



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

IZADORA NOGUEIRA DOS SANTOS MUNIZ

**TERRAS QUILOMBOLAS: DILEMAS DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E
TITULAÇÃO COLETIVA**

BRASÍLIA
2025

IZADORA NOGUEIRA DOS SANTOS MUNIZ

**TERRAS QUILOMBOLAS: DILEMAS DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E
TITULAÇÃO COLETIVA**

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial e obrigatório para a obtenção do título de Doutora em Direito no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Área de concentração: “Direito, Estado e Constituição”. Linha de pesquisa: “Constituição e Democracia”. Sublinha: “História Constitucional e Historiografia”.

Orientação: Dr. Guilherme Scotti Rodrigues (UnB) e Coorientação, Dr. Atalá Correia (IDP).

BRASÍLIA

2025

IZADORA NOGUEIRA DOS SANTOS MUNIZ

**TERRAS QUILOMBOLAS: DILEMAS DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E
TITULAÇÃO COLETIVA**

BANCA DE DEFESA

Prof. Dr. Guilherme Scotti Rodrigues. Orientador - Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Atalá Correia. Coorientador - Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Prof. Dr. Evandro Charles Piza Duarte - Universidade de Brasília (UnB)

Prof^a. Dr^a. Manuelita Hermes Rosa Oliveira Filha - Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona - Centro Universitário de Brasília
(UNICEUB)

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto - Suplente - Universidade de Brasília (UnB)

Dedico este trabalho aos meus pais, Elaine
Nogueira e Valmir Nogueira.
Aos meus avós, Jorge Muniz e Egídio Nogueira
(*in memoriam*).
E ao meu querido amigo, Pedro Henrique Lopes
(*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

A **Guilherme Scotti Rodrigues**, meu orientador, pela humildade acadêmica, gentileza, compreensão e permanente disponibilidade em facilitar a vida de seus orientandos.

A **Atalá Correia**, coorientador desta pesquisa, pelas provocações intelectuais que me causaram os desconfortos e angústias teóricas que justamente buscava alcançar no doutoramento.

À **Julia Marques Dalla Costa**, Técnica de Políticas Sociais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), pela paciência integral e pela generosidade em esclarecer dúvidas e responder às questões mais elementares, sempre com sincera dedicação e evidente preocupação com a efetividade dos direitos quilombolas.

A **Roberto Alves de Almeida**, antropólogo e servidor do INCRA, a quem sou profundamente grata por ter encontrado ao longo da escrita desta tese. Sem o seu conhecimento, este trabalho teria ficado muito aquém do que poderia alcançar. Com impressionante generosidade intelectual, compartilhou análises e informações valiosas que, com sua expressa autorização, foram incorporadas a esta pesquisa. É a ele que devo, em grande medida, a densidade analítica alcançada nos capítulos 2 e 3 desta tese.

A **Carlos Henrique Naegeli Gondim**, Procurador Federal (AGU), por sua gentileza, humildade, expertise e por me possibilitar construir pontes com outros servidores públicos que contribuíram, de forma qualificada, para esta pesquisa. Sua atuação foi essencial para estreitar laços institucionais e acadêmicos.

A **Leonardo Taveira Lemos de Oliveira**, Analista Técnico de Políticas Sociais em exercício na Diretoria de Territórios Quilombolas do INCRA, pelo apoio fundamental no desenvolvimento da parte desta tese dedicada ao orçamento e à execução financeira da política de regularização fundiária quilombola.

A **Gustavo Souto de Noronha**, Diretor de Gestão Estratégica do INCRA, pela forma respeitosa com que me acolheu na instituição enquanto pesquisadora.

À **Fabiane Pieruccini**, Juíza Auxiliar da Presidência do CNJ, pela gentileza e presteza em compartilhar informações e encaminhamentos institucionais que contribuíram para a compreensão dos instrumentos judiciais e estatísticos relativos às ações envolvendo a titulação fundiária quilombola.

A **Ailk de Souza Pinheiro**, servidor do Ministério Público Federal no Tocantins, pela atenção e disponibilidade em fornecer informações essenciais à compreensão da atuação ministerial em possíveis ações de usucapião voltadas à titulação de territórios quilombolas.

A **Jorge Lenardt Quadrado**, pela gentil colaboração na localização dos textos de Garrett Hardin e Elinor Ostrom, essenciais para a fundamentação teórica deste trabalho.

À **banca de qualificação** desta tese - a mesma que generosamente se repete na defesa - pelas críticas, elogios, sugestões e provocações que impulsionaram o amadurecimento deste trabalho.

Ao **Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) da Universidade de Brasília (UnB)**, pelo apoio financeiro concedido por meio da bolsa de Doutorado da **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)**, em parte significativa do percurso desta pesquisa.

E, por fim, a **todos os servidores públicos que honram seus cargos** e que contribuíram com este trabalho movidos unicamente pelo compromisso com a produção de conhecimento e com a pesquisa pública de qualidade no Brasil.

“Quanto a mim, desejo apresentar-me ao juiz supremo, dizendo: trabalhei o quanto pude para extirpar do mundo o monopólio da terra e a escravização dos homens”
(André Rebouças, 1891).

RESUMO

A tese analisa criticamente a regularização fundiária de territórios quilombolas no Brasil, com ênfase nos dilemas da governança fundiária e no modelo de titulação coletiva adotado como padrão pela política pública. Parte-se do reconhecimento de que a desigualdade no acesso à terra constitui herança histórica da escravidão e da ausência de políticas inclusivas no pós-abolição, consolidando um padrão de exclusão que atravessa séculos e que permanece visível na dificuldade de efetivar o direito constitucional quilombola previsto no art. 68 do ADCT. O problema central consiste em compreender como a estrutura histórica e contemporânea da governança fundiária compromete a efetivação da titulação coletiva, marcada por entraves jurídicos, institucionais, federativos, orçamentários e registrais. A hipótese sustentada é que os dilemas estruturais da governança fundiária nacional - como concentração da propriedade, existência de terras ociosas, insegurança registral, indefinição de terras devolutas, custos elevados de transação e conflitos recorrentes - condicionam diretamente a implementação do direito quilombola à terra. Nesse contexto, a imposição estatal de um modelo único de propriedade coletiva, ainda que concebido como mecanismo protetivo, revela-se insuficiente para lidar com a diversidade dos arranjos fundiários e pode, em determinadas situações, induzir práticas informais e ilícitas de transações privadas. A pesquisa tem como objetivo geral analisar criticamente os fundamentos e desdobramentos da política de titulação quilombola à luz dos problemas estruturais da governança fundiária, buscando compreender como tais entraves impactam a efetividade do art. 68 do ADCT e moldam os limites do modelo coletivo. Para isso, desenvolvem-se cinco objetivos específicos: historicizar a trajetória jurídico-fundiária brasileira e a exclusão da população negra (Cap. 1); problematizar o modelo jurídico da propriedade coletiva quilombola, em diálogo com experiências latino-americanas, a jurisprudência internacional e a ADI nº 3.239/DF (Cap. 2); examinar a mobilização da máquina pública, com atenção à repartição federativa, ao orçamento e à desintrusão (Cap. 3); construir uma periodização crítico-historiográfica da governança fundiária no Brasil (Cap. 4); e apresentar recomendações práticas para enfrentar os gargalos da titulação quilombola (Capítulo de Recomendações). Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e crítico-analítica. A investigação articula análise documental e normativa - incluindo a ADI nº 3.239/DF e processos judiciais em instâncias ordinárias -, análise institucional e orçamentária, com base em relatórios do INCRA, FCP, IPHAN, IBGE, TCU, dados do SIOP e da Agenda Transversal de Igualdade Racial, além de entrevistas e consultas a agentes públicos. O referencial teórico combina contribuições de Garrett Hardin, Elinor Ostrom, Clóvis Moura, Flávio Gomes, Ruy Cirne Lima, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Paolo Grossi, entre outros, articulando fundamentos constitucionais do direito quilombola com a crítica às práticas estatais. A originalidade da tese reside em articular, de forma integrada, dimensões históricas, normativas, judiciais, federativas e orçamentárias, compreendendo a morosidade da regularização quilombola como sintoma de uma governança fundiária débil e seletiva. Ao problematizar o modelo coletivo sem negá-lo, o trabalho propõe caminhos institucionais mais adequados à diversidade dos territórios, contribuindo para o debate sobre justiça territorial, pluralidade de regimes de propriedade e os limites das respostas estatais à dívida histórica com os povos quilombolas.

Palavras-chave: Titulação Quilombola. Propriedade Coletiva. Governança fundiária. História Fundiária. Comunidade Negra Rural.

ABSTRACT

This thesis critically analyzes the land regularization of quilombola territories in Brazil, emphasizing the dilemmas of land governance and the collective titling model adopted as the standard in public policy. It recognizes that inequality in access to land is a historical legacy of slavery and the absence of inclusive policies in the post-abolition period, consolidating a pattern of exclusion that spans centuries and remains evident in the difficulty of enforcing the quilombola constitutional right established in Article 68 of the ADCT. The central problem is to understand how the historical and contemporary structures of land governance compromises the implementation of collective titling, which is hindered by legal, institutional, federal, budgetary, and land-registry obstacles. The hypothesis is that the structural dilemmas of national land governance - such as property concentration, the persistence of idle lands, insecure land registries, the lack of definition of vacant lands, high transaction costs, and recurring conflicts - directly condition the implementation of quilombola land rights. In this context, the state's imposition of a single model of collective property, even conceived as a protective mechanism, proves insufficient to address the diversity of land tenure arrangements and may, in certain situations, encourage informal or illicit private transactions. The general objective of the research is to critically analyze the foundations and developments of quilombola titling policy in light of the structural problems of land governance, seeking to understand how such obstacles affect the effectiveness of art. 68 of the ADCT and shape the limits of the collective model. To this end, five specific objectives are pursued: to historicize the Brazilian land-legal trajectory and the exclusion of the Black population (Chapter 1); to problematize the legal model of quilombola collective property, in dialogue with Latin American experiences, international jurisprudence, and ADI No. 3.239/DF (Chapter 2); to examine the mobilization of the public sector, with attention to federal distribution, the budget, and evictions (Chapter 3); to construct a critical-historiographical periodization of land governance in Brazil (Chapter 4); and present practical recommendations to address the bottlenecks of quilombola titling (Recommendations Chapter). Methodologically, this is a qualitative, exploratory, and critical-analytical study. The investigation combines documentary and normative analysis - including ADI No. 3.239/DF and lower court proceedings - with institutional and budgetary analysis, based on reports from INCRA, FCP, IPHAN, IBGE, TCU, data from SIOP and the Transversal Agenda for Racial Equality, as well as interviews and consultations with public officials. The theoretical framework draws on contributions from Garrett Hardin, Elinor Ostrom, Clóvis Moura, Flávio Gomes, Ruy Cirne Lima, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Paolo Grossi, among others, articulating the constitutional foundations of quilombola law with a critique of state practices. The originality of this thesis lies in its integrated articulation of historical, normative, judicial, federal, and budgetary dimensions, interpreting the slow pace of quilombola regularization as a symptom of weak and selective land governance. By problematizing the collective model without rejecting it, the work proposes institutional paths more appropriate to the diversity of territories, contributing to the debate on territorial justice, the plurality of property regimes, and the limits of state responses to the historical debt owed to quilombola peoples.

Keywords: Quilombola Titling; Collective Property; Land Governance; Land History; Rural Black Community.

RESUMEN

Esta tesis analiza críticamente la regularización de tierras en los territorios quilombolas de Brasil, con énfasis en los dilemas de la gobernanza territorial y en el modelo de titulación colectiva adoptado como estándar por las políticas públicas. Parte del reconocimiento de que la desigualdad en el acceso a la tierra constituye un legado histórico de la esclavitud y de la ausencia de políticas inclusivas en el período posterior a la abolición, lo que consolidó un patrón de exclusión que se prolonga durante siglos y se manifiesta en la dificultad de hacer efectivo el derecho constitucional quilombola previsto en el artículo 68 del ADCT. El problema central consiste en comprender cómo la estructura histórica y contemporánea de la gobernanza territorial compromete la implementación de la titulación colectiva, marcada por obstáculos legales, institucionales, federativos, presupuestarios y catastrales. La hipótesis sostiene que los dilemas estructurales de la gobernanza territorial nacional - como la concentración de la propiedad, la existencia de tierras ociosas, la inseguridad catastral, la falta de definición de las tierras baldías, los altos costos de transacción y los conflictos recurrentes - condicionan directamente la realización de los derechos territoriales quilombolas. En este contexto, la imposición estatal de un modelo único de propiedad colectiva - aunque concebido como un mecanismo de protección - resulta insuficiente para abarcar la diversidad de los arreglos de tenencia de la tierra y puede, en determinadas situaciones, derivar en prácticas de transacciones privadas informales e ilícitas. El objetivo general de la investigación es analizar críticamente los fundamentos y desarrollos de la política de titulación quilombola a la luz de los problemas estructurales de la gobernanza de la tierra, buscando comprender cómo dichos obstáculos inciden en la efectividad del art. 68 del ADCT y configuran los límites del modelo colectivo. Para tal fin, se desarrollan cinco objetivos específicos: historizar la trayectoria jurídica de la tierra brasileña y la exclusión de la población negra (Cap. 1); problematizar el modelo jurídico de la propiedad colectiva quilombola, en diálogo con las experiencias latinoamericanas, la jurisprudencia internacional y la ADI N° 3.239/DF (Cap. 2); examinar la movilización del sector público, con atención a la distribución federativa, el presupuesto y el proceso de desintrusión (Cap. 3); construir una periodización crítico-historiográfica de la gobernanza de la tierra en Brasil (Cap. 4); y presentar recomendaciones prácticas para superar los obstáculos y desafíos de la titulación quilombola (Capítulo de Recomendaciones). Metodológicamente, se trata de un estudio cualitativo, exploratorio y de carácter crítico-analítico. La investigación combina el análisis documental y normativo - que incluye la ADI N° 3.239/DF y los procedimientos de los tribunales ordinarios - con un análisis institucional y presupuestario basado en informes del INCRA, la FCP, el IPHAN, el IBGE y el TCU, así como en datos del SIOP y en la Agenda Transversal para la Igualdad Racial. Además, se incorporan entrevistas y consultas con funcionarios públicos. El marco teórico integra las contribuciones de Garrett Hardin, Elinor Ostrom, Clóvis Moura, Flávio Gomes, Ruy Cirne Lima, Ariovaldo Umbelino de Oliveira y Paolo Grossi, entre otros, articulando los fundamentos constitucionales del derecho quilombola con una crítica a las prácticas estatales. La originalidad de esta tesis radica en su articulación integrada de las dimensiones histórica, normativa, judicial, federativa y presupuestaria, entendiendo la demora en la regularización quilombola como un síntoma de una gobernanza territorial débil y selectiva. Al problematizar el modelo colectivo sin negarlo, el trabajo propone vías institucionales más adecuadas a la diversidad de los territorios, contribuyendo al debate sobre la justicia territorial, la pluralidad de regímenes de propiedad y los límites de las respuestas estatales frente a la deuda histórica contraída con los pueblos quilombolas.

Palabras clave: Titulación quilombola. Propiedad colectiva. Gobernanza de la tierra. Historia de la Tierra. Comunidad rural negra.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 - Territórios Quilombolas oficialmente delimitados no Brasil - 2022

Gráfico 1 - Distribuição da área e da quantidade de estabelecimentos rurais, segundo os grupos de área - Brasil - 2017

Mapa 2 - Territórios Afrodescendentes e Terras Coletivas na América Latina e no Caribe

Figura 1 - Panorama de identificação Técnica (RTID) nos processos de Regularização Fundiária Quilombola

Figura 2 - Etapas Subsequentes à Publicação do RTID nos Processos de Regularização Quilombola

Figura 3 - Titulação efetiva dos territórios quilombolas com RTID publicado

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Capitânias Hereditárias do Brasil e seus Donatários (1534)

Tabela 2 - Propostas de Redação do Art. 68 do ADCT nas Diferentes Fases do Processo Constituinte (1987–1988)

Tabela 3 - Resultados Anuais da Política de Regularização Fundiária Quilombola pelo INCRA (2004 - 2024)

Tabela 4 - Evolução Histórica dos Gastos com a Ação Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas

Tabela 5 - Primeiros processos de tombamento de bens culturais quilombolas instaurados com base na Portaria IPHAN nº 135/2023 (dados de 2024)

Tabela 6 - Competência fundiária por ente federativo

Tabela 7 - Evolução histórica dos gastos com a Ação Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas

Tabela 8 – fase de declínio progressivo (2014 - 2019)

Tabela 9 – Descontinuidade crítica (2020 - 2023)

Tabela 10 – Reversão parcial (2024 - 2025)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ação Civil Pública (ACP)

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)

Advocacia Geral da União (AGU)

Associação Brasileira de Antropologia (ABA)

Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ)

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)

Câmara Nacional de Conciliação Agrária (CCA/INCRA)

Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)

Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

Comissão Pastoral da Terra (CPT)

Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP)

Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG/MG)

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)

Constituição da República Federativa Brasileira (CRFB)

Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU)

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)

Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD)

Coordenação de Desenvolvimento Agrário da Bahia (CDA/BA)

Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ)

Coordenadoria de Difusão da Informação (CODI)

Democratas (DEM)

Diretoria Geral de Estatística (DGE)

Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (FETAEMA)

Floresta Nacional (FLONA)

Fundação Cultural Palmares (FCP)

Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI)

Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA/MA)

Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (IDAGO)

Instituto de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul (IDATERRA/MS)

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM)

Instituto de Terras da Bahia (INTERBA)

Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP/SP)

Instituto de Terras do Estado do Tocantins (ITERTINS/TO)

Instituto de Terras do Pará (ITERPA/PA)

Instituto de Terras do Piauí (INTERPI/PI)

Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ/RJ)

Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco (ITERPE/PE)

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

Land Governance Assessment Framework (LGAF)

Lista de Alto Risco (LAR)

Ministério da Cultura (MinC)

Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGISP)

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

Movimento Negro Unificado (MNU)

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)

Organização dos Estados Americanos (OEA)

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Partido da Frente Liberal (PFL)

Plano Plurianual (PPA)

Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)

Procuradoria Geral da República (PGR)

Produto Interno Bruto (PIB)

Programa Brasil Quilombola (PBQ)

Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)

Reservas Extrativistas Marinhas (REM)

Secretaria de Estado de Habitação e Assuntos Fundiários do Rio de Janeiro (SEHAF/RJ)

Secretaria do Patrimônio da União (SPU)

Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN)

Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

Sesmarias do Império Luso-brasileiro (S.I.L.B.)

Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH)

Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)

Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)

Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP)

Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Supremo Tribunal Federal (STF)

Tribunal de Contas da União (TCU)

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO)

Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4)

Valor Bruto da Produção (VBP)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. TRAJETÓRIA JURÍDICO-FUNDIÁRIA DO BRASIL: DOS MARCOS ESCRAVISTAS À ATUAL INSEGURANÇA TERRITORIAL QUILOMBOLA	15
1.1. Regime de Sesmarias (1500 - 1822): Fundamentos Jurídicos da Ocupação Colonial	17
1.2. Posse e Transição Imperial (1822 - 1850): Ocupação Sem Titulação Formal	35
1.3. Lei de Terras de 1850 no Brasil Imperial (1850 - 1889):.....	44
1.4. República e Ordenamento fundiário (1889 até 1988):	64
1.5. Distribuição Territorial dos Quilombos e Disparidades Fundiárias no Brasil Contemporâneo.....	81
1.6. Conclusão do Capítulo 1:	94
2. DIMENSÃO INDIVIDUAL DA PROPRIEDADE NA SOCIEDADE BRASILEIRA E OS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	98
2.1. O Artigo 68 no Contexto Constituinte: origens e limites de um marco normativo	116
2.2. Do Reconhecimento Constitucional à Regulamentação Infraconstitucional	124
2.3. Presença de Comunidades Afrodescendentes na América Latina e a Jurisprudência Internacional sobre Quilombolas.....	134
2.4. ADI nº 3.239/DF: Quando a Efetividade Constitucional não Chega à Terra Quilombola	146
2.5. Propriedade Quilombola: Marco Temporal e Desafios à Expansão Territorial	165
2.6. O Mito do Modelo Fundiário Coletivo Quilombola.....	174
2.7. Conclusão do Capítulo 2:	195
3. A MOBILIZAÇÃO DA MÁQUINA PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS QUILOMBOS: PORMENORES E DESAFIOS	198
3.1. Convergência Constitucional, Distinção Real: Titulação Fundiária e Patrimônio Cultural (art. 68 do ADCT e art. 216, § 5º, CF)	203
3.2. Atribuição Concorrente e Desafios Federativos na Titulação Quilombola.....	209
3.3. Orçamento e Execução Financeira do Poder Executivo para a Titulação Quilombola	216
3.4. Decreto Declaratório de Interesse Social e os Desafios da Desintrusão em Territórios Quilombolas	224
3.5. Conclusão do Capítulo 3:	235
LINHA DO TEMPO - GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E TERRAS QUILOMBOLAS	237
CONCLUSÃO GERAL DO TRABALHO	246
RECOMENDAÇÕES AOS ENTES FEDERATIVOS	251
REFERÊNCIAS	256
ANEXOS	266

INTRODUÇÃO

A persistente desigualdade no acesso à terra no Brasil revela não apenas um alicerce histórico da formação do Estado, mas uma estrutura fundiária profundamente excludente, que ainda hoje impõe barreiras à efetivação de direitos territoriais de populações negras e tradicionais. Entre os grupos diretamente afetados, destacam-se as comunidades quilombolas, cujo direito à propriedade definitiva foi constitucionalmente reconhecido por meio do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), mas cuja implementação permanece marcada por fragmentação institucional, morosidade administrativa, limitações orçamentárias e disputas jurídicas complexas.

Esse padrão excludente é indissociável de processos históricos que moldaram a estrutura fundiária e agrária brasileira. O Brasil foi um país de população predominantemente rural até a década de 1960, sendo apenas com o Censo de 1970 que se constatou, pela primeira vez, a maioria urbana da população nacional. Esse deslocamento demográfico esteve diretamente relacionado ao processo de industrialização iniciado na era Vargas, na década de 1930, e aprofundado por uma modernização conservadora promovida durante o regime ditatorial militar (1964 - 1985), que reconfigurou a questão agrária sem promover redistribuição efetiva da terra.

A ausência de uma reforma agrária ampla dialoga com a sistemática rejeição, desde o século XIX, de propostas formuladas por intelectuais e figuras públicas - como José Bonifácio, André Rebouças, Joaquim Nabuco e a própria Princesa Isabel - que visavam garantir o acesso à terra à população negra recém-liberta. Após a desagregação do sistema escravista e a transição do Império para a República, o Estado brasileiro optou por uma estrutura fundiária que manteve os libertos à margem da cidadania territorial, consolidando um padrão de exclusão que atravessa séculos. Esse percurso histórico constitui o pano de fundo do debate contemporâneo sobre a titulação quilombola, expressão mais aguda da questão fundiária e proprietária brasileira.

A questão fundiária quilombola, nesse contexto, revela-se como campo privilegiado para examinar os limites e contradições da política fundiária nacional. Ao mesmo tempo em que representa um avanço jurídico significativo no reconhecimento de direitos historicamente negados a setores racializados da população, sua efetivação esbarra em entraves estruturais que remetem à própria formação do sistema fundiário e agrário. A análise desse processo permite compreender como instrumentos concebidos como meios de justiça histórica podem ser capturados ou fragilizados por lógicas excludentes que persistem no Estado contemporâneo.

É nesse cenário que se insere o **tema desta tese**: a efetivação do direito territorial quilombola no Brasil, com foco nos dilemas da governança fundiária e no modelo de titulação coletiva adotado como padrão pela política pública. O **estudo se situa** nos campos do **Direito Constitucional** e do **Direito Administrativo**, mas dialoga também com o **Direito Agrário**, ao tratar da política fundiária e da função social da terra, e com o **Direito Civil**, ao discutir as tensões entre propriedade coletiva e categorias tradicionais do domínio individual.

A **delimitação da pesquisa** ocorre na interseção entre a norma constitucional e a atuação administrativa, orçamentária e institucional do Estado brasileiro. Parte-se da análise do art. 68 do ADCT, mas amplia-se a investigação para compreender como esse direito é traduzido - e, por vezes, distorcido - nos instrumentos normativos infralegais, nas práticas administrativas do INCRA, FCP e IPHAN, na atribuição concorrente federativa, nos mecanismos orçamentários e nos próprios conflitos internos e externos à coletividade imposta.

A pesquisa parte de um **problema central**: como a estrutura histórica e contemporânea da governança fundiária brasileira compromete a efetivação da titulação coletiva dos territórios quilombolas? Quais entraves de governança fundiária - de ordem jurídica, institucional, federativa, orçamentária e registral - ajudam a explicar a distância entre o reconhecimento constitucional do direito à propriedade e sua concretização efetiva?

Para enfrentar essa questão, torna-se necessário esclarecer o que se entende por **governança fundiária** no contexto brasileiro. Trata-se do arranjo institucional e normativo que organiza o acesso, o uso e a destinação da terra, por meio de regras, processos e organizações. No Brasil, envolve políticas públicas, legislação, programas, estruturas administrativas, sistemas de informação e a articulação entre órgãos e entidades federais, estaduais, municipais e o Judiciário. A governança fundiária não se limita à dimensão formal do cadastro e registro de imóveis: ela traduz a capacidade do Estado de regularizar, fiscalizar e ordenar o território, garantindo segurança jurídica, prevenindo conflitos e assegurando que a terra cumpra sua função social.

No que se refere às **comunidades quilombolas**, a **governança fundiária** manifesta-se de modo específico: cabe ao INCRA identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular os territórios, em regime de atribuição concorrente com os demais entes federativos.

Parte-se da **hipótese** de que os entraves estruturais da governança fundiária brasileira - como a concentração da propriedade, a existência de terras ociosas, a insegurança registral, a indefinição de terras devolutas, os custos elevados de transação e os conflitos fundiários

recorrentes¹ - condicionam diretamente a efetividade do direito constitucional quilombola à terra. Nesse contexto, a imposição estatal do modelo jurídico único de propriedade coletiva, embora concebida como mecanismo de proteção cultural e territorial, revela-se insuficiente para enfrentar tais dilemas e, em muitos casos, agrava as tensões internas das comunidades. Ao ignorar a heterogeneidade dos arranjos fundiários quilombolas e sua potencial capacidade de autogovernança, esse modelo induz a práticas informais e ilícitas de transações privadas, ao mesmo tempo em que limita alternativas institucionais mais adequadas à diversidade concreta dos territórios.

O **objetivo geral** da tese é analisar criticamente os fundamentos e os desdobramentos da política de titulação fundiária quilombola no Brasil, à luz dos problemas estruturais da governança fundiária nacional - como a concentração da propriedade, a existência de terras ociosas, os conflitos recorrentes, a insegurança registral, a indefinição de terras devolutas e o preço elevado da terra. A partir desse pano de fundo, busca-se compreender como esses entraves impactam a efetividade do art. 68 do ADCT e moldam os limites do modelo jurídico coletivo, cuja aplicação enfrenta dificuldades adicionais diante da diversidade concreta das experiências territoriais quilombolas. Para tanto, a pesquisa se desdobra nos seguintes **objetivos específicos**:

1. **Historicizar a formação da estrutura jurídico-fundiária brasileira**, desde o regime de sesmarias até a Constituição de 1988, evidenciando como os marcos escravistas, a ausência de reforma agrária e a indefinição fundiária moldaram padrões racializados de acesso à terra e resultaram na atual insegurança territorial quilombola (Capítulo 1);
2. **Problematizar a dimensão jurídica da propriedade coletiva quilombola**, examinando: (i) as origens constituintes do art. 68 do ADCT e sua regulamentação infraconstitucional; (ii) os paralelos latino-americanos e a jurisprudência internacional; (iii) o julgamento da ADI nº 3.239/DF e seus efeitos práticos; (iv) a discussão sobre o marco temporal e seus impactos nos territórios quilombolas; e (v) as limitações do modelo fundiário coletivo diante da pluralidade de experiências territoriais (Capítulo 2);

¹ REYDON, Bastiaan P. **Débil governança fundiária no Brasil e as vantagens de uma administração adequada**. Brasília, DF: IE – Instituto de Economia; Grupo de Governança de Terras, UNICAMP, 2017. Disponível em: https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/palestra.agroemquestao.13.30_hrs_moderador.bastiaan.uecampinas.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

3. **Examinar a mobilização da máquina pública na regularização fundiária quilombola**, com atenção: (i) às convergências e dissociações entre titulação fundiária e proteção do patrimônio cultural; (ii) à atribuição concorrente entre União, estados e municípios; (iii) aos desafios orçamentários do Poder Executivo; e (iv) às dificuldades concretas de desintrusão e efetivação da posse coletiva (Capítulo 3).
4. **Construir uma periodização da governança fundiária brasileira**, entendida não como mera sucessão cronológica de datas, mas como processo de organização da memória jurídica e territorial, capaz de evidenciar a provisoriedade das soluções normativas e institucionais, confrontar a visão de um país exclusivamente urbano e ressaltar que a governança da terra constitui elemento estruturante da formação social brasileira e da exclusão histórica da população negra;
5. **Apresentar recomendações práticas aos entes federativos**, voltadas a enfrentar os principais gargalos da titulação quilombola, com ênfase na integração de dados, simplificação administrativa, transparência, destinação prioritária de terras públicas e respeito à diversidade interna dos territórios (Capítulo de Recomendações).

A **metodologia** adotada combina análise documental crítica, análise normativa, institucional e empírica. A dimensão documental e normativa compreendeu o exame de marcos legais e jurisprudenciais relevantes, com destaque para a ADI nº 3.239/DF, mas também incluindo processos judiciais em instâncias ordinárias que tratam de conflitos fundiários envolvendo comunidades quilombolas, a fim de verificar como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal repercute na prática administrativa e judicial.

A dimensão institucional e empírica incluiu a análise de dados públicos e orçamentários extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), relatórios oficiais (INCRA, FCP, IPHAN, IBGE, TCU e Banco Mundial), planos plurianuais e a Agenda Transversal de Igualdade Racial, além da realização de entrevistas e consultas a agentes públicos - pessoalmente, por e-mail e por meio da plataforma GOV.BR, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Essa etapa buscou compreender, a partir da perspectiva de quem implementa a política, as razões da morosidade e da fragmentação observadas nos processos de titulação.

Trata-se de uma pesquisa **qualitativa, exploratória e crítico-analítica**. É **qualitativa** porque privilegia a compreensão dos contextos, significados e conexões que explicam a dificuldade de efetivação da titulação quilombola, em vez de se limitar à mensuração de dados.

É **exploratória** porque enfrenta uma lacuna na produção jurídica sobre o tema, buscando mapear, problematizar e aprofundar questões pouco sistematizadas no campo do Direito. É **crítico-analítica** porque não apenas descreve normas e práticas institucionais, mas as examina à luz de seus limites, dilemas e consequências, questionando especialmente a imposição do modelo jurídico único de coletividade diante dos problemas estruturais da governança fundiária brasileira.

O **referencial teórico** articula autores de diferentes tradições, entre eles Garrett Hardin, Elinor Ostrom, Clóvis Moura, Flávio Gomes, Ruy Cirne Lima, Manoel Linhares de Lacerda, Laura Beck Varela, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Paolo Grossi, Mariana Armond Dias Paes, Orlando Gomes, entre outros. A partir desse diálogo interdisciplinar, busca-se relacionar os fundamentos constitucionais do direito à propriedade quilombola com os desafios concretos de sua titulação total, compreendidos como expressão das fragilidades históricas e contemporâneas da governança fundiária no Brasil.

No campo da **revisão de literatura** jurídica, ainda que a produção acadêmica sobre comunidades quilombolas tenha crescido nas últimas décadas, observa-se escassez de teses jurídicas voltadas à análise crítica da política de titulação coletiva de territórios quilombolas. Uma busca sistemática realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), com os termos “quilombos” e “quilombolas” e restrição aos programas de pós-graduação da UnB, UFMG e USP - instituições com nota máxima (7) na CAPES em Direito - revelou predominância de estudos vinculados às áreas de Sociologia, Antropologia, Geografia, Ciências da Saúde, Linguística e Educação. Nessas áreas, os temas recorrentes envolvem saúde coletiva, identidade étnico-racial, práticas alimentares, processos de tombamento, educação quilombola, conflitos fundiários locais, memória e formas alternativas de apropriação da terra.

Na produção jurídica da Universidade de Brasília, as contribuições permanecem pontuais. Entre os exemplos identificados estão a tese “*Os esquecimentos da memória*” (2019), voltada ao tombamento de sítios quilombolas; “*Quilombolas e Navais*” (2019), que analisa um conflito específico envolvendo o Estado; e “*Kilombo: uma força constituinte*” (2022), que discute o papel dos quilombos na cultura constitucional. Já a tese “*Uso comum ou propriedade privada?*” (2019), embora trate diretamente da construção normativa do art. 68 do ADCT, foi desenvolvida no âmbito da Sociologia, o que reforça a lacuna existente no campo jurídico. Embora relevantes, essas pesquisas não enfrentam de forma central os dilemas jurídicos, institucionais e orçamentários da política de titulação coletiva nem dialogam com os problemas estruturais da governança fundiária no Brasil - como a concentração da propriedade, a

insegurança registral, a indefinição de terras devolutas, os custos elevados de regularização e os conflitos por terra recorrentes.

Embora a imensa maioria das comunidades quilombolas esteja localizada em áreas rurais - ainda que haja casos urbanos e periurbanos -, persiste a dificuldade de estabelecer uma conexão clara entre a titulação definitiva coletiva quilombola e esses problemas estruturais da governança fundiária. É justamente diante dessa ausência de análise integrada que este trabalho assenta a sua originalidade.

A **originalidade da pesquisa** reside, em primeiro lugar, no seu recorte jurídico-institucional crítico, que percorre desde os fundamentos históricos da exclusão territorial negra até os dilemas atuais da implementação de um modelo coletivo e da mobilização fragmentada da máquina pública. Em segundo lugar, destaca-se a integração de múltiplas dimensões da política fundiária - histórica, normativa, judicial, federativa e orçamentária - em um mesmo campo de análise, o que permite compreender a morosidade da titulação quilombola como sintoma de uma governança fundiária débil e seletiva. Por fim, ao problematizar o modelo de coletividade territorial sem negá-lo, a tese mostra que a experiência quilombola revela múltiplas formas de relação com a terra, nem sempre enquadráveis no paradigma coletivo previsto pela política de titulação.

Assim, ao examinar os dilemas da governança fundiária e da titulação coletiva, esta tese contribui, ainda, para o debate sobre justiça territorial, diversidade de regimes de propriedade e os limites das respostas estatais à dívida histórica com os povos quilombolas. Mais do que uma política pública setorial, o reconhecimento e a titulação desses territórios implicam repensar a própria estrutura fundiária brasileira - como alerta Flávio Gomes: “*A questão agrária é um tema do Brasil, concorda? Por que o quilombo não seria um tema do país?*”².

² RIBEIRO, Tayguara. **Quilombos precisam ser vistos como questão agrária mais ampla, diz historiador**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 26 mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/03/quilombos-precisam-ser-vistos-como-questao-agraria-mais-ampla-diz-historiador.shtml>. Acesso em: 24 ago. 2025.

1. TRAJETÓRIA JURÍDICO-FUNDIÁRIA DO BRASIL: DOS MARCOS ESCRAVISTAS À ATUAL INSEGURANÇA TERRITORIAL QUILOMBOLA

“La interpretación de nuestra realidad con esquemas ajenos sólo contribuye a hacernos cada vez más desconocidos, cada vez menos libres, cada vez más solitarios” (Gabriel García Márquez)³.

A advertência de García Márquez ecoa de forma contundente no estudo da formação territorial brasileira: interpretar nossa história fundiária a partir de esquemas alheios é perpetuar a incompreensão de suas raízes e, por consequência, das desigualdades que ela engendra.

Toda e qualquer sociedade é constituída historicamente. No debate sobre propriedade e território, a história não é um mero verniz, mas o alicerce sobre o qual se assentam privilégios, disputas e exclusões - especialmente em um país que, até a década de 1960, manteve uma população majoritariamente rural e viveu mais de três séculos sob o regime escravista.

Este capítulo adota um enfoque histórico-cronológico, examinando as leis e políticas fundiárias brasileiras ao longo de cinco séculos, com o objetivo de compreender como a ocupação do território estruturou - e ainda estrutura - desigualdades étnico-raciais no acesso à terra. O foco recai sobre a população negra e, de forma especial, sobre a categoria fundiária constitucional dos quilombos, cuja existência atual é fruto direto das lutas travadas contra o sistema escravista e das resistências que lhe sucederam.

A análise parte do período colonial, com o instituto das sesmarias; passa pelo Império, marcado pelo regime de posse; examina a ausência de políticas de concessão de terras aos libertos após 1888, quando foram descartados projetos de democratização fundiária como os defendidos por André Rebouças; avança pela Primeira República e chega à

³ Parte do discurso de aceitação do Prêmio Nobel. Estocolmo, 1982.

contemporaneidade. O capítulo se encerra com um subtópico descritivo da distribuição espacial dos quilombos e quilombolas no Brasil, com base no Censo 2022 - o primeiro a contabilizar oficialmente essa população.

A trajetória aqui delineada demonstra que não é possível dissociar governança fundiária e territorial da questão racial. A história da terra no Brasil é também a história da exclusão de grande parte de sua população do direito de possuí-la. Com base em fontes bibliográficas - livros e artigos acadêmicos -, este capítulo investiga as raízes históricas da atual insegurança jurídica e da indefinição fundiária que ainda marcam a realidade das comunidades quilombolas.

Antes mesmo da chegada dos portugueses e da instauração do domínio sobre o território que viria a ser denominado Brasil, já estavam editadas três bulas papais que formaram o arcabouço jurídico conferindo legitimidade à escravidão e à exploração: *Dum Diversas* (1452)⁴, *Romanus Pontifex* (1454)⁵ e *Inter Caetera Quae Nobis* (1456)⁶. Por intermédio desses documentos, Portugal consolidou-se como império escravagista, recebendo da Santa Sé o monopólio da exploração, que deixava de ser uma iniciativa majoritariamente privada para se converter em empreendimento de Estado.

Os marcos políticos e jurídicos dos regimes fundiários no Brasil também estão vinculados à divisão do mundo acordada entre as potências ibéricas no contexto da expansão comercial ultramarina europeia: o Tratado de Alcáçovas (1479), a bula papal *Inter Caetera* (1493)⁷ e o Tratado de Tordesilhas (1494)⁸, este último assinado em 7 de junho de 1494 por Portugal e Espanha, com chancela da Igreja Católica. Essas disposições estabeleciam, em meio às disputas desencadeadas pela expansão marítima e pela chegada de Cristóvão Colombo à

⁴ Emitida pelo Papa Nicolas V, “concedia a D. Afonso V a faculdade para conquistar terras e escravizar os gentios” (Gentili, 2006, p. 183).

⁵ Emitida pelo Papa Nicolas V, “distribui todas as terras africanas ao Rei D. Afonso V, ao Infante D. Henrique e sucessores e trata do envio de escravos ao reino” (Gentili, 2006, p. 183).

⁶ Emitida pelo Papa Calixto III, “além de ratificar as dádivas anteriores, inclusive Índia, dizia: o descobrimento daquelas partes o não possam fazer senão os reis de Portugal” (Gentili, 2006, p. 183).

⁷ Portugal se insurgiu contra esse documento, uma vez que o papa espanhol Alexandre VI pendia para os interesses da Espanha, o que quase levou a uma declaração de guerra entre as potências, que só foi apaziguado por nova chancela papal, o Tratado de Tordesilhas. Sobre vide: GENTILI, José Carlos. **A Igreja e os Escravos**. RN: RN Econômico, 2006. 318 p.

⁸ Sobre os antecedentes e acesso ao texto do Tratado de Tordesilhas, vide Capítulo III de LACERDA, M. Linhares de. **Tratado das Terras do Brasil**: volume I. Rio de Janeiro: Alba, 1960. 437 p.

América, em 1492, critérios para a conquista e posse de territórios do chamado “Novo Mundo”. Na lógica geopolítica dos séculos XV e XVI, tais assenhoramentos representavam poder político e acesso privilegiado a fontes de riqueza.

Oito anos depois do Tratado de Tordesilhas, em abril de 1500, Pedro Álvares Cabral, a serviço da Coroa portuguesa, alcança a costa do território posteriormente denominado Brasil. Por enquadrar-se dentro dos limites definidos no acordo luso-espanhol, Portugal reivindicou soberania sobre essas terras.

A partir de 22 de abril de 1500, o Brasil integrou-se ao sistema econômico europeu como colônia de exploração, sendo incorporado ao patrimônio do rei de Portugal a título de domínio original do Estado. Essa apropriação encontrava respaldo no chamado “direito de conquista”, segundo o qual todo o território “descoberto” passava a constituir propriedade real, sob jurisdição religiosa da Ordem de Cristo. Até então ocupadas por diferentes etnias indígenas, essas terras eram juridicamente qualificadas como públicas, somente adquirindo caráter privado após o seu desmembramento do patrimônio régio. Como sintetiza Ruy Lima (1988), “a propriedade particular chegou para nós da Europa”.

Jacob Gorender observa que, no continente americano, a grande propriedade foi elemento estrutural do escravismo, embora as formas de organização fundiária variassem conforme as políticas adotadas pelas metrópoles em relação às suas colônias. Daí decorre a necessidade de examinar as especificidades da formação do regime territorial no Brasil escravista (GORENDER, 2016, p. 406).

Com esses antecedentes, inaugura-se o primeiro dos quatro períodos fundiários da história brasileira: o Regime Sesmarial (1500 - 1822), seguido pelo Regime de Posse (1822 - 1850), pelo Regime da Lei de Terras (1850 - 1889) e, por fim, pelo Período Republicano (1889 até os dias atuais)⁹.

1.1. Regime de Sesmarias (1500 - 1822): Fundamentos Jurídicos da Ocupação Colonial

O regime sesmarial evidencia que a estrutura proprietária brasileira, inicialmente concebida como propriedade pública, tem raízes no direito português medieval. A decisão política de transportar para a Colônia o instituto das sesmarias ocorreu sem a elaboração de uma legislação específica para a realidade local. O instituto já se encontrava previsto nas Ordenações

⁹ Esses quatro períodos fundiários brasileiros são adotados pela cientista social Lígia Osorio Silva, vide obra: SILVA, Lígia Osorio. **Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850**. São Paulo: Unicamp, 1996. 373 p. Neste trabalho, a autora investiga o processo de passagem da terra pública para o domínio privado.

Afonsinas (1446, Liv. IV, tit. LXXXI)¹⁰, nas Ordenações Manuelinas (1521, Liv. IV, tit. LXVII)¹¹ e nas Ordenações Filipinas¹² (1603, Liv. IV, tit. XLIII)¹³.

Sobre essa matriz lusitana, Laura Varela (2005, p. 69) observa que as características do instituto sesmarial - que passou a vigorar no Brasil colonial quando, em Portugal, já estava em desuso -, presentes nas três Ordenações, consistiam na “caracterização de uma propriedade não-absoluta, cuja condição *sine qua non*, razão de ser, reside no dever de cultivar”, tratando-se, portanto, de uma propriedade condicionada¹⁴.

Sua implantação no direito lusitano, contudo, antecede as Ordenações, remontando ao período medieval. O rei D. Fernando I aprovou, em 26 de junho de 1375, a chamada Lei das Sesmarias, com o objetivo de incentivar a atividade agrícola mediante a obrigatoriedade do cultivo da terra. A medida buscava enfrentar as causas da crise agrícola e do consequente desabastecimento, reprimindo de forma severa a manutenção de terras excedentes não lavradas¹⁵.

Ruy Lima (1988, p. 17) destaca fatores antecedentes à promulgação dessa lei - a primeira de onde se ramifica a noção de propriedade imóvel no Brasil -, como a prática régia de entregar terras desaproveitadas por senhores e proprietários negligentes, ainda que contra a vontade destes, fundamentada no princípio do bem comum, vigente desde o reinado de D. Afonso II (1185-1223). Apesar das críticas à natureza excessivamente repressiva da lei, Lima a considera “um verdadeiro monumento de administração prudente e avisada” (1988, p. 18), por ter sido precedida de um levantamento estatístico fundiário. O autor, no entanto, ressalta que a norma nunca foi aplicada de modo plenamente eficaz.

Sob a regência de D. João I, sucessor de D. Fernando I, a Lei das Sesmarias sofreu alterações. A preocupação, antes centrada na agricultura, passou a ser a ocupação do solo, diante de um quadro de despovoamento e abandono das propriedades - fenômeno denominado

¹⁰ PORTUGAL. **Ordenações Afonsinas**. Coimbra, 1446. v. 4, p. 281-304. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/20280>. Acesso em: 27 set. 2022.

¹¹ PORTUGAL. **Ordenações Manuelinas**. Coimbra, 1521. V. 4, p. 164 – 174. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/17841>. Acesso em: 28 set. 2022.

¹² PORTUGAL. **Ordenações Filipinas**. Coimbra, 1603. V. 4, p. 822-827. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242733>. Acesso em 30 set. 2022.

¹³ As Ordenações - Afonsinas, Manuelinas e Filipinas - compreendiam um conjunto de cinco livros, organizados por temática. É no Livro IV das Ordenações que se encontra o instituto das sesmarias. Traçando uma aproximação anacrônica, o Livro IV corresponderia, de forma geral, à matéria atualmente tratada pelo Direito Civil.

¹⁴ “Nota comum a ambas as experiências - a europeia e a luso-brasileira -, contudo, diz respeito à inexistência da propriedade jurídica absoluta, incondicionada, nos moldes em que foi formulada pelos juristas dos Oitocentos. Com a diferença fundamental de que, no Brasil, o ponto de partida não é uma propriedade de tipo feudal, mas sim uma ‘propriedade pública’, integrante do patrimônio da Coroa, da qual se passa à propriedade privada moderna” (VARELA, 2005, p. 72 - 73).

¹⁵ Ver Tabela comparativa da primeira lei de sesmarias com a compilada nas Ordenações. Disponível em: <http://www.silb.cchla.ufrn.br/downloads/tabelmon.pdf>. Acesso em: 30 de set. 2022.

derrelição. Como registra Villanova Portugal (1793, apud LIMA, 1988, p. 22–23), buscou-se promover a cultura da terra sem violar a liberdade pessoal, mas restringindo o domínio, de modo a preservar a liberdade dos cultivadores.

Lima (1988) explica que, a partir de D. João I, a Lei das Sesmarias foi moldada por influências do direito romano, priorizando o povoamento em detrimento da produção agrícola, ainda que conservasse o nome e a tradição da norma original de D. Fernando. Esse processo revela que o instituto jurídico adaptou-se às necessidades sociais e econômicas de cada época. Nas Ordenações Filipinas, o regime sesmarial alcança sua fase final, já sem produzir os resultados esperados, pois o despovoamento do reino persistia.

Foi com essa experiência legislativa prévia e sob a autoridade senhorial da Coroa que, em 1530, D. João III delegou a Martim Afonso de Sousa a missão de implementar a política de colonização no Brasil¹⁶. A delegação ocorreu por meio de três cartas régias, todas datadas de 20 de novembro de 1530: (i) carta de nomeação como capitão-mor da esquadra; (ii) carta que o autorizava a nomear tabeliães e escrivães¹⁷; e (iii) carta que o habilitava a conceder sesmarias nas terras descobertas - esta última instituindo formalmente o regime sesmarial no Brasil.

Por decisão política, a sesmaria tornou-se a única forma de propriedade reconhecida no território colonial, viabilizando juridicamente as concessões da Coroa desde os primórdios da ocupação. Nas Ordenações Filipinas, a definição legal de sesmaria era a seguinte: “Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casaes¹⁸, ou pardieiros¹⁹, que foram ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são” (PORTUGAL, 1603, v. 4, p. 822). O texto também disciplinava a concessão de terras “baldias” ou “maninhos”, juridicamente enquadradas como não lavradas nem aproveitadas:

¹⁶ Sobre a composição dessa esquadra, Washington Luís a descreve como “composta de cinco navios, com aproximadamente 400 homens, incluindo capitães, alguns fidalgos, equipagem, pilotos, mestres, guarnição militar, pessoal de intendência, intérpretes, alguns destituídos de graus ou títulos” (LUÍS, 2004, p. 58).

¹⁷ “Na segunda carta o rei o autoriza a criar para governança da terra dois tabeliães os quais deveriam seguir logo na frota, após deixar os seus sinais públicos na chancelaria real; e autoriza mais, depois da chegada na dita terra, se lhe parecesse necessário para governança dela, a criar maior número de tabeliães e oficiais de justiça. (...) A criação desses tabelionatos se relacionava com os interesses dos que estavam ou quisessem ficar na terra do Brasil” (LUÍS, 2004, p. 64 - 65).

¹⁸ “Casaes, i. e., casas de campo ou grangearias. Também se chama Casal, o lugarejo de poucas casas, o solar” [sic] (PORTUGAL. Ordenações Filipinas, 1603. V. 4, p. 822).

¹⁹ “Pardieiros, i. e., casas velhas, ameaçando ruínas, ou já arruinadas e desabitadas” [sic] (PORTUGAL. Ordenações Filipinas, 1603. V. 4, p. 822).

9. E sendo as terras, que forem pedidas de sesmaria, matos maninhos²⁰, ou matas e bravios²¹, **que nunca foram lavrados, e aproveitados**²², ou não ha memoria de homens, que o fossem, os quaes não foram coutados²³ nem reservados pelos Reys, que ante Nós foram, e passaram geralmente pelos Foraes com as outras terras aos povoadores dellas. Mandamos, que os Sesmeiros, que forem requeridos para as dar, as vão ver; e se acharem, que se podem lavar e aproveitar façam requerer o Procurador do lugar, onde as terras estiverem, que falle com os Vereadores, e digam se tem alguma razão, para se taes matos, pousios, ou maninhos não darem de sesmaria, e ouçam esse Procurador com a pessoa, que os pedir²⁴ [sic] (PORTUGAL. Ordenações Filipinas, 1603. V. 4, p. 825) (grifo nosso).

A classificação do território brasileiro como “terra baldia” contrastava com estudos que estimam a existência, antes da colonização, de cerca de mil povos distintos, falantes de múltiplas línguas, com população variando, segundo diferentes fontes, entre 8 e 40 milhões de habitantes²⁵. O *Atlas Histórico* da Fundação Getulio Vargas estima que, em 1500, viviam no território aproximadamente 5 milhões de pessoas, pertencentes a diversos troncos linguísticos, como tupi e macro-jê, e famílias aruaque, caribe, pano e tucano, entre outras. Como sintetiza Laura Varela (2005, p. 77), “terras virgens significavam, com mais exatidão, virgens de anterior ocupação portuguesa”²⁶.

Como primeira autoridade investida de poder para distribuir terras no Brasil, Martim Afonso de Sousa concedeu, em 1531, uma sesmaria a João Ramalho, localizada na Ilha de Guaibe, e, em outubro de 1532, outra a Braz Cubas²⁷, em Piratininga. Esses atos iniciais de

²⁰ “Maninhos, i. e., terrenos incultos e infructiferos”[sic] (PORTUGAL. Ordenações Filipinas, 1603. V. 4, p. 825).

²¹ “Bravio, i. e., o terreno não cultivado, maninho, etc” [sic] (PORTUGAL. Ordenações Filipinas, 1603. V. 4, p. 825).

²² “Era este o caso das terras novas da America, e do Brazil” [sic] (PORTUGAL. Ordenações Filipinas, 1603. V. 4, p. 825).

²³ “Coutados, i. e., garantidos com o privilegio dos Coutos, que se região por leis próprias, e aonde não entram as Justiças do Rey” [sic] (PORTUGAL. Ordenações Filipinas, 1603. V. 4, p. 825).

²⁴ “Pela Prov. de 8 de Janeiro de 1818 as informações que se mandão tirar para concessão de sesmarias, são na forma da Ord. do liv. 1 t. 58 § 50, e se remetem sem ficar traslado” [sic] (PORTUGAL. Ordenações Filipinas, 1603. V. 4, p. 825).

²⁵ Sobre *vide* Documentário: **GUERRAS DO BRASIL**. Direção: Luiz Bolognesi. São Paulo: Buriti Filmes; TV Brasil, 2018. Documentário. P&B.

²⁶ Sobre o tema, ver também: MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Curitiba: Arte & Letra, 2021. p. 27. “Não havia mais espaço, no século XVIII europeu, para a relação servil de trabalho; a acumulação capitalista estava a exigir a liberdade dos trabalhadores, que deixariam a terra e se transformariam em operários fabris. **Na América, como as terras já estavam consideradas desocupadas por não reconhecer a ocupação indígena, não houve necessidade de libertar os trabalhadores, e se manteve o velho sistema escravista por quase todo o século XIX** (grifo nosso).”

²⁷ Figura que, no século XIX, inspira o romance **Memórias póstumas de Brás Cubas**, escrito por Machado de Assis e publicado em 1881. Na narrativa fictícia, o protagonista relata que seu pai, de sobrenome Cubas, lhe deu o prenome “Brás” como forma de se fazer passar por descendente do explorador Braz Cubas, a fim de conferir nobreza à sua linhagem. Importa destacar que Machado de Assis - conhecido como “Bruxo do Cosme Velho” - trabalhou como funcionário do Serviço de Terras e Colonização, tendo chefiado, a partir de 1876, a Diretoria da Agricultura, onde lidou diretamente com questões fundiárias brasileiras no contexto posterior à Lei de Terras de 1850.

concessão revelam que, a princípio, a distribuição de terras ocorria de forma pontual e esporádica.

Após a partida da esquadra de Martim Afonso, o rei D. João III, em carta expedida pela armada de João de Sousa, datada de 28 de setembro de 1532, comunicou a decisão de dividir o domínio colonial em capitanias, abrangendo o território de Pernambuco ao Rio da Prata: “Depois de vossa partida se praticou se seria meu serviço povoar-se toda essa costa do Brasil, e algumas pessoas me requeriam capitanias em terra delia” (BRASIL, 2006, p. XLIV). Segundo Washington Luís (2004), enquanto Martim Afonso navegava pela costa da América do Sul, D. João III planejava a entrega das capitanias hereditárias a alguns de seus vassalos, conferidas exclusivamente ao arbítrio régio, “àqueles que se revelassem merecedores da gratidão régia”²⁸.

Ao comentar a Carta de Doação da Capitania de Pernambuco, concedida a Duarte Coelho, Jacob Gorender (2016, p. 515) observa que, com o início da colonização sistemática, a Coroa legalizou a escravidão indígena nas próprias cartas de doação²⁹. Desde o princípio, portanto, a política de terras esteve articulada à política de mão de obra - inicialmente escravizada -, ambas subordinadas às necessidades e fases do desenvolvimento econômico colonial.

Embora a decisão de dividir o território tenha sido tomada em 1532, a efetiva implementação das capitanias só ocorreu em 1534, quando Martim Afonso já se encontrava na Índia. O sistema manteve o regime jurídico sesmarial como forma predominante de concessão de terras, mas descentralizou sua execução aos donatários³⁰. O território foi dividido em quatorze capitanias, distribuídas entre doze beneficiários³¹:

Maranhão (1º lote)	Aires da Cunha que se associou a João de Barros.
Maranhão (2º lote)	Fernando Álvares de Andrade

²⁸ Vide página 98 do Parecer do Procurador Walter Medeiros, pela Procuradoria-Geral da República, em sede do Recurso Extraordinário 80.416/GO.

²⁹ A Carta mencionada por Gorender é facilmente encontrada disponível na internet, no entanto, o documento está com a letra ilegível, por este motivo, não foi analisada a fonte direta.

³⁰ Quanto à discussão sobre a existência de um regime feudal no Brasil, afirma Washington Luís: “Não tem aqui cabimento o exame para se classificar ou não como feudal o regime das capitanias hereditárias. O feudalismo, que ficou marcado com a invasão dos bárbaros e a dissolução do Império Romano, foi se fazendo aos poucos e se transformando lentamente através de toda a Idade Média” (LUÍS, 2004, p. 76). Em consonância, Jacob Gorender também sustenta que as capitanias nada tinham a ver com o direito feudal (2016, p. 407).

³¹ Sobre a natureza dessas doações, Emília Costa oferece uma análise instigante: “No começo da colonização, a terra era vista como parte do patrimônio pessoal do rei. A fim de adquirir um lote de terra, tinha-se que solicitar uma doação pessoal. A decisão do rei para a concessão do privilégio era baseada na avaliação do pretendente, o que implicava considerar seu status social, suas qualidades pessoais e seus serviços prestados à Coroa. Desta forma, a aquisição de terras, apesar de regulamentada pela lei, derivava do *arbitrium* real e não de um direito inerente ao pretendente” (COSTA, 1999, p. 172).

Ceará	Antônio Cardoso de Barros
Rio Grande do Norte	João de Barros, sócio de Aires da Cunha
Itamaracá	Pero Lopes de Sousa
Pernambuco ou Nova Lusitânia	Duarte Coelho
Bahia de Todos os Santos	Francisco Pereira Coutinho
Ilhéus	Jorge de Figueiredo Correia
Porto Seguro	Pero do Campo Tourinho
Espírito Santo	Vasco Fernandes Coutinho
São Tomé	Pero de Góis
São Vicente (dividida em dois lotes: São Vicente e Rio de Janeiro)	Martim Afonso de Sousa
Santo Amaro	Pero Lopes de Sousa
Santana	Pero Lopes de Sousa

Fonte: Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro

O modelo adotado repetia experiências anteriores da Coroa em territórios como a Ilha da Madeira³² e o arquipélago dos Açores, sem levar em conta as especificidades geográficas, demográficas e culturais da América portuguesa.

As capitanias hereditárias eram instituídas por dois documentos: a **Carta de Doação** e a **Carta Foral**. Pela primeira, o donatário recebia a posse da terra, com direito de transmissão aos herdeiros, sendo vedada a venda da capitania. A doação impunha obrigações como povoar, construir, exercer jurisdição cível e criminal e conceder sesmarias, de acordo com as Ordenações do Reino, a qualquer pessoa que fosse cristã. Essas terras, sob jurisdição eclesiástica da Ordem de Cristo, eram tributárias e sujeitas ao pagamento do dízimo para a propagação da fé, constituindo, portanto, terras pertencentes à própria Ordem (LIMA, 1988, p. 35), entre outros direitos e deveres.

Cumprе destacar a peculiaridade de que o monarca português acumulava o título de “Rei e senhor natural e administrador perpétuo da Ordem de Cristo” (LIMA, 1988, p. 37). Na origem, as propriedades das novas terras permaneceram sob jurisdição espiritual da Ordem, que financiara a expedição de Pedro Álvares Cabral e tinha no monarca seu Grão-Mestre. Assim, o soberano da Lusitânia acumulava dois títulos - Rei e Grão-Mestre - que, com o tempo, se imbricaram a ponto de a Coroa exercer, de fato, poder direto sobre as terras conquistadas. A separação formal dessas funções somente ocorreria em 1889, com a Proclamação da República.

³² De onde os portugueses, mais tarde, trazem a cultura da cana-de-açúcar.

Para Varela (2005, p. 73), esse é um pressuposto elementar para compreender a propriedade sesmarial no Brasil: ela pertencia “*de jure* à Coroa, sob a jurisdição espiritual da Ordem de Cristo”.

Já a **Carta Foral** disciplinava a arrecadação tributária, definindo o que cabia à Coroa e ao donatário. No caso da descoberta de metais e pedras preciosas, o quinto (20%) pertencia à Coroa, enquanto a redízima revertia ao donatário. A cobrança de foro sobre as concessões de terra no Brasil somente foi instituída em 1695, quando se revogou a isenção originalmente prevista nas Ordenações. Até então, as concessões eram feitas “sem pensão nem tributo algum, mais que o dízimo a Deus Nosso Senhor dos frutos que houvesse e lavrasse” (COSTA PORTO *apud* VARELA, 2005, p. 100). Tanto Lima (1988) quanto Varela (2005) registram que a instituição do imposto territorial encontrou forte resistência dos proprietários, tendo sido pouco efetiva. Para Lígia Osorio Silva (1996, p. 48), a imposição do foro representou uma tentativa da metrópole de reforçar o controle sobre a apropriação territorial na Colônia.

Retomando, a decisão de povoar o Brasil por meio das Capitanias evidencia que a terra pertencia à Fazenda Real e, portanto, era considerada terra pública³³. Todavia, a Coroa desejava que a iniciativa da colonização fosse privada, confiada aos donatários e sesmeiros. **Para Lima (2005, p. 92-93), o direito de conquista poderia ser sintetizado como o dever da Coroa em distribuir as terras conquistadas aos seus súditos.** Sobre essa distribuição, Lígia Silva observa que, “mesmo no regime das capitanias hereditárias, a Coroa portuguesa não cedeu aos particulares o domínio sobre as terras coloniais” (1996, p. 30).

Contudo, povoar essas capitanias às expensas dos donatários revelou-se um empreendimento excessivamente oneroso:

Os donatários poucos recursos tinham ou não tinham recursos de espécie alguma. Não podiam equipar esquadras que dos corsários defendessem suas doações, nem mesmo podiam organizar forças militares que as assegurassem dos ataques aborígenes. Tampouco dispunham do poder absoluto para obrigar colonos a se transportar para terras brutas ou para nelas permanecer, cultivando-as. D. João III não deu assistência material, nem a poderia dar, aos donatários, para essa obra formidável de povoamento e colonização (...) (LUÍS, 2004, p. 81).

Na análise documental empreendida por Washington Luís, conclui-se que os fidalgos que vieram ao Brasil nesse período eram, em grande parte, recém-nobilitados pelos reis de Portugal devido a seus feitos, inclusive pela decisão de permanecerem na Colônia. Muitos

³³ “Uma das características da constituição da propriedade da terra no Brasil é que a propriedade territorial constituiu-se fundamentalmente a partir do patrimônio público” (SILVA, 1996, p. 13-14).

obtiveram a nobreza em função de vínculos familiares com indivíduos que ocupavam cargos cuja própria investidura conferia tal condição (LUÍS, 2004, p. 83), não integrando, portanto, a nobreza tradicional portuguesa de linhagem.

Nesse sentido, os fidalgos conquistadores, considerados pessoas rudes e propensas à mestiçagem, originaram, segundo o autor, "os meio-sangues, os mamelucos", cujos descendentes seriam posteriormente identificados como "bandeirantes". Já os fidalgos tradicionais de linhagem não protagonizaram o povoamento da Colônia nesse período inicial, desprezando atividades comerciais, industriais e agrícolas e preferindo seguir carreira no exército, na armada ou no clero, como "generais, comandantes de navios ou bispos" (LUÍS, 2004, p. 84).

Evidentemente, as capitanias hereditárias estruturadas nesses moldes constituíram-se num empreendimento colonizador fadado ao fracasso. Muitos donatários jamais chegaram a conhecer as terras que lhes foram doadas, enquanto outros simplesmente as abandonaram em razão das inúmeras adversidades enfrentadas. Francisco Pereira Coutinho, por exemplo, foi assassinado na Bahia por indígenas locais. De modo geral, com exceção notável de Duarte Coelho em Pernambuco, os donatários progressivamente desistiram de suas terras diante dos obstáculos impostos pelas condições da colonização (LUÍS, 2004, p. 84).

A situação crítica das capitanias tornou-se tema de preocupação explícita na correspondência oficial da época. A gravidade desse contexto motivou a nomeação de Tomé de Sousa como primeiro Governador-Geral do Brasil, cargo que ocupou entre 1549 e 1553³⁴. Essa função administrativa inédita surgiu justamente em virtude do insucesso das capitanias hereditárias, sendo acompanhada da revogação dos poderes inicialmente conferidos aos capitães, que passaram então a ser concentrados no governador-geral. Em relatório encaminhado à Coroa, Tomé de Sousa relatava que os capitães nomeados não estavam cumprindo satisfatoriamente suas funções, recomendando que fossem obrigados a residir em suas capitanias ou, caso isso não fosse possível, que delegassem suas atribuições a pessoas capazes e confiáveis (LUÍS, 2004, p. 91).

Tal cenário preocupava profundamente a Coroa Portuguesa, especialmente em um contexto marcado pela expansão ultramarina e pela consolidação territorial. Havia o risco iminente de perda dos senhorios do rei português no território brasileiro, situação conhecida pelo rei D. João III através de relatos frequentes enviados por seus próprios vassallos, como a correspondência remetida por Luís Góis (LUÍS, 2004, p. 90).

³⁴ Sucederam a Tomé de Sousa (1549–1553) no cargo de governador-geral Duarte da Costa (1553–1558) e Mem de Sá (1558–1572).

Ruy Lima (1988, p. 39) observa que, até a nomeação de Tomé de Sousa como governador-geral, o instituto das sesmarias na Colônia seguia as Ordenações portuguesas, sofrendo apenas algumas adaptações pontuais à realidade administrativa colonial. Com o advento do Regimento de 17 de dezembro de 1548, entretanto, passou a ser atribuição expressa do governador-geral distribuir terras em sesmarias.

Esse Regimento³⁵, segundo o jurista, marcou o início de transformações profundas na legislação sesmarial portuguesa, claramente influenciadas pelo contexto colonial³⁶. Tal mudança permitia agora concessões de terras em dimensões muito superiores às previstas originalmente, atendendo aos interesses da colonização e da exploração econômica. Laura Varela (2005, p. 80) acrescenta que, a partir desse momento, a economia colonial - baseada no latifúndio e na escravidão - passou a refletir-se nitidamente nas cartas de concessão das sesmarias. Essa alteração na política sesmarial iniciada no século XVI perdurou até o século XIX³⁷.

Ruy Lima (1988, p. 39) salienta ainda que a dimensão extremamente ampla das propriedades, introduzida pelas concessões coloniais, não encontrava correspondência direta nas Ordenações Portuguesas originais. Contudo, com a nomeação do primeiro governador-geral e a vigência do novo Regimento, consolidou-se formalmente o caráter latifundiário do sistema sesmarial, intrinsecamente associado ao regime escravista. A agricultura canavieira, principal motor da economia colonial, impunha como requisito às concessões de sesmarias que os interessados detivessem significativo poder econômico, suficiente para instalar e gerir engenhos.

Dessa forma, Ruy Lima analisa que, com a nomeação de Tomé de Sousa, o regime formal das capitanias hereditárias deixa de existir, sendo substituído pelo sistema sesmarial. No entanto, na prática, essas novas sesmarias mantiveram características muito semelhantes às antigas capitanias, especialmente em termos da vastidão das terras concedidas. Aqueles beneficiados pelas novas concessões continuaram a receber grandes extensões territoriais, replicando, assim, o modelo das capitanias que pretendia substituir.

³⁵ Para acesso e leitura, vide: **REVISTA DO INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO**. Rio de Janeiro: IHGB, 1898. Trimensal. Disponível em: <https://ihgb.org.br/publicacoes/revista-ihgb/item/107790-revista-ihgb-tomo-lxi-parte-i.html>. Acesso em: 29 jul. 2023. Para acesso ao texto mais legível, vide: PORTUGAL. D. João III. **Regimento que levou Tomé de Souza a ser governador do Brasil**. 1548. Disponível em: Acesso em: 29 jul. 2023.

³⁶ Seria uma espécie de “Sesmarialismo Colonial”, nomeia Lígia Silva (1996, p. 40).

³⁷ Veja o subtópico 1.3. Regime da Lei de Terras – Brasil império (1850 – 1889).

Sobre essa dinâmica de distribuição das terras, Oliveira Vianna³⁸ (1938, p. 65-66), importante intérprete do período colonial brasileiro³⁹, chama atenção para a singularidade da estrutura fundiária moldada no Brasil, predominantemente baseada na grande propriedade. Segundo Vianna, diferentemente de outros povos cuja agricultura evoluiu da pequena propriedade para os latifúndios, no Brasil, desde o início prevaleceu a grande propriedade territorial, configurando-se como elemento central ao longo de todo o período colonial.

Vianna (1938, p. 66-67) explica que embora o povo português fosse predominantemente composto por pequenos proprietários e agricultores, os primeiros colonos contemplados com terras pela administração colonial eram, na realidade, fidalgos recém-condecorados, e não homens comuns. O fluxo migratório dos plebeus peninsulares só ocorreu posteriormente, sobretudo com a descoberta e exploração das minas, num período em que já havia certo desenvolvimento econômico, tráfego comercial significativo e condições favoráveis à pequena indústria e ao comércio ambulante.

Segundo Vianna (1938, p. 70), o perfil aristocrático dos primeiros colonizadores, influenciados por valores da sociedade feudal portuguesa, era incompatível com a pequena propriedade, essencialmente democrática. Esses fidalgos valorizavam apenas o serviço militar e desprezavam o trabalho agrícola manual, visto como atividade inferior. Assim, para estes colonizadores, o único modelo viável era o da grande propriedade, replicando na colônia uma estrutura territorial aristocrática e baseada no trabalho servil.

Em contraponto a Vianna, Gorender argumenta que as grandes dimensões das terras distribuídas não se deviam exclusivamente à busca por status social. Ele defende que o próprio modelo econômico colonial, baseado no monopólio da terra pelos plantadores privilegiados, já

³⁸ Não se desconhece neste trabalho que Oliveira Vianna foi um pensador conservador da formação social brasileira, profundamente impactado pelo racismo científico desenvolvido pelo francês Arthur Gobineau na obra **Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas** (1855), em que a miscigenação racial é relacionada à decadência das nações. No entanto, sendo um dos primeiros intelectuais brasileiros a sistematizar questões fundamentais sobre a formação histórica e social do Brasil, sua obra demanda revisitas críticas. Vianna foi um pensador influente, próximo ao presidente Getúlio Vargas, e ocupou relevantes cargos públicos, como Ministro do Tribunal de Contas da União. Ao lado de Vianna, outros intérpretes relevantes refletiram criticamente sobre a identidade brasileira. Gilberto Freyre, por exemplo, contrapôs-se a Vianna ao publicar **Casa Grande & Senzala** (1933), argumentando que a miscigenação racial teria valor positivo e democrático na formação nacional, configurando o conceito de democracia racial. Posteriormente, Florestan Fernandes criticou a abordagem de Freyre, evidenciando a gravidade da escravidão brasileira e apontando que a suposta democracia racial mascarava mecanismos persistentes de desigualdade.

³⁹ Para uma análise crítica aprofundada acerca do pensamento de Oliveira Vianna, especialmente quanto às questões de raça e autoritarismo, recomenda-se a leitura dos seguintes trabalhos: DUARTE, Evandro Piza. Autoritarismo e racismo: Oliveira Vianna, constituição e democracia sob os trópicos. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 61, p. 107-135, 30 dez. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17808/des.61.1378>. Acesso em: 04 ago. 2025; e DUARTE, Evandro Piza; QUEIROZ, Marcos. Oliveira Vianna, raça e autoritarismo brasileiro. **Veritas (Porto Alegre)**, v. 69, n. 1, p. 1-18, 23 ago. 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-6746.2024.1.44148>. Acesso em: 04 ago. 2025.

continha intrinsecamente essa tendência à apropriação máxima possível das terras disponíveis, eliminando concorrentes (GORENDER, 2016, p. 406).

É importante destacar que, em Portugal, a concessão de sesmarias tinha caráter de sanção administrativa, inicialmente voltada ao abastecimento alimentar e posteriormente ao combate ao abandono das propriedades rurais. Na realidade colonial brasileira, entretanto, a aplicação do instituto das sesmarias foi direcionada à promoção de uma atividade econômica lucrativa para a Coroa, especialmente na agricultura voltada à exportação. Dessa forma, o instituto sesmarial, originalmente desvinculado do regime escravista, adquiriu na colônia uma dimensão institucional complementar ao escravismo, atendendo às necessidades econômicas locais (Varela, 2005, p. 83).

Gorender (2016, p. 406) esclarece que, embora a apropriação territorial no Brasil tenha sido moldada pelas bases jurídicas portuguesas de caráter feudal, houve discrepâncias significativas entre a legislação vigente e a realidade prática colonial. Essas normas jurídicas precisaram ser adaptadas para atender às especificidades do sistema econômico escravista estabelecido.

Vianna (1938) destaca que o princípio colonial de conceder sesmarias apenas àqueles capazes de explorar economicamente as terras, especialmente por meio de engenhos de açúcar voltados ao comércio externo, evidencia a orientação metropolitana para a grande agricultura exportadora.

A abundância de terras férteis e de fácil acesso foi uma das condições primordiais para o desenvolvimento do escravismo colonial, ainda que não a causa determinante. A plantação, por sua vez, impôs o uso da terra sob a forma de grande propriedade e grande exploração, conforme analisado por Gorender (2016, p. 403).

Nesse contexto, Vianna (1938, p. 71) conclui que, desde os primórdios da colonização, o regime dominical da grande propriedade sesmeira predominava.

Ruy Lima (1988, p. 41) chama atenção para o impacto das falhas e da burocracia administrativas portuguesas na dinâmica fundiária. Por conta dessas lacunas, a população colonial organizou-se não a partir de um plano geográfico previamente estabelecido, mas sim “ao arbítrio e à conveniência individual”, levando muitos colonos a ocuparem materialmente terras sem seguir os procedimentos administrativos para obtenção formal de sesmarias.

Assim, prevalecia um costume colonial de ocupação, mais do que de propriedade formal. Lígia Silva (1996, p. 59) reforça que a posse pura e simples existia desde os primeiros momentos da colonização, espalhando-se de forma desordenada e espontânea, à margem da Administração.

Partindo da análise de Helen Osório, citada por Varela, a causa desse fenômeno estaria na “complexidade dos trâmites burocráticos exigidos para requerer uma sesmaria”, o que teria contribuído para o processo de monopolização das terras, limitando o acesso de amplo setor da população (OSÓRIO, 1993, *apud* VARELA, 2005, p. 90).

A ocupação da Colônia não foi pacífica, com a religião cristã e o escravismo atuando como forças mobilizadoras. Nas cartas dos jesuítas, desde 1500, observa-se uma indignação contra os colonizadores brancos pela escravidão imposta aos “gentios” (povos indígenas), ao passo que os mesmos jesuítas defendiam o envio de escravos africanos para garantir a mão de obra necessária à colônia.

Outros elementos se somavam à complexa questão fundiária, pois o processo de ocupação da Colônia não foi pacífico, tendo a religião cristã e a escravidão como forças mobilizadoras centrais. No livro de Manuel da Nóbrega⁴⁰ (2021), são destacadas cartas escritas por jesuítas⁴¹ desde 1500, nas quais se manifesta uma indignação contra os colonizadores “brancos” pela escravidão imposta aos “gentios” - termo utilizado para designar os povos indígenas, também chamados de “negros da terra”. Paralelamente, esses mesmos jesuítas justificavam a necessidade do envio de “escravos de Guiné”⁴² - como eram chamados os africanos - com o propósito de abastecer a Colônia com a mão de obra indispensável ao seu funcionamento econômico.

No afã de preservar os indígenas, que planejavam catequizar, os jesuítas⁴³ tornaram-se, paradoxalmente, defensores do tráfico negreiro:

(...) e mande dar alguns escravos de Guiné à casa para fazerem mantimentos, porque a terra é tão fértil que facilmente se manterão e vestirão muitos meninos, se tiverem alguns escravos que façam roças de mantimentos e algodoais, e para nós não é necessário nada, porque a terra é tal que um só morador é poderoso a manter a um de nós” (NÓBREGA, 2021, p. 175-176. Grifo nosso).

⁴⁰ De acordo com Gentili (2006), Manuel da Nóbrega foi um padre jesuíta trazido para o Brasil pelo Governador Tomé de Souza, com a missão de fundar um colégio de orientação jesuíta. O sacerdote defendia a teoria aristotélica da servidão natural dos povos, considerando-os inferiores sob a ótica evangelizadora.

⁴¹ Destacam-se as seguintes cartas de Nóbrega: VI. Ao Padre Simão Rodrigues (1550); IX. A El-Rei [D. João III] (1551); X. Para o Padre Provincial de Portugal (1552).

⁴² “Interessante notar que, à época, os portugueses chamavam os indígenas de negros brasis ou negros da terra, enquanto os pretos eram denominados negros da Guiné!” (GENTILI, 2006, p. 41).

⁴³ Gentili define os jesuítas da seguinte forma: “membros da Companhia de Jesus – Exército de Cristo, criada como elemento da Contra-Reforma, eram favoráveis à Inquisição, às normas do Concílio de Trento, contrários aos avanços renascentistas e aos livros – ‘ad maiorem gloriam Dei’” (2006, p. 165).

Dessas cartas jesuíticas, percebe-se que a terra em si não possuía grande valor na fase pré-empresa agrícola, sendo amplamente cedida devido à sua abundante disponibilidade. A verdadeira fonte de riqueza, inicialmente, era a posse de escravizados, dada a alta demanda por força de trabalho.

De acordo com Gentili (2006, p. 165), os jesuítas chegaram ao Brasil em 1549 e foram os primeiros incentivadores do tráfico africano para a colônia brasileira. Segundo alguns registros, os escravizados começaram a chegar de forma regular por volta de 1550, por ordem de D. Catarina⁴⁴. De modo semelhante, os historiadores Lilia Schwarcz e Flávio Gomes (2018, p. 445) apontam que a entrada sistemática de africanos escravizados ocorreu entre 1545 e 1550, sendo eles “enviados para os engenhos que se erguiam em Pernambuco, Bahia e outras partes”. Já o website *SlaveVoyages* indica que o tráfico contínuo de escravizados no Brasil se consolidou a partir de 1560. Essas variações cronológicas refletem diferenças metodológicas e fontes historiográficas distintas, mas em conjunto apontam para a sistematização do tráfico no século XVI⁴⁵.

Estima-se que o total de escravizados africanos levados para as Américas⁴⁶ foi de cerca de 12,5 milhões, com o Brasil figurando como maior importador do continente, tendo recebido aproximadamente 5.848.266 cativos embarcados⁴⁷ no território africano entre 1551 e 1875⁴⁸. Essas cifras evidenciam que, apesar de um fluxo considerável de europeus migrando para as Américas, o afluxo de africanos como força de trabalho foi cerca de três vezes maior, configurando a maior migração transoceânica da história até então⁴⁹.

Em relação à resistência dos escravizados, Flávio Gomes (2015) registra que o primeiro mocambo ou quilombo formalmente documentado data de 1575. Ainda no século XVI, em 1597, surgem as primeiras referências ao Quilombo de Palmares, localizado na capitania de

⁴⁴ Sobre *vide* “Capítulo IV - Em que se contém como El-Rei mandou outra armada em favor de Tomé de Sousa” na obra: SOUSA, Gabriel Soares de. **Tratado descritivo do Brasil 1587**. Rio de Janeiro: Fundação Darcy Ribeiro, 2014. 462 p. (Coleção biblioteca básica brasileira). Disponível em: <https://fundar.org.br/wp-content/uploads/2021/06/tratado-descritivo-do-brasil-em-1587.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

⁴⁵ Sobre **o território brasileiro e o povoamento negro**, bem como as **regiões de origem dos escravizados africanos**, ver o levantamento histórico do IBGE: Desembarque estimado de escravos africanos no Brasil, por procedência regional – períodos de 1701-1710 a 1801-1810. Disponível em: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2007. 232 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6687.pdf>. Acesso em: 2 set. 2025.

⁴⁶ Estima-se um número total de 43.600 viagens com o objetivo de obter cativos. *Vide: Methodology - The SlaveVoyages website*.

⁴⁷ Os dados sobre a mortalidade da tripulação cativa gravitam em torno de 748.450, uma vez que a diferença de desembarcados é de 5.099.816 entre Portugal e Brasil. *Vide: Trans-Atlantic Slave Trade – Database*.

⁴⁸ Data de 1866 a última viagem negreira transatlântica documentada que chega às Américas. *Vide: Trans-Atlantic Slave Trade – Database*.

⁴⁹ Informações disponíveis em *Methodology - The SlaveVoyages website*.

Pernambuco, o maior reduto de escravizados do século XVII. Palmares teve grande ascensão durante as invasões holandesas, entre 1630 e 1654.

Como o sistema econômico era sustentado pelo escravismo, existia forte oposição à formação dos quilombos. Destaca-se a carta do padre Antônio Vieira⁵⁰, datada de 2 de julho de 1691, dirigida a Roque Monteiro Paim⁵¹, em que o religioso se posiciona favoravelmente à destruição de Palmares. Na correspondência, Vieira rejeita a proposta de acordo feita por um padre italiano após repetidas derrotas da Coroa, alertando para o risco de expansão dos quilombos:

(...) Porém esta mesma liberdade assim considerada seria a total destruição do Brasil, porque conhecendo os demais negros que por este meio tinham conseguido o ficar livres, cada cidade, cada vila, cada lugar, cada engenho seriam logo outros tantos palmares, fugindo e passando-se aos matos com todo o se cabedal, que não é outro mais que o próprio corpo (VIEIRA, 1691. Grifo nosso)⁵².

Esse discurso evidencia o temor colonial quanto à propagação das comunidades de escravizados fugidos, que representavam uma ameaça direta à ordem escravista.

Palmares durou quase cem anos, e quatro anos após sua destruição, em 28 de janeiro de 1698, D. Pedro II enviou carta régia ao Governador de Pernambuco, Caetano de Melo de Castro, autorizando o fracionamento da área antes ocupada pelos escravizados fugitivos, com a doação das terras em sesmarias a oficiais e soldados que participaram da conquista, respeitando as patentes destes⁵³. A carta também determinava que uma porção das terras fosse reservada para aldeamentos indígenas⁵⁴.

⁵⁰ Vide: VIEIRA, Padre Antônio. **Carta de Vieira a Roque Monteiro Paim**. 1691. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=5051265&forceview=1>. Acesso em: 22 mar. 2024.

⁵¹ A carta é endereçada ao Comendador de Santa Maria de Campanhã, no bispado do Porto, da Ordem de Cristo, doutor em Direito Civil pela Universidade de Coimbra, secretário de Estado, do expediente e mercês do rei D. Pedro II, e seu grande válido; senhor da Honra de Alva, da Vila do Cano, dos Reguengos de Agrela e Maia; conselheiro da fazenda de capa e espada; desembargador extravagante da Casa da Suplicação, entre outros cargos. Nasceu em Lisboa em 25 de maio de 1643 e faleceu em 24 de junho de 1706. Era filho de Rodrigo Fernandes Monteiro, desembargador do Paço, juiz de inconfidência e coutadas do rei, e de sua esposa, D. Constança Paim.

⁵² “Os mocambos de Palmares foram silenciados à força, numa ofensiva final em 1694 que durou pouco menos de um mês. Zumbi foi morto em uma emboscada em 1695 e mesmo que as autoridades coloniais tenham considerado finalmente extinto o quilombo dos Palmares, há notícias de quilombolas naquela região até pelo menos o primeiro quartel do século XVIII” (LARA, 2000, p. 46).

⁵³ Sobre vide a “Tabela das Ordens Régias Complementares” disponível na Plataforma SILB, base de dados contendo informações das sesmarias concedidas pela Coroa portuguesa no mundo atlântico. Disponível em: <http://plataformasilb.cchla.ufrn.br/legislacao>. Acesso em: 29 de jun. 2024.

⁵⁴ “O aldeamento indígena é a realização do projeto colonial de ocupação do território, de reserva de mão de obra e de aculturação dos índios. Na segunda metade do século XVI, a política de aldeamentos esteve associada à ação dos jesuítas. A ação missionária consistia no deslocamento, também chamado descimento, de índios de seu território para aldeias jesuíticas no litoral, sedentarização dos índios por meio do trabalho agrícola, adoção de “costumes cristãos”, dentre os quais o uso da chamada língua geral e o abandono do idioma nativo. Outras ordens

O historiador Flávio Gomes (2023) ressalta que a relação entre indígenas e quilombolas foi marcada por tensões e conflitos, pois a presença de quilombos em determinadas áreas atraía a repressão colonial para aquelas regiões⁵⁵. Já sobre o elemento servil no Brasil, Emília Viotti da Costa é categórica: desde o início da colonização “não houve dúvidas sobre o status do africano: ele havia sido importado para ser escravo” (1999, p. 353). E, no caso dos descendentes, acrescenta a autora, não havia discussão sobre sua condição - nascidos sob a escravidão, escravos seriam.

Nesse cenário, a ordem dos jesuítas tornou-se expressiva proprietária de cativos. Gentili observa que, após a dissolução da Companhia de Jesus em 1733 por ordem do Papa Clemente XIV, todos os bens da ordem foram incorporados à Coroa portuguesa, incluindo a Fazenda de Santa Cruz, no Rio de Janeiro, que possuía cerca de 1.347 escravizados (2006, p. 166). Varela (2005, p. 79) interpreta essa dinâmica destacando que o escravizado constituía categoria econômica fundamental, de modo que a propriedade de escravos se sobrepunha à mera posse de terras. Nos primórdios da colonização, o valor da terra só se realizava quando atrelado à extração de riquezas, como o ouro - cuja exploração sistemática apenas se consolidaria no século XVIII.

As cartas de Nóbrega já revelam que o escravizado era o instrumento de produção da Colônia. Para Viotti da Costa, “os escravos representavam tanto capital como trabalho, e sua posse conferia status ao senhor” (1999, p. 353). A centralidade do cativo sobre a terra converge com a análise de Vianna, ao examinar os requisitos impostos aos pretendentes às sesmarias:

Dahi, o principio colonial de só se concederem terras em sesmarias ás pessoas que possuam meios para realizar a exploração dellas e fundar engenhos. Os requerentes das sesmarias têm, por isso, o cuidado de allegar que são homens de posses. Cada um dos pretendentes se justifica dizendo que "hé home de muita posse e familia", ou que "hé home de posse assim da gente como de criasões q 'ha um morador san pertensentes ", ou que "tem muita fabriquia de guado de toda a sorte e escravos como qualquer morador" [SIC] (VIANNA, 1938, P. 71. Grifo nosso).

religiosas – capuchinhos, carmelitas, franciscanos, mercedários - também se utilizaram dessa prática de subjugação dos índios. Uma vez deslocados das suas aldeias de origem, os índios eram doutrinados nos mistérios da fé, batizados com nomes cristãos e colocados à disposição da Coroa e dos colonos para prestação de serviços” (BRASIL, Arquivo Nacional, 2022).

⁵⁵ Isso não significa que os indígenas foram imunes à violência colonial. Com a chegada da família real ao Brasil, há registro de uma Carta Régia, datada de 13 de maio de 1808, que, visando proteger os proprietários de terras em Minas Gerais, ordena fazer guerra contra os indígenas botocudos, nos seguintes termos: “deveis considerar como principiada contra estes Indios antropophagos uma guerra offensiva que continuareis sempre em todos os annos nas estações seccas e que não terá fim, senão quando tiverdes a felicidade de vos senhorear de suas habitações e de os capacitar da superioridade das minhas reaes armas de maneira tal que movidos do justo terror das mesmas, peçam a paz e sujeitando-se ao doce jugo das leis e promettendo viver em sociedade, possam vir a ser vassallos uteis, como ja o são as immensas variedades de Indios que nestes meus vastos Estados do Brazil se acham aldeados e gozam da felicidade que é consequencia necessaria do estado social” [sic].

Depreende-se, assim, que o elemento servil era condição intrínseca ao pleito sesmarial: cultivar a terra significava dispor de recursos para manter escravos. Varela (2005, p. 82-83) reforça esse ponto ao destacar instrumentos normativos que explicitavam essa exigência, como o Alvará de 8 de dezembro de 1590, o Relatório do Marquês de Lavradio de 19 de junho de 1779, a Carta de 1753 e o Alvará de 5 de outubro de 1795. Além disso, estudos de Helen Osório identificam, nos requerimentos de concessão, a recorrência do argumento da posse de escravos como legitimador do pedido.

Esse traço é compreendido por Lima (1988, p. 41) como expressão de um dominialismo preponderante, posterior ao “rompimento”⁵⁶ com as Ordenações, já que os beneficiados pela “doação de domínios régios” eram candidatos a latifúndios, cujo título derivava mais do poder sobre a terra do que da efetiva ocupação material. Na mesma direção, Celso Furtado (2005)⁵⁷ observa que favores especiais foram concedidos àqueles que instalaram engenhos, tais como isenções tributárias, garantias contra penhoras de instrumentos de produção, honrarias e títulos. Tratava-se de um empreendimento de altos custos, que conferia distinção social:

Esta cultura exige grandes cabedades, porque cultura industrial, com complicado e dispendioso beneficiamento. E', por isso, a cultura distintiva da nobreza da terra, aquella que assignala ao senhor de latifundios uma situação aristocratica: - "Bem se pode estimar no Brasil - diz um chronista do III seculo - o ser senhor de engenho, quanto proporcionalmente se estimam os títulos entre os fidalgos do Reino" [sic] (VIANNA, 1938, p. 73).

A produção açucareira, portanto, foi a forma econômica por excelência através da qual a metrópole inseriu o Brasil no mercado mundial. Como assinala Lígia Silva (1996, p. 46), não foi o regime jurídico da sesmaria, em si, que determinou o latifúndio, mas o modelo de empreendimento econômico - latifundiário, monocultor e escravista - que moldou a própria forma de cultivo e a organização territorial da Colônia.

Assim, as maiores dificuldades iniciais da colonização adivinham da escassez de mão de obra para o modelo que se pretendia implantar. O aproveitamento do indígena escravizado, em que aparentemente se baseavam os planos originais, mostrou-se inviável na escala exigida

⁵⁶ A expressão “rompimento” refere-se ao Regimento que, em 1548, alçou Tomé de Souza ao posto de Governador-Geral do Brasil, marco de transformação na legislação sesmarial sob a influência do meio colonial. Importa lembrar que as Ordenações Filipinas, promulgadas em 1603, permaneceram em vigor no Brasil até 1917, quando foram substituídas pelo Código Civil de 1916.

⁵⁷ Para uma leitura que revisita e problematiza algumas das teses centrais da obra seminal de Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, recomenda-se o livro *Dialogando com Celso Furtado: ensaios sobre a questão da mão de obra, o subdesenvolvimento e as desigualdades raciais na formação econômica do Brasil*, de Elias de Oliveira Sampaio (2019).

pelos engenhos de açúcar. Como sintetiza Celso Furtado, “sem escravos os colonos não se podem sustentar na terra”, pois a alternativa de comunidades livres voltadas ao autoconsumo dependeria de uma imigração organizada em bases distintas daquelas promovidas pela Coroa (2005, p. 48-49).

O projeto colonizador português do século XVI, vinculado à grande lavoura açucareira, consolidou-se, portanto, sobre a mão de obra compulsória africana⁵⁸. Há, desde a formação do Brasil, uma conjugação estrutural entre regime fundiário e escravismo. Oliveira Vianna registra esse vínculo ao afirmar que a grande propriedade e a grande cultura - o engenho - demandavam necessariamente o trabalho cativo: “num paiz despovoado e novo, onde, a princípio, o homem da plebe, o trabalhador braçal rareia, é impossível a grande cultura por meio do trabalho livre. O serviço dos engenhos absorve uma quantidade enorme de braços trabalhadores” [sic] (1938, p. 83).

A escravidão, entretanto, não se restringiu à produção açucareira. A “oniprodutividade” dos domínios rurais impunha aos senhores de engenho a organização de numeroso corpo de trabalhadores. Como conclui Vianna, “esse numeroso operariado, não podendo constituir-se com os elementos da população livre, é a escravidão que vae fornecer” [sic] (1938, p. 84). Tal contingente de cativos também alimentou práticas de resistência, como as formações de mocambos e quilombos. Lara (2000, p. 46) ressalta que a repressão a essas comunidades iniciou-se por meio de iniciativas privadas dos senhores e, posteriormente, foi incorporada pelas autoridades coloniais e metropolitanas.

Nesse contexto, a definição jurídica de quilombo enfatizou desde cedo a ocupação coletiva e ilegal da terra por escravizados fugidos. É o que se verifica na resposta de D. João V, em 2 de dezembro de 1740, à Consulta do Conselho Ultramarino⁵⁹, segundo a qual quilombo ou mocambo era “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões nele”⁶⁰.

Paralelamente, as transformações jurídicas do regime fundiário, desde Tomé de Souza, moldaram-se lentamente para atender às necessidades da empresa açucareira. Como observa Varela (2005, p. 104), as cláusulas que determinavam as condicionantes da propriedade

⁵⁸ “Os africanos foram trazidos ao Brasil exatamente pelas mesmas razões que os introduziram em outras áreas do Novo Mundo. Onde quer que a economia estivesse organizada para suprir o mercado internacional com matérias-primas e sempre que houvesse dificuldade para recrutar trabalho nativo, os africanos forneceram o trabalho necessário. Existiu uma precisa correlação entre a acumulação de capital e o uso de escravos africanos. Onde o capital não se acumulou, os colonos recorreram ao trabalho indígena” (COSTA, 1999, p. 352).

⁵⁹ Não foi localizado o documento original da resposta régia à consulta do Conselho Ultramarino.

⁶⁰ VAZ, Beatriz Accioly. **Quilombo**. In: **Dicionário do Patrimônio Cultural**. Verbete. IPHAN, [s.d.]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/81/quilombo>. Acesso em: 07 jul. 2024.

sesmarial variavam de acordo com as exigências econômicas de cada região. Apesar disso, abundam registros de reclamações de autoridades coloniais sobre a burla à legislação fundiária, com concessões que excediam os limites legais e inviabilizavam o cultivo⁶¹.

As fragilidades administrativas da Coroa também abriram espaço para práticas informais de ocupação. Ruy Lima (1988) observa que, embora o regime oficial fosse o de sesmarias, a apropriação privada da terra se deu sobretudo pela ocupação direta de áreas da Coroa. Dados da plataforma **S.I.L.B. (Sesmarias do Império Luso-brasileiro)** confirmam essa informalidade: quase 16 mil cartas foram concedidas na América portuguesa, mas a maioria não chegou a ser confirmada pelo rei.

As tentativas de ordenar esse quadro foram infrutíferas. Conflitos envolvendo medição e demarcação de terras eram frequentes, agravados pelo Decreto de 25 de novembro de 1808, que permitiu concessões a estrangeiros. O Alvará de 25 de janeiro de 1809 buscou impor maior rigor, proibindo confirmações de cartas sem prévia medição e demarcação judicial. Ainda assim, a insegurança fundiária permaneceu, culminando na Resolução de 17 de julho de 1822, que extinguiu o regime de sesmarias e inaugurou o período das posses - sancionando um fato consumado.

O fim das sesmarias coincidiu com a independência política. Contudo, a ruptura não alterou a base produtiva colonial: a escravidão. Paradoxalmente, após 1822, o Brasil tornou-se ainda mais escravista, registrando o maior volume de importação de africanos de sua história - mais de 1,2 milhão de pessoas⁶². Como ressaltam Eltis e Richardson (2015), mesmo depois da independência, muitos navios negreiros que abasteciam o Brasil continuaram a ostentar a bandeira portuguesa, confirmando a centralidade desse tráfico na economia imperial⁶³.

Lígia Silva (1996, p. 74) conclui que a tentativa de organizar a ocupação territorial fracassou justamente porque se mantiveram intocados os pilares coloniais: o latifúndio monocultor e o escravismo. Ao mesmo tempo, a persistência do “elemento servil” assegurava a disponibilidade de terras, já que os cativos estavam excluídos de qualquer possibilidade de requerê-las.

⁶¹ Vide a **Tabela das Ordens Régias Complementares**, disponível na Plataforma SILB, base de dados sobre as sesmarias concedidas pela Coroa portuguesa no mundo atlântico. Disponível em: <http://plataformasilb.cchla.ufrn.br/legislacao>. Acesso em: 29 jun. 2024.

⁶² Vide: **Trans-Atlantic Slave Trade - Database**. Entre 1801 e 1825, foram embarcados 1.160.601 cativos; entre 1826 e 1850, o número atingiu 1.299.969. Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

⁶³ Vide: COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. 6. ed. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1999. p. 191.

Em que pese essa realidade estrutural, não se pode ignorar a existência de vozes influentes que, ainda no início do Império, propuseram alternativas. É o caso de José Bonifácio de Andrada e Silva, deputado da Constituinte de 1823 e figura central do processo de Independência, que elaborou a **Representação à Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura**. Nesse texto, propunha medidas como a abolição gradual do tráfico, a concessão de pequenas sesmarias a libertos e a extinção paulatina da escravidão. Embora não tenha sido discutido em razão da dissolução da Constituinte, a obra - publicada em Paris em 1825 e reimpressa diversas vezes - evidencia que havia projetos alternativos ao escravismo, inclusive formulados por setores da elite política. A permanência, contudo, da ordem fundiária colonial e escravocrata revela a força dos interesses que sustentaram a base econômica e social do Brasil independente, condicionando os rumos do regime de terras e a desigualdade no acesso à propriedade.

Nesse contexto, com a extinção do regime sesmarial pela Resolução de 1822 e a não implementação de projetos reformistas como o de José Bonifácio, instaurou-se no Brasil o período das posses. Entre 1822 e 1850, a ocupação da terra passou a se dar, em larga medida, sem titulação formal, num cenário em que se aprofundavam tanto a escravidão quanto a concentração fundiária - dinâmica que será examinada no próximo subtópico.

1.2. Posse e Transição Imperial (1822 - 1850): Ocupação Sem Titulação Formal

Após o período colonial, inaugura-se, no primeiro estágio do Brasil Império, o curto período do **Regime de Posse (1822 - 1850)**. Com a Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, chega ao fim a política de distribuição de terras por meio das sesmarias, vigente por mais de três séculos. Essa resolução decorreu de requerimento formulado por Manoel José dos Reis, posseiro que vivia há mais de vinte anos com sua família em terras não tituladas, buscando proteção judicial contra a ameaça de inclusão de sua área em nova concessão sesmarial.

O caso de Manoel evidencia como a ausência de um sistema registral imobiliário constituía a origem de inúmeros conflitos fundiários desde as capitanias hereditárias⁶⁴. Buscando proteção judicial diante da desordem administrativa, o requerente demonstrava a dificuldade em obter segurança jurídica na ocupação da terra. Ressalte-se que o “registro de

⁶⁴ Na própria distribuição das capitanias de **São Vicente** e de **Santo Amaro** ao comandante da esquadra, Martim Afonso de Sousa, e ao autor do Roteiro da expedição, Pero Lopes de Sousa, as informações geográficas obtidas foram tão incertas e confusas que originaram intermináveis demandas judiciais entre os herdeiros desses dois navegadores, causando-lhes dificuldades e prejudicando enormemente o desenvolvimento da colônia” (LUÍS, 2004, p. 69-70).

imóveis”, com efeito apenas declarativo, surgiria no Brasil somente com a Lei nº 1.237, de setembro de 1864, que reformava a legislação hipotecária de 1843 e estabelecia as bases do crédito real. Até então, a posse permanecia desprovida de instrumentos institucionais de regularização, o que explica o recurso frequente à via judicial como tentativa de estabilizar direitos fundiários.

Convém lembrar que, após a Independência⁶⁵, as terras antes pertencentes à Coroa portuguesa passaram ao domínio do Império, integrando o patrimônio público, exceto aquelas declaradas de domínio particular. Desde 1500, portanto, as terras brasileiras jamais foram consideradas *res nullius*⁶⁶, mas sim bens públicos, vinculados primeiro à Coroa e, depois, ao Estado imperial.

No caso concreto, a Mesa do Desembargo do Paço decidiu manter Manoel Reis na posse das terras cultivadas, ao mesmo tempo em que suspendeu todas as novas concessões sesmarias até a convocação da Assembleia Constituinte:

RESOLUÇÃO Nº 76 – REINO – DE CONSULTA DA MESA DO
DESEMBARGO DO PAÇO DE 17 DE JULHO DE 1822

Fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado e suspenderam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa.

(Com rubrica de S. A. Real o Príncipe Regente, José Bonifácio de Andrada e Silva) (BRASIL, 2007, p. 44, grifo nosso).

Lígia Silva (1996, p. 66) observa que, diante do aumento dos embaraços entre sesmeiros e posseiros, as autoridades passaram a reconhecer, na prática, a existência destes últimos,

⁶⁵ Brasil nasceu sob a pressão do que figurou como o segundo maior grupo nacional de traficantes de escravos, os britânicos. “A Inglaterra exigia o fim do tráfico como condição do reconhecimento diplomático da independência. Foi forçado a assinar o tratado de 1826 pelo qual o tráfico era considerado pirataria três anos após a ratificação (que se deu em 1827) e que também o obrigava a aceitar os termos dos tratados de 1815 e 1817” (CARVALHO, 2008, p. 294).

⁶⁶ Não se desconhece que a expressão *res nullius* (“terra de ninguém”) foi tema de intensos debates entre juristas e políticos, sobretudo no período republicano, quando se discutia a origem do domínio das terras brasileiras. Uma primeira corrente defendia a existência do **domínio eminente da Coroa Portuguesa**, do qual derivava a propriedade particular a partir das concessões de sesmarias. Nessa perspectiva, o domínio eminente teria sido transferido da Coroa portuguesa à Coroa brasileira, e desta ao Estado republicano, sob a forma de domínio público - interpretação que nos parece mais adequada, inclusive a partir da Lei de Terras de 1850 (cf. LIMA, 1988; VARELA, 2005; TRECCANI, 2019). Já uma segunda corrente sustentava que as normas referentes à propriedade particular provinham dos preceitos do direito romano, de modo que o domínio eminente nunca teria existido para a Coroa portuguesa, “sendo o rei de Portugal apenas o administrador das terras que pertenciam ao Mestrado de Cristo. Em consequência, uma vez o país independente, as terras que não estivessem no domínio particular eram terras vagas, não submetidas a nenhum domínio especial do Estado. Podiam, portanto, ser objeto de apropriação por qualquer um” (SILVA, 1996, p. 31-32).

estimulando-os a legalizar sua situação. Tratava-se de um reconhecimento paulatino da posse como forma de aquisição de domínio, amparada pela Lei da Boa Razão.

Nessa mesma linha, Ruy Lima (1988, p. 51) explica que, antes mesmo dessa determinação judicial, o apoderamento e cultivo de terras devolutas⁶⁷ já se consolidava como prática corrente entre os colonizadores. A ocupação, inicialmente vista como arranjo dos colonos humildes que não tinham acesso às concessões oficiais, ganhou tamanha difusão que passou a ser reconhecida como modo legítimo de aquisição de domínio, funcionando primeiro de forma paralela e, depois, em substituição ao desvirtuado regime de sesmarias⁶⁸.

Tratando da situação jurídica dos posseiros nesse período, Ruy Cirne Lima conjectura que, na ausência de lei expressa sobre o regime fundiário ao longo do lapso de vinte e oito anos entre a extinção das sesmarias e a promulgação da Lei de Terras, a instituição da posse, fundada na cultura efetiva, se consolidou consuetudinariamente (LIMA, 1988, p. 54). Assim, antes da Lei de 1850, era admitida a usucapião de terras públicas pelo cultivo, uma vez que as terras não entregues em sesmarias pertenciam à Coroa portuguesa e, posteriormente, ao Império brasileiro. É a opinião de Lafayette: “Antes da citada lei (Lei de 1850) vigorava o costume de adquirirem-se por ocupação (posse era o termo consagrado) as terras devolutas... A dita lei aboliu aquelle costume” (apud LIMA, 1988, p. 54).

Tratar-se-ia, portanto, de aquisição de domínio estabelecida pelo costume, argumento sustentado pelo jurista com base na **Lei da Boa Razão**, de 18 de agosto de 1769⁶⁹, segundo a qual apenas se considerava costume válido aquele que fosse longamente usado (mais de cem anos), conforme à boa razão e não contrário às leis do Reino. O próprio Lima recorre ao Alvará de 5 de janeiro de 1785 para demonstrar que a aquisição da propriedade pelo cultivo se tratava de costume “conforme à boa razão”, visto que a concessão das sesmarias tinha justamente como

⁶⁷ “O sentido original do termo devoluto era ‘devolvido ao senhor original’. Terra doada ou apropriada, não sendo aproveitada, retornava ao senhor de origem, isto é, à Coroa portuguesa. Na acepção estrita do termo, as terras devolutas na colônia seriam aquelas que doadas de sesmarias e não aproveitadas retornavam à Coroa. Com o passar do tempo, as cartas de doação passaram a chamar toda e qualquer terra desocupada, não aproveitada, vaga, de devoluta; assim consagrou-se no linguajar oficial e extra-oficial, devoluto como sinônimo de vago” (SILVA, 1006, p. 39). Mais à frente, no subtópico “1.3” o trabalho traz a definição legal de Terras Devolutas, a partir da Lei de Terras de 1850, em seu artigo 3º, já no contexto do Brasil Imperial.

⁶⁸ “Ocupação é o termo, diz Lacerda de Almeida, tanto mais que a Lei de 1850 e o regulamento de 1854, que posteriormente dispuseram sobre a matéria – “falam claramente de Ocupação, que era, de facto o que occorria”. Opina neste sentido, de resto, a maioria dos escritores, antigos e modernos. Assim, Lafayette e Carlos de Carvalho, Azevedo Marques e José Eduardo da Fonseca. Parece-nos, porém, que a ocupação, de que, no caso, se trata, não é a occupatio romana, na sua forma clássica. Segundo o Princípio romano, o só apossamento da coisa pelo ocupante justifica a aquisição do domínio” (LIMA, 1988, p. 51-52). No entanto, continua o autor, que no próprio direito romano é encontrado institutos a que as cláusulas de cultivos se afiguram essenciais, “entre eles, a prescrição bienal, a favor do cultivador e condicionada pela cultura, estabelecida pela L. 8, tit. LVIII, “*de omni agro deserto*”, Cod., liv. XI. Lembra Maynz que se lhe dê o nome de usucapião *pro deserto*” (LIMA, 1988, p. 52).

⁶⁹ Sobre o costume da posse preencher alguns requisitos da Lei da Boa Razão, vide página 67 de SILVA, Lígia Osorio. **Terras Devolutas e Latifúndio**: efeitos da lei de 1850. São Paulo: Unicamp, 1996. 373 p.

escopo o aproveitamento produtivo da terra. O autor também rememora o precedente português do “**Direito de fogo morto**”, pelo qual o direito do senhorio não se sobrepunha ao do colono que transformava terra inculta em produtiva.

Quanto ao requisito da não contrariedade às leis, poder-se-ia sustentar, em princípio, que a ocupação não preenchia essa condição, já que a legislação dispunha que a distribuição de terras no Brasil se dava unicamente por meio de sesmarias. Entretanto, como ressalta Carlos Fernando Mathias de Souza (2019), esse requisito deve ser relativizado, “cum grano salis”, tendo em vista a existência de **costumes contra legem**⁷⁰, praticados em decorrência das próprias contingências das colônias. O próprio Lima reforça esse ponto ao indicar disposições legais que pressupunham a existência desse costume, como a Provisão de 14 de março de 1822, a qual determinava que as medições e demarcações de sesmarias não prejudicassem “quaisquer possuidores, que tenham efectivas culturas no terreno, porquanto devem eles ser conservados nas suas posses, bastando para título as reaes ordens, porque as mesmas posses prevaleçam às sesmarias posteriormente concedidas” (LIMA, 1988, p. 57).

Assim, conclui o autor, a aquisição de terras devolutas pela “posse com cultura efetiva” tornou-se verdadeiro costume jurídico, “com foros de cidadania em nosso direito positivo” (LIMA, 1988, p. 57). Para explicar essa livre apropriação, Lima cita Lacerda de Almeida (1908, p. 124 apud LIMA, 1988, p. 57), que distinguia entre “propriedade do Estado e jurisdição que compete ao Estado”, e menciona ainda a observação de Coglioto, segundo a qual, enquanto vigorasse a propriedade individual, o Estado não teria sobre o território um domínio eminente de caráter privado - percepção que, para Lima, traduzia o “instinto jurídico” do colono.

Esse instinto remete à própria lógica da colonização, já que, desde as Capitanias, a Coroa portuguesa buscava o empenho privado para viabilizar a ocupação: “...desde o início, a Coroa lusa necessitou do empenho de particulares para dar vulto à ocupação e transformação do espaço” (FERNANDES, 2014, p. 23)⁷¹. Na leitura de Lima, “os reis adquiriam, pela conquista, o direito de distribuir as terras conquistadas entre os seus vassalos; não porém, o domínio delas” (LIMA, 1988, p. 57). A “ficção da propriedade estatal”, portanto, teria sido superada pelas condições econômicas e pelo regime fundiário que pressionava o colono, levando-o a repartir

⁷⁰ “Encontrava-se precedente na legislação portuguesa – o direito de fogo morto – e na tradição romana, mas era contrária ao espírito das leis do reino, que dispunham que as terras deviam ser adquiridas unicamente por concessões sesmarias. Os juristas do século XVIII, entretanto, acharam esse último requisito dispensável” (SILVA, 1996, p. 67).

⁷¹ Prefácio escrito por Eunícia Barros Barcelos Fernandes em SOUSA, Gabriel Soares de. **Tratado descritivo do Brasil 1587**. Rio de Janeiro: Fundação Darcy Ribeiro, 2014. 462 p. (Coleção biblioteca básica brasileira). Disponível em: <https://fundar.org.br/wp-content/uploads/2021/06/tratado-descritivo-do-brasil-em-1587.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

individualmente as terras devolutas mediante ocupação. O investimento na posse se materializava no cultivo, na expectativa de que esta fosse convertida em propriedade.

Se, antes da extinção das sesmarias, a ocupação era o “arranjo do colono humilde” sem acesso às concessões da metrópole, “depois de 1822, as posses passam a abranger fazendas inteiras e léguas a fio” (LIMA, 1988, p. 58). Diante da ausência de instrumentos de legalidade fundiária, o costume da pequena posse acabou deturpado: “Extinto o regime das sesmarias, a posse começa a servir-lhe de veículo, e - força é dizê-lo - qualquer sistema territorial lhe teria servido para o mesmo fim. Mais uma vez, no entanto, a prática andava divorciada da lei, ou, melhor, no caso, do costume. As compras e vendas dessas posses, manifestamente irregulares, não obstante, rapidamente se multiplicavam. Na situação econômica dos posseiros, paralelamente, se computava o seu valor venal. Uma ordem extensíssima de relações econômicas e sociais, assim, a pouco e pouco, se estabeleceu, à sombra desse abuso” (LIMA, 1988, p. 58).

Esse ponto é central para romper com a leitura simplista de causa e efeito entre sesmarias e latifúndios. Como o próprio Lima afirma, “qualquer sistema territorial lhe teria servido para o mesmo fim”, evidenciando que o latifúndio não é resultado mecânico da legislação sesmarial, mas produto da dinâmica do sistema colonial (VARELA, 2005, p. 89). Nesse mesmo sentido, Helen Osório (1993 *apud* VARELA, 2005, p. 89) sustenta que **a dinâmica da apropriação de terras não pode ser compreendida apenas pelas regras jurídicas, mas pelos embates entre forças sociais em conflito**. Para Varela (2005, p. 91), o quadro fundiário foi “resultado direto da estrutura de produção agrícola”, e Lígia Silva converge ao afirmar que “não é de todo correto atribuir ao sesmarialismo a causa principal do latifúndio brasileiro”, uma vez que suas dificuldades práticas decorrem, sobretudo, das “condicionantes históricas da colonização” (SILVA, 1996, p. 399).

Para Lígia Silva (1996, p. 60), nas áreas de agricultura a posse também assumiu feição de latifúndio, decorrente das mesmas condições de descontrole que marcaram as sesmarias, de modo que o limite das posses era dado pelo próprio posseiro. Retomando, percebe-se que, embora a pequena propriedade agrícola no contexto colonial tenha surgido da necessidade e da “ausência de providência administrativa sobre a sorte do colono livre” (LIMA, 1988, p. 51), é no âmbito jurídico que se consolida o reconhecimento dessa realidade fática. A “sentença” da Mesa do Desembargo do Paço reconheceu a posse como **situação de fato**, em oposição à abstração do instituto sesmarial, segundo o qual o cultivo só se legitimava após o recebimento de carta de sesmaria.

A Resolução de 17 de julho de 1822, marco do início da livre ocupação das terras, foi confirmada pelo Imperador D. Pedro I por meio da **Provisão da Mesa do Desembargo do Paço de 22 de outubro de 1823**, e não pela Assembleia Geral Constituinte e Legislativa mencionada na própria Resolução.

Nº 154. Império. Provisão da Mesa do Desembargo do Paço.

Paço, 22 de outubro de 1823.

Proíbe concessão de sesmarias até que a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa regule esta matéria.

(...) hei por bem ordenar, muito positiva e terminantemente, a todas as juntas dos governos provisórios das províncias do Império que debaixo da mais estrita responsabilidade se abstenham de conceder sesmarias até que a mesma Assembléia Geral Constituinte e Legislativa regule esta matéria”.

(JUNQUEIRA, 1976, p.71. Grifo nosso).

A menção à Assembleia Geral na Resolução de 1822 remetia, na verdade, às Cortes Portuguesas constituídas em janeiro de 1821, no contexto da Revolução do Porto⁷². Contudo, com a Independência do Brasil em 7 de setembro de 1822, essa Assembleia não chegou a deliberar sobre o regime fundiário brasileiro. Por esse motivo, coube a D. Pedro I a confirmação, via Provisão, em outubro de 1823.

Poucos dias antes, entretanto, a **Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império brasileiro** havia aprovado a Lei de 20 de outubro de 1823, declarando em vigor toda a legislação que regia o Brasil até 25 de abril de 1821, bem como as normas promulgadas por D. Pedro como Regente e, depois, como Imperador.

LEI – DE 20 DE OUTUBRO DE 1823

Art. 1.o – As Ordenações, Leis, Regimentos, Alvarás, Decretos e Resoluções promulgadas pelos Reis de Portugal (...) e todas as que forem promulgadas (...) pelo Senhor D. Pedro de Alcântara (...) ficam em inteiro vigor na parte, em que não tiverem sido revogadas, para por ellas se regularem os negócios do interior deste Império, emquanto se não organizar um novo Código, ou não forem especialmente alteradas.

Imperador com Guarda (BRASIL, 1823, p.7 – 8. Grifo nosso).

Albenir Gonçalves (2014) observa que essa normativa demonstra que não houve abolição do regime sesmarial, mas apenas proibição de novas concessões. As regras das

⁷² Movimento que, dentre outras pautas, buscava a retomada da família real para Portugal e recolonizar o Brasil.

sesmarias continuaram em vigor, à luz do caput do artigo 1º da Lei de 1823, que remetia às Ordenações e demais diplomas até a elaboração de um novo código.

Nesse sentido, Keila Grinberg (2001, p. 11-12) identifica nessa lei a primeira menção à necessidade de elaboração de um **Código Civil brasileiro**, sendo certo que o documento determinava a vigência das Ordenações Filipinas e da legislação portuguesa e brasileira posterior até a edição do novo código - o que só se concretizou com o Código Civil de 1916.

Assim, para Gonçalves (2014), a Resolução de 17 de julho de 1822 não extinguiu o regime sesmarial, mas apenas inaugurou o período de livre ocupação das terras, conhecido como **período das posses** ou **período extralegal**, cujo fechamento efetivo se daria apenas com a promulgação da **Lei de Terras de 1850**.

Conclui-se que os empecilhos para a ocupação possessória, neste momento, não eram de ordem jurídica, mas resultavam dos próprios conflitos agrários entre colonos. Afinal, as posses, com a suspensão das sesmarias, deixaram de ser um instrumento restrito ao colono humilde e passaram a variar entre pequenas, médias e grandes extensões: “Depois de 1822, sobretudo - data da abolição das sesmarias -, as posses passam a abranger fazendas inteiras e léguas a fio” (LIMA, 1988, p. 58).

Diante da ausência administrativa e do vácuo legal, o costume da posse foi deturpado. Lima observa que, de forma irregular, ocorreram compras e vendas dessas posses: “Uma ordem extensíssima de relações econômicas e sociais, assim, a pouco e pouco, se estabeleceu, à sombra desse abuso” (LIMA, 1988, p. 58). Tratava-se de uma ordem extralegal abrangente, em que poucos fazendeiros contavam com a segurança jurídica de títulos ou registros formais. O fracasso da administração se revela justamente na sobreposição das ocupações aos títulos de concessão.

É nesse mesmo **período extralegal fundiário** que se outorga⁷³ a primeira e mais duradoura Constituição do Brasil, em 1824, única do período imperial e vigente por 65 anos. Inspirada no constitucionalismo inglês, a Carta previa:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a **propriedade**, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
(...)

⁷³ “Apoiado pelo Partido Português, constituído por ricos comerciantes portugueses e altos funcionários públicos, D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte em 1823 e impôs seu próprio projeto, que se tornou a primeira Constituição do Brasil. Apesar de aprovada por algumas Câmaras Municipais da confiança de D. Pedro I, essa Carta, datada de 25 de março de 1824 e contendo 179 artigos, é considerada pelos historiadores como uma imposição do imperador” (SENADO [s.d.]).

XXII. E' garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta **única exceção**, e dará as regras para se determinar a indemnização (IMPERIO DO BRAZIL, 1824. Grifo nosso).

O direito de propriedade era erigido, assim, como cláusula central de garantia. Contudo, sob essa mesma Constituição⁷⁴, o voto era restrito aos homens livres (não aos libertos)⁷⁵ e proprietários, o que reforça a exclusão social: no “período áureo da posse”, possuir propriedade tornava-se requisito de participação política. Escravizados e libertos permaneciam alijados do sistema. Como observa Emília Viotti da Costa, o status do africano desde sua chegada sempre foi de escravo, e quanto aos libertos, “ninguém debatia a posição dos negros livres na sociedade” (1999, p. 354).

Essa contradição é notória: ao mesmo tempo que a Constituição de 1824 afirmava a inviolabilidade dos direitos civis e políticos, mantinha em vigor a escravidão, revelando a força do senhorio rural e da produção escravista na ordem imperial⁷⁶ - mesmo diante de indícios de que D. Pedro I simpatizava com ideias abolicionistas⁷⁷.

Somente vinte e seis anos após a Constituição, surgiu o instrumento normativo que buscou disciplinar de forma inequívoca as ocupações de terras devolutas: a **Lei de Terras de 1850**. O projeto entrou no Parlamento em 1843 e, após sete anos de debates intensos, foi aprovado sob a hegemonia de senadores e deputados senhores de terras (WESTIN, 2020). A Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, sancionada por D. Pedro II, foi a primeira lei agrária do Brasil independente. Seu marco inovador consistiu em vedar a aquisição de terras devolutas por simples ocupação ou doação, determinando que, dali em diante, a terra se tornasse mercadoria, só podendo ser adquirida mediante compra⁷⁸.

Ruy Lima assinala que a lei evitou “decretar uma expropriação em massa” das grandes posses, devido ao receio de efeitos imprevisíveis sobre a economia e a organização social. A

⁷⁴ De acordo com o art. 178 da primeira Constituição brasileira, só é considerado constitucional o que diz respeito aos poderes do Estado e aos direitos e garantias individuais: “Art. 178. É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos e individuais dos Cidadãos. Tudo o que não é Constitucional, póde ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias” [sic].

⁷⁵ Art. 94, inciso II, da Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Embora o texto constitucional tenha elencado os libertos como cidadãos (art. 6º, inciso I), estes não gozavam de direitos políticos.

⁷⁶ Essa contradição é analisada em: BUCK-MORSS, Susan. **Hegel e Haiti**. Novos Estudos: CEBRAP, São Paulo, v. 30, n. 90, p. 131-171, jul. 2011. Disponível em: <https://novosestudios.com.br/produto/edicao-90/>. Acesso em: 28 mar. 2024.

⁷⁷ Há um documento apócrifo, de autoria atribuída a Dom Pedro I e preservado no Museu Imperial de Petrópolis, no qual o monarca teria demonstrado simpatia à causa abolicionista. Sobre o tema, vide: GOMES, Laurentino. 1822. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010. 197 p.

⁷⁸ Com exceção para as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, que poderiam ser concedidas gratuitamente (art. 1º).

expectativa era que a formalização da legitimação, prevista no § 1º do art. 5º, permitisse a redução dos domínios: “comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha [sic]” (LIMA, 1988, p. 58).

Lígia Silva, no entanto, relativiza esse mecanismo. Para a autora, a resistência em demarcar e medir as terras não se devia apenas às despesas e ao pagamento de foros, mas ao padrão de ocupação estabelecido no Brasil, baseado em uma agricultura primitiva, que extenuava rapidamente o solo, sustentada pelo trabalho escravo e pela disponibilidade de terras a apropriar. Nessa lógica, manter as terras sem medição era conveniente, pois garantia a perpetuação da disponibilidade (SILVA, 1996, p. 69).

Nessa conjuntura, a continuidade do regime escravista impactava também o tratamento jurídico das comunidades formadas por escravizados fugidos. Maria Rocha (2005) observa que, sob o Regime da Posse, o conceito jurídico de quilombo recrudesciu. A Lei n. 236, de 20 de agosto de 1847, sancionada pelo presidente da Província do Maranhão, Joaquim Franco de Sá, reduziu o número mínimo de escravizados necessários para caracterizar um mocambo/quilombo em comparação à definição de D. João V de 1740: “Art. 12 – Reputa-se ha escravo aquilombado, logo que esteja no interior das matas, vizinho ou distante de qualquer estabelecimento, em reunião de dois ou mais com casa ou rancho”⁷⁹ (ROCHA, 2005, p. 2).

Ainda no âmbito das pressões externas, em 4 de setembro de 1850 foi promulgada a **Lei Eusébio de Queirós** (Lei nº 581), resultado direto das pressões britânicas⁸⁰, até então o segundo maior grupo nacional de traficantes de escravos⁸¹. A lei proibiu, com medidas repressivas, o tráfico⁸² de africanos para o Brasil.

Pressionados pela Grã-Bretanha, os grandes proprietários começaram a assimilar que o fim da escravidão não tardaria. Nesse contexto, a preocupação central passou a ser a ameaça de escassez de mão de obra⁸³. Daí decorria a importância atribuída à Lei de Terras, sobretudo às

⁷⁹ Apesar das buscas, não foi localizado o documento original na internet para fins de citação direta.

⁸⁰ Pressionado pela Inglaterra, o Império brasileiro passou a buscar soluções para a repressão do tráfico de africanos. Esse movimento político foi retratado pelos traficantes de escravos como uma afronta à soberania e à economia nacional. Vide capítulo 2, “A política da abolição: o rei contra os barões”, em: CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. 459 p.

⁸¹ Vide: Methodology – Cobertura do tráfico de escravos em **Slave Voyages**.

⁸² “Até 1850 não houve no Brasil qualquer corrente de opinião de alguma importância que fosse abertamente contra o tráfico. Quase todos os políticos reconheciam a obrigação moral e legal de terminá-lo, mas temiam as consequências econômicas da medida. (...) Ficava então o governo entre a cruz da violência e da pressão moral de um país estrangeiro e a espada do sentimento nacionalista, da força dos traficantes e dos interesses dos donos de escravos” (CARVALHO, 2008, p. 300).

⁸³ No Tópico 1.3 é esboçado uma crítica feita por Lígia Silva a trabalhos que reduzem as mudanças do regime da posse para o regime da Lei de Terras, exclusivamente relacionada à mão de obra.

penas previstas em seu artigo 2º contra novas ocupações - prisão e multa -, bem como às taxas impostas aos posseiros que buscavam obter títulos de seus terrenos. Essas medidas tinham a função de reforçar o contingente de trabalhadores cativos, evitando a consolidação da pequena propriedade autônoma, especialmente por parte dos outrora escravizados.

À medida que se aproximava o fim do período áureo das ocupações por posse, foi instituído o sistema de registro hipotecário no Brasil, criado pela Lei Orçamentária nº 317, de 21 de outubro de 1843, e regulamentado pelo Decreto nº 482, de 1846. Por força dessa legislação, não se vislumbrava qualquer perspectiva de que os escravizados pudessem se tornar proprietários; ao contrário, assegurava-se que fossem juridicamente instrumentalizados como bens, podendo ser oferecidos em garantia de hipotecas:

Art. 2º As hypothecas deverão ser registradas no Cartorio do Registro geral da Comarca onde forem situados os bens hypothecados. **Fica porêem exceptuada desta regra a hypotheca que recahir sobre escravos, a qual deverá ser registrada, no registro da Comarca em que residir o devedor** [sic] (IMPÉRIO DO BRASIL, 1846. Grifo nosso).

Em síntese, da proclamação da Independência até o ano de 1850, houve ampla ocupação do solo sem qualquer título. É nesse período que o Brasil aprofunda e reinventa a escravidão, impossibilitando que uma imensa quantidade de pessoas, reduzidas à condição jurídica de propriedade privada, tivesse acesso à terra e pudesse posteriormente legalizá-la. A condição desse contingente escravizado pode ser resumida em uma frase: **a propriedade não é proprietário, porque não dispõe da liberdade para adquiri-la e transferi-la livremente.**

Desse modo, enquanto o sistema jurídico reafirmava a condição de coisa dos escravizados, impossibilitando-lhes acesso à terra, consolidava-se a necessidade de disciplinar os espaços ocupados e os conflitos agrários crescentes. É nesse contexto que surge a **Lei de Terras de 1850**, marco normativo que redefiniu as formas jurídicas de acesso à propriedade e estruturou, de forma duradoura, a exclusão fundiária no Brasil.

1.3. Lei de Terras de 1850 no Brasil Imperial (1850 - 1889):

Duas semanas após a promulgação da Lei Eusébio de Queirós, que estabeleceu medidas repressivas contra o tráfico de escravizados - quantitativamente mais intenso entre 1822 e 1850 -, e que pôs fim ao regime de posse informal, surge o **Regime da Lei de Terras (1850–1889)**. A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, visava disciplinar matéria de altíssimo alcance social,

político e econômico ao tratar das terras devolutas do Império e dos requisitos de legitimação das posses já consolidadas (art. 5º)⁸⁴.

Em breve digressão, importa destacar que cem anos antes da Lei de Terras, o **Tratado de Madri (1750)**, assinado entre Portugal e Espanha, revogou o Tratado de Tordesilhas (1494) e instituiu o princípio da “legitimação de posse”. Com esse tratado, o Brasil assegurou a ocupação de regiões na Amazônia, no Sul e no Oeste do território. Introduzia-se, assim, um novo conceito de fronteira: em vez da autoridade papal como fonte de domínio, adotava-se a **doutrina do uti possidetis**, de inspiração romana⁸⁵, segundo a qual o domínio se reconhecia a partir da posse efetiva (LACERDA, 1960, p. 89)⁸⁶.

Encerrada a digressão, percebe-se a contradição: a primeira legislação fundiária brasileira, que elaborava os fundamentos jurídicos da propriedade moderna e inaugurava “um novo sistema de propriedade e uso da terra”⁸⁷, foi promulgada em uma sociedade escravocrata, na qual a escravidão ainda era o sustentáculo da economia nacional⁸⁸.

Para Lígia Silva, a **Lei de Terras** não apenas reorganizava juridicamente o acesso à terra, mas também complementava a Lei Eusébio de Queirós, no que se refere à substituição da mão de obra escravizada (1996, p. 14)⁸⁹. Essa leitura converge com o disposto no art. 18 da Lei de Terras, que autorizava uma política imigratória custeada pelo erário:

⁸⁴ Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes: (...). (IMPÉRIO DO BRASIL, 1850).

⁸⁵ “O recurso a regras de direito romano, deu a essa atitude os mais elevados foros de autoridade, uma vez que nada melhor era possível fazer-se naquele tempo. Usavam os romanos, desde os primeiros tempos da sistematização do seu direito o *uti possidetis*, que os proprietários ou *gentes* empregavam mesmo contra seus prepostos (...) e é bem sabido que entre eles as noções de propriedade e posse andavam bem unidas” (LACERDA, 1960, p. 89).

⁸⁶ As decisões do Tratado de Madri resultaram, entre 1753 e 1756, na chamada Guerra Guaranítica, conflito travado entre indígenas da tribo Guaraní - armados pelos jesuítas em resistência ao tratado - e as tropas portuguesas e espanholas, em disputa pelos limites territoriais dos domínios coloniais na América do Sul.

⁸⁷ Cf. MUELLER, Bernardo. **A evolução histórica dos direitos de propriedade sobre terras no Brasil e nos EUA**. 2012, p. 50.

⁸⁸ Sobre a diferença e a dependência econômica entre EUA e Brasil no tocante à escravidão, explica Emília Viotti da Costa: “Nos Estados Unidos, o capitalismo industrial promoveu novos grupos e criou novas necessidades, gerando deslocamentos, conflitos sociais e ansiedades que se traduziram em abolicionismo e antiabolicionismo. Mas, no Brasil, que estava à margem da revolução industrial, a elite conservou seu poder e apoiou unanimemente a escravidão pelo menos até 1870” (COSTA, 1999, p. 360).

⁸⁹ Destacamos a expressão “não apenas” porque, ao traçar um quadro geral das mudanças em curso do regime de posse para o regime da Lei de Terras, Lígia Silva critica trabalhos que enfatizam apenas a motivação ligada à substituição da mão de obra. Para a autora, esse foi um ponto extremamente relevante, mas não se pode esquecer outros fatores, como a necessidade de ordenar juridicamente a propriedade, que estava imbricada ao desenvolvimento do próprio Estado, “não sendo aceitável que a questão da apropriação territorial passasse ao largo da autoridade estabelecida” (SILVA, 1996, p. 91). Outro aspecto ressaltado por Silva é que somente com o reconhecimento da propriedade privada da terra “é que a classe dos proprietários de terras estaria em condições de se constituir, de fato e de direito” (SILVA, 1996, p. 91).

Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente **á custa do Thesouro** certo numero de **colonos livres para serem empregados**, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; **tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem** [sic] (IMPERIO DO BRAZIL, 1850. Grifo nosso).

Nesse contexto, José Gentili observa que já em 1824 iniciara-se uma corrente migratória de alemães para o Brasil, à qual se somaria, em 1875, a vinda dos italianos (2006, p. 17-18). Essa política imigratória prevista no artigo 18 da Lei de Terras dialogava diretamente com o ideal de substituir a mão de obra escravizada por trabalhadores livres europeus. Mais do que uma estratégia econômica, refletia também o pensamento científico e político da época, fundado em teorias raciais que sustentavam a suposta inferioridade dos negros. “Homens da Ciência” como **Silvio Romero** (1851-1914), da Escola de Direito de Recife⁹⁰, e **Nina Rodrigues** (1862-1906), da Faculdade de Medicina da Bahia⁹¹, expressavam a preocupação das elites com a identidade nacional, manifestando receios quanto à densidade demográfica de negros e mestiços⁹² e vinculando a imigração europeia ao projeto civilizatório então almejado.

Percebe-se, assim, que se tratava de uma política imperial, na medida em que envolvia despesas públicas para subsidiar a vinda de imigrantes - “á custa do Thesouro” [sic]⁹³. Em síntese, a venda de terras públicas financiaria a política imigratória, sobretudo voltada à economia cafeeira, em prejuízo dos libertos e daqueles ainda submetidos ao jugo da escravidão. Como observa Bernardo Mueller: “naturalmente, a possibilidade de se atrair imigrantes europeus para o Brasil envolvia a questão das regras a respeito da distribuição e do uso da terra” (2012, p. 50).

⁹⁰ Em **História da Literatura Brasileira** (1888), Sílvio Romero defende que a imigração europeia e o cruzamento racial levariam à prevalência dos brancos sobre os mestiços no Brasil.

⁹¹ Em **As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil** (1894), Nina Rodrigues analisa a população brasileira - índios, negros e mestiços - sob a ótica da psicologia criminal e da antropologia. Para o autor, o número de brancos tenderia a aumentar, enquanto indígenas e negros “puros” tenderiam a diminuir até desaparecer. Já os mestiços ocupariam posição intermediária, mas, em dado momento, também seriam assimilados à população branca.

⁹² Sobre esses autores, ver ainda: SCHWARCZ, Lília Moritz. Dois autores atormentados com o mundo tropical das raças mistas. **Folha de São Paulo**, Especial Brasil 500, São Paulo. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/zumbi_26.htm. Acesso em: 21 jul. 2024.

⁹³ Lúcia Silva, ao examinar a apropriação brasileira das teses formuladas pelo economista inglês Edward Wakefield sobre a política de terras, observa que “as elites brasileiras retiveram o aspecto de que era preciso pagar pela imigração de trabalhadores pobres, para trabalhar nas fazendas, uma vez que não se pudesse mais dispor dos escravos”. Contudo, enquanto para Wakefield a despesa deveria recair sobre o capitalista, no Brasil “a ideia era que o governo deveria fazê-lo” (SILVA, 1996, p. 104).

Nesse cenário, para Ruy Lima, a Lei de Terras de 1850 buscava corrigir os erros das antigas legislações de sesmarias, sendo “antes de tudo, uma errata” da situação anterior (1988, p. 64). O art. 4º é um dos exemplos mais evidentes dessa retificação:

Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, **embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas** (IMPERIO DO BRAZIL, 1850. Grifo nosso).

Essa exigência de confirmação das concessões evidenciava, segundo Lima, os erros das normas de administração pública, frutos de uma excessiva centralização pela metrópole portuguesa (1988, p. 65)⁹⁴.

A partir de 18 de setembro de 1850, a Lei nº 601 impôs uma única forma de aquisição de terras no Brasil: a compra. Estavam proibidas tanto novas ocupações quanto doações de terras públicas. **Por força do artigo 1º, instituiu-se um verdadeiro mercado de terras públicas:** “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”.

Da leitura dos artigos 1º e 4º da Lei de Terras, percebe-se que se trata de um instrumento normativo que, ao mesmo tempo em que resguardava situações pretéritas de posse, proibia novas ocorrências do fenômeno de ocupação de terras públicas.

Assim, se o primeiro artigo da lei demarcava a mudança moderna no modo de aquisição da propriedade, o artigo seguinte incumbia-se de fixar as sanções àqueles que desobedecessem sua determinação, inclusive às autoridades que se mostrassem morosas na apuração:

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.

⁹⁴ Em breve digressão, cabe mencionar um **contraponto à colonização centralizadora de Portugal**: o modelo adotado pela Coroa inglesa naquilo que viria a constituir os Estados Unidos da América. Nessa experiência, a Coroa “optou pela concessão de grandes áreas para companhias e indivíduos, formando as treze colônias”, responsáveis pela organização inicial do território e pela formação do país. Conforme observa Mueller, essa dinâmica de povoamento foi fundamental para a evolução do sistema proprietário estadunidense e para a valorização do uso da terra. “Ao deixar a colonização inicial nas mãos de proprietários e companhias, a Coroa incentivou um assentamento rápido, onde prevaleceram propriedades familiares de pequena extensão”. A pequena propriedade, por sua vez, fomentou o desenvolvimento de um mercado interno, atraindo mais imigrantes colonizadores e “fazendo com que a terra gradualmente passasse a ter valor nas áreas mais centrais”. A partir desse processo, conclui o autor, a lógica das doações de terras deixou de fazer sentido, abrindo espaço para a institucionalização da sua venda (MUELLER, 2012, p. 33 e 36).

Paragrapho unico. Os Juizes de Direito nas correições que fizerem na forma das leis e regulamentos, investigarão se as autoridades a quem compete o conhecimento destes delictos põem todo o cuidado em processal-os o punil-os, e farão effectiva a sua responsabilidade, impondo no caso de simples negligencia a multa de 50\$ a 200\$000 (IMPERIO DO BRAZIL, 1850. Grifo nosso).

Nesse ponto, mostra-se pertinente traçar uma breve comparação entre a política de terras adotada no Brasil, a partir de 1850, e a política implementada nos Estados Unidos, em 1862, pois o contraste auxilia na compreensão da particularidade da história fundiária brasileira⁹⁵.

Mueller (2012) observa que, desde os primórdios, o padrão de ocupação de terras nos Estados Unidos foi marcado pela pequena propriedade. Isso não significa a ausência de grandes latifúndios, mas revela que a estrutura predominante era baseada em propriedades familiares. No Brasil, ao contrário, “pelo tempo em que o processo de aumento do valor da terra e a definição das regras ocorreram, uma parcela significativa da terra já se encontrava nas mãos de poucos indivíduos, na forma de grandes latifúndios” (MUELLER, 2012, p. 52).

Enquanto a pequena propriedade se consolidava como traço distintivo da experiência estadunidense, no Brasil a Lei de Terras de 1850 instituiu barreiras à aquisição de terras pelo trabalhador livre, condicionando o acesso à compra. Conforme lembra Emília Costa, “o Homestead Act de 1862, nos Estados Unidos, doava terra a todos os que desejassem nela se instalar” (COSTA, 1999, p. 181).

O Homestead Act, editado pelo presidente Lincoln em 1862, estimulou intensamente a imigração europeia. No Brasil, em sentido inverso, a legislação de 1850 restringiu o acesso de imigrantes e trabalhadores livres à terra. A disparidade se revela nos números destacados por Costa:

Em 1848, havia nos Estados Unidos 123.025 manufaturas; vinte anos depois, o número tinha aumentado para 353.863. No Brasil, na década de 1870, o número de manufaturas ainda estava por volta apenas de duzentos. Nos Estados Unidos, em 1851, havia 8.886 milhas de ferrovias e, em 1861, 31.286 milhas. No Brasil, por volta desse período, a primeira ferrovia estava sendo construída. O número de bancos nos Estados Unidos aumentou de 85, em 1811, para 1.931, em 1860. No Brasil, havia apenas um punhado deles. De outro modo, a população dos Estados Unidos cresceu de 5.486.000, em 1800, para 33.188.000, na época do Homestead Act, enquanto no Brasil a população passou de 2.419.406, em 1808, para 7.677.800, em 1854. Mais significativa

⁹⁵ Emília Viotti da Costa estabelece uma relevante comparação entre a política de terras implementada no Brasil, com a Lei de Terras de 1850, e nos Estados Unidos, com o *Homestead Act* de 1862, situando-as no contexto da expansão econômica. Para a autora, essas estratégias contraditórias expressam diferenças estruturais nas tendências sociais e econômicas de cada país. A análise encontra-se no “Capítulo 4 - Política de Terras no Brasil e nos Estados Unidos” de sua obra ***Da monarquia à república: momentos decisivos*** (6. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999).

era a diferença no número de imigrantes que entraram em cada país: **de 1820 a 1861, mais de cinco milhões de pessoas, provenientes principalmente da Europa, dirigiram-se para os Estados Unidos; até 1850, menos de cinquenta mil imigrantes entraram no Brasil.**

A diversificação econômica e o crescimento populacional afetaram principalmente a região Nordeste dos Estados Unidos e provocaram dramáticas mudanças na estrutura social. O número de trabalhadores industriais aumentou de 957.059, em 1849, para 2.053.996, em 1869.37 (Foi somente por volta de 1960 que o número de trabalhadores atingiu esse nível no Brasil) (COSTA, 1999, p. 189. Grifo nosso).

Percebe-se que o *Homestead Act* atraiu para os Estados Unidos um contingente expressivo de imigrantes, muito superior ao alcançado pela Lei de Terras brasileira. Os números apresentados por Emília Viotti da Costa são reveladores: em apenas quarenta e um anos, mais de cinco milhões de pessoas migraram para os EUA - cifra equivalente ao total de africanos escravizados desembarcados no Brasil ao longo de três séculos, estimado em 5.848.266 indivíduos⁹⁶. Reafirma-se, assim, a condição do Brasil como o maior importador de escravos do Novo Mundo, em contraste com o caso norte-americano, onde menos de 4% dos cativos aportaram, conforme apontam Eltis e Richardson (2015, p. 17).

A comparação entre os dois diplomas evidencia lógicas diametralmente opostas, com consequências diretas sobre a composição racial da população, a estrutura fundiária e o ritmo da industrialização. Enquanto os Estados Unidos passaram por transformações profundas, Costa observa que “a estrutura social colonial sobrevivia no Brasil: trabalho escravo, sistema patriarcal e uma opressiva preponderância da população rural, com pequenos núcleos populacionais urbanos concentrados nos portos importantes” (1999, p. 190).

Na análise de Mueller (2012), a histórica demora na evolução do direito de propriedade no Brasil fez com que, quando finalmente consolidado, ele apenas cristalizasse a concentração fundiária já formada no período anterior, sobretudo na fase das posses.

Neste ponto, já restou claro que a Lei de Terras de 1850 nitidamente proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o da compra, consolidando-se como marco histórico inicial da regulamentação proprietária no Brasil. Para tanto, foi necessário distinguir o domínio público do domínio privado⁹⁷ e, por exclusão, definir o conceito legal de terras devolutas:

⁹⁶ Vide: TRANS-ATLANTIC SLAVE TRADE – DATABASE. Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

⁹⁷ “No direito brasileiro, a primeira classificação metódica dos bens públicos, ainda hoje subsistente, foi feita pelo Código Civil de 1916, sendo pobre, antes disso, a doutrina a respeito do assunto. O Código Civil adotou terminologia própria, peculiar ao direito brasileiro, não seguindo o modelo estrangeiro, onde é mais comum a bipartição dos bens públicos, conforme o regime jurídico adotado” (DI PIETRO, 2022, p. 846). A autora acrescenta que, mencionando o art. 66 do CC/1916 e o art. 99 do CC/2002, o direito brasileiro adota uma divisão tripartite -

Art. 3º São terras devolutas:

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

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

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

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei (IMPERIO DO BRAZIL, 1850. Grifo nosso).

Em síntese, terras devolutas⁹⁸ eram terras públicas sem destinação pelo Poder Público (§ 1º), que não se encontravam incorporadas em patrimônio particular, ainda que estivessem sob posse irregular de particulares (§§ 2º, 3º e 4º). Destaca-se, em especial, que o § 4º do art. 3º reconhecia que as posses, uma vez legitimadas, deixariam de ser consideradas devolutas e passariam definitivamente ao domínio particular.

O art. 5º detalhava esse processo de legitimação, exigindo cultivo ou princípio de cultura:

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, **que se acharem cultivadas**, ou com **princípio de cultura**, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes (...) (IMPERIO DO BRAZIL, 1850. Grifo nosso).

Esse dispositivo regularizou, no plano do direito escrito, uma prática consolidada no costume: a ocupação como forma de constituição de domínio. Antes de 1850, a matéria fundiária era tratada de modo difuso e instável por meio de provisões, alvarás, cartas régias e decretos, frequentemente contraditórios⁹⁹.

O art. 6º funcionou como uma espécie de “marco temporal”, ao excluir da definição de “princípio de cultura” atos simulados ou superficiais, como roçados, derrubadas ou queimadas sem cultivo efetivo e morada habitual. Já os arts. 8º e 11 avançavam sobre a medição das posses e a expedição de títulos, essenciais para que o posseiro pudesse hipotecar ou alienar os terrenos.

bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais -, sendo o critério dessa classificação a destinação e a afetação dos bens.

⁹⁸ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Terras Devolutas**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade/glossarios/dicionario-de-libras/t/terras-devolutas>. Acesso em: 22 jul. 2024.

⁹⁹ Vide, sobre o tema: Varela (2005), Silva (1996) e Lima (1988), entre outros.

Como observa Lúcia Silva, apoiada em José Martins, essa política dialogava diretamente com os proprietários de escravos, ao transformar a terra em mercadoria capaz de substituir o cativo como garantia em operações de crédito: fragmentar a propriedade criava demanda e valorização, tornando a terra “mais apta a substituir os escravos nas hipotecas e operações de crédito” (SILVA, 1996, p. 137). A medida respondia, portanto, à ameaça inglesa contra o tráfico e à necessidade de novas garantias de produção e de empréstimos¹⁰⁰.

Outro ponto relevante é o art. 21, que autorizou a criação da **Repartição Geral das Terras Públicas**, primeira instituição específica para a administração fundiária no Brasil. Cabia-lhe medir, dividir e descrever terras devolutas, fiscalizar sua venda e distribuição, além de promover a colonização nacional e estrangeira.

Com o objetivo de regulamentar a Lei de Terras, o Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, detalhou, nos arts. 22 a 58, o procedimento de revalidação e legitimação, tendo a **medição da terra** como pressuposto central.

Laura Beck Varela avalia que a exigência da “medição da terra” se insere no contexto da introdução das “relações capitalistas de produção” no Brasil (2005, pp. 6-7). Nesse quadro, a propriedade privada passa a demandar limites precisos e registro oficial, uma vez que, como observa a autora, “reinava uma certa confusão quanto à extensão máxima das concessões” (VARELA, 2005, p. 95). Nesse mesmo sentido, Lima destaca o caráter corretivo da Lei de 1850, ao lembrar a ausência de profissionais habilitados para realizar medições seguras, condição necessária para conferir estabilidade jurídica às propriedades (1988, pp. 64-65).

Por outra perspectiva, Westin (2020) chama atenção para a possibilidade de que a legitimação das ocupações tenha funcionado como uma verdadeira “anistia geral”: os fazendeiros que descumpriram a cláusula de cultivar suas sesmarias eram perdoados, enquanto posseiros que haviam se apossado de terras sem concessão formal recebiam a escritura. A prática, contudo, desvirtuava o objetivo normativo, pois a regularização representava um ônus adicional para os pequenos posseiros. Como destaca o autor, “para os grandes posseiros, as taxas não pesavam no bolso. Para os pequenos, elas podiam ser proibitivas” (WESTIN, 2020). A própria lei explicitava essa exigência:

Art. 11. Os posseiros serão obrigados a **tirar títulos dos terrenos** que lhes ficarem pertencendo por effeito desta Lei, e sem elles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem alienal-os por qualquer modo.

¹⁰⁰ A autora observa que a Lei de Terras conferiu condições jurídicas para transformar a terra em mercadoria “aceitável nas transações entre credores e fazendeiros”. Ressalta, entretanto, que, para que a terra tivesse valor realizável, era necessário que a Lei fosse aplicada de forma exemplar, além de depender de outros fatores econômicos (SILVA, 1996, p. 137).

Esses títulos serão passados pelas Repartições provinciaes que o Governo designar, **pagando-se 5\$ de direitos de Chancellaria** pelo terreno que não exceder de um quadrado de 500 braças por lado, e outrotanto por cada igual quadrado que de mais contiver a posse; e além disso **4\$ de feição**, sem mais emolumentos ou sello (IMPERIO DO BRAZIL, 1850. Grifo nosso).

Outro ponto relevante, apontado por Lígia Silva, é que, enquanto vigente o sistema produtivo colonial escravista, não havia urgência, por parte do “senhoriato rural”, em regularizar a propriedade da terra, apoiada na escravidão e na apropriação gratuita de novos espaços. O crescimento da economia cafeeira, embora “alterasse a feição do país em muitos aspectos, não modificou esse quadro. Estava centrado no tráfico e no trabalho escravo, e na possibilidade de incorporação contínua de novas terras” (SILVA, 1996, p. 117).

Em digressão importante, a autora observa que a própria noção de “proprietário” deve ser relativizada no início do século XIX. Diante do caos fundiário e da ausência de títulos legítimos, tanto sesmeiros quanto posseiros eram, em grande medida, meros ocupantes. Assim, “proprietário” não se aplicava no sentido estrito, mas apenas de forma contextual, como rótulo para quem detinha a posse de terras (SILVA, 1996, p. 80).

Quando da promulgação da Lei de Terras, Costa (1999, p. 179 - 180) registra que os opositores à legislação fundiária ainda insistiam na necessidade de colonizar o Brasil, abundante em terras disponíveis. Nesse sentido, a norma buscava comercializar e regularizar algo que ainda se mostrava amplamente acessível, o que fazia com que, na prática, muitas vezes compensasse ocupar em vez de comprar, ou mesmo arcar com os custos da regularização.

Complementando essa análise sobre o surgimento do mercado de terras no Brasil, Soares (2023) qualifica essa dinâmica como “perversa”. Isso porque as terras públicas postas à venda não eram as do litoral, já concentradas nas mãos dos grandes cafeicultores, mas sim aquelas mais afastadas - o oeste paulista, as províncias de Mato Grosso, o interior do Piauí, do Maranhão, em síntese, os “sertões”, entendidos como os espaços distantes dos portos e da infraestrutura litorânea. Para o historiador, a Lei de Terras (1850) falhou em seu objetivo, pois, ao dispor para venda terras públicas situadas longe dos centros de produção e exportação, as características dessas áreas não estimularam a compra¹⁰¹.

Dentro desse cenário, Mueller (2012) observa que, no início do século XIX, não existia um mercado de terras consolidado no Brasil, o que só poderia ter ocorrido caso as mudanças nos direitos de propriedade fossem precedidas por um contexto de escassez de terras disponíveis. Segundo o autor, “somente ao final do século XIX surgiram as condições que

¹⁰¹ Trata-se de entrevista concedida pelo historiador e professor **Rodrigo Goyena**, do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, ao canal Hoje na História, da FFLCH-USP.

permitiram que o valor da terra passasse a subir suficientemente para levar ao surgimento de um mercado de terra” (MUELLER, 2012, p. 42).

A dificuldade para os pequenos posseiros é ainda mais evidente no Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, cujo art. 103 previa que a transcrição das declarações fosse tarifada pelo número de letras - “dois reaes por letra”¹⁰² -, encarecendo o procedimento e induzindo à apresentação de declarações imprecisas e excessivamente sucintas.

Essa percepção de onerosidade já estava presente desde o debate legislativo. Como aponta Lígia Silva, a revalidação e a legitimação das posses provocaram revolta entre deputados, que denunciaram as taxas como abusivas. Em contraponto, o Ministro da Marinha, José Joaquim Rodrigues Torres, defendeu que o encarecimento era deliberado, pois “não queria que os trabalhadores estrangeiros se instalassem nas terras por conta própria, e que, portanto, **um dos objetivos do projeto era encarecer as terras**” (SILVA, 1996, p. 99, grifo nosso).

Nesse ponto, Soares (2023) destaca que, quanto à função de “manter o preço da terra alto”, a Lei de Terras cumpriu plenamente sua finalidade, pois a precificação das terras públicas contribuiu para alavancar o preço do mercado privado, sobretudo daquelas situadas nas áreas litorâneas dotadas de infraestrutura. Essa dinâmica reforçou, na avaliação do historiador, o caráter concentrador e excludente da estrutura fundiária brasileira.

A política de encarecimento da terra também carregava outra intenção: evitar que o elemento servil pudesse ascender à condição de proprietário. Desde 1807, a Inglaterra pressionava contra o tráfico de escravos, declarando-o ilegal para seus súditos, o que resultou em tratados progressivamente mais restritivos firmados em 1810¹⁰³, 1815¹⁰⁴ e 1817¹⁰⁵. Como observa José Murilo de Carvalho, esses acordos “progressivamente limitavam a legalidade do comércio escravo e aumentavam a ação da marinha britânica” (2008, p. 203-294).

¹⁰² Vide: **Legislação Informatizada – Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854**. Art. 103. “Os Vigários terão livros de registro por eles abertos, numerados, rubricados e encerrados. Nesses livros lançarão por si, ou por seus escreventes, textualmente, as declarações que lhes forem apresentadas, **e por esse registro cobrarão do declarante o emolumento correspondente ao número de letras que contiver um exemplar, à razão de dois réis por letra, e do que receberem farão notar em ambos os exemplares.**”

¹⁰³ O **Tratado de Aliança e Amizade**, de 1810, foi firmado entre o Governo de Portugal e a Inglaterra. Uma de suas cláusulas previa a abolição gradual do trabalho escravo na Colônia e a limitação do tráfico às colônias portuguesas na África.

¹⁰⁴ A **Convenção de 22 de janeiro de 1815** determinou o cessamento do tráfico de escravos ao norte da linha do Equador, retirando do alcance de Portugal fontes de abastecimento de cativos, como a Costa da Mina. Portugal consentiu em delinear com a Inglaterra um futuro tratado para a abolição total do tráfico.

¹⁰⁵ O **Tratado de 28 de julho de 1817**, entre os governos da Inglaterra e de Portugal, em reunião complementar à Convenção de Viena, reforçou a proibição parcial do tráfico de escravos. Este ficava limitado a navios portugueses *bona fide* e restrito aos territórios portugueses ao sul do Equador. O governo português comprometeu-se a fiscalizar a área de tráfico considerada ilegal e concedeu também à Inglaterra o direito de visita e busca em navios suspeitos de tráfico ilícito.

Assim, sobre o escravizado recaía uma dupla interdição no acesso à terra: de um lado, a sua própria condição servil; de outro, a barreira econômica da compra. Como observa José Murilo de Carvalho, havia também um temor de que o desequilíbrio racial da população resultasse em conflitos internos, temor sintetizado na ideia de “haitianismo”¹⁰⁶ - a possibilidade de repetição, em território brasileiro, de insurreições semelhantes à Revolução do Haiti. Esse receio foi alimentado por experiências locais, como a Revolta dos Malês, em 1835, na Bahia¹⁰⁷ (CARVALHO, 2008, p. 295).

Na leitura de Emília Costa (1999, p. 176), tal contexto explicava a lógica subjacente: “onde o acesso à terra era fácil, seria impossível obter pessoas para trabalhar nas fazendas, a não ser que elas fossem compelidas pela escravidão”.

À medida que a Lei de Terras buscava centralizar politicamente e administrar de forma uniforme as ocupações, procurando padronizar distintas concepções e modalidades de aquisição da terra, tornava-se inevitável o surgimento de contendas decorrentes de sua execução. Nesse sentido, acumulam-se críticas quanto ao seu alcance limitado, uma vez que não teria promovido uma transformação profunda no regime fundiário: “Não surtiu a Lei de 1850 o efeito desejado. Nesse particular, o Império se mostrou inferior às necessidades do país” (LIMA, 1988, p. 75).

Em contraste com as leituras que concluem pelo fracasso da Lei de Terras, Both da Silva avalia que seu êxito residiu precisamente em fornecer as bases para a substituição de múltiplas concepções por uma única: aquela que transforma a terra em propriedade-mercadoria, impossibilitando vínculos não regulados pelo mercado (2015, p. 92). Na mesma linha, ainda que reconhecendo que a lei não cumpriu seus objetivos imediatos, Mueller observa que ela criou um novo arcabouço institucional de direitos de propriedade, inserindo a terra definitivamente na lógica de mercado (2012, p. 51). Para o autor, inaugurava-se um marco capaz de lidar com a persistência dos conflitos fundiários, sobretudo à medida que o valor da terra crescia.

Entre as críticas e reconhecimentos, um ponto central é que a lei revitalizou a divisão jurídica entre terras de domínio público e terras de domínio particular - distinção que se tornara difusa no período do regime de posses. Essa separação, explica Lígia Silva, era vista como condição elementar para estabelecer a confiança de estrangeiros nos títulos de propriedade concedidos no Brasil, estimulando, esperava-se, a imigração (1996, p. 132). Essa dimensão

¹⁰⁶ “Em San Domingos com uma população superior a meio milhão de almas, 480 mil eram escravos, que se rebelaram sob o comando do negro Toussaint Louverture, líder independencista do Haiti” (GENTILI, 2006, p. 80).

¹⁰⁷ Posteriormente à Revolta dos Malês, ocorrida em 1835 na Bahia, foi sancionada a Lei nº 4, de 10 de junho de 1835, que previa punições severas, inclusive a pena de morte, aos escravizados que matassem, ferissem ou cometessem qualquer ofensa física contra seus senhores.

prospectiva já havia sido ressaltada por Lima (1988, p. 70), para quem, apesar de funcionar como “errata” da problemática fundiária anterior, a face mais importante da lei estava em projetar efeitos para o futuro.

Essa vocação se materializou no dispositivo mais inovador da norma: a criação de um cadastro de terras, fixando as origens do Registro Imobiliário no Brasil. O artigo 13 da Lei nº 601/1850 determinava a obrigatoriedade do registro das posses declaradas, estabelecendo multas e sanções para omissões ou informações inverídicas. Esse mecanismo era fundamental para a formação de um mercado fundiário, pois o registro conferia segurança jurídica aos direitos sobre bens imóveis - garantia, posse e propriedade -, assegurando as transações de compra e venda.

O Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, regulamentou a lei e detalhou o procedimento, disciplinando, no “Capítulo IX - Do registro das terras possuídas” (arts. 91 a 108), a execução do dispositivo legal. Estabeleceu-se que os vigários das freguesias seriam responsáveis por receber as declarações e registrá-las - os conhecidos, e ironicamente apelidados, “Registros do Vigário”:

Art. 97. Os Vigarios de cada huma das Freguezias do Imperio são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder á esse registro dentro de suas Freguezias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que poderão nomear, e ter sob sua responsabilidade (IMPÉRIO DO BRAZIL, 1854).

A literalidade do artigo 97 atribuía ao registro efeito meramente declaratório, voltado a distinguir, como já mencionado, o domínio privado do domínio público. Neste ponto, ao se examinar as origens do Registro Imobiliário no Brasil, cabe ressaltar que o Regulamento de 1854 curiosamente contemplava também a possibilidade de declaração de terras indígenas¹⁰⁸:

Art. 94. **As declarações para o registro das terras possuidas por** menores, **Índios**, ou quaesquer Corporações, serão feitas por seus Paes, Tutores, Curadores, Directores, ou encarregados da administração de seus bens, e terras. **As declarações, de que tratão este e o Artigo antecedente, não conferem algum direito aos possuidores** (IMPÉRIO DO BRAZIL, 1854. Grifo nosso).

É certo que o regulamento atribuía incapacidade aos possuidores indígenas, ao determinar que a declaração fosse feita por tutores, curadores ou diretores encarregados. Ainda

¹⁰⁸ Emília Viotti da Costa (1999, p. 188), ao tratar do *Homestead Act* (1862), menciona a existência de legislação relativa às políticas de terras indígenas nos Estados Unidos, sem, contudo, aprofundar-se no tema.

assim, não deixava de prever a possibilidade de registro das terras ocupadas, o que revela alguma preocupação estatal com a coleta dessas informações. Conforme observa Lima, o legislador de 1850 reservava terras que seriam julgadas necessárias “para a colonização dos indígenas” (1988, p. 70). Lígia Silva acrescenta que tal preocupação já estava presente no primeiro projeto de Lei de Terras, elaborado pela Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado a pedido do ministro do Império, Cândido José de Araújo Viana, em 1842, o qual previa expressamente a reserva de terras destinadas à colonização indígena (1996, p. 97).

Cumprе observar, contudo, que, **embora desde 1575 houvesse registros da existência de quilombos e mocambos no Brasil - combatidos de forma sistemática no âmbito repressivo do Direito -, a Lei de Terras de 1850 não lhes dedicou qualquer atenção normativa.**

O chamado “registro do vigário”, bem como a controvérsia acerca de seus efeitos e valor jurídico (considerando que o art. 94 dispunha que tais declarações não conferiam direitos aos possuidores), foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do **Recurso Extraordinário n. 80.416/GO**. O caso, que teve como recorrente Jonas Dias de Moraes e como recorridos Alveio Silva e o Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (IDAGO), resultou em relevante precedente julgado em **16 de dezembro de 1975**, cuja ementa registra:

TERRAS DEVOLUTAS – REGISTRO DO VIGÁRIO. 1 – O REGISTRO DA LEI 601/1850, PELO REGULAMENTO DO DE 1854, NÃO TINHA FINALIDADE PURAMENTE ESTATÍSTICA, MAS VISAVA A LEGALIZAR A SITUAÇÃO DE FATO DAS POSSES QUE SE MULTIPLICARAM NOS 3 SÉCULOS ANTERIORES. 2 – RESSALVA-SE AÇÃO DE USUCAPIÃO PELA PRESCRIPTIO LONGISSIMI TEMPORIS. (STF – RE: 80416 GO, Relator: Min. CUNHA PEIXOTO, Data de Julgamento: 16/12/1975, SEGUNDA TURMA. Grifo nosso)¹⁰⁹.

Na origem, tratava-se de ação de demarcação de imóvel cumulada com queixa de esbulho. O Tribunal de Justiça de Goiás entendeu que o Registro Paroquial não constituía prova de domínio, mas apenas um subsídio para a apuração da propriedade, motivo pelo qual julgou improcedente o pedido de demarcação. Diante disso, o recorrente interpôs recurso extraordinário, que não foi conhecido pelo Supremo Tribunal Federal. A Corte reafirmou que o registro não fazia prova de título ou de propriedade, tampouco conferia caráter de

¹⁰⁹ O acesso ao acórdão foi obtido mediante solicitação à Biblioteca do STF (nº 3599 - Pesquisa de Jurisprudência Externa). Posteriormente, a Coordenadoria de Difusão da Informação da Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação disponibilizou a íntegra do Acórdão referente ao Recurso Extraordinário nº 80.416 - GO.

dominialidade; todavia, o relator, Ministro Cunha Peixoto, ressaltou a possibilidade de manejo de ação de usucapião fundada na *prescriptio longissimi temporis*.

Trata-se esse de importante precedente do STF, proferido 125 anos após a publicação da Lei de Terras, no qual ele entende que um bem público (devoluto) poderia ser usucapido, mesmo que os posseiros não tenham se atentado aos prazos de legitimação previstos na Lei de Terras. O art. 7º estabelecia que o Governo fixaria prazos para que fossem medidas as terras adquiridas por posses ou sesmarias, admitindo inclusive prorrogação conforme as circunstâncias locais.

Ressalta-se que, uma vez escoados os prazos¹¹⁰, a Lei de Terras (1850) determinava que as posses não legitimadas incorporavam-se ao patrimônio público, perdendo o direito a que fariam jus, sendo mantida somente a posse do terreno efetivamente ocupado por cultura, não atingido pela pena do comisso (*in fine*)

Art. 8º Os possuidores que **deixarem de proceder á medição nos prazos marcados** pelo Governo **serão reputados cahidos em comisso**, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente Lei, **conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que occuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto** (IMPERIO DO BRAZIL, 1850. Grifo nosso)¹¹¹.

Ou seja, a interpretação do STF, ao resguardar posses não legitimadas e, portanto, inobservantes dos comandos da Lei de Terras (1850), rompe com o entendimento de que o Registro Paroquial teria caráter meramente estatístico, sem qualquer efeito jurídico¹¹². O próprio Decreto nº 1.318/1854, em seu art. 102, reforçava essa dimensão declaratória ao determinar que os vigários registrassem as declarações dos posseiros mesmo que incompletas ou incorretas, desde que houvesse insistência do declarante. Em termos práticos, não se tratava de prova da posse, mas apenas do ânimo de possuir.

¹¹⁰ Veja os arts. 91, 92, 95 do Decreto nº 1.318/1854.

¹¹¹ Mesmo prevendo a preservação do terreno efetivamente cultivado em caso de perda da posse, a Lei de Terras (1850) exigia que também essas áreas fossem submetidas ao procedimento de legitimação para fins de titulação, sob pena de não poderem ser hipotecadas ou alienadas (art. 11). Para Lígia Silva, o art. 8 da Lei de Terras contribuiu para a resistência dos posseiros em regularizar suas posses, pois teria se consolidado entre os juristas o entendimento de que a “morada habitual” e a “cultura efetiva” já seriam suficientes para garanti-los em suas terras (SILVA, 1996, p. 216).

¹¹² Entendimento divergente do STF é encontrado em ROCHA, Ibraim et al. Manual de Direito Agrário Constitucional. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 551 p. Os autores, Procuradores do Estado do Pará e Docentes de Direito Agroambiental na UFPA, defendem que o Registro Paroquial possuía efeitos meramente estatísticos, sem qualquer valor jurídico (p. 67). Já Ruy Lima, embora reconheça que não se tratava de um instrumento cadastral, entende que foi criado para remediar a desordem administrativa gerada pelo regime das posses e que “(...) se não possuía, como se chegou a supor, função cadastral, nem por isso deixava de ter sensível importância como órgão de informação e estatística (art. 13)” (LIMA, 1988, p. 70).

Apesar disso, o Ministro Relator Cunha Peixoto, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 80.416/GO, conferiu à Lei de Terras e ao regulamento do vigário um **efeito de consolidação das posses, e não de simples estatística**. Nas palavras do próprio Ministro: **“Atribuo, pois, à Lei de 1850 e ao regulamento do vigário (1854) efeitos de consolidação das posses que bem ou mal, foram tomadas em terras às províncias”** (Acórdão no RE nº 80.416 – GO, p. 109 – 110. Grifo nosso).

Com isso, o Supremo admitiu a ação de usucapião sobre terras públicas pelo decurso de 40 anos, antes mesmo do Código Civil de 1916, pela aplicação da *prescriptio longissimi temporis*. Referido instituto não foi compreendido como afronta à imprescritibilidade dos bens públicos¹¹³, mas como mecanismo para sanar defeitos da cadeia dominial, desde que a prescrição estivesse consumada antes da lei que a vedasse¹¹⁴.

Com esse precedente, o fecho das cadeias filiatórias no Brasil se dá pelo cumprimento da “confirmação”, prevista na Lei de Terras, ou pela *prescriptio longissimi temporis*. A própria Lei de Terras foi resposta do Império ao caos fundiário que ameaçava a centralização política¹¹⁵, mantendo intocado o sistema agroexportador (COSTA, 1999, p. 189). No século XIX, o café substituiu a cana como principal produto de exportação e, diante da Lei Eusébio de Queirós, os fazendeiros recorreram ao tráfico interno de escravos das regiões em decadência para manter a força de trabalho (COSTA, 1999, p. 193). Como observa Carvalho (2008, p. 293), ainda duas décadas depois, a grande lavoura continuava assentada quase exclusivamente no trabalho escravo.

A tentativa de ruptura só viria com a Lei do Ventre Livre de 1871, que declarava livres os filhos de mulheres escravizadas, mas os mantinha sob a autoridade do senhor até os oito anos. A partir daí, o proprietário poderia optar por receber indenização de 600 mil réis¹¹⁶ do Estado ou manter os serviços do “ingênuo” até os 21 anos (arts. 3º, 4º e 8º)¹¹⁷. Trata-se,

¹¹³ Atualmente vigora entendimento da Súmula 340 do STF – “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

¹¹⁴ Sobre veja: “Livro II – As Terras no Império” em LACERDA, M. Linhares de. **Tratado das Terras do Brasil**: volume I. Rio de Janeiro: Alba, 1960. 437 p.

¹¹⁵ Vide: Lígia Silva (1996).

¹¹⁶ “Réis era la moneda de lá época. Um conto de réis era um millón de réis” (Christillino, 2010, *apud*, PAES, 2021, p. 22).

¹¹⁷ Art. 3º Serão annualmente libertados em cada Provincia do Imperio tantos escravos quantos corresponderem á quota annualmente disponivel do fundo destinado para a emancipação. § 1º O fundo de emancipação compõe-se: (...)

Art. 4. § 1º Por morte do escravo, a metade do seu peculio pertencerá ao conjuge sobrevivente, se o houver, e a outra metade se transmittirá aos seus herdeiros, na fórmula da lei civil. Na falta de herdeiros, o peculio será adjudicado ao fundo de emancipação, de que trata o art. 3º.

Art. 8. § 3º Pela matricula de cada escravo pagará o senhor por uma vez sómente o emolumento de 500 réis, se o fizer dentro do prazo marcado, e de 1\$000 se exceder o dito prazo. O producto deste emolumento será destinado ás despesas da matricula e o excedente ao fundo de emancipação.

portanto, de uma liberdade aparente, pois o Estado, ao indenizar os senhores, reforçava a lógica da propriedade sobre pessoas¹¹⁸.

Goyena Soares (2023, p. 5 e 20) evidencia que o mecanismo de indenização previsto na Lei do Ventre Livre, ao ser lastreado em títulos da dívida pública, não se limitava a uma solução legislativa para a transição do trabalho escravo: ele se inseria na própria engrenagem financeira do Império. A emissão desses títulos para compensar os senhores gerava apreensão no Banco do Brasil, que concentrava cerca de 40% do setor bancário do Rio de Janeiro e tinha seus ativos fortemente vinculados à valorização desses papéis. O risco era de desvalorização, comprometendo o equilíbrio patrimonial da instituição e a confiança de seus acionistas. No entanto, como demonstra o autor, as políticas de socorro econômico promovidas pelo governo imperial foram de tal magnitude que não apenas neutralizaram esses riscos, como consolidaram o Banco do Brasil como ator privilegiado do sistema financeiro. Assim, paradoxalmente, o processo de emancipação, que poderia significar instabilidade, resultou no fortalecimento do banco diante das crises de 1864, 1875 e 1879.

Por outro lado, longe dos recursos públicos, Gentili (2006) destaca que a alforria por meio de pecúlio dos próprios escravizados já era praticada desde o século XVIII, de modo consuetudinário. O art. 4º da Lei do Ventre Livre (1871) apenas conferiu status legal à prática, ao autorizar a formação de pecúlio e permitir que, com ele, o escravizado pudesse indenizar o senhor e adquirir sua liberdade, ainda que mediante arbitramento judicial quando não houvesse acordo.

Na década de 1880, a abolição se tornava cada vez mais palpável: não havia mais tráfico internacional e os filhos de mulheres escravizadas nasciam livres. Embora houvesse registros de correntes migratórias ainda no início do século XIX, Costa (1999, p. 193) observa que apenas nos anos 1880 os imigrantes foram introduzidos em grande escala nas fazendas, sobretudo pela iniciativa privada. Nesse contexto, a visão política “saquarema”¹¹⁹ - que representava os conservadores do Império - associava-se à ideia de “branqueamento da população por meio da introdução de imigrantes europeus (inicialmente pensava-se sobretudo em alemães e suíços)” (SILVA, 1996, p. 128). Já os liberais, os chamados “luzias”¹²⁰, defendiam a monarquia

¹¹⁸ “Nos últimos anos do Império, a discussão evoluiu para gradualismo ou indenização, ou seja, deixar agir a lei de 1871 [Lei do ventre Livre] e de 1885 [Lei dos Sexagenários], que acabariam por libertar todos os escravos (no século XX), ou então indenizar os proprietários” (SILVA, 1996, p. 213).

¹¹⁹ O grupo político conservador passou a ser conhecido como “**Saquarema**” em razão do município homônimo, no **Rio de Janeiro**, onde o Visconde de Itaboraí possuía uma fazenda que se tornou ponto de encontro frequente de seus líderes.

¹²⁰ A denominação “**Luzia**” teve origem em referência à cidade de **Santa Luzia (MG)**, palco da principal derrota dos liberais nas revoltas de 1842, sendo empregada de forma provocativa. A Revolta Liberal de 1842 ocorreu em

federativa em oposição ao Poder Moderador e à composição vitalícia do Senado (LYNCH, [s.d.]).

Dos embates políticos resultou, em 1885, a Lei dos Sexagenários, que libertava os escravizados com 60 anos ou mais, mas exigia, a título de indenização, a prestação de serviços por três anos a seus antigos senhores (art. 3º, §10). Em paralelo, a reforma da Lei de Locação de Serviços (1879) regulou o trabalho agrícola sob contrato, tanto de nacionais quanto de estrangeiros, evidenciando a transição gradual do trabalho escravo para o trabalho livre. Assim, como enfatiza Soares (2023, p. 22), a abolição não foi conduzida pelos liberais: “todas as medidas emancipacionistas desde o término do tráfico em 1850 haviam sido editadas por conservadores, no intuito assim anelado pelo imperador de melhor guiar a urgência reformista”.

De acordo com Emília Costa, a resistência à abolição no Parlamento se concentrava nos representantes das antigas áreas cafeeiras, para quem os escravizados representavam cerca de um terço do valor de suas hipotecas (COSTA, 1999, p. 362). Isso se explica porque, a partir da Lei Orçamentária nº 317/1843, instituiu-se o registro hipotecário no Brasil, fazendo da hipoteca um instrumento central de crédito, sobretudo para a cafeicultura. Como explica José de Souza Martins, os bancos e financistas do século XIX preferiam ter como garantia principal a hipoteca de escravos em vez da terra, já que ainda não havia plena segurança jurídica no sistema registral imobiliário. O escravo, portanto, tornava-se o penhor de pagamento: “praticamente todo o capital de custeio provinha de hipotecas lançadas sobre a escravaria das fazendas” (MARTINS, 2010, p. 40). Essa lógica evidencia que a escravidão não era apenas uma forma de exploração da força de trabalho, mas também um alicerce da estrutura de crédito do Império.

Esse mecanismo colocava o sistema financeiro em posição vulnerável diante da iminência da abolição. Rodrigo Goyena Soares (2023, p. 19 - 20) aprofunda esse ponto ao demonstrar que, no Vale do Paraíba, o valor contábil dos cativos (106 milhões de réis) praticamente se equivalia às dívidas totais dos fazendeiros fluminenses (120 milhões), revelando como a economia estava lastreada no corpo escravizado. Tal situação explicava a apreensão do Banco do Brasil¹²¹, principal credor hipotecário do país, cuja estabilidade financeira estava diretamente condicionada à manutenção da escravidão¹²².

Minas Gerais e São Paulo contra o fortalecimento dos conservadores e a centralização do poder imperial, sendo rapidamente sufocada pelas tropas do governo.

¹²¹ Sobre o Banco do Brasil e a participação de instituições financeiras na escravização de pessoas no século XIX, destaca-se que, desde 2023, tramita na Procuradoria da República no Rio de Janeiro o Inquérito Civil Público nº 1.30.001.004372/2023-13, que tem por objeto o tema “Tráfico de pessoas negras escravizadas e o Banco do Brasil - direito à reparação”.

¹²² Além do Banco do Brasil, outras instituições financeiras relevantes no século XIX incluem o Banco da Bahia, o Banco Comercial do Maranhão, o Banco do Rio Grande do Sul e o Banco Comercial e Agrícola. Cf. BANCO

Esse quadro econômico se somava a fatores externos. A Guerra do Paraguai (1864–1870), maior conflito armado da América do Sul, exerceu influência decisiva tanto sobre o processo abolicionista quanto sobre a crise do regime monárquico. O envio de escravizados aos campos de batalha explicitou a contradição entre a defesa da pátria e a manutenção da escravidão, acelerando o desgaste do sistema. Gentili (2006) registra que, em 1866, D. Pedro II determinou a alforria de cativos como forma de incentivar sua participação no esforço de guerra.

Dois anos após o fim do conflito, em 1872, realizou-se o primeiro recenseamento nacional, único sob a vigência da escravidão. O levantamento contabilizou 9.930.478 habitantes, dos quais 1,5 milhão eram escravizados (15,2% da população) e 84,8% estavam na condição de livres. Quanto à classificação racial: 38,3% foram identificados como pardos, 19,7% como pretos, 38,1% como brancos e 3,9% como caboclos (indígenas). No campo educacional, os índices revelaram uma população majoritariamente analfabeta (81,9%), contra apenas 18,1% de alfabetizados. Em termos de gênero, o censo apontou 51,6% de homens e 48,4% de mulheres (BRASIL, 1872). Pela primeira vez, a administração imperial obteve um retrato estatístico abrangente da população e de suas condições sociais.

A década de 1880 marcou o esgotamento do sistema escravista. Em 1884, as províncias do Amazonas e do Ceará, se antecipando ao governo central, decretaram a extinção da escravidão. No mesmo período, o encarecimento da mão de obra cativa, agravado pelas perdas da guerra, favoreceu a substituição gradual por trabalhadores imigrantes, sobretudo italianos, nas fazendas cafeeiras. Finalmente, em 13 de maio de 1888, em meio a intensas pressões sociais e econômicas, a escravidão foi abolida por ato do Parlamento, com a promulgação da Lei Áurea¹²³, composta por apenas dois artigos.

O censo de 1872 registrava 1,5 milhão de escravizados; em 1888, a Lei Áurea libertaria os cerca de 700 mil que ainda permaneciam em cativeiro (SOARES, 2023, p. 22). A escravidão, mantida até os últimos dias do Império, havia feito do Brasil o maior importador de africanos escravizados das Américas - com mais de 5,8 milhões de desembarcados - e o último país do continente a extinguir formalmente a instituição. A lei de 1888, contudo, não previu qualquer política voltada à inserção dos libertos no campo econômico e político.

CENTRAL DO BRASIL. Dinheiro no Brasil. Brasília, DF: Secretaria de Relações Institucionais do Banco Central do Brasil, 2004. 34 p.

¹²³ Machado de Assis, em crônica publicada em 1893, rememorou o 13 de maio de 1888, data da sanção da Lei Áurea pela princesa Isabel, afirmando ter sido “o único dia de delírio público que me lembro ter visto”. Poucos dias após a assinatura da lei, em 17 de maio de 1888, participou da Missa Campal de Ação de Graças pela Abolição, realizada no Rio de Janeiro.

Como observa Lúcia Silva, figuras como Tavares Bastos¹²⁴, Joaquim Nabuco¹²⁵ e André Rebouças¹²⁶ defenderam projetos de integração social que buscavam conciliar abolição e manutenção da monarquia. Nabuco e, sobretudo, Rebouças, advogaram uma democracia rural fundada na nacionalização do solo, capaz de transformar libertos em pequenos proprietários. Tais propostas, contudo, não encontraram respaldo político. O gabinete João Alfredo, vinculado aos interesses bancários e às elites agrárias, ignorou deliberadamente a condição dos ex-escravos, abrindo mão de um programa mínimo de integração social (SOUSA, 2023, p. 24).

A ausência de qualquer plano voltado à independência econômica dos libertos evidencia o caráter conservador da transição¹²⁷. Emília Costa (2010, p. 128) observa que muitos fazendeiros responsabilizaram o imperador pelo apoio à causa abolicionista, considerando os abolicionistas como irresponsáveis e o Império como imprudente. O ressentimento diante da abolição levou parte significativa dessa elite a aderir ao Partido Republicano. Já em 1870, antes mesmo da Lei do Ventre Livre, o Manifesto Republicano sinalizava a insatisfação de setores da elite com a monarquia, ainda que silenciasse sobre a questão servil. Nesse quadro de tensões, Gomes (1991) destaca que, após 1888, o debate entre monarquistas e republicanos ganhou um novo protagonista: o recém-liberto, cuja presença política desafiava os arranjos tradicionais do regime.

Por um golpe militar, em 15 de novembro de 1889 o Brasil tornou-se uma República, sem participação popular¹²⁸. Pelo contrário, associativismos negros formados no pós-abolição, como a **Guarda Negra** - organização de libertos surgida em setembro de 1888 - buscavam defender a Monarquia contra as investidas republicanas, temendo uma “reescravização julgada certa com o advento de uma república de fazendeiros” (SOARES, 2023, p. 24).

¹²⁴ Que apontava a “debilidade da política imperial de venda de terras devolutas e advogou a cessão gratuita da terra ao imigrante (propondo portanto a revogação do artigo 1 da Lei de Terras)” (SILVA, 1996, p. 221).

¹²⁵ Publicou o livro “O Abolicionista”, em 1882.

¹²⁶ Em 1883 publicou a obra “Agricultura nacional: estudos economicos - propaganda abolicionista e democratica setembro de 1874 a setembro de 1883”.

¹²⁷ Após a abolição da escravidão nos Estados Unidos, em 1865, ao término da Guerra Civil, foi anunciada uma política de reparação conhecida como “**40 Acres and a Mule**”. A proposta previa a desapropriação de cerca de 400 mil acres de terras de antigos proprietários confederados, a serem redistribuídas aos recém-libertos, garantindo-lhes acesso à posse e possibilidade de autonomia econômica. A medida resultou de negociações entre o general William Sherman, o Secretário da Guerra e lideranças negras em Savannah, Geórgia. Contudo, com o assassinato de Abraham Lincoln, o presidente sucessor, Andrew Johnson, revogou a ordem e devolveu as terras aos antigos proprietários no Sul. Vide: GANTES JR., Henry Louis. **The Truth Behind '40 Acres and a Mule'**. [S.d.]. Originally posted on The Root. Disponível em: <https://www.pbs.org/wnet/african-americans-many-rivers-to-cross/history/the-truth-behind-40-acres-and-a-mule/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

¹²⁸ “Apesar dessas tentativas de mobilização popular, a República se faria como a Independência se fizera - sem a colaboração das massas” (COSTA, 1999, p. 15).

As contradições entre libertos e republicanos ficaram evidentes nos embates travados na imprensa por figuras como **José do Patrocínio**¹²⁹ e **Ruy Barbosa**, dois articulistas de grande projeção. Gomes (1991) observa que, embora se tratasse de um confronto entre republicanismo e monarquia, o pano de fundo era a redefinição do papel político dos recém-libertos.

Em termos econômicos, a transição foi igualmente contraditória. Se no regime escravista o cativo funcionava como garantia de crédito para os fazendeiros, a lógica da **Lei de Terras (1850)** reposicionava a terra como ativo central: juridicamente registrada e mensurada, passava a servir como garantia hipotecária sólida - diferente da “propriedade humana”, sujeita ao risco da fuga. Como sintetizou Lima (1988, p. 107), sobre a propriedade particular se deveria “erguer a estrutura econômica e social de uma nova população”. Entretanto, os libertos, outrora reduzidos a propriedade, permaneceram excluídos do acesso ao crédito e à terra, já que a Lei Áurea não lhes assegurara sequer um pequeno lote.

Nesse contexto de resistências históricas à democratização da terra, ganha relevo uma **Carta da princesa Isabel**, datada de 11 de agosto de 1889 e dirigida ao visconde de Santa Victória. Nela, Isabel expunha o desejo de criar um fundo voltado à compra e doação de terras a ex-escravizados, mencionando, inclusive, a colaboração de Nabuco, Rebouças, Patrocínio e Dantas na articulação política:

Fui informada por papai que me colocou a par da intenção e do envio dos **fundos de seu Banco em forma de doação como indenização aos ex-escravos libertos em 13 de Maio do ano passado**, e o sigilo que o Senhor pediu ao presidente do gabinete para não provocar maior reação violenta dos escravocratas. Deus nos proteja dos escravocratas e os militares saibam deste nosso negócio, pois seria o fim do atual governo e mesmo do **Império e da Casa de Bragança no Brasil**. Nosso amigo Nabuco, além dos Srs. Rebouças, Patrocínio e Dantas, **poderem dar auxílio a partir do dia 20 de Novembro quando as Câmaras se reunirem para a posse da nova Legislatura**. Com o apoio dos novos deputados e os amigos fiéis de papai no Senado será possível realizar as mudanças que sonho para o Brasil! **Com os fundos doados pelo Senhor teremos oportunidade de colocar estes ex-escravos, agora livres, em terras suas próprias trabalhando na agricultura e na pecuária e delas tirando seus próprios proventos**. Fiquei mais sentida ao saber por papai que esta doação significou mais de 2/3 da venda dos seus bens, o que demonstra o amor devotado do Senhor pelo Brasil. Deus proteja o Senhor e toda a sua família para sempre! (Princesa Isabel, 1889. Grifo nosso).¹³⁰

¹²⁹ Para ler os artigos de Patrocínio, vide: PATROCÍNIO, José do. **A Campanha Abolicionista**. S.d. Disponível em: https://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/Livros_eletronicos/campanha_abolicionista.pdf. Acesso em: 18 fev. 2024.

¹³⁰ A transcrição da carta pode ser consultada no site Jusbrasil, no artigo intitulado Princesa Isabel e a indenização para ex-escravos que infelizmente nunca aconteceu. Referência: JUSBRASIL. Princesa Isabel e a indenização para ex-escravos que infelizmente nunca aconteceu. [S.d.]. Disponível em:

Três meses depois, em 16 de novembro de 1889, um dia após a proclamação da República, a família imperial seria deposta e enviada ao exílio. Nada se sabe, todavia, sobre o destino do fundo mencionado na carta.

1.4. República e Ordenamento fundiário (1889 até 1988):

Logo após a abolição da escravidão e a mudança do regime político com a proclamação da República, um ato controverso, ocorrido em 1890, marcou a biografia de Ruy Barbosa e permanece como símbolo da forma como o Estado brasileiro lida com sua história e memória: a queima dos arquivos da escravidão. Em despacho datado de 14 de dezembro de 1890, determinou-se “queimar todos os papéis, livros de matrícula e documentos relativos a escravos nas repartições do Ministério da Fazenda”¹³¹ (LACOMBE; SILVA; BARBOSA, 1988, p. 11).

Para Duarte, Carvalho Netto e Scotti (2015, p. 24), o episódio revela um **“problema estrutural das demandas dos negros”**, na medida em que a historiografia oficial sobre a construção da nacionalidade inseriu de forma seletiva sua presença e suas lutas por reconhecimento. Daí decorre que a ideia de **“apagamento da memória”** constitui elemento decisivo dos padrões de desrespeito dirigidos a esse grupo. Essa leitura encontra eco no discurso oficial da República nascente: o **Hino da Proclamação da República**, decretado em janeiro de 1890, com letra de Medeiros e Albuquerque e música de Leopoldo Miguez, proclama que “Nós nem cremos que escravos outrora tenha havido em tão nobre país”, negando simbolicamente a centralidade da escravidão na formação nacional.

Não obstante essa leitura, parte da literatura buscou **justificar a própria queima dos arquivos da escravidão** em termos administrativos. Francisco Barbosa sustentava que a medida buscava “eliminar os comprovantes de natureza fiscal que pudessem ser utilizados pelos ex-senhores para pleitear a indenização junto ao governo da República” (LACOMBE; SILVA; BARBOSA, 1988, p. 11). De fato, os antigos proprietários alegavam que a Lei Áurea, de 13 de maio de 1888, violara o direito de propriedade servil, fundamento que procuravam legitimar com base no princípio liberal da inviolabilidade da propriedade privada. Essa prática, que

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/princesa-isabel-e-a-indenizacao-para-ex-escravos-que-infelizmente-nunca-aconteceu/370972747>. Acesso em: 17 ago. 2025.

¹³¹ Rui Barbosa foi exonerado, juntamente com todo o seu ministério, em 20 de janeiro de 1891. Por circular n. 29, a ordem de queima dos arquivos foi cumprida em 13 de maio de 1891, já sob a execução de seu sucessor na pasta da Fazenda, Tristão de Alencar Araripe.

combinava retórica liberal com a preservação de privilégios oligárquicos, consolidou-se no que parte da literatura denomina “liberalismo oligárquico”¹³².

Na tentativa de pacificar os proprietários atingidos pela abolição da escravidão, o governo republicano recorreu a políticas de crédito agrícola generosas, como demonstra José Murilo de Carvalho em sua análise dos orçamentos e despesas públicas. Em nome da estabilidade política, restabeleceu-se a pluralidade de bancos e contratou-se uma série de empréstimos agrícolas, cujos encargos recaíam quase integralmente sobre o Estado: “(...) os juros eram de 6% aos bancos, não recebendo o tesouro nenhuma remuneração”¹³³ (CARVALHO, 2008, p. 285). Tais medidas, ao mesmo tempo em que negavam formalmente a indenização aos ex-senhores de escravos, funcionaram como compensação indireta, transferindo recursos públicos para a elite agrária. Segundo Carvalho, essa política de apoio prolongado resultou, de modo paradoxal, no agravamento da instabilidade econômica que desembocou na chamada **crise do encilhamento**¹³⁴.

Conforme mencionado nos subtópicos anteriores, embora lideranças abolicionistas tenham proposto projetos de reformas sociais - como acesso à educação, participação política, encargo fiscal sobre o latifúndio e distribuição de terras aos libertos -, a Primeira República (1889-1930), sob a liderança de Campos Sales, consolidou a chamada “política do café com leite”. Se, por um lado, havia a preocupação em aplacar os “danos” sentidos pela oligarquia agrária, por outro, entre o final do Império e o início do regime republicano verificou-se um processo de exclusão da maioria da população, expresso em leis, práticas e instituições. Como visto no tópico anterior, a Lei de Terras de 1850 restringiu o acesso à propriedade tanto por barreiras econômicas quanto jurídicas.

Nesse contexto, a questão específica do pós-abolição permaneceu indiferente à República. O que predominou na cultura política republicana - que se fechou a projetos

¹³² Sobre o conceito que representa uma leitura oligárquica do liberalismo, ver: RESENDE, Maria Efigênia Lage de. **O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico**. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). *O Brasil republicano: o tempo do liberalismo excludente - da Proclamação da República à Revolução de 1930*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

¹³³ “Pelos acordos, metade das somas emprestadas deveria provir dos próprios bancos”. “Boa parte dos recursos não chegou a ser aplicada, mesmo porque os bancos não liberavam a metade que lhes cabia, usando apenas dinheiro do governo” (CARVALHO, 2008, p. 283 - 284).

¹³⁴ “Encilhamento: designação para o episódio de euforia especulativa e crise financeira em torno da criação e negociação de ações e debêntures de novas companhias na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro e seus arredores, que teve lugar durante a transição da Monarquia para a República e também nos primeiros anos do novo regime. O Encilhamento ocupa lugar de destaque na composição do imaginário referente às novidades modernizadoras trazidas pela República, pois foi onde as promessas de progresso foram as mais mirabolantes e de onde se originaram as crises no câmbio, nos bancos e nas finanças públicas que o país experimentou durante a primeira década do regime republicano” (FGV, 2024). FGV (Brasil). **Encilhamento**. Atlas Histórico do Brasil. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbetes/encilhamento>. Acesso em: 25 mar. 2024.

integrativos como os defendidos por José do Patrocínio, Joaquim Nabuco e André Rebouças - foi a dúvida quanto à possibilidade de o Brasil ser civilizado e moderno tendo como base étnico-racial a população negra e mestiça. Nesse cenário, os imigrantes europeus foram alçados à condição de “agentes da civilização”.

Sob forte influência do racismo científico, a República não concebeu que o Estado devesse intervir para integrar os libertos, fosse pelo viés educativo, político ou econômico. Ao contrário, a intervenção estatal deveria visar ao “aperfeiçoamento da raça”. Não por acaso, Arthur de Gobineau, diplomata francês e principal teórico do racismo científico, após missão no Brasil entre 1869 e 1870, prognosticou o “fim” da nação em razão de sua composição étnica miscigenada (artigo *L'Émigration au Brésil*, de 1874).

A lógica excludente herdada pelo regime republicano não se limitou ao tratamento dispensado aos libertos, vistos como incapazes de integrar a nação sem a tutela de uma política de “branqueamento”. Ela também alcançou os **quilombos**, cuja **definição jurídica** foi, desde os primórdios, marcada por uma **conotação negativa**, reduzindo-os a simples **agrupamentos de escravizados foragidos**. Essa concepção estreita, orientada por uma **visão criminalizadora e não agrária**, reforçava a ideia de que, com a abolição, tais comunidades estariam automaticamente extintas, ignorando-as como formas legítimas de ocupação territorial e de organização social.

Essa invisibilização se articulava, portanto, a um quadro mais amplo de políticas fundiárias que, desde o Império, se mostravam ineficazes para promover inclusão social. Embora tenham surgido iniciativas para reformar a Lei de Terras de 1850¹³⁵, somente após a Proclamação da República é que a política fundiária foi efetivamente revisada, por meio da Constituição de 24 de fevereiro de 1891¹³⁶. Esse texto constitucional assegurou de forma absoluta o direito de propriedade:

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a **inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade**, nos termos seguintes:

§ 17. **O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude**, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante

¹³⁵ Sobre o tema, vide o Capítulo V – “Tentativas de reforma da Lei de Terras. Os decretos do Governo Provisório” –, da obra *Pequena História Territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*, de Ruy Cirne Lima (1988).

¹³⁶ Entre as principais inovações da Constituição de 1891, destacam-se: a instituição da forma federativa de Estado e do regime republicano de governo; o reconhecimento da independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; a criação do sufrágio com restrições atenuadas, ainda que mantida a exclusão de mendigos e analfabetos (o que correspondia a 81,9% da população); a separação entre Igreja e Estado, com a supressão do caráter oficial da religião católica (já afastado pelo Decreto nº 119-A, de 7 de janeiro de 1890); e a instituição do habeas corpus, entendido como garantia contra violência ou coação ilegal à liberdade de locomoção (SENADO, s.d.).

indenização prévia. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926) (BRASIL, 1891).

No período imperial, as extensões de terras estavam sob domínio dos particulares ou da Coroa (domínio federal)¹³⁷. Com a Constituição de 1891, porém, ocorre uma mudança significativa: as terras devolutas foram atribuídas aos Estados (antigas Províncias)¹³⁸:

Art. 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados (BRASIL, 1891. Grifo nosso).

A estadualização das terras devolutas expressava o movimento federativo da nova ordem republicana, inspirado na Constituição dos Estados Unidos da América. Todavia, como observa Mueller (2012, p. 51), a simples transferência de competência não implicou ruptura substancial com a lógica inaugurada pela Lei de Terras de 1850, mantendo-se intactas suas diretrizes excludentes.

Lima (1988, p. 107) chama atenção para a consequência prática dessa descentralização¹³⁹: o fracionamento de uma massa territorial anteriormente concentrada sob o domínio central¹⁴⁰. Enquanto no Brasil essa estadualização só se efetivou em 1891, nos EUA a distribuição e regulamentação das terras se deu de forma descentralizada desde os primórdios. Suas treze colônias fundadoras, ainda no século XVII, experimentaram arranjos distintos de gestão territorial (cf. Mueller, 2012), o que garantiu um dinamismo federativo ausente no caso brasileiro.

¹³⁷ Com exceção das terras doadas pela União às Províncias pelas Leis nº 514, de 28 de outubro de 1848, e nº 3.396, de 24 de novembro de 1888 (LACERDA, 1960, p. 181).

¹³⁸ No Capítulo 3, subtópico 3.2, será detalhada a importância dos Estados na distribuição e regulamentação da terra, considerando a atribuição concorrente de titulação dos quilombos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹³⁹ Visando solucionar a questão registral das terras - “transcrição dos títulos de domínio e a expedição dos títulos de propriedade” - foi criado, em maio de 1890, o Registro de Torrens. Silva (1996, p. 233) indica tratar-se de ponto sensível para os grandes proprietários, pois, embora oportunizasse a consolidação da classe, representava também a possibilidade de controle estatal sobre os particulares. Com a Constituição de 1891 e a descentralização das terras devolutas, “sucumbiu de vez a ideia do Registro Torrens, porque a Constituição de 1891 permitiu, de um modo geral, que os Estados organizassem como bem entendessem o seu governo e a sua administração” (SILVA, 1996, p. 242). Acrescenta ainda a autora: “Sendo a alienação de terras devolutas considerada, até certo ponto, matéria de direito administrativo, não seria possível que o decreto Torrens pudesse ter uma aplicação eficaz, exceto nos territórios da União” (SILVA, 1996, p. 243).

¹⁴⁰ Para uma análise mais detalhada dos debates no Plenário da Câmara, envolvendo posições centralizadoras e descentralizadoras acerca das terras devolutas, ver “Capítulo XII – O Governo e a Constituinte”, em Silva (1996).

As dificuldades do período republicano são bem sintetizadas por Lima (1988, p. 107), ao afirmar que o grande desafio nacional era “erguer a estrutura econômica e social de uma população nova” sobre uma base territorial majoritariamente composta por terras devolutas.

Nesse contexto de tensões fundiárias, emergiram revoltas de caráter popular, sendo a principal a de Canudos, na Bahia, entre 1896 e 1897. O arraial, que reunia cerca de 30 mil habitantes, foi brutalmente reprimido sob a acusação de representar ameaça monárquica às instituições republicanas¹⁴¹. A análise de Euclides da Cunha em **Os Sertões** (1902) desvela a face agrária do conflito: uma sociedade marcada por injustiças sociais e pela concentração fundiária¹⁴², na qual os camponeses pobres - os sertanejos mestiços, “mamaluco bronzeado” - eram ignorados pela República. Sua leitura também escancara o contraste racial e simbólico entre o litoral, identificado como moderno e mais claro, e o sertão, estigmatizado como atrasado e escuro¹⁴³, de modo que a preocupação com esse “Brasil profundo” atravessaria todo o século XX¹⁴⁴.

Nesse contexto, a Constituição Republicana de 1891 limitava-se a prever apenas duas formas de intervenção estatal sobre a propriedade: a desapropriação por necessidade pública e por utilidade pública.

Quanto ao ordenamento jurídico então vigente, importa recordar que as **Ordenações Filipinas** - elaboradas a partir da reforma promovida por Felipe II da Espanha (Felipe I de Portugal) sobre o Código Manuelino, no contexto da União Ibérica¹⁴⁵ - permaneceram em vigor em Portugal até a Restauração, por confirmação de D. João IV, e, no Brasil, conservaram sua vigência até a promulgação do **primeiro Código Civil**, em 1916¹⁴⁶.

No plano penal, o ano seguinte à Proclamação da República marcou importante ruptura: em 11 de outubro de 1890, foi editado o **novo Código Penal**, que substituiu o de 1830 e vigorou até 1940, quando Getúlio Vargas instituiu nova codificação. Já no campo civil, o processo foi mais lento e conflituoso. Conforme já indicado neste trabalho, a primeira menção à elaboração

¹⁴¹ Vide o **Prefácio** de Paulo Roberto Pereira na obra *Os Sertões*, de Euclides da Cunha (2014).

¹⁴² “Os possuidores do solo, de que são modelos clássicos os herdeiros de Antônio Guedes de Brito, eram ciosos dos dilatados latifúndios, sem raías, avassalando a terra. A custo toleravam a intervenção da própria metrópole” (CUNHA, 2014, p. 106).

¹⁴³ Sobre a diferença entre o Brasil litorâneo - “oficial e mais claro” - e o Brasil sertanejo - “real e mais escuro” -, ver o capítulo “O Homem”, subcapítulo “Causas favoráveis à formação mestiça dos sertões, distinguindo-a dos cruzamentos no litoral”, em *Os Sertões*, de Euclides da Cunha (2014). Para uma perspectiva cultural acerca do “Brasil profundo”, ver as produções do cineasta Glauber Rocha, na década de 1960.

¹⁴⁴ Para uma perspectiva cultural acerca do “Brasil profundo”, ver as produções do cineasta Glauber Rocha, na década de 1960.

¹⁴⁵ A União Ibérica correspondeu à unificação das Coroas espanhola e portuguesa em decorrência da crise sucessória do trono português (1580 - 1640), período em que o Brasil ainda era colônia.

¹⁴⁶ Ver Varela (2006, p. 69) e o Código Philippino, disponível na Biblioteca do Senado.

de um Código Civil remonta à Lei de 20 de outubro de 1823, logo após a Independência. O primeiro contrato firmado para a **Consolidação das Leis Civis** ocorreu apenas em 15 de fevereiro de 1855, com Augusto Teixeira de Freitas, em um momento em que o regime escravocrata ainda estruturava a sociedade brasileira¹⁴⁷.

Não por acaso, a Comissão encarregada de revisar a Consolidação apontou como um de seus defeitos centrais a omissão em relação à escravidão:

“E’ sensível a omissão, que houve na Consolidação á respeito das disposições concernentes á escravidão; porquanto, posto deva ella constituir, por motivos politicos e de ordem publica, uma lei especial, comtudo convinha saber-se o estado defectivo da legislação á este respeito”¹⁴⁸ [sic] (FREITAS, 2003, p. XIX. Grifo nosso).

A dificuldade em publicar um Código Civil decorreu justamente de seu **potencial normativo e político**: tal instrumento definiria, em última instância, **quem poderia ser considerado cidadão no Brasil**, como poderia exercer essa cidadania e em que medida teria acesso aos bens econômicos. Como demonstra Grinberg (2001), essas disputas estiveram no centro das tensões entre o final do Império e os primeiros anos da República.

Quanto ao levantamento sobre a apropriação do território brasileiro, a partir dos dados de Altir de Souza Maia (1978), citados por Lígia Silva, observa-se que até o século XIX inexistiam registros sistemáticos sobre o tema. Sabe-se, contudo, que em 1920¹⁴⁹ apenas 20% da superfície territorial do país estava ocupada por estabelecimentos rurais, com maior incidência nos estados de São Paulo (40% do território), Minas Gerais (50%) e Rio Grande do Sul (60%). Em perspectiva posterior, “em 1971, segundo dados do INCRA, um terço do território brasileiro constituía-se de terras devolutas, isto é, 311 milhões de hectares” (MAIA, 1978, p. 66 apud SILVA, 1996, p. 78)¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Acerca dos desafios de formular um Código Civil em uma nação ainda sob regime escravista - considerando a multiplicidade de formas que a escravidão assumiu no Brasil, o status jurídico do escravizado e a condição jurídica dos libertos -, ver: GRINBERG, Keila. **Código Civil e cidadania**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001. 86 p. (Descobrindo o Brasil). Capítulo “Código Civil e escravidão”, p. 47 - 58.

¹⁴⁸ Em justificativa prévia, Teixeira de Freitas afirmava, em sua Introdução: “As Leis concernentes á escravidão (que não são muitas) serão pois classificadas á parte, e formarão nosso Código Negro [sic]” (FREITAS, 2003, p. XXXVII). Segundo o jurista, o intuito era não macular as Leis Civis com disposições vergonhosas que em nada contribuiriam para a posteridade.

¹⁴⁹ Para consulta do valor das terras, por hectare, representando a média geral calculada a partir das informações fornecidas pelos proprietários ou administradores das propriedades rurais recenseadas em 1920, em cada município e em cada Estado, ver: BRASIL. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Diretoria Geral de Estatística. **Valor das terras no Brasil segundo o censo agrícola realizado em 1º de setembro de 1920**. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1924. 51 p.

¹⁵⁰ **Nota explicativa:** o artigo citado por Lígia Silva foi referenciado como “Altir de Souza Maia, Arrecadação de Terras públicas, in Encontros da UnB, Brasília, Ed. da UnB, 1978, p. 66”. Contudo, com auxílio dos bibliotecários da Biblioteca Central da UnB, verificou-se que a referência correta seria: ENCONTROS DA UNB. Alternativas

No mesmo sentido, o recenseamento de 1920 confirma o caráter concentrado da ocupação territorial no sudeste e sul do Brasil. Conforme sistematização de Ruy Cirne Lima (1988):

Durante o recenseamento de 1920, verificou-se, no país, a existência de 648.153 estabelecimentos rurais, cobrindo uma área de 175.104.675 hectares - **o que, não obstante, representava simplesmente pouco mais de vinte por cento de nossa superfície territorial.**

Desses 175.104.675 hectares, a Minas Gerais cabiam 27.390.536; ao Rio Grande do Sul, 18.578.923; e a São Paulo, 13.883.269 (Lima, 1988, p. 107 - 108).

Em que pese o artigo 64 da Constituição de 1891 ter determinado a estadualização das terras devolutas, Manoel Linhares de Lacerda (1960) ressalta a dificuldade, no regime republicano, de se distinguir com exatidão os domínios da União e dos estados¹⁵¹. Tal imprecisão impactava diretamente processos de desapropriação, inclusive para fins de cumprimento do próprio texto constitucional. Em outras palavras, não havia uma discriminação prévia das terras: esta se fazia reativamente, a partir das demandas administrativas e dos conflitos que se multiplicavam.

Esse quadro revela a permanência de um país essencialmente rural, segundo o recenseamento de 1920, com uma significativa porção de terras devolutas sob regime jurídico de inalienabilidade. O Código Civil de 1916 reafirmou essa condição ao dispor, em seus artigos 65 a 67¹⁵², sobre a proibição de alienação dos bens públicos, classificando-os como de uso comum, de uso especial e dominicais, sujeitos apenas às hipóteses legais de desafetação.

O pano de fundo de indefinição jurídica e desigualdade no acesso à terra fomentou a eclosão de conflitos. Entre 1912 e 1916, ocorreu a chamada Guerra do Contestado, nas

energéticas para o Brasil. 2., 1978, Brasília, DF. Encontros da UnB: **alternativas energéticas para o Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1978. 146 p. (Número de chamada: 620.91(81) (061.3) A466e). A obra, entretanto, não contém artigo de Altir Maia. Todavia, o livro do próprio autor, **Curso de Direito Agrário: Discriminação de Terras** (1982), traz os mesmos dados em seu capítulo 5, intitulado “O Decreto-Lei nº 1.164/71”, no qual se lê: “A soma das áreas atingidas alcançava algo em torno de 311 milhões de hectares, correspondentes a um dos maiores países do Mundo, em extensão territorial. Natural, portanto, que o decreto causasse polêmicas, hoje quase superadas” (MAIA, 1982, p. 52).

¹⁵¹ Manoel Lacerda qualificava essa situação territorial como indivisão, caracterizada pelo condomínio público entre o Estado e a União sobre as terras devolutas, sujeitando-os à disciplina do Código Civil de 1916 (art. 623).

¹⁵² Art. 65. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. Art. 66. Os bens públicos são: I. Os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças. II. Os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal. III. Os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades. Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a **inalienabilidade, que lhes é peculiar**, nos casos e forma que a lei prescrever (BRASIL, 1916. Grifo nosso).

fronteiras do Paraná e Santa Catarina - região estratégica pela produção de erva-mate. O movimento, de natureza análoga ao de Canudos, resultou da resistência camponesa à entrega de terras para a holding norte-americana Brazil Railway Company, responsável pela construção da estrada de ferro que ligaria São Paulo ao Rio Grande do Sul. A repressão militar resultou na derrota dos insurgentes, e, em seguida, União, Paraná e Santa Catarina firmaram acordo que delimitou as fronteiras estaduais.

Quatro anos após a entrada em vigor do Código Civil de 1916 - que não trouxe dispositivos específicos sobre a questão agrária -, em setembro de 1920 ocorreu um marco fundamental para o conhecimento da realidade fundiária brasileira: o primeiro Censo Agropecuário, realizado pela Diretoria Geral de Estatística (DGE), vinculada ao extinto Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

A despeito dessa iniciativa inédita de levantamento, a Primeira República (1889 -1930) manteve como diretriz econômica central a agroexportação, com a hegemonia política concentrada nas elites cafeeiras¹⁵³. O discurso de “vocação agrícola” do país sustentava tanto a valorização da agricultura quanto a centralidade do café, produto estruturante da economia brasileira até meados do século XX.

Com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas, esse modelo econômico-político começa a ser tensionado. O governo provisório buscou enfrentar práticas recorrentes de invasões¹⁵⁴, usurpações e grilagem de terras devolutas, que esvaziavam as garantias protetivas previstas pelo Código Civil para os bens públicos. Nesse contexto foi editado o **Decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931**, que atribuiu aos Estados a administração, concessão e exploração das terras devolutas e, em seu art. 1º, vedou expressamente a aquisição dessas terras por usucapião¹⁵⁵.

O decreto avançava também em outro aspecto: previa que a destinação das terras deveria fomentar a formação de pequenas propriedades mediante ocupação efetiva e cultivo (art. 2º)¹⁵⁶, ao mesmo tempo em que buscava maior transparência administrativa, exigindo a publicação

¹⁵³ FERREIRA (1995, p. 307) menciona outras atividades agrícolas praticadas durante a Primeira República, além da cafeicultura, ainda que de menor relevância econômica: a borracha (Pará e Amazonas), o algodão (Paraíba e Pernambuco) e a cana-de-açúcar (litoral do Nordeste).

¹⁵⁴ Cabe observar que a Lei de Terras de 1850 utilizava o termo “**ocupações**” para designar as posses em terras públicas, enquanto o Decreto nº 19.924, de 1931, passou a empregar expressamente a expressão “**invasões**” de bens públicos.

¹⁵⁵ “Art. 1º Compete aos Estados regular a administração, concessão, exploração, uso e transmissão das terras devolutas, que lhes pertencem, excluída sempre (Cód. Civil, arts. 66 e 67) a aquisição por usucapião, e na conformidade do presente decreto e leis federais aplicáveis” (BRASIL, 1931).

¹⁵⁶ “Art. 2º Na concessão de terras devolutas, observadas as regras que a legislação respectiva consignar, se procurará sempre facilitar e estimular a formação de pequenas propriedades, e a sua ocupação efetiva, e cultura, pelos concessionários respectivos” (BRASIL, 1931).

das concessões em folha oficial e sua transcrição no Registro de Imóveis (arts. 4º e 5º) ¹⁵⁷. Assim, o regime jurídico das terras devolutas começava a se aproximar das práticas do direito privado, exigindo registro imobiliário para a efetiva translação do domínio, como observa Ruy Lima (1988, p. 112).

Essa aproximação, no entanto, foi alvo de críticas. Para Lima, o decreto incorreu em discrepância ao interpretar o art. 67 do Código Civil de modo a excluir a usucapião das terras devolutas, positivando sua imprescritibilidade. Manoel Lacerda, por sua vez, apontava que a redação ambígua do art. 67 gerava intensa controvérsia jurisprudencial sobre a extensão da inalienabilidade dos bens públicos, o que levou à edição do **Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933**, que finalmente estabeleceu, de maneira categórica, que todos os bens públicos, independentemente de sua natureza, não estariam sujeitos a usucapião (art. 2º)¹⁵⁸.

Promulgada em 16 de julho, com a menor duração da história do Brasil (três anos), a Constituição de 1934 (Segunda República), de viés liberal e nacionalista, **rompe, apenas textualmente**, com a absolutização do direito de propriedade presente nas Constituições de 1824 e 1891. Entre os Direitos e Garantias Individuais, dispõe: Art. 133-A. 17) **É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.**

Curiosa é a reflexão acerca dessa previsão constitucional de caráter retórico e de sua efetiva capacidade de transformar a estrutura fundiária, ao estabelecer que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o “interesse social ou coletivo”. Tal enunciado contrastava com a realidade agrária brasileira: em 1971, ainda **um terço do território nacional** era constituído por **terras devolutas** (SILVA, 1996, p. 78; MAIA, 1982, p. 49 - 58). Nesse sentido, pode-se afirmar que o Estado operava sobre uma espécie de “registro fictício” de propriedade, dissociado da configuração concreta do território.

Aqui cabe uma ressalva: não houve a realização de novo Censo Agropecuário na década seguinte ao primeiro levantamento de 1920, em razão das instabilidades políticas que

¹⁵⁷ “Art. 4º Toda concessão será publicada na folha oficial do Estado, com indicação minuciosa de suas condições e das características da terra.

Art. 5º Os títulos expedidos pelo Estado e as certidões autênticas dos termos lavrados em suas repartições administrativas, referentes à concessão de terras devolutas, valerão, qualquer que seja o preço da concessão, para os efeitos da transcrição no Registro de Imóveis, depois da publicação exigida pelo art. 4º” (BRASIL, 1931).

¹⁵⁸ “Considerando ainda que, embora no direito patrio os bens públicos, mesmo dominicais, já sejam insuscetíveis de usucapião, a circunstância de se terem manifestado em contrário, algumas opiniões torna conveniente que o legislador volte a reafirmar esse: princípio que é de ordem pública; (...)

Art. 2º Os bens públicos, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião” [sic] (Brasil, 1933).

culminaram na Revolução de 1930¹⁵⁹. Assim, somente em **1º de setembro de 1940** ocorreu o segundo Censo da Agricultura, Pecuária e Indústria Rural, o primeiro sob a coordenação do recém-criado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁶⁰.

A partir dos dados levantados no segundo Censo Agropecuário, Victor Nunes Leal, em seu clássico **Coronelismo, Enxada e Voto**¹⁶¹ (publicado originalmente em 1948 e consultado aqui na edição de 2013), examinou aspectos da distribuição da propriedade e da composição das classes na sociedade rural brasileira, constatando a forte concentração fundiária. O autor registrou que **48,31% da área total cultivável** do país - correspondente a estabelecimentos com 1.000 hectares ou mais - estavam nas mãos de apenas **1,46% dos proprietários**, caracterizando as chamadas “superpropriedades latifundiárias”. Em contraste, as pequenas propriedades, embora representassem 53,07% dos estabelecimentos, abrangiam apenas **10,45% da área cultivável**. Para Leal, esses números confirmavam que a concentração da propriedade permanecia como traço dominante da vida rural brasileira.

Esses dados revelam a continuidade de uma política agrária excludente no governo Vargas. Embora a chamada Revolução de 1930 tenha promovido importantes reformas voltadas ao operariado urbano, **a questão agrária permaneceu relegada ao segundo plano**. A concentração de terras seguia intocada, sustentada pela lógica do coronelismo e pela influência das oligarquias estaduais, sem estímulos efetivos para a fixação da população nas zonas rurais. Como observa Ferreira (1995, p. 361), **“a maioria da população brasileira vivia no campo”**, mas o trabalhador rural e suas demandas foram sistematicamente esquecidos¹⁶².

Importa, nesse contexto, distinguir a **reivindicação pelo acesso à terra**, presente desde o período colonial, da demanda política e organizada por **Reforma Agrária**. Esta última ganhou força apenas na década de 1950, com a emergência das **ligas camponesas**, cujo lema - **“Reforma Agrária na lei ou na marra”** - sintetizava a luta de trabalhadores rurais não proprietários, que sobreviviam como parceiros ou arrendatários. As ligas surgiram em

¹⁵⁹ Sobre a discordância quanto à expressão **“Revolução de 30”**, Jacob Gorender sustenta que não houve transformação significativa capaz de alterar a base econômica da sociedade ou instaurar novas relações de produção. Para o autor, o movimento político-militar de 1930 não atingiu o campo, onde viviam cerca de 70% da população brasileira, tampouco abalou as oligarquias rurais (Adaptado de: GORENDER, Jacob. **Um Estado a serviço do capital**. Folha de S. Paulo, 19 out. 1980. Folhetim. *Apud* FERREIRA, Olavo Leonel. **História da agricultura no Brasil**. São Paulo: Ática, 1995. p. 341 - 342).

¹⁶⁰ Para informações mais detalhadas sobre os onze Censos Agropecuários realizados no Brasil, ver: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Ministério do Planejamento e Orçamento (ed.). **Censo Agropecuário completa 100 anos e retrata a história do setor no país**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/ycx252k7>. Acesso em: 25 fev. 2024.

¹⁶¹ O título original da tese de Victor Nunes Leal era: **O município e o regime representativo no Brasil: contribuição ao estudo do coronelismo**.

¹⁶² Para outra perspectiva sobre o governo Vargas e o campo, cf. WELCH, Clifford Andrew. **Vargas e a reorganização da vida rural no Brasil (1930 - 1945)**.

Pernambuco e se expandiram para a Paraíba, Rio de Janeiro, Goiás e outras regiões, exercendo intensa atividade política entre 1955 e 1964, até a queda de João Goulart (FGV, 2023).

O historiador Aldair Rodrigues destaca que, para compreender o destino das lideranças negras no Brasil durante o regime militar, uma via de investigação possível é justamente acompanhar sua participação nas mobilizações das Ligas Camponesas, onde muitos se engajaram antes de sofrerem repressão a partir de 1964¹⁶³.

Recorda-se que, em 1961, no plano internacional, já se fazia sentir o impacto da “revolução cubana” (1959) e de sua perspectiva socialista de reforma agrária. Conforme observa Lígia Silva (1997), analistas norte-americanos passaram a considerar indispensável que os governos latino-americanos promovessem alterações na situação das massas camponesas, sob pena de novos levantes revolucionários. Nesse contexto, a reforma agrária foi erigida como instrumento preventivo, culminando na elaboração da **Carta de Punta del Este**, documento subscrito coletivamente pelos países da América Latina. Entre suas recomendações, destacava-se a necessidade de reformas agrárias integrais, voltadas à superação dos “injustos sistemas de posse e uso da terra” e à substituição dos latifúndios e minifúndios por formas justas de propriedade, complementadas por crédito, assistência técnica e mecanismos de comercialização¹⁶⁴.

Se no plano internacional a Carta expressava a pressão da OEA e dos Estados Unidos por reformas estruturais controladas, no Brasil tais pressões ressoaram nas propostas de **reformas de base** do presidente João Goulart. Em discurso histórico proferido em 13 de março de 1964, na Estação Dom Pedro II, no Rio de Janeiro, Jango buscou inscrever a questão agrária no centro da agenda política nacional. Na ocasião, assinou o Decreto nº 53.700, que previa a desapropriação, por interesse social, de áreas rurais inexploradas localizadas às margens de rodovias federais, ferrovias nacionais ou beneficiadas por obras públicas de irrigação e drenagem, que contrariasse a “função social da propriedade”. Em sua fala, destacou que a reforma agrária seria “**como complemento da abolição do cativo para dezenas de milhões de brasileiros que vegetam no interior em revoltantes condições de miséria**”, ao mesmo

¹⁶³ Sobre o tema, veja o vídeo: LAURETTI, Patrícia (prod. e entrev.); RIOS, Hebe (texto e ed.); CASABLLANCA, Kleber (ed. de imagens). **A repressão aos movimentos negros durante a ditadura militar**. TV Unicamp, 25 mar. 2024. Disponível em: <https://jornal.unicamp.br/video/2024/03/25/a-repressao-aos-movimentos-negros-durante-a-ditadura-militar/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

¹⁶⁴ “6. Impulsionar, respeitando as particularidades de cada país, **programas de reforma agrária integral** encaminhada à efetiva transformação onde for necessária das estruturas e dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de **substituir o regime de latifúndios e minifúndios por sistema justo** de propriedade, de maneira que complementada por **crédito oportuno e adequado, da assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos**, a terra se constitua para o homem que nela trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento de seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade”.

tempo em que criticava a noção de reforma agrária com pagamento prévio em dinheiro, por considerá-la mero “negócio agrário” voltado aos interesses do latifúndio (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2015).

Esse discurso, contudo, precisa ser cotejado com a realidade rural brasileira do período. Dados do **Anuário Estatístico Brasileiro** (*apud* GONÇALVES JR., 2014) indicam que a população somava 79,8 milhões de habitantes, dos quais cerca de 33 milhões residiam em áreas rurais. Apesar desse contingente expressivo, a produção agrícola não atendia plenamente o mercado interno, e “o latifúndio fazia parte da paisagem na maior parte do país”. Importa notar que, nesse contexto, a noção de latifúndio não se restringia à dimensão territorial, mas se associava sobretudo ao critério de **produtividade** - de modo que a improdutividade da terra se tornava o elemento central de crítica e contestação.

Essa permanência do latifúndio improdutivo contrastava, por sua vez, com o texto normativo já em vigor desde a **Constituição de 1946**, a qual, em seu art. 147, dispunha que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”, autorizando a lei a promover a justa distribuição da terra, “com igual oportunidade para todos”¹⁶⁵. A distância entre norma e realidade evidencia, portanto, que a função social da propriedade, ainda que afirmada constitucionalmente, permanecia como promessa não cumprida, o que reforça a centralidade do discurso reformista de Goulart e a resistência histórica das elites agrárias brasileiras.

Em 19 de março de 1964, apenas seis dias após o discurso de João Goulart na Central do Brasil, ocorreu em São Paulo, na Praça da Sé, a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, manifestação que expressava a reação conservadora contra as reformas de base propostas pelo governo. Poucos dias depois, em 31 de março, consumou-se o golpe militar que depôs o presidente.

Não se pretende aqui analisar em profundidade o significado e as características do regime militar instaurado entre 1964 e 1985, dado o vasto número de estudos já dedicados a essa tarefa, inclusive aqueles que relacionam diretamente o golpe à agenda da reforma agrária. Importa destacar, entretanto, um aparente paradoxo: foi justamente o primeiro governo militar que introduziu instrumentos jurídicos voltados à desapropriação por interesse social.

Esse novo modelo de intervenção na propriedade recebeu status constitucional com a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, que alterou a Constituição de 1946. A emenda não apenas conferiu autonomia ao Direito Agrário, atribuindo-lhe competência

¹⁶⁵ De acordo com o **Atlas do Espaço Rural Brasileiro** (IBGE, 2020, p. 46), “a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, foi a primeira a tratar das terras devolutas como uma espécie de terra pública”.

legislativa privativa da União (art. 5º, XV, “a”)¹⁶⁶, como também passou a admitir a desapropriação de terras com o objetivo de promover a “justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. O avanço em relação ao discurso de Goulart foi significativo: a indenização deixou de ser paga exclusivamente em dinheiro, admitindo-se o pagamento em títulos especiais da dívida pública (art. 147, § 1º e § 4º), solução pensada para viabilizar a desapropriação de latifúndios¹⁶⁷.

Na mesma direção, o governo Castello Branco sancionou o primeiro projeto sistematizado de reforma agrária no Brasil: o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964). Em vigor até hoje, o Estatuto buscava enfrentar o problema dos “latifúndios improdutivos”, condicionando o acesso à propriedade ao cumprimento da função social, nos termos do art. 2º, § 1º:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (grifo nosso).

Com vistas a incentivar o desenvolvimento rural, o Estatuto da Terra também instituiu mecanismos como a tributação progressiva da propriedade (art. 47), buscando desestimular a retenção especulativa. No entanto, a própria definição de “latifúndio improdutivo” revelou-se fonte de controvérsias: mais do que a dimensão física da propriedade, o critério decisivo passou a ser o nível “satisfatório de produtividade”, previsto na lei (art. 2º, § 1º, “b”).

Percebe-se, assim, que cento e quatorze anos após a Lei de Terras de 1850, o problema da discriminação e da destinação das terras ainda permanecia como questão central no cenário fundiário brasileiro - agora revestida por uma nova gramática jurídica, fundada na noção de função social.

¹⁶⁶ Art. 5º - Compete à União: XV - legislar sobre: a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, do trabalho e **agrário**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964).

¹⁶⁷ Trecho do discurso de João Goulart na Central do Brasil, em 13 mar. 1964: “Não o podemos fazer, por enquanto, trabalhadores, como é de prática corrente em todos os países do mundo civilizado: pagar a desapropriação de terras abandonadas em títulos de dívida pública e a longo prazo. Reforma agrária com pagamento prévio do latifúndio improdutivo, à vista e em dinheiro, não é reforma agrária”.

Apesar de sua formulação inovadora, o Estatuto da Terra rapidamente foi capturado pelo contexto político do regime militar. Lígia Silva (1997, p. 20) avalia que a norma serviu, em grande medida, para conter a mobilização popular reformista - notadamente a das Ligas Camponesas no Nordeste -, funcionando como resposta à pressão estadunidense por programas de reforma no campo, desde que realizados “dentro da lei e da ordem”. Muitos líderes militares compartilhavam, segundo a autora, a leitura de Lieuwen (1967 *apud* SILVA, 1997, p. 21), de que reformas sociais promovidas em regimes democráticos “equivaleriam a patrocinar a instabilidade política e a desintegração social”.

Na prática, entretanto, o texto legal não se traduziu em transformações estruturais. O Estatuto permaneceu como “letra morta”, ao mesmo tempo em que se intensificava a repressão contra as Ligas Camponesas e contra intelectuais que denunciavam as desigualdades no campo¹⁶⁸. Esse movimento repressivo alcançou também o maior pesquisador brasileiro do fenômeno da fome, Josué de Castro, reconhecido internacionalmente, que foi forçado ao exílio em abril de 1964. O paradoxo é evidente: criava-se um marco normativo que apontava para a reforma agrária, mas simultaneamente silenciavam-se atores sociais e acadêmicos que poderiam lhe dar concretude.

Nos governos subsequentes, particularmente sob Médici (1969 - 1974), a agenda redistributiva cedeu espaço a uma política de desenvolvimento baseada em grandes projetos de infraestrutura e na colonização da Amazônia e do Centro-Oeste. Estradas, hidrelétricas e programas de expansão agropecuária reproduziam, no regime militar, a lógica já ensaiada por Vargas na “Marcha para o Oeste”. Não se tratava de redistribuir terras concentradas, mas de abrir novas fronteiras agrícolas sob o signo do expansionismo.

O contraste se aprofunda quando se observa que, nesse mesmo período, o Brasil ratificou compromissos internacionais voltados à igualdade racial. Em 1969, entrou em vigor no país a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), assinada em 1966, cujo artigo V, alínea “v”, garante a qualquer pessoa, individual ou coletivamente, o direito de propriedade. A assinatura desse tratado, que em tese reforçava o combate à exclusão, convivia com práticas internas que ampliavam os conflitos fundiários e acentuavam a marginalização de populações tradicionais.

¹⁶⁸ Sobre a repressão política e social no campo durante a ditadura militar, ver: VIANA, Gilney Amorim. **Camponeses mortos e desaparecidos: excluídos da justiça de transição**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. 225 p. (Projeto Direito à Memória e à Verdade). Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/sdh_direito-a-memoria-e-a-verdade-camponeses-mortos-e-desaparecidos_2013.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

Essa lógica expansionista de integração nacional também se refletiu no campo legislativo, com a edição do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 1973). O texto garantiu às comunidades indígenas a posse permanente de suas terras e o usufruto exclusivo de suas riquezas naturais, ao mesmo tempo em que buscava responder a acusações internacionais de massacre e genocídio. Como observa Westin (2023), apoiando-se em documentos históricos do Arquivo do Senado, o diploma legal foi, em grande medida, uma tentativa de apaziguar a imagem externa do regime, mais do que de assegurar plenamente os direitos originários.

Essa política de desenvolvimento e ocupação do regime militar elevou a concentração fundiária das novas áreas colonizadas, agravando o já conflituoso cenário agrário. A partir de 1970, intensificaram-se as manifestações e organizações no meio rural, com pautas amplas que iam da autonomia sindical à reforma agrária, passando pela contestação dos grandes projetos agrícolas, minerais e de infraestrutura, além da defesa dos direitos dos atingidos por barragens (ALLEGRETTI, 2008, p. 41). Nesse contexto, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), concebido, em 1970, para promover a ocupação dos chamados “espaços vazios” da Amazônia por meio de colonização e regularização fundiária, tendo como horizonte a redistribuição de terras pela via da desapropriação constitucionalmente prevista¹⁶⁹.

Poucos anos depois, já sob o governo Geisel, a questão das terras devolutas voltaria à cena com a edição da Lei nº 6.383/1976¹⁷⁰. Entretanto, como reconhece a literatura especializada, a regularização fundiária serviu, historicamente, muito mais para viabilizar projetos de colonização do que para enfrentar a estrutura agrária concentrada. É nesse cenário de repressão e persistente desigualdade que, em 1975, surge a Comissão Pastoral da Terra (CPT), durante o Encontro de Bispos e Prelados da Amazônia, convocado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) em Goiânia. A CPT, vinculada à Igreja Católica, constituiu-se como resposta direta à violência sofrida por trabalhadores rurais e posseiros expulsos de suas terras, sobretudo na Amazônia. Desde então, passou a registrar e sistematizar os conflitos no campo, publicando, a partir de 1985, o relatório anual “Conflitos do Campo no Brasil”, que se tornou referência para a compreensão da questão agrária no país¹⁷¹.

A esse ressurgimento de manifestações sociais é preciso acrescentar outro dado fundamental: as populações camponesas envolvidas nesses embates eram, em grande medida,

¹⁶⁹ Cf. BRASIL. Reestruturação do Incra. Brasília: Enap, 2002. 8 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/485>. Acesso em: 20 ago. 2024.

¹⁷⁰ Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências.

¹⁷¹ Informações retiradas do sítio eletrônico da Comissão Pastoral da Terra. Cf. COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. **Histórico: Massacres no Campo**. 2010. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/quem-somos/-historico>. Acesso em: 25 mar. 2024.

afrodescendentes e mestiças¹⁷². Para compreender a forma como o regime militar operava a repressão ao mesmo tempo em que sustentava o discurso de “democracia racial”, é necessário recuperar duas matrizes teóricas anteriores. De um lado, Gilberto Freyre, em **Casa-Grande & Senzala** (1933), exaltou a mestiçagem como traço constitutivo da brasilidade, em oposição ao racismo científico que marcava o início do século XX¹⁷³. De outro, Florestan Fernandes, em **A Integração do Negro na Sociedade de Classes** (1965), desmontou o mito da democracia racial, argumentando que a escravidão legara à população negra uma integração traumática e incompleta na sociedade de classes, aprofundada pelas políticas imigrantistas e pelo padrão histórico de exclusão.

Essa contraposição teórica ajuda a entender o uso, pelo regime militar, da ideologia da “democracia racial” como estratégia de silenciamento das tensões raciais e de negação das desigualdades na distribuição da terra. Não surpreende, portanto, que a repressão aos movimentos sociais tenha atingido também os movimentos negros. Lideranças como Abdias do Nascimento foram forçadas ao exílio, e somente em 1978, em São Paulo, ocorreu a refundação organizada da militância negra, com a criação do Movimento Negro Unificado (MNU)¹⁷⁴.

Com o fim do regime militar e a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (1987 - 1988), abriu-se espaço para que diferentes pautas sociais alcançassem o texto constitucional. Entre as vinte e quatro subcomissões temáticas, duas merecem destaque para este trabalho: a “**Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária**”, vinculada à **Comissão da Ordem Econômica**, e a “**Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias**”, integrada à **Comissão da Ordem Social**¹⁷⁵. Enquanto esta

¹⁷² Cf. CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**.

¹⁷³ O Brasil nos anos 1930, sob o comando de Vargas, apresentava um projeto de industrialização que necessitava de uma coesão enquanto país. Gilberto Freyre, com **Casa-Grande & Senzala** (1933), foi o teórico responsável, do ponto de vista do imaginário social, por criar essa coesão, em oposição ao discurso do racismo científico que predominava. É nesse contexto de industrialização nacional que Freyre teoriza sobre a consensualidade entre as raças branca, negra e indígena, definindo a mestiçagem como algo positivo, que deu origem ao povo brasileiro. Um fato curioso é que, embora Freyre fosse contrário a Getúlio Vargas - tanto que, no prefácio da primeira edição de sua obra, relata seu exílio iniciado em outubro de 1930 -, paradoxalmente foi o regime varguista que consagrou **Casa-Grande & Senzala** como versão oficial do Brasil.

¹⁷⁴ Sobre o ressurgimento do MNU e atuação na pauta quilombola, recomenda-se a leitura da entrevista de Edmilton Cerqueira, que foi Coordenador Nacional de Sustentabilidade e Desenvolvimento Rural do MNU. Ele foi entrevistado por Carlos Henrique Naegeli Gondim em sua dissertação de mestrado intitulada: GONDIM, Carlos Henrique Naegeli. **É livre: o Direito Achado nas terras coletivas de quebradeiras de coco babaçu, de quilombolas e de assentados da reforma agrária em Monte Alegre - Olho d'Água dos Grilos, Maranhão**. 2023. 208 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/handle/10482/47270>. Acesso em: 19 ago. 2025.

¹⁷⁵ Sobre as Comissões formadas na Constituinte, vide: BRASIL. **Câmara dos Deputados. Comissões e Subcomissões**. Portal da Constituição Cidadã, [s.d.]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em: 25 mar. 2024.

última incorporou a demanda de garantir o título de propriedade às comunidades quilombolas, a primeira ignorou a questão, revelando a dificuldade histórica de situar os quilombos no interior do debate agrário mais amplo.

Diante dessa lacuna institucional, os movimentos negros elaboraram estratégias próprias, ajustadas às realidades regionais. No Maranhão, por exemplo, a luta centrou-se no campesinato descendente de escravizados, em situação de pobreza extrema e sob forte pressão fundiária. Nesse contexto ocorreu, em 1986, o I Encontro das Comunidades Negras Rurais do Maranhão, cujo tema - **“O negro e a Constituição Brasileira”** - expressava a intenção de inscrever a questão quilombola na agenda constituinte. A partir dessa experiência consolidou-se uma articulação política que culminou, em 1997, na criação da Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ)¹⁷⁶.

No plano nacional, a Constituição de 1988 foi decisiva ao retomar o termo “quilombo” no ordenamento jurídico, atribuindo-lhe força normativa: determinou o tombamento dos sítios históricos (art. 216, § 5º)¹⁷⁷ e assegurou a propriedade definitiva das terras ocupadas por comunidades quilombolas (art. 68, ADCT)¹⁷⁸. O texto constitucional, contudo, permaneceu letra morta. Nenhum título foi expedido nos anos seguintes, expondo a distância entre a conquista constitucional e sua efetividade prática.

Essa contradição impulsionou a mobilização de 1995 - ano do tricentenário de Zumbi -, quando a “Marcha Contra o Racismo, pela Igualdade e a Vida” reuniu cerca de trinta mil pessoas em Brasília. No mesmo período, o “I Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas” consolidou a agenda coletiva sob o lema **“Terra, Produção e Cidadania”**. A recepção da marcha pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra não afastaram, entretanto, o ponto central da denúncia: apesar do reconhecimento constitucional, nenhuma comunidade havia recebido título definitivo de suas terras¹⁷⁹.

A partir dessa constatação, tornou-se evidente que o desafio não se limitava ao plano normativo, mas dizia respeito à própria configuração territorial e às desigualdades estruturais

¹⁷⁶ Cf. FIABANI, Adelmir. 2009.

¹⁷⁷ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

¹⁷⁸ Art. 68, ADCT. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Constitucionalmente os quilombolas passam a ser um grupo social com direitos assegurados.

¹⁷⁹ À época, havia o registro da existência de 412 comunidades negras rurais.

que marcam a posse da terra no Brasil. É nesse quadro que se insere a análise seguinte, dedicada à distribuição territorial dos quilombos e às disparidades fundiárias contemporâneas.

1.5. Distribuição Territorial dos Quilombos e Disparidades Fundiárias no Brasil Contemporâneo

Conforme mencionado no tópico anterior, é a partir de 1964 que temas afeitos ao Direito Agrário ganham a preocupação do governo, principalmente o instituto jurídico da Reforma Agrária, com a Mensagem nº 33, de 26 de outubro de 1964, que encaminha ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que dispõe sobre o Estatuto da Terra. O documento pedia prioridade de atenção do Governo e Congresso Nacional na solução do “problema agrário”, no intuito de “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

Entretanto, ainda que o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) tenha representado um marco jurídico para a redistribuição fundiária, ele ignorava as especificidades de grupos étnico-raciais com predominância de ancestralidade negra, como as comunidades dos quilombos. Estas só passam a ser formalmente reconhecidas no Ordenamento Jurídico 100 anos após a abolição, com o art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, reforçado por tratados internacionais como a Convenção nº 169 da OIT, que entrou em vigor em 1991¹⁸⁰.

A partir desse novo paradigma constitucional, os quilombos e sua relação com a terra-posse-propriedade passaram a ser regidos por um conjunto de normas próprias, formuladas após a Constituição de 1988 e articuladas com compromissos internacionais de proteção a povos e comunidades tradicionais.

Contudo, a distância entre previsão normativa e concretização prática permanece expressiva. Passados 37 anos da previsão constitucional (art. 68 ADCT/CRFB/88) e quase três décadas desde a denúncia oficial sobre a ausência de titulação definitiva das comunidades quilombolas, entregue ao Poder Executivo em 1995, os dados escancaram a dificuldade de implementar essa política fundiária constitucional no Brasil.

¹⁸⁰ No Brasil, a Convenção n. 169 da OIT foi aprovada pelo **Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002**, e passou a vigorar em 25 de julho de 2003, data do envio do instrumento de ratificação ao Diretor Executivo da OIT. Sua promulgação interna se deu **pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004**, atualmente revogado e consolidado pelo **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**.

Antes de analisar o quadro atual da situação fundiária das comunidades quilombolas e sua distribuição no território nacional, é necessário elencar as etapas que compõem o procedimento administrativo¹⁸¹ de titulação no Brasil¹⁸².

O processo de titulação inicia-se no âmbito do INCRA, subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), mediante solicitação apresentada por qualquer interessado - entidade, associação representativa do quilombo ou pela própria entidade. Tal requerimento, contudo, deve vir acompanhado de Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, expedida pela Fundação Cultural Palmares (FCP)¹⁸³, vinculada ao Ministério da Cultura (MinC).

Em conformidade com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com o art. 2º do Decreto nº 4.887/2003, a comunidade deve, primeiramente, se autodefinir como quilombola. Essa autodefinição precisa ser certificada pela FCP para que, somente então, se possa requerer junto ao INCRA a abertura do processo de titulação do território. Atendido esse requisito, a Superintendência Regional do INCRA no estado de localização da comunidade dá início ao procedimento.

A etapa seguinte consiste na elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)¹⁸⁴, de responsabilidade da Superintendência Regional do INCRA, cujo objetivo é identificar e delimitar o território reivindicado e levantar a situação fundiária da área. Para subsidiar esse estudo, o INCRA deve notificar órgãos e entidades com competências correlatas, tais como: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e seus correspondentes estaduais; Secretaria do Patrimônio da União (SPU), vinculada ao Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGISP); Fundação Nacional dos Povos Indígenas

¹⁸¹ A Instrução Normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009, regulamenta o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

¹⁸² Os procedimentos do processo de titulação foram descritos a partir do site do INCRA: “Passo a passo do processo de regularização de território quilombola” em “Governança Fundiária - Quilombolas”, publicado em 28/01/2020 e atualizado em 05/07/2024; bem como do site da Comissão Pró-Índio de São Paulo, em “O Caminho da Titulação”.

¹⁸³ FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007**. Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, para fins do disposto no Decreto nº 4.887/2003.

¹⁸⁴ O **RTID** é constituído de várias peças, como: “relatório antropológico; planta e memorial descritivo do perímetro do território, bem como mapeamento e indicação das áreas e ocupações lindeiras de todo o entorno da área; cadastramento das famílias quilombolas; levantamento fundiário com levantamento de documentos e de dados dos imóveis inseridos no perímetro do território quilombola reivindicado, assim como de seus proprietários ou posseiros; relatório agroambiental do território proposto, com o levantamento de suas características e possibilidades; detalhamento da situação fundiária e de sobreposição de outros interesses estatais no território pleiteado; pareceres conclusivos das áreas técnica e jurídica” INCRA (2017).

(FUNAI); Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN); Fundação Cultural Palmares (FCP); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e seus correspondentes estaduais; e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Quando houver matérias de sua competência, os órgãos e entidades notificados acompanharão os trabalhos até a conclusão do relatório.

Concluída a elaboração do RTID, o documento é submetido à análise do Comitê de Decisão Regional do INCRA, composto pelo Superintendente Regional, pelos chefes de divisão e pelo chefe da Procuradoria Regional. O Comitê pode aprovar o relatório e liberá-lo para publicidade ou, alternativamente, reprová-lo por inadequação às normas técnicas do INCRA. Nesta última hipótese, o relatório retorna à Superintendência para revisão ou complementação, sendo posteriormente submetido a nova análise.

Caso o RTID conclua pela impossibilidade de reconhecimento da área como propriedade quilombola, o Comitê poderá solicitar estudos complementares ou determinar o arquivamento do processo administrativo. Nessa situação, a comunidade interessada e a Fundação Cultural Palmares são notificadas, e a decisão publicada no Diário Oficial da União e no da unidade federativa correspondente. Da decisão, cabe recurso justificado, a ser interposto pela comunidade.

A terceira etapa ocorre no período de publicação do RTID aprovado. Os órgãos e entidades previamente notificados são novamente consultados para verificar se o território quilombola incide sobre áreas sob sua administração. Dispõem de prazo de 30 dias para manifestação. O silêncio é interpretado como ausência de restrições à titulação. Havendo manifestação, o INCRA deve, em igual prazo, adotar as medidas cabíveis. Assim, por exemplo, na hipótese de sobreposição a uma unidade de conservação, o INCRA atua em conjunto com o ICMBio; se envolver áreas de segurança nacional ou faixa de fronteira, a interlocução se dá com o Conselho de Defesa Nacional (CDN); e em caso de terras indígenas, com a FUNAI. Quanto à SPU e à FCP, ambas são sempre ouvidas em todos os casos.

Quando não há acordo entre o INCRA e os demais órgãos sobre o mérito da titulação - isto é, sua “conveniência e oportunidade” -, a decisão é remetida à Casa Civil, que busca uma solução para o caso concreto. Se o impasse disser respeito à legalidade e validade jurídica do processo, o procedimento é encaminhado à Advocacia-Geral da União (AGU), responsável por coordenar a solução do conflito.

Concluído e aprovado pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA, o RTID é liberado para publicação. O resumo do relatório deve ser publicado em duas edições consecutivas do Diário Oficial da União e do estado correspondente, além de ser afixado na sede do município

onde se localiza o território. A Superintendência Regional do INCRA também notifica os ocupantes e confinantes - com ou sem título de domínio - para que apresentem eventuais contestações no prazo de 90 dias.

As contestações apresentadas por proprietários ou ocupantes são julgadas pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA, após pareceres dos setores técnicos e da Procuradoria Regional, no prazo de até **180 dias (6 meses)**, contados do protocolo da contestação (art. 14 da Instrução Normativa nº 57/2009). Durante esse período, **o processo de titulação permanece suspenso**. Na prática, contudo, essa fase frequentemente se prolonga por vários anos, em razão da morosidade no julgamento das contestações pelo Conselho Diretor do INCRA, conforme reconhecido na Ação Civil Pública nº 0800673-17.2022.4.05.8502, movida pelo Ministério Público Federal em favor da Comunidade Quilombola Curuanhã, localizada em Estância/SE, e confirmada pelo TRF da 5ª Região. No caso dessa comunidade, o intervalo entre a publicação do RTID (03/11/2015) e a Portaria de reconhecimento do território (26/06/2023) foi de aproximadamente **sete anos e sete meses**, evidenciando a distância entre o prazo normativo e a efetividade prática do procedimento¹⁸⁵. Caso as contestações sejam acolhidas, o RTID deve ser alterado e submetido a nova publicação.

A etapa de identificação se encerra com a publicação, no Diário Oficial da União e no do estado, da Portaria do Presidente do INCRA que reconhece e declara os limites do território quilombola, no prazo de 30 dias após o recebimento do processo. A partir dessa publicação, seis caminhos podem ser seguidos no procedimento de titulação:

Primeiro, quando o território incide, total ou parcialmente, sobre terras devolutas estaduais, o processo é encaminhado ao governo do estado, por meio de seu órgão de terras, para que proceda à titulação, conforme previsto no Decreto nº 4.887/2003 (arts. 3º e 12). Nesses casos, a Superintendência Regional do INCRA pode propor a celebração de convênios para viabilizar a execução dos procedimentos.

Segundo, quando o território incide sobre bens da União, como os terrenos de marinha¹⁸⁶, o processo é remetido à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), responsável pela expedição de título ou Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU).

¹⁸⁵ Veja o quadro de andamento da titulação quilombola no INCRA - Superintendência Regional de Sergipe (SR/SE), nº 546, Processo nº 54370.001177/2011-13, referente à Comunidade Quilombola Curuanhã (ou Curuanhãs), localizada no município de Estância/SE.

¹⁸⁶ “Os **terrenos de marinha** fazem parte dos bens da União, que são patrimônio do povo brasileiro. Esses bens são administrados pelo Governo Federal, por meio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). A demarcação e administração desses terrenos pelo Governo Federal são fundamentais para a proteção ambiental dessas áreas e para garantir a segurança jurídica e uma gestão adequada dos bens da União. Os terrenos de marinha são faixas de terra ao longo da costa e de algumas áreas próximas a

Terceiro, quando há posseiros ocupando o território sem título de propriedade, o INCRA deve providenciar a desintrusão¹⁸⁷, com pagamento de indenização pelas benfeitorias realizadas - como moradias, instalações e áreas produtivas - e, se cumpridos os requisitos legais, o reassentamento em projetos de reforma agrária.

Quarto, quando forem identificados títulos ilegítimos ou viciados - resultantes de práticas de “grilagem”¹⁸⁸, isto é, falsificação documental -, cabe ao INCRA promover a anulação desses títulos, após análise da cadeia dominial¹⁸⁹ constante no RTID. Somente após os cancelamentos será possível titular a área em nome da associação quilombola.

Quinto, quando o território se sobrepõe a imóveis privados com títulos válidos, a solução é a desapropriação. Nesses casos, o Presidente da República deve assinar Decreto de Desapropriação¹⁹⁰ por Interesse Social, e a União ajuíza ação de desapropriação na Justiça Federal. O proprietário é indenizado em dinheiro¹⁹¹, previamente e pelo valor de mercado, considerando-se a terra nua e, em qualquer hipótese, as benfeitorias existentes.

Sexto, em determinadas situações, após a publicação da Portaria do Presidente do INCRA, o processo avança diretamente para a demarcação física em campo, quando os limites do território são materialmente assinalados.

rios e lagos. Essa faixa tem 33 metros contados a partir do mar em direção ao continente ou ao interior das ilhas costeiras com sede de município” (BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos).

¹⁸⁷ Vide: **Instrução Normativa do Incra nº 73, de 17 de maio de 2012**, que estabelece critérios e procedimentos para a **indenização de benfeitorias de boa-fé erigidas em terra pública** visando a desintrusão em território quilombola.

¹⁸⁸ “A grilagem é entendida como a legalização do domínio da terra através de documento falso (aspecto fictício). Também é compreendida como a apropriação ilícita de terras por meio da expulsão de posseiros (ocupantes de terras públicas) ou índios (aspecto factual) ou ambas as formas. Portanto, trata-se de uma série de mecanismos de falsificação de documentos de propriedade de terras, negociações fraudulentas, chantagens e corrupções que têm envolvido o poder público e os entes privados” (IPAM, 2006).

¹⁸⁹ “**Cadeia Dominial**: conjunto de atos registrais que comprovam a transmissão da propriedade desde a alienação do imóvel do patrimônio Público até o proprietário atual”. Veja página 36 de: STASSART, J.; TORSIANO, R.; CARDOSO, D.; COLLAÇO, F. M. de A.; MORGADO, R. (coord.). **Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras**. Brasília: Transparência Internacional - Brasil, 2021. E-book. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/governanca-fundiaria-fragil-fraude-e-corrupcao-um-terreno-fertil-para-a-grilagem-de-terras/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

¹⁹⁰ “A desapropriação é um procedimento que o governo federal ou estadual adota para tomar uma propriedade, mediante pagamento, para fins de interesse social, de utilidade pública ou para reforma agrária. O pagamento nesse caso é chamado de indenização. A desapropriação é diferente de uma simples compra de terra porque o proprietário não pode escolher se quer ou não vender. Na desapropriação, o proprietário recebe um pagamento pela terra e por suas benfeitorias, mas não tem o direito de decidir se quer ou não vender sua terra. O governo é quem toma a decisão. As desapropriações são necessárias quando o fazendeiro ou a empresa tem um título válido incidente no território quilombola. As desapropriações serão realizadas pelo governo somente nos casos em que se verificar que o proprietário comprou a terra regularmente e a registrou em cartório. A desapropriação pode ser realizada tanto pelo governo federal quanto pelos governos estaduais”. Vide: “Terra de Quilombo”, no Boletim 02 de novembro 2007, em Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP).

¹⁹¹ Sobre as indenizações em dinheiro e a diferença com o instituto jurídico da Reforma Agrária, será melhor trabalhado no **capítulo 3** deste trabalho.

Na sequência, é expedido o título definitivo em nome da associação quilombola legalmente constituída, representando a comunidade ou comunidades que ocupam a área em questão.

A legislação infraconstitucional vigente estabelece que o título de propriedade das terras quilombolas seja coletivo e pró-indiviso, sem ônus financeiro para a comunidade, contendo cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade. Em termos práticos, isso significa que a terra quilombola não pode ser dividida, vendida, loteada ou penhorada. O título deve ser registrado no Serviço Registral da comarca de localização do território, sendo esse registro o ato que encerra o processo de regularização fundiária, conferindo-lhe eficácia plena e publicidade.

Em síntese, o procedimento de regularização fundiária dos territórios quilombolas desdobra-se em duas etapas¹⁹² principais: (i) a certificação da autodefinição da comunidade pela Fundação Cultural Palmares; e (ii) a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas, a cargo do INCRA, sem prejuízo da competência comum e concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Atualmente, das 27 unidades federativas brasileiras, apenas os Estados do Acre e de Roraima, além do Distrito Federal¹⁹³, não possuem comunidades quilombolas certificadas. Assim, observa-se a presença de comunidades em todas as cinco regiões do país, com distribuição desigual.

O **Nordeste** concentra cerca de 60% das certidões de autodefinição emitidas: são 1.849 certidões expedidas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), abrangendo 2.347 comunidades¹⁹⁴, com destaque para o Maranhão (859 comunidades) e a Bahia (841).

O **Sudeste** reúne 18% do total: 542 certidões, alcançando 647 comunidades, principalmente em Minas Gerais (453 comunidades) e São Paulo (56).

O **Norte**, maior região em extensão territorial, responde por 10%: 309 certidões, que contemplam 382 comunidades, sobretudo no Pará (266) e no Tocantins (47).

O **Sul** detém 7% do total: 203 certidões, abrangendo 205 comunidades, com concentração no Rio Grande do Sul (138) e no Paraná (38).

¹⁹² Vide: Instrução Normativa INCRA nº 57/2009.

¹⁹³ Embora algumas referências indiquem a Comunidade Quilombola Mesquita como localizada no Distrito Federal, os dados de certificação da Fundação Cultural Palmares registram-na no município goiano de “Cidade Ocidental”.

¹⁹⁴ O número de certidões emitidas pela Fundação Cultural Palmares é inferior ao número de comunidades quilombolas certificadas, pois uma única portaria pode contemplar mais de uma comunidade.

Por fim, o **Centro-Oeste** apresenta 5%: 153 certidões, alcançando 171 comunidades, especialmente no Mato Grosso (78) e em Goiás (69).

Entre os anos de 2004 e agosto de 2024, a Fundação Cultural Palmares emitiu 3.056 certidões de autodefinição quilombola¹⁹⁵, abrangendo 3.752 comunidades distribuídas em 24 estados brasileiros. A análise da distribuição espacial dessas comunidades evidencia uma concentração que remete ao legado do Brasil colonial. Como observa Rafael dos Anjos (2013, p. 149), essa configuração territorial reflete padrões “que correspondem às regiões produtivas do Brasil Colonial”, estendendo-se “do norte do Pará, passando por todos os estados da região Nordeste, por Minas Gerais e Goiás, indo até o sul de São Paulo”.

A interpretação histórica reforça esse quadro. No Norte, a região correspondeu ao “caminho da escravidão” para o atual Centro-Oeste; no Centro-Oeste, a mineração foi determinante para a formação de quilombos; no Nordeste, até o século XIX, a população escravizada concentrou-se nas plantações de cana e engenhos de açúcar, transformando-se, após a abolição do tráfico, em um “repositório de mão de obra” (ANJOS, 2013). Já no Sudeste, o café estruturou a concentração populacional negra, posteriormente tensionada pela imigração europeia e pelo racismo científico. No Sul, a colonização europeia de base familiar, predominante no século XIX, relegou ao negro um papel secundário, mas ainda indispensável como mão de obra, inclusive para pequenos agricultores (LARANJEIRA, 2018, p. 229 - 241).

No âmbito institucional, o INCRA, autarquia responsável pela titulação, registra a abertura de 1.937 processos de regularização de territórios quilombolas: 1.138 na região Nordeste, 362 no Sudeste, 166 no Sul, 153 no Norte e 118 no Centro-Oeste¹⁹⁶.

Desses processos, 600 apresentam algum tipo de andamento¹⁹⁷: 235 com Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) em elaboração, 345 com Editais de RTID publicados e 10 dispensados de RTID¹⁹⁸. Além disso, foram publicadas 242 Portarias e expedidos 121 Decretos de Desapropriação por Interesse Social¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Os números podem sofrer alterações, uma vez que as informações sobre comunidades quilombolas certificadas são atualizadas mensalmente pela Fundação Cultural Palmares.

¹⁹⁶ Fonte: INCRA-DFQ - atualizado em 08 de agosto de 2025: PROCESSOS ABERTOS POR SUPERINTENDÊNCIA.

¹⁹⁷ Fonte: INCRA-DFQ - atualizado em julho de 2024: ANDAMENTO DOS PROCESSOS - QUADRO GERAL. EXCLUSIVAMENTE PROCESSOS ABERTOS NO INCRA, DE 2003 ATÉ A ATUALIDADE, NA VIGÊNCIA DO DECRETO 4.887/2003. Atualizado em 08 de agosto de 2025.

¹⁹⁸ A dispensa do RTID ocorreu em três situações, a serem detalhadas no Capítulo 2: **(i)** territórios já titulados pela Fundação Cultural Palmares; **(ii)** territórios em áreas públicas federais em que o INCRA já atuava antes do Decreto nº 4.887/2003; e **(iii)** territórios inseridos em terras públicas estaduais, titulados pelo respectivo ente fundiário com base em legislação própria que não previa essa etapa. Informação fornecida pelo Chefe da Divisão de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas do INCRA, via e-mail, em 05 set. 2024.

¹⁹⁹ As dinâmicas envolvendo os Decretos presidenciais de desapropriação por interesse social serão aprofundadas no Capítulo 3.

Não obstante o elevado número de processos, apenas 59 territórios foram titulados pelo INCRA até agosto de 2025 - dos quais 25 integralmente e 38 parcialmente. Cabe registrar que esses dados se referem exclusivamente a processos conduzidos em âmbito federal, uma vez que o Censo Demográfico Quilombola (2022) não levantou informações sobre procedimentos em curso nos órgãos estaduais e municipais com competências fundiárias.

No que se refere aos títulos expedidos às comunidades quilombolas entre 1995 e agosto de 2025, por órgãos fundiários federais, estaduais e municipais, com base em distintas legislações aplicadas, o INCRA informa a emissão de 363 títulos em 241 territórios, contemplando 391 comunidades. Esse número é reduzido se comparado ao universo de 3.752 comunidades registradas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), o que significa que apenas 391 comunidades - cerca de 23.896 famílias - foram contempladas com algum título, seja parcial ou total.

Nesse período, o INCRA registra a titulação de 1.148.711,064 hectares em favor das comunidades quilombolas, o que corresponde a **aproximadamente 0,13% do território brasileiro**. Do total de 363 títulos, 58 foram emitidos pelo governo federal e 305 pelos governos estaduais ou municipais²⁰⁰.

O Governo Federal titulou, de forma exclusiva, 218.103,024 hectares, por meio do INCRA, da Fundação Cultural Palmares (FCP)²⁰¹ e da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Os Governos Estaduais responderam pela titulação de 908.612,203 hectares, por meio de diferentes órgãos e entidades: Instituto de Terras do Pará (ITERPA/PA); Instituto de Terras da Bahia (INTERBA) e Coordenação de Desenvolvimento Agrário da Bahia (CDA/BA); Secretaria de Estado de Habitação e Assuntos Fundiários do Rio de Janeiro (SEHAF/RJ) e Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ/RJ); Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA/MA); Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP/SP); Instituto de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul (IDATERRA/MS); Instituto de Terras do Piauí (INTERPI/PI); Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG/MG); Instituto de Terras e Reforma Agrária de Pernambuco (ITERPE/PE); e Instituto de Terras do Estado do Tocantins (ITERTINS/TO).

²⁰⁰ Dados gerais fornecidos pelo Chefe da Divisão de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas do INCRA, por e-mail, em 05 set. 2024.

²⁰¹ No capítulo 2 serão analisadas as titulações emitidas pela Fundação Cultural Palmares e os problemas delas decorrentes.

De forma conjunta, governos federal e estaduais titularam 21.990,688 hectares, em ações de cooperação entre FCP/CDA²⁰², FCP/INTERBA e INCRA/INTERPI.

Os Governos Municipais, por sua vez, tiveram participação marginal, com apenas 5,148 hectares titulados, por meio da Prefeitura Municipal de Santarém/PA e da Prefeitura Municipal de Morro Redondo/RS. Para além da análise da extensão titulada e da participação institucional, importa observar também as características territoriais dessas comunidades, marcadas majoritariamente pela realidade rural.

A imensa maioria das comunidades quilombolas no Brasil é rural. Casos urbanos ou periurbanos são raros e, em geral, correspondem a comunidades originalmente rurais que foram posteriormente englobadas pela expansão urbana²⁰³. O INCRA não mantém levantamento quantitativo sobre essa distinção, pois a legislação prevê idêntico tratamento jurídico para a titulação em ambos os contextos. Na prática, a localização efetiva dos territórios só é verificada no momento da elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)²⁰⁴.

No âmbito do Poder Legislativo, dos 24 estados que possuem comunidades quilombolas em seu território, apenas cinco asseguraram, em suas Constituições estaduais, o direito à propriedade das terras quilombolas: Bahia²⁰⁵, Goiás²⁰⁶, Maranhão²⁰⁷, Mato Grosso²⁰⁸ e Pará²⁰⁹ (todas de 1989). Em consonância com os arts. 3º e 12 do Decreto nº 4.887/2003, que

²⁰² Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA/BA).

²⁰³ Um aspecto relevante da governança fundiária no Brasil é que os conflitos fundiários não se limitam ao meio rural, estendendo-se também ao espaço urbano. Assim, comunidades quilombolas urbanas ou periurbanas igualmente enfrentam disputas fundiárias. Sobre a formação desordenada dos núcleos populacionais urbanos no Brasil, ver: OLIVEIRA, Fernanda Loures de; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A desordem fundiária no Brasil: análise a partir das origens do problema. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 607-629, 3 ago. 2019. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/39622>. Acesso em: 14 dez. 2024.

Para dados recentes sobre a dimensão populacional das favelas brasileiras, ver: A “Zimbábue brasileira”: favelas totalizam 16 milhões de pessoas, diz IBGE. Geocracia, 11 nov. 2024. Disponível em: <https://geocracia.com/a-zimbabue-brasileira-favelas-totalizam-16-milhoes-de-pessoas-diz-ibge/>. Acesso em: 24 set. 2025. Nesse estudo, destaca-se que a questão habitacional nas favelas não pode ser vista de forma isolada: a proporção de **pessoas pardas e pretas nessas comunidades é maior que no restante do país**, evidenciando a presença do racismo na configuração urbana.

²⁰⁴ Informações fornecidas, via e-mail, pelo Chefe da Divisão de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas do INCRA, em 05 de setembro de 2024.

²⁰⁵ Art. 51. O Estado executará, no prazo de um ano após a promulgação desta Constituição, a identificação, discriminação e titulação das suas terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

²⁰⁶ Art. 16, ADCT. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos.

²⁰⁷ Art. 229. O Estado reconhecerá e legalizará, na forma da lei, as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

²⁰⁸ Art. 33, ADCT. O Estado emitirá, no prazo de um ano, contado da promulgação desta Constituição e independentemente de legislação, complementar ou ordinária, os títulos definitivos relativos às terras dos remanescentes das comunidades negras rurais que estejam ocupando suas terras há mais de meio século.

²⁰⁹ Art. 322. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos no prazo de um ano, após promulgada esta Constituição.

estabelecem a competência concorrente dos entes federativos, apenas dez estados editaram leis infraconstitucionais próprias para regulamentar o reconhecimento e a titulação em nível estadual²¹⁰: Amapá²¹¹, Bahia²¹², Espírito Santo²¹³, Maranhão²¹⁴, Pará²¹⁵, Paraíba²¹⁶, Piauí²¹⁷, Rio Grande do Norte²¹⁸, Rio Grande do Sul²¹⁹ e São Paulo²²⁰.

Rocha et al. (2019, p. 120) observam que a ausência de norma abstrata estabelecendo o processo de titulação nos entes federativos faz com que “o direito das comunidades quilombolas [fique] dependente de atos concretos e determinados da ação administrativa do Estado para o reconhecimento e titulação de suas terras”. Essa dependência de atos administrativos evidencia o caráter discricionário e instável da política de titulação, tornando o exercício do direito quilombola sujeito à vontade e à capacidade operacional nos estados - o que reforça, em vez de reduzir, as desigualdades fundiárias estruturais do país.

²¹⁰ Vide: Comissão Pró-Índio de São Paulo - Observatório Terras Quilombolas - Legislação.

²¹¹ Lei nº 1.505, 23 de julho de 2010, dispõe sobre o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, desinstituição, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das Comunidades Quilombolas do Estado do Amapá.

²¹² Lei nº 12.910, de 11 de outubro de 2013, dispõe sobre a regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por Comunidades Remanescentes de Quilombos e por Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos e dá outras providências.

²¹³ Lei nº 5.623, de 9 de março de 1998, reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos Quilombos, em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

²¹⁴ Decreto nº 32.433, de 23 de novembro de 2016, regulamenta a Lei Estadual nº 9.169, de 16 de abril de 2010, que dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, e dá outras providências. Portaria Conjunta nº 04 – SEIR-SEDIHPOP São Luís, 03 de agosto de 2021, disciplina o procedimento administrativo para identificação e certificação das comunidades quilombolas. Instrução Normativa nº 001, de 28 de março de 2018, disciplina o procedimento para reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas de que tratam o art. 229 da Constituição do Estado do Maranhão, a Lei Estadual nº 9.169, de 16 de abril de 2010 e o Decreto Estadual nº 32.433, de 23 de novembro de 2016.

²¹⁵ Lei nº 8.878, de 8 de julho de 2019, dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Estado do Pará, revoga a Lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009 e o decreto-lei nº 57, de 22 de agosto de 1969.

²¹⁶ Lei nº 10.320, de 03 de junho de 2014, dispõe sobre a expedição de títulos de propriedade de terra aos remanescentes de Comunidades Quilombolas no território do Estado da Paraíba e dá outras providências.

²¹⁷ Decreto nº 14.625, de 31 de outubro de 201, regulamenta a Lei nº 5.595, de 01 de agosto de 2006 que dispõe sobre regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos e dá providências correlatas.

²¹⁸ Lei Ordinária nº 9.104, de 09 de junho de 2008, que reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos Quilombos, em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

²¹⁹ Lei nº 11.731, de 09 de janeiro de 2002, dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos e Decreto nº 41.498, de 25 de março de 2002, dispõe sobre o procedimento administrativo de reconhecimento, demarcação e titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos do Estado do Rio Grande do Sul.

²²⁰ Decreto nº 42.839, de 4 de fevereiro de 1998, regulamenta o artigo 3º da Lei nº 9.757, de 15 de setembro de 1997, que dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal e Lei nº 9.757, de 15 de setembro de 1997, dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos remanescentes das comunidades de quilombos, em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Dados do IBGE indicam que a concentração de terras permanece, até o momento, um problema estrutural não superado. De acordo com o índice de Gini - coeficiente que mede a distribuição da terra e cuja aproximação do valor 1 indica maior concentração - o último Censo Agropecuário revelou um agravamento desse cenário. Em 2017, o indicador atingiu 0,867, patamar mais elevado em relação às pesquisas anteriores: 0,854 (2006), 0,856 (1995-1996) e 0,857 (1985) (IBGE, 2020).

Curiosamente, os dados acusam que a desigualdade é mais elevada no Estado do Maranhão, ente federativo com o maior número de comunidades quilombolas certificadas pela FCP e o segundo quantitativo mais elevado de população quilombola. Nesse estado, o índice de Gini atingiu 0,888 em 2017, seguido pelos Estados do Amapá (0,885), Mato Grosso (0,876) e Mato Grosso do Sul (0,867) (IBGE, 2020, p. 47).

O último Censo Agropecuário (2017) também analisou a estrutura fundiária relacionando área ocupada e quantidade de estabelecimentos, revelando que os com menos de 50 hectares representavam 81,4% da quantidade total, mas ocupavam apenas 12,8% da área. Já os estabelecimentos com mais de 2.500 hectares, embora fossem apenas 0,3% do total, detinham 32,8% da área (IBGE, 2020, p. 47).

De forma inédita, o Censo Agropecuário de 2017 também incluiu o recorte racial dos **produtores** agrícolas, definido como a pessoa física ou jurídica responsável pelas decisões de exploração do estabelecimento, sem necessariamente se confundir com o proprietário da terra (IBGE, Censo Agro, 2017, p. 36). A partir dessa classificação, constatou-se que 45,43% dos produtores se autodeclararam brancos, 8,37% pretos, 44,47% pardos (52,84% de negros, no somatório de pretos e pardos), 0,62% amarelos e 1,12% indígenas. Os dados revelam que, no Brasil, há mais produtores agrícolas negros do que brancos - “são 2,6 milhões de negros produtores para 2,2 milhões de brancos, somando-se todos os tipos de propriedades, independentemente do tipo de cultivo ou do tamanho da terra” (AGÊNCIA PÚBLICA, 2019).

Não obstante, essa maioria numérica não se traduz em acesso equitativo à terra. O Censo Agro 2017 mostra que os produtores negros concentram-se nas propriedades de até cinco hectares, onde representam 65% contra 32,4% de brancos. A partir desse ponto, a proporção se inverte progressivamente: entre cinco e 50 hectares, os brancos já são maioria (52,4% contra 46,3% de pretos ou pardos); nos estabelecimentos de 50 a mil hectares, a diferença aumenta para 57,1% contra 41,5% de negros. A disparidade torna-se ainda mais acentuada nas grandes áreas: entre mil e dez mil hectares, 74,7% dos produtores são brancos, contra apenas 23,8% de negros; e, na faixa acima de dez mil hectares, a proporção chega a 79% para brancos e apenas 18,9% para pretos ou pardos (IBGE, 2019).

Como observa a Agência Pública (2019), embora o número absoluto de produtores negros seja superior ao de brancos - 2,6 milhões contra 2,2 milhões -, eles só são maioria nas terras com menos de cinco hectares. A partir de 20 hectares, a predominância de produtores brancos se acentua em todas as categorias, evidenciando que a concentração fundiária no Brasil mantém um recorte racial, reproduzindo padrões de exclusão que remontam à colonização.

Em síntese, pretos e pardos (negros) são maioria no meio rural, mas minoria na direção de grandes estabelecimentos agrícolas. Traduzindo em hectares as áreas ocupadas por brancos e negros, a Agência Pública (2019) mostra que os brancos concentram 208 milhões de hectares - 60% das áreas rurais registradas - enquanto os negros ocupam menos da metade, 99 milhões de hectares, ou aproximadamente 28% da área total dos estabelecimentos.

Nesse contexto de desigualdade estrutural, os quilombolas enfrentam um procedimento burocrático, longo, moroso e financeiramente dispendioso para o poder público no processo de regularização de suas terras. Ao contrário do que ocorre na reforma agrária, as desapropriações e indenizações de benfeitorias em áreas quilombolas devem ser feitas previamente e em dinheiro, o que aumenta a complexidade e retarda o andamento dos processos (veja subtópicos 3.3 e 3.4). Essa morosidade alimenta inúmeros impasses fundiários e agrários, com reflexos diretos sobre o exercício de direitos de 1.330.186 pessoas quilombolas recenseadas pelo IBGE (2022), o que corresponde a 0,66% da população brasileira²²¹.

Em termos demográficos, o Censo de 2022 permite dimensionar a presença e a distribuição dessa população no território nacional: a Bahia apresenta o maior contingente, com 397.502 pessoas (29,88%), seguida do Maranhão, com 269.168 (20,24%). Somadas, essas duas unidades da Federação concentram metade da população quilombola do país (50,12%). Em seguida, aparecem Pará (135.603) e Minas Gerais (135.315), que juntos somam 20,37%. Pernambuco ocupa a quinta posição, com 78.864 pessoas (5,93%). As demais unidades da Federação, com exceção de Acre e Roraima, concentram 23,59% (313.734 pessoas) da população quilombola (IBGE, 2022).

No tocante ao território, o IBGE (2022, p. 16 - 17) registrou a existência de 502 territórios quilombolas oficialmente delimitados²²², seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Essa categoria compreende áreas cuja delimitação formal foi reconhecida a partir de

²²¹ Vide: **Censo Demográfico 2022 - Quilombolas**. Trata-se do primeiro censo a investigar o pertencimento étnico quilombola. Ressalte-se que a identificação da população indígena, por sua vez, remonta ao Censo de 1872.

²²² **Delimitado**: compreende os territórios para os quais foi identificada alguma delimitação formal, a partir de algum material elaborado e presente dos acervos do Incra e dos órgãos com competências fundiárias nos Estados e Municípios. Essas delimitações podem ser provenientes de mapeamentos realizados pelos órgãos do Estado, pela sociedade civil ou pela própria comunidade (IBGE, 2022, p. 18).

documentos do INCRA ou de órgãos fundiários estaduais e municipais, podendo resultar de levantamentos estatais, de iniciativas da sociedade civil ou da própria comunidade (IBGE, 2022, p. 18). Desse total, apenas 147 territórios foram titulados até 2022, enquanto 70,30% permanecem com processos em andamento, conforme parâmetros do Decreto nº 4.887/2003.

Mapa 1
Territórios Quilombolas oficialmente delimitados no Brasil - 2022



Fonte: ÁREAS de quilombolas. In: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Acervo Fundiário Digital. Brasília, DF: Incra, [2022]. Shapefiles. Disponível em: https://certificacao.incra.gov.br/csv_shp/export_shp.py. Acesso em: dez. 2024.

Entretanto, mesmo diante desse esforço institucional, o dado mais alarmante é que 87,39% das pessoas quilombolas recenseadas (1.162.417 indivíduos) não residem em territórios oficialmente delimitados, contra apenas 12,61% (167.769 indivíduos) que vivem em áreas formalmente reconhecidas (IBGE, 2022, p. 86). Além disso, dentro desses territórios delimitados, o censo identificou disparidades populacionais entre quilombolas e não quilombolas. Esse cenário sinaliza uma dificuldade adicional às autarquias fundiárias: a **desintrusão de ocupantes não quilombolas**, que exige pagamento de indenizações e

frequentemente culmina em litígios judiciais, atrasando ainda mais a titulação e onerando os cofres públicos (veja subtópico 3.4).

Assim, a análise da estrutura fundiária nacional revela que a titulação coletiva dos territórios quilombolas não ocorre em um vazio institucional, mas no interior de um sistema de governança fundiária historicamente marcado pela concentração de terras, pela racialização do acesso à propriedade e pela fragilidade da ação estatal na promoção de medidas eficazes de democratização fundiária. É nesse ponto que se evidenciam, com maior nitidez, os dilemas da governança fundiária e da titulação coletiva: como assegurar, em um cenário tão desigual, a efetivação de um direito constitucional que exige do Estado não apenas previsão normativa, mas também vontade política, orçamento adequado, aparato administrativo e capacidade de enfrentar interesses fundiários e agrários historicamente consolidados.

1.6. Conclusão do Capítulo 1:

Para concluir este primeiro capítulo, observa-se a escassez de registros sistemáticos sobre a história dos quilombos no Brasil Colonial e Imperial. Em uma sociedade estruturada sobre o escravismo, o olhar documental recaiu quase sempre sobre a perspectiva das elites escravistas, interessadas em reprimir esses redutos. Seria, ademais, inviável que os próprios quilombos se tornassem visíveis de forma ampla, sob pena de perseguição e destruição. Dessa condição histórica decorre a carência de informações oficiais sobre tais comunidades.

Retomando a disposição cronológica dos regimes fundiários “oficiais”, a dinâmica da colonização e a centralidade da mão de obra escrava - mesmo após a proibição do tráfico negreiro em 1850 - revelam-se elementos centrais para compreender a profunda desigualdade na distribuição da terra no Brasil, uma das maiores do mundo, com índice de Gini de 0,867. Essa herança histórica conecta a escravidão não apenas à economia, mas também ao próprio padrão de concentração fundiária.

A partir desse panorama, impõe-se uma primeira observação: embora a administração fundiária tenha sido formalmente centralizada pelo Estado desde a chegada dos portugueses - sem jamais configurar *res nullius* ou “coisa de ninguém” -, a ocupação territorial ocorreu de maneira desordenada desde os primórdios, marcada pela concessão das Cartas de Sesmarias (muitas não legitimadas) e pela dependência estrutural da escravidão.

Essa tentativa de centralizar a administração das terras no Estado tampouco foi suficiente para evitar conflitos, justamente por não se apoiar em um sistema registral eficaz. O “registro de imóveis”, de natureza meramente declarativa, só foi instituído na segunda metade

do século XIX, com a Lei nº 1.237/1864, ao substituir a tradição da coisa pela transcrição do título como modo de aquisição da propriedade. Esse marco estabeleceu as bases do crédito real, mas apenas com o Código Civil de 1916 a transcrição passou a constituir requisito constitutivo para a aquisição da propriedade imóvel no Brasil²²³.

Se não havia sistema registral, tampouco se consolidava, de forma efetiva, a propriedade da terra, pois ela não conseguia se instalar plenamente. O que se verificava, de maneira generalizada, era o descumprimento da legislação fundiária mediante a ocupação irregular de terras públicas, ou seja, a grilagem. Daí decorre a afirmação enérgica do geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira, para quem a história do registro de propriedade da terra no Brasil é, em grande medida, uma “ficção”.

Proclamada a independência em relação a Portugal, a ocupação do solo prosseguiu, em grande parte, sem títulos legítimos. Nesse período, a escravidão foi intensificada pelo Império brasileiro até o limite histórico, econômico e político possível. “Terra livre”, no Brasil, significou, paradoxalmente, maior importação de cativos e aprofundamento do tráfico negreiro. Sob o regime de posse, os escravizados não eram reconhecidos como sujeitos proprietários; ao contrário, eram convertidos em garantia hipotecária em uma economia que carecia de segurança jurídica pela ausência de um sistema registral.

Com o advento da República, esse legado de desordem fundiária e exclusão se manteve. Não houve intervenção oficial significativa sobre a questão fundiária no pós-abolição, e prevaleceu a indiferença herdada do Império quanto aos projetos integrativos dos libertos - como propunham José do Patrocínio, Joaquim Nabuco e, sobretudo, André Rebouças, que defendia uma democracia rural. Em vez disso, coube aos ex-escravizados enfrentar, à própria sorte, a emergência do chamado “racismo científico”, a valorização do imigrante europeu como agente civilizador e a obstrução sistemática ao acesso à terra.

Nesse cenário, percebe-se que a República brasileira se omitiu diante de uma questão fundiária central. Tal omissão ganha relevo quando se observa que, até a década de 1960, o Brasil era um país majoritariamente rural, e apenas em 1970 a população urbana superou a rural. Ou seja, em um contexto no qual a terra era o principal meio de subsistência da maioria da população, o Estado permaneceu inerte na formulação de uma política fundiária inclusiva. Como consequência, a indefinição fundiária tornou-se uma realidade persistente da administração pública, arrastando-se para o presente e mantendo vivas as dúvidas sobre o que é terra pública e o que é terra privada. Irregularidades, fraudes e a prática contínua da grilagem

²²³ Artigo 530, CC/1916, equivalente ao artigo 1.245, CC/2002.

agravaram a complexidade do meio rural, dificultando a implementação de políticas fundiárias. Essa herança histórica é decisiva para compreender os atuais obstáculos à titulação de territórios quilombolas, pois a ausência de clareza sobre o domínio das terras compromete a definição de prioridades e a efetividade da titulação quilombola.

Soma-se ao complexo quadro da gestão fundiária rural o fato de a terra ocupar posição estratégica na economia brasileira. A agropecuária, diretamente vinculada à terra-propriedade, representou em 2020 nada menos que 26,6% do PIB nacional, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU). Já em 2021, o valor bruto da produção agropecuária alcançou R\$ 1,129 trilhão, reforçando a centralidade da terra não apenas como meio de produção, mas como ativo econômico altamente valorizado.

Nesse cenário econômica e fundiária, as comunidades quilombolas direcionam seus esforços prioritariamente para a busca da titulação de seus territórios, e não para o pleno desenvolvimento produtivo neles. A titulação, ainda que não esgote os desafios, constitui passo indispensável, pois o sistema registral - situado no âmbito jurídico da manutenção da ordem - opera como mecanismo de prevenção de litígios. Quando essa prevenção falha, os conflitos desembocam no Poder Judiciário, cuja resposta tem se mostrado cronicamente insuficiente. Entre 1985 e 2008, a CPT registrou 1.129 conflitos agrários com mortes, que vitimaram 1.521 pessoas; desses, apenas 85 casos foram julgados pelo Judiciário - menos de 7% -, segundo levantamento da própria Comissão e análise do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²²⁴.

Os conflitos não cessaram. Ao contrário: em 2023, cresceram 7,6% em relação a 2022, atingindo 187.307 famílias e totalizando 1.724 ocorrências - o maior número desde o início do levantamento da CPT em 1985. A maioria desses conflitos está relacionada à terra, revelando a incapacidade histórica do Estado de regular de forma efetiva o acesso e a destinação desse recurso.

Esse cenário conecta-se diretamente à desigualdade racial²²⁵. O Censo Agropecuário de 2017 mostra que, embora pretos e pardos sejam maioria entre os produtores rurais, permanecem minoria na direção dos grandes estabelecimentos agrícolas. Os negros concentram-se nas pequenas propriedades, sobretudo nas de até 5 hectares, enquanto, à medida que cresce a extensão da terra, aumenta também a predominância de produtores brancos.

²²⁴ Vide: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Relatório sobre a Situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil (2008)**. Brasília: CNJ, ago. 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_conflitos_fundiarios_2008.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.

²²⁵ Art. 1, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 12.288/2010 - **desigualdade racial**: toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica.

Em outras palavras, as grandes extensões de terra no Brasil seguem um padrão racial, estratificando o acesso não apenas em quantidade, mas também em qualidade. Mesmo que a irregularidade seja, historicamente, o traço dominante da ocupação territorial, dela se beneficiaram, sobretudo, um perfil muito específico: homens (81% dos produtores agropecuários) e brancos. De acordo com a Agência Pública (2019), embora os negros sejam maioria entre os produtores rurais (52,84%), ocupam menos da metade da área explorada pelos produtores brancos - 99 milhões de hectares, contra 208 milhões.

Em contraste, se o Estado mostrou-se complacente na regularização da posse de grandes fazendeiros brancos, não adotou o mesmo padrão de benevolência com os produtores negros e, menos ainda, com a categoria fundiária constitucionalmente reconhecida dos territórios quilombolas. Os números oficiais evidenciam essa desigualdade: segundo o IBGE (2022), passados mais de trinta anos da Constituição Federal de 1988, que no art. 68 do ADCT reconheceu o direito dos remanescentes de quilombos à propriedade definitiva, cerca de 70,30% dos territórios oficialmente delimitados (502 ao todo) ainda aguardam titulação, contra apenas 147 efetivamente titulados. O território quilombola, portanto, apesar do assento constitucional, permanece fora da lista de prioridades estatais.

Com base nesses dados, compreende-se a relevância do conhecimento da malha fundiária brasileira: a definição do domínio da terra interfere diretamente no procedimento administrativo de titulação das comunidades quilombolas. O Estado, que se omitiu por cem anos quanto à reparação do acesso à terra, quando finalmente se manifesta, esbarra em uma gestão territorial deficiente, incapaz de dar concretude à política constitucional de titulação.

A consequência é dupla: de um lado, a invisibilidade de muitas comunidades quilombolas perante os órgãos e entes públicos responsáveis pelas políticas fundiárias; de outro, sua maior vulnerabilidade a conflitos agrários e a ações possessórias individuais, o que dificulta sobremaneira sua defesa jurídica. Essa herança histórica - marcada por omissão estatal, favorecimento seletivo e ausência de instrumentos eficazes de democratização do acesso à terra - abre caminho para a reflexão que se seguirá: a análise da dimensão individual da propriedade na sociedade brasileira e os dilemas que ela coloca diante da titulação coletiva dos territórios quilombolas.

2. DIMENSÃO INDIVIDUAL DA PROPRIEDADE NA SOCIEDADE BRASILEIRA E OS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

“Tudo deve mudar para que tudo fique como está” (Giuseppe Tomasi di Lampedusa)²²⁶.

Este capítulo tem como escopo apresentar as razões históricas, políticas, normativas e institucionais que culminaram na redação atual do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, observando que o problema fundiário quilombola no Brasil vai muito além do choque com a propriedade privada. Trata-se de uma governança fundiária complexa, que envolve terras públicas, morosidade estatal, entraves judiciais, grilagem de terras, dificuldades orçamentárias e assimetrias de acesso à terra, contrastando a extrema dificuldade dos quilombolas para regularizar seus territórios com a relativa facilidade de aquisição e ocupação de grandes extensões por agentes do agronegócio exportador e estrangeiros. Para tanto, este capítulo resgata a reivindicação histórica dos negros pelo reconhecimento constitucional proprietário, analisando o contexto que deu origem ao art. 68 e seu significado para a atuação de instituições públicas, como a Fundação Cultural Palmares (FCP) e o INCRA.

Em seguida, examinam-se os embates sobre a forma jurídica da propriedade quilombola (coletiva ou individual), com destaque para as consequências práticas internas da imposição estatal da titulação coletiva - tema que será problematizado como mito jurídico-fundiário. Além disso, o capítulo dialoga com a jurisprudência internacional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), mostrando como o tratamento internacional dos direitos territoriais de afrodescendentes influencia o debate jurídico brasileiro sobre os quilombolas.

²²⁶ (Original: “Se vogliamo che tutto rimanga com’è, bisogna che tutto cambi”) do Romance “O Leopardo”, de Giuseppe Tomasi di Lampedusa. O Livro tornou-se um clássico para expressar mudanças que preservam estruturas de poder.

Por fim, analisa-se a decisão do STF na ADI nº 3.239/DF, que julgou a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, bem como as consequências fundiárias da não adoção da “tese do marco temporal” e a discussão sobre a possibilidade de ampliação de territórios quilombolas já titulados.

Como exposto no capítulo anterior, as comunidades quilombolas foram se constituindo no Brasil desde o período colonial e, posteriormente, imperial, em meio a uma sociedade essencialmente escravocrata. Nesses redutos, a relação com a terra foi moldada pelas próprias condições impostas pela escravidão: primeiro, sob domínio da metrópole portuguesa; depois, intensificada no Brasil independente.

Entre tantas vicissitudes fundiárias, o país carrega a marca de ter autorizado, ainda em 1808 - antes mesmo da abolição formal da escravidão -, a aquisição de terras por estrangeiros, sob o argumento de ser “conveniente para o bem público, aumento da lavoura e da população diminuta no Estado”²²⁷. Essa política favorecia imigrantes estrangeiros em detrimento da maioria populacional da época: os negros escravizados e libertos, conforme indica o Censo de 1872.

Mais uma vez, confirma-se que a história fundiária brasileira não é mero verniz institucional: ela expressa continuidades profundas. Ao cotejar a área titulada em favor das comunidades quilombolas, de 1995 até os dias atuais, com a extensão de terras oficialmente registradas em nome de estrangeiros, observa-se que, mesmo com restrições legais, estes detêm atualmente **2.721.807,474 hectares**²²⁸. Desse total, **1.590.226,1854 hectares** pertencem a pessoas naturais estrangeiras, correspondentes a **21.573 imóveis rurais**, enquanto **1.131.581,2886 hectares** estão em nome de pessoas jurídicas estrangeiras, distribuídos em **1.315 imóveis**.

No chamado “Brasil da continuidade”, os países com maiores extensões de terras adquiridas por pessoas naturais são Portugal, Japão, Líbano, Itália, Alemanha, Espanha, Holanda, Uruguai, Bélgica e Estados Unidos da América do Norte. Apesar da longa e histórica

²²⁷ Decreto de 25 de novembro de 1808, que permitiu a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil.

²²⁸ Trata-se de informação fornecida pela Diretoria de Governança da Terra, por intermédio da Divisão de Fiscalização e de Controle de Aquisições por Estrangeiros (DFC-2), que disponibilizou o **Relatório Pessoas Estrangeiras**, com base nos dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), tendo como data de referência 30 jan. 2024. Informação obtida por meio da Plataforma GOV.BR. Protocolo n. 21210.010758/2024-36.

relação entre o Brasil e o continente africano - marcada pela realocação forçada de africanos escravizados -, nenhum país africano figura entre os dez principais detentores de terras. A maioria dos proprietários estrangeiros é oriunda da Europa.

Esse dado não traduz uma relação causal direta, mas expressa, de forma simbólica, a permanência estrutural da exclusão africana da formação fundiária brasileira. Ao considerar os países africanos que mais forneceram mão de obra escravizada entre 1701 e 1810 - como Angola, Moçambique e a região do Golfo do Benin (sudoeste da atual Nigéria)²²⁹ -, o apagamento histórico torna-se ainda mais evidente. Veja-se:

Posição 33: Nigéria, com 3 imóveis rurais e com uma área de 2.563,3368 hectares.

Posição 44: Angola, contando com 36 imóveis rurais e com uma área de 1.141,5664 hectares.

Posição 66: Moçambique, com 6 imóveis rurais e com uma área de 166,4551 hectares.

Posição 105: Benin, com 2 imóveis rurais e com uma área de 4,5200 hectares.

Quando o recorte é feito com base em pessoas jurídicas estrangeiras, os dez países com maior soma de área registrada são Japão, Chile, Estados Unidos da América, Finlândia, Índia, Reino Unido, Holanda, Argentina, Portugal e China. Nenhum país africano aparece nessa lista, o que reforça a assimetria histórica, geopolítica e econômica que marca a distribuição das terras no Brasil (veja anexos deste trabalho).

Embora caiba ao INCRA controlar a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros - por envolver matéria de soberania nacional -, pesquisas indicam que a quantidade real de terras em mãos estrangeiras supera os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Muitas transações ocorrem fora das aquisições formais, por meio de empresas brasileiras com capital estrangeiro²³⁰ ou de mecanismos financeiros que mascaram a titularidade, evidenciando a fragilidade estatal na regulação e fiscalização do território diante da lógica da financeirização da terra²³¹.

Já em 2007, segundo a então coordenadora-geral de cadastro rural do INCRA, Luciméri Selivon, o SNCR registrava 33.228 imóveis pertencentes a estrangeiros, correspondentes a

²²⁹ “Chefes políticos e mercadores da África Centro-Occidental (hoje região ocupada por Angola), forneceram a maior parte dos escravos utilizados em toda a América portuguesa. No século XVIII, o comércio do Rio de Janeiro, Recife e São Paulo era suprido por escravos que vinham da costa leste africana (oceano Índico), particularmente Moçambique. No comércio baiano, a partir de meados do século XVII, e até o fim do tráfico, os escravos eram oriundos da região do Golfo de Benin (sudoeste da atual Nigéria)”. Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: 2000.

²³⁰ Vide: “Incrá: País não tem controle de terras de estrangeiros”. Fonte: Agência Câmara de Notícias (2007).

²³¹ Vide Livro: Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global, de Saskia Sassen.

0,64% dos imóveis cadastrados e a uma área total de 5.579.783,67 hectares²³² (0,97% da área total cadastrada)²³³. Mesmo com atualizações posteriores, esses números sinalizam a consolidada presença do capital estrangeiro na estrutura fundiária brasileira.

Ainda que as naturezas jurídicas desses domínios sejam distintas, a comparação entre a estrangeirização de terras e a titulação quilombola evidencia a disparidade política e histórica na destinação do território nacional. Mesmo com previsão constitucional, apenas **1.148.711 hectares** foram titulados até hoje em favor das comunidades quilombolas - o que representa cerca de **0,13% do território nacional** e beneficia aproximadamente **23.896 famílias**. A desproporcionalidade é evidente.

Em termos geográficos, os dez estados com maiores porções de terras em nome de pessoas naturais estrangeiras são **Mato Grosso, São Paulo, Pará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Amazonas, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul**. Já entre as pessoas jurídicas estrangeiras, concentram-se em **Minas Gerais, Bahia, Paraná, Goiás, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Amapá e Piauí**.

A análise cruzada entre as informações do **Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)** e os dados da **Fundação Cultural Palmares (FCP)** revela que os estados com maior número de comunidades quilombolas reconhecidas - **como Bahia (865), Minas Gerais (501), Pará (273), Piauí (107), Goiás (70), São Paulo (56), Paraná (40) e Rio Grande do Sul (146)** - coincidem, em grande medida, com aqueles que concentram as maiores extensões de terras registradas em nome de estrangeiros, sejam pessoas naturais ou jurídicas. Ainda que não se possa afirmar a existência de sobreposição territorial direta entre esses imóveis e os territórios quilombolas, a concentração da propriedade estrangeira nas mesmas regiões evidencia um padrão estrutural de pressão sobre o espaço fundiário, que tende a intensificar as disputas pelo uso e pela destinação da terra. Trata-se, portanto, de um cenário em que a estrangeirização atua como mais um elemento de tensão sobre os direitos territoriais quilombolas.

Não por acaso, trata-se também, em sua maioria, dos estados que figuram entre os dez maiores valores brutos de **produção agropecuária do país**, com destaque para **Mato Grosso (R\$ 223,78 bilhões), Minas Gerais (R\$ 178,14 bilhões), São Paulo (R\$ 163,83 bilhões), Paraná (R\$ 160,94 bilhões), Goiás (R\$ 126,10 bilhões), Bahia (R\$ 62,02 bilhões) e Pará**

²³² Outros dados sugerem que estrangeiros controlam mais de 6,5 milhões de hectares no Brasil, o que equivaleria “à superfície que o Brasil planta com algodão, arroz e feijão somados”. Cf. AGUINALDO FILHO. **Paper Excellence tem, sim, fome de terras no Brasil**. Poder360, 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaopaper-excellence-tem-sim-fome-de-terras-no-brasil/>. Acesso em: 1 jan. 2025.

²³³ Vide: “Incrá: País não tem controle de terras de estrangeiros”. Fonte: Agência Câmara de Notícias (2007).

(R\$ 45,92 bilhões), conforme dados do Ministério da Agricultura (2025)²³⁴. Esse dado reforça a correlação entre a valorização econômica do solo e as tensões fundiárias que atingem os territórios quilombolas, localizados, em grande medida, em áreas disputadas pela lógica do agronegócio e pela expansão do capital fundiário, inclusive estrangeiro.

Importa frisar que as **certidões expedidas pela FCP** não equivalem à **titulação definitiva**, o que significa que essas comunidades ainda demandam a etapa posterior de **identificação e titulação de suas terras**, conforme descrito no tópico 1.5. Assim, os conflitos são não apenas possíveis, mas altamente prováveis, em razão das múltiplas pressões que incidem sobre o espaço fundiário brasileiro.

Essa constatação reforça a premissa central de que o debate sobre o direito territorial quilombola não pode ser dissociado da análise do **modelo de governança territorial vigente no Brasil**. A forma como o Estado chancela o uso e a ocupação do território exerce influência direta sobre a efetividade - ou não - dos direitos assegurados constitucionalmente. Em outras palavras, o art. 68 do ADCT da Constituição de 1988 corre o risco de ser esvaziado se descontextualizado da política fundiária e da lógica de propriedade dominante no país.

José Rodrigo Rodriguez (2024) contribui para esse debate ao propor uma leitura sistemática da propriedade que articula os ramos do Direito Público e do Direito Privado. Segundo o autor, a Constituição de 1988 admite e protege simultaneamente um uso mercantil e um uso não mercantil do território nacional. O primeiro refere-se à terra enquanto ativo econômico, regido pela lógica de mercado; o segundo, à terra enquanto base de modos de vida imunes à mercantilização, compreendendo os povos e comunidades tradicionais, os assentamentos da reforma agrária e as áreas de proteção ambiental. Essa dualidade demonstra que boa parte do território brasileiro foi juridicamente imunizada contra a apropriação capitalista, destinando-se à preservação de formas de existência e de produção que não se enquadram na lógica do capital.

De acordo com a classificação adotada pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), existem atualmente 28 segmentos reconhecidos²³⁵, sendo comum a sobreposição de pertencimentos identitários entre:

²³⁴ BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Agropecuária Brasileira em Números (ABN)** – Junho/2025. Brasília: MAPA, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/agropecuaria-brasileira-em-numeros>. Acesso em: 8 jul. 2025.

²³⁵ Veja o Decreto nº 8.750/2016, atualizado pelo Decreto nº 11.481/2023.

andirobeiros²³⁶; apanhadores de flores sempre vivas²³⁷; caatingueiros²³⁸; caiçaras²³⁹; catadores de mangaba²⁴⁰; cipozeiros²⁴¹; povos ciganos²⁴²; comunidades de fundo e fecho de pasto²⁴³;

²³⁶ **Andirobeiras:** Comunidades extrativistas localizadas na Amazônia, cuja principal atividade é a extração da andiroba, organizando suas vidas em torno dos conhecimentos e do manejo desse fruto. Produzem, a partir dele, repelente, velas, sabão e remédios tradicionais. Trata-se de um movimento organizado, protagonizado e liderado por mulheres. Muitas vezes são famílias ribeirinhas que possuem vasto conhecimento sobre as matas e a floresta amazônica (MDS, s.d.).

²³⁷ **Apanhadores de flores sempre vivas:** Comunidades que têm na coleta de flores nos campos rupestres do Cerrado uma de suas principais atividades. Localizadas na região da Serra do Espinhaço, em Minas Gerais, também coletam frutos nativos, plantas medicinais e criam gado rústico em áreas comuns. Integram o coletivo de “povos do Cerrado”. O sistema agrícola tradicional dessas comunidades foi reconhecido como o primeiro Patrimônio Agrícola Mundial do Brasil pela FAO, em 2020, devido à sua importância na preservação dos recursos naturais, da paisagem e dos conhecimentos tradicionais associados ao manejo desses recursos (MDS, s.d.).

²³⁸ **Caatingueiros:** Comunidades que habitam e detêm conhecimentos sobre a caatinga. Assim como os geraizeiros, vivem no norte de Minas Gerais e nas margens do rio São Francisco, mas em áreas de predominância da caatinga. São marcadas por redes familiares solidárias e comunitárias, manejam animais coletivamente e detêm amplo conhecimento das plantas da região. As relações com o clima e o bioma marcam fortemente o modo de vida dessas populações (MDS, s.d.).

²³⁹ **Caiçaras:** Famílias que vivem no litoral Sul e Sudeste, do Paraná até o Rio de Janeiro. Em geral, são reconhecidos como pescadores artesanais, mas também praticam atividades agrícolas voltadas principalmente para a subsistência. Trata-se de um povo do litoral, com fortes vínculos identitários e simbólicos com o mundo marítimo. Tanto a roça quanto a pesca são fundamentais em seu modo de vida, ainda que sua importância tenha variado ao longo do tempo, especialmente com a introdução de novos apetrechos de pesca e com o avanço do turismo (MDS, s.d.).

²⁴⁰ **Catadores de Mangaba:** Comunidades que se organizam em torno da coleta da mangaba. Embora a mangabeira ocorra em várias regiões do país, Sergipe é considerado o maior produtor, por meio do extrativismo realizado por comunidades tradicionais. A coleta e o beneficiamento da mangaba são atividades conduzidas principalmente por mulheres, que em Sergipe lideraram a criação do Movimento das Catadoras de Mangaba. Essas comunidades detêm conhecimentos sobre o ciclo da mangabeira, o manejo sustentável e o preparo de receitas tradicionais. Muitas catadoras de mangaba também são pescadoras artesanais (MDS, s.d.).

²⁴¹ **Cipozeiros:** Comunidades que vivem na Mata Atlântica, nos estados do Paraná e de Santa Catarina, cuja identidade está diretamente ligada ao extrativismo de diferentes tipos de cipós, sobretudo o cipó-imbe. A partir dele produzem artesanato, transmitindo os conhecimentos de geração em geração. Além disso, praticam pesca e agricultura de base familiar. Sua identidade também se constrói em oposição aos chamados “cipozeiros da cidade”, que sabem fazer artesanato de cipó, mas não mantêm uma relação histórica de respeito com a natureza (MDS, s.d.).

²⁴² **Povos ciganos:** A origem dos povos ciganos é controversa, havendo hipóteses que os situam como oriundos da Índia ou do Egito. O consenso é que compartilham um histórico comum de perseguição na Europa. Chegaram ao Brasil no século XVI e atualmente se dividem em três grupos: Rom, Calon e Sinti, sendo os dois primeiros mais numerosos. Apesar das distinções, compartilham valores, relações de parentesco e de clã, espiritualidade e outros elementos, reconhecendo-se como povos distintos dos não ciganos (MDS, s.d.).

²⁴³ **Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto:** Localizadas no oeste da Bahia, são comunidades conhecidas pela criação de animais em áreas comuns. Sua identidade está relacionada ao vasto conhecimento dos biomas em que vivem – cerrado e caatinga. Além de criarem animais soltos em terras coletivas, coletam frutos e cultivam roças. As terras coletivas são chamadas “fecho”, o que explica a denominação “fundos e fechos de pasto”. Nessas áreas, cercam-se as plantações e deixam-se os animais, especialmente o gado, soltos. Esse tipo de criação sempre contribuiu para a preservação do Cerrado, configurando uma forma de pastagem nativa que mantém o bioma em pé (MDS, s.d.).

extrativistas²⁴⁴; extrativistas costeiros e marinhos²⁴⁵; faxinalenses²⁴⁶; geraizeiros²⁴⁷; ilhéus²⁴⁸; morroquianos²⁴⁹; pantaneiros²⁵⁰; pescadores artesanais²⁵¹; povo pomerano²⁵²; povos

²⁴⁴ **Extrativistas:** Famílias que vivem da extração de produtos, principalmente de origem vegetal. Embora existam extrativistas em todo o território nacional, a categoria começou a se organizar como movimento social na Amazônia e, por isso, também são chamados de povos da floresta. Suas atividades de extrativismo constituem tanto a base de subsistência quanto a reprodução social, cultural e material das comunidades. A organização teve início em torno da extração da seringa e, atualmente, conta com o Conselho Nacional dos Extrativistas (CNS), que também representa comunidades dedicadas ao extrativismo de outros produtos agro ou vegetais, como castanheiros, coletores de açaí, balateiros, piaçabeiros, integrantes de projetos agroflorestais, extratores de óleos e de plantas medicinais. Essas comunidades possuem forte relação com a conservação da biodiversidade e com a produção de bens da sociobiodiversidade (MDS, s.d.).

²⁴⁵ **Extrativistas costeiros e marinhos:** Comunidades presentes em todo o litoral brasileiro, do norte ao sul, em 18 estados. Seu território é o mar, chamado por elas de “maretório”. São famílias que residem em Reservas Extrativistas Marinhas (REMs) e trabalham com a pesca e o extrativismo do mar, como a cata de caranguejo, siri e mariscos. Nessas áreas, a pesca industrial não é permitida. São comunidades pescadoras e extrativistas que reivindicam o reconhecimento de suas particularidades e especificidades, já que a realidade costeira difere da vivida nas florestas e nos campos (MDS, s.d.).

²⁴⁶ **Faxinalenses:** Comunidades tradicionais localizadas no centro-sul do Paraná, conhecidas como povos dos faxinais. Têm como principal característica o manejo coletivo da terra, organizando-se em torno de um sistema silvipastoril que articula a dupla função do território: terra de plantar e terra de criar. Apesar de praticarem agricultura, destacam-se pela criação de animais em áreas de uso comum. O sistema faxinal é, portanto, um modelo de criação comunitária (MDS, s.d.).

²⁴⁷ **Geraizeiros:** Comunidades que habitam os chamados Gerais - área de transição entre o Cerrado e a Caatinga - que se estende do norte de Minas Gerais ao oeste da Bahia. São agricultores familiares que vivem em planaltos, encostas e vales do Cerrado. Marcados por fortes laços comunitários, praticam manejo solidário e coletivo de plantas e animais. Integram o conjunto dos “povos do Cerrado”, que compartilham extenso conhecimento sobre esse bioma e um histórico de resistência contra o avanço do agronegócio (MDS, s.d.).

²⁴⁸ **Ilhéus:** Comunidades de ribeirinhos e pescadores artesanais que vivem nas ilhas do rio Paraná e foram impactadas pela construção da barragem de Itaipu. Vivem da agricultura de subsistência e da pesca artesanal. Durante a construção da barragem, o Estado passou a chamá-los de “ilhéus”, termo que foi incorporado pelas próprias comunidades como identidade coletiva de resistência. Hoje, compõem a Rede Puxirão dos Povos e Comunidades Tradicionais do Paraná, juntamente com indígenas, quilombolas, faxinalenses, cipozeiros e outros povos tradicionais (MDS, s.d.).

²⁴⁹ **Marroquianos:** Comunidades do Cerrado de Mato Grosso que vivem na região da Morraria, formada por vales e serras. São agricultores e extrativistas, dedicando-se também ao cultivo de algodão tingido naturalmente para artesanato. Manejam coletivamente a terra e os recursos naturais, sendo sua identidade profundamente marcada pela relação com o território (MDS, s.d.).

²⁵⁰ **Pantaneiros:** Comunidades tradicionais que vivem no bioma Pantanal e possuem vasto conhecimento sobre sua biodiversidade. Sua vida é organizada em torno dos ciclos de cheias e secas, com forte relação com a criação de gado, o cultivo da terra e a pesca. O gado ocupa lugar central em suas práticas, sendo deslocado de acordo com a dinâmica das águas. Embora vivam às margens dos rios, como ribeirinhos, distinguem-se como comunidades pantaneiras pela relação simbólica e material com o ambiente do Pantanal (MDS, s.d.).

²⁵¹ **Pescadores Artesanais:** Comunidades presentes em todos os estados e biomas do Brasil. Seus territórios são as águas - mar, rios e lagoas. Organizam a vida em torno da pesca, ajustando-se às marés, chuvas, cheias e vazantes dos rios. Por praticarem o manejo tradicional e sustentável dos recursos naturais aquáticos, sua identidade muitas vezes é construída em oposição à pesca industrial (MDS, s.d.).

²⁵² **Povo Pomerano:** Comunidades de descendentes de alemães da antiga região da Pomerânia, que migraram para o Brasil no século XIX e hoje vivem principalmente no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina e no Espírito Santo. Em geral, são bilíngues, falando pomerano e português. Sua vida é marcada pelo trabalho na terra e pela valorização da família, em especial o respeito aos mais velhos. Em 2001, foram oficialmente reconhecidos como povo de cultura tradicional no Espírito Santo (MDS, s.d.).

indígenas²⁵³; benzedeiros²⁵⁴; **comunidades quilombolas**²⁵⁵; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana²⁵⁶; quebradeiras de coco babaçu²⁵⁷; raizeiros²⁵⁸; retireiros do Araguaia²⁵⁹; ribeirinhos²⁶⁰; vazanteiros²⁶¹; veredeiros²⁶²; caboclos²⁶³.

²⁵³ **Povos Indígenas ou Povos Originários:** Indígenas ou ameríndios são termos que se referem aos diversos povos originários do Brasil, que já habitavam o território antes da chegada dos portugueses. Atualmente, estima-se que existam mais de 300 povos ou etnias no país, com cerca de 274 línguas diferentes. A Constituição de 1988 os reconheceu como sujeitos de direitos, com formas próprias de organização social e relações singulares com a natureza (MDS, s.d.).

²⁵⁴ **Benzedeiros:** Pessoas reconhecidas pelo dom de curar doenças físicas, mentais e espirituais. Possuem conhecimentos sobre plantas e ervas, além de práticas tradicionais de cura transmitidas oralmente de geração em geração. Existem benzedeiras e benzedores em todo o território nacional, e muitas vezes essa identidade se sobrepõe a outras, como quilombola, pescador artesanal ou extrativista. (MDS, s.d.).

²⁵⁵ **Comunidades de Quilombos:** Grupos que possuem uma história vinculada à resistência ao regime escravocrata e à ancestralidade. O quilombo representa, assim, um território de autonomia, marcando a transição da condição de escravo para a de camponês livre/agricultor familiar. A partir dos anos 1980, as comunidades quilombolas deixaram de ser vistas apenas como resquícios históricos fadados ao desaparecimento e passaram a ser reconhecidas como formas de vida presentes e dinâmicas (MDS, s.d.).

²⁵⁶ **Povos e Comunidades de Terreiro e Matriz Africana:** Famílias praticantes e vinculadas às religiões afro-brasileiras. Formam uma unidade em torno do pai e/ou da mãe de santo e compartilham o espaço do “terreiro”, compreendido não apenas como lugar de culto religioso, mas como espaço de reprodução de valores ancestrais africanos (MDS, s.d.).

²⁵⁷ **Quebradeiras de coco babaçu:** Comunidades organizadas no Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), presente no Maranhão, Pará, Piauí e Tocantins, liderado por mulheres. Dedicam-se à coleta do babaçu e lutam principalmente pelo direito à terra e ao livre acesso aos babaçuais. A palmeira é chamada de “mãe”, e todas as suas partes são aproveitadas: azeite, sabonetes, artesanato, mesocarpio, entre outros. O conhecimento do manejo é transmitido entre gerações. Além da coleta e quebra do coco, também praticam a agricultura familiar. Muitas quebradeiras de coco são também quilombolas (MDS, s.d.).

²⁵⁸ **Raizeiros/Raizeiras:** Pessoas que detêm conhecimentos tradicionais de saúde comunitária e popular, transmitidos de geração em geração. Reúnem saberes sobre recursos naturais e espiritualidade para curar por meio de técnicas como benzimentos, banhos, remédios caseiros (garrafadas, tinturas etc.). Possuem amplo conhecimento sobre a biodiversidade brasileira, bem como práticas tradicionais e sustentáveis de manejo e coleta (MDS, s.d.).

²⁵⁹ **Retireiros do Araguaia:** Comunidades que vivem às margens do rio Araguaia, em Mato Grosso, com modo de vida marcado pela alternância entre seca e cheia. Na seca, constroem os “retiros” - casas simples nas várzeas - para criação de gado; na cheia, retiram os animais para terras mais altas. Criam gado de forma coletiva, pescam, produzem artesanato de piaçava, cultivam roças e detêm vastos conhecimentos sobre a fauna e a flora locais. Sua vida é profundamente ligada ao movimento das águas (MDS, s.d.).

²⁶⁰ **Ribeirinhos:** Famílias que vivem nas margens dos rios e terras de várzea (em oposição à ideia de terra firme, embora também mantenham relações com essas áreas). Estão presentes em todo o Brasil, com destaque para a Amazônia. Sua vida social se organiza em torno dos rios, que são fonte de alimento, transporte e identidade simbólica. Além da pesca, vivem da roça, do extrativismo e da caça. Assim, combinam em seu cotidiano os mundos das águas e da terra (MDS, s.d.).

²⁶¹ **Vazanteiros:** Comunidades ribeirinhas que vivem às margens de rios e várzeas, especialmente do rio São Francisco e seus afluentes, no norte de Minas Gerais. Como os geraizeiros, são povos do Cerrado. São chamados de vazanteiros porque suas práticas agrícolas tradicionais estão ligadas aos ciclos das águas. Com seus conhecimentos tradicionais, preservam o Cerrado e resistem ao avanço do agronegócio na região (MDS, s.d.).

²⁶² **Veredeiros:** Comunidades que vivem na junção entre os estados de Minas Gerais, Bahia e Goiás, entre as veredas e as chapadas do Cerrado brasileiro. Fazem parte dos chamados povos do Cerrado e possuem profundo vínculo com as veredas, onde extraem frutos, palhas e fibras para artesanato, além de deterem conhecimentos sobre as propriedades medicinais das plantas. Alternam a vida entre as veredas e as chapadas, estas últimas sendo áreas de uso comum destinadas à criação de gado solto (MDS, s.d.).

²⁶³ **Caboclos:** Comunidades fortemente influenciadas pela cultura indígena. Historicamente, o termo “caboclo” foi usado para designar a mistura de brancos com indígenas, mas também pode se referir à mistura de negros com indígenas. Ser caboclo significa reconhecer a origem indígena e, portanto, assumir um modo de ser, estar e interagir com o mundo distinto da sociedade envolvente (não indígena ou “branca”). Existem comunidades caboclas de norte a sul do país, caracterizadas pela forte relação com a terra, pelos conhecimentos tradicionais e pelo manejo dos recursos naturais. Vivem da pluriatividade rural, que inclui pesca, extrativismo, agricultura, entre outras atividades (MDS, s.d.).

Entretanto, ao se observar o modelo de governança fundiária no Brasil, nota-se a prevalência do paradigma mercantil e individualista, mesmo diante do reconhecimento jurídico de formas coletivas e tradicionais de propriedade.

Segundo a FAO (2017), a **governança da terra** envolve o conjunto de **mecanismos, processos e instituições** por meio dos quais diferentes atores **articulam interesses e exercem direitos e obrigações** sobre a posse, o uso e o controle do território. O conceito abrange tanto os **marcos jurídicos formais** quanto as **práticas tradicionais e informais dotadas de legitimidade social**, refletindo a forma como se administram **interesses e conflitos** em torno da terra (FAO, 2017, Prefácio²⁶⁴, p. XXIV).

Embora a dimensão político-normativa da propriedade no texto constitucional comporte uma pluralidade de formas jurídicas, os dados apresentados no subtópico 1.5 e nesta primeira parte do capítulo evidenciam a naturalização da concepção mercantil e individual de propriedade, mais amplamente desenvolvida no campo do Direito Civil. Mesmo diante do reconhecimento constitucional de formas coletivas, observa-se uma dificuldade estrutural de projeção e efetivação dos direitos territoriais não mercantis, o que resulta na invisibilização de outras experiências de propriedade que não se enquadram no modelo individualista e patrimonializado.

Apesar do rompimento jurídico com a concepção absolutista de propriedade, consagrada pela Constituição de 1824 - que garantiu por décadas o direito de propriedade em sua plenitude liberal -, a sociedade brasileira permanece fortemente assentada na ideia de que a propriedade privada individual é a única forma legítima, eficiente e capaz de gerar riqueza. Como consequência, a dinâmica institucional segue orientada pela lógica da individualização da terra.

Esse debate, segundo o qual as propriedades individuais se sobrepõem às formas coletivas na geração de riqueza, tem raízes na obra de Garrett Hardin, que, em 1968, publicou o ensaio “*The Tragedy of the Commons*”²⁶⁵. Para o autor, a chamada “tragédia dos comuns” ocorreria porque, enquanto a terra fosse de propriedade comum, haveria tendência à superexploração dos recursos naturais. Seu exemplo clássico é o de um pasto coletivo:

A tragédia dos comuns se desenvolve desta forma. Imagine um pasto aberto a todos. [...] Como um ser racional, cada vaqueiro procura maximizar o seu ganho. [...] O componente positivo é uma função do incremento de um animal.

²⁶⁴ Prefácio escrito por Richard Martins Torsiano - Consultor das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.

²⁶⁵ Publicado na revista Science, vol. 162, N° 3859 (13 de dezembro de 1968), pp. 1243-1248. A versão aqui utilizada é traduzida e acha-se disponível no site da USP: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7725136/mod_resource/content/1/A_TRAGEDIA_DOS_COMUNS_por_Garrett_Hardin%20%281%29.pdf >. Acesso em: 30 nov. 2024.

Desde que o pastor recebe todos os lucros provenientes da venda do animal adicional, a utilidade positiva é quase um. A componente negativa é uma função do sobrepastoreio adicional criado por mais um animal. Como, no entanto, **os efeitos do excesso de pastagem são compartilhados por todos os pastores [...].** Aí é se encontra a tragédia. **Cada homem está preso em um sistema que o compele a aumentar seu rebanho sem limites** - num mundo que é limitado. **Ruína é o destino para o qual todos os homens correm, cada um perseguindo seu próprio interesse em uma sociedade que acredita na liberdade dos bens comuns** (HARDIN, 1968, p. 4 - 5, grifo nosso).

A partir dessa premissa, Hardin argumentou que a superexploração dos bens comuns decorre da ausência de restrições ao uso coletivo dos recursos e que a solução passaria pela instituição de mecanismos de controle e exclusividade de acesso - como a propriedade privada ou outros instrumentos de coerção social. Em suas palavras, “a tragédia dos comuns pode ser evitada pela propriedade privada, ou algo formalmente como ela”, embora reconheça que, em certos casos, “deve ser evitada por outros meios, por leis coercitivas ou dispositivos fiscais” (HARDIN, 1968, p. 6).

Essa lógica de controle e apropriação dos recursos outrora comuns encontra paralelo histórico na Inglaterra dos séculos XVII e XVIII, quando os processos de cercamento e a legislação penal consolidaram a exclusão dos usos costumeiros da terra. Esse movimento é analisado pelo historiador britânico Edward Palmer Thompson, de orientação marxista, na obra *Senhores e Caçadores: A Origem da Lei Negra*. O autor descreve os efeitos da lei de 1723, conhecida como “Lei Negra”²⁶⁶, que “estabeleceu a pena de morte e vários novos delitos, no intuito de proteger a propriedade, a vida e a liberdade dos proprietários”. Sob o pretexto de proteger os bosques contra os caçadores clandestinos, essa legislação resultou em conflitos entre formas de propriedade, contrapondo os direitos costumeiros de uso da terra e o modelo jurídico emergente de propriedade privada penalmente protegida.

Essa repressão aos usos costumeiros, articulada ao fortalecimento da propriedade privada como direito penalmente protegido, exemplifica a consolidação de um modelo jurídico de exclusão que viria a ser naturalizado como universal e atemporal.

É justamente essa crítica que sustenta Mariana Paes (2021) ao denunciar o anacronismo teórico de análises jurídicas que projetam a ideia de propriedade individual sobre períodos em que tal regime sequer existia como referência normativa:

²⁶⁶ Sobre *vide*: THOMPSON, Edward Palmer. **Senhores e caçadores**. A Origem da Lei Negra. Trad. Denise Bottmann. 2ª Ed. Col. Oficinas da História. Rio: Paz e Terra, 1997.

En muchos trabajos, es frecuente que la noción de **propiedad individual le dé un norte a los análisis, incluso cuando se trata de períodos en los que no era propiamente ese instituto el que regulaba las relaciones entre las personas y las cosas**. En consonancia con la argumentación precedente, **la estructura del derecho común era completamente diferente de la del derecho que se fue construyendo a partir de fines del siglo XVIII**. La manera en la que el derecho común regulaba las relaciones entre las personas y las cosas **partía de premisas distintas de las que toma por base el derecho liberal**. En aquella arquitectura normativa, **no había nada que se aproximara a la idea de propiedad individual como derecho subjetivo jerárquicamente superior a los demás derechos sobre los bienes** (PAES, 2021, p. 6. Grifo nosso).

Na década de 1990, desafiando diretamente os pressupostos formulados por Garrett Hardin, a cientista política estadunidense Elinor Ostrom - laureada com o Prêmio Nobel de Economia em 2009 - demonstrou que o direito de propriedade, por si só, não constitui condição suficiente para prevenir a degradação dos bens de uso comum. Em suas pesquisas empíricas, Ostrom comprovou que, em diversas comunidades, a criação de instituições locais e mecanismos de autogovernança - formas de regulação social situadas fora tanto do controle estatal quanto do mercado - permite o manejo sustentável dos recursos naturais, contrariando a lógica da “tragédia dos comuns” proposta por Hardin.

Importa destacar que Ostrom rejeita a existência de soluções universais (“no panaceas”)²⁶⁷ e propõe a análise dos bens comuns a partir de arranjos contextuais e policêntricos de governança, nos quais múltiplos centros de decisão - locais, regionais e nacionais - interagem de modo complementar. Nessa perspectiva, a sustentabilidade dos recursos não depende da simples definição de direitos de propriedade, mas da capacidade coletiva de formular regras, monitorar seu cumprimento e impor sanções compartilhadas, conforme as condições ecológicas e sociais específicas de cada comunidade.

As contribuições de Ostrom, embora derivadas de contextos empíricos distintos da realidade brasileira, oferecem parâmetros críticos valiosos para repensar as tensões entre propriedade e coletividade também em nosso país. No marco constitucional de 1988, o reconhecimento tanto do uso mercantil quanto do uso não mercantil da terra não se traduz, na prática, em uma convivência harmônica entre esses paradigmas. Os conflitos emergem justamente no plano da efetivação, quando diferentes concepções de propriedade se confrontam

²⁶⁷ Veja: OSTROM, Elinor. **Tragedy of the commons**. In: PALGRAVE MACMILLAN (ed.). **The new Palgrave dictionary of economics**. 2. ed. Palgrave Macmillan, 2008. Disponível em: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PHS542/Ostrom%20-%202008%20-%20Tragedy%20of%20the%20Commons.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.

- especialmente nos territórios reivindicados por comunidades tradicionais, como as quilombolas.

Para compreender os impasses que envolvem a titularidade quilombola, é necessário examinar criticamente como o próprio conceito de propriedade é estruturado no ordenamento jurídico brasileiro. Embora a Constituição de 1988 reconheça tanto o uso mercantil quanto o não mercantil da terra, o Código Civil de 2002 - assim como o de 1916 - não define a propriedade, mas sim o proprietário. De acordo com o artigo 1.228 do Código Civil, “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Nota-se que o foco da norma não recai sobre a coisa-propriedade, mas sobre o sujeito-proprietário, refletindo uma concepção moderna centrada na autonomia individual.

Como observa Orlando Gomes, o Código Civil se limita a explicitar “as faculdades do proprietário” (GOMES, 2012, p. 105), expressando uma racionalidade jurídica própria da modernidade liberal. Ainda sobre o artigo 1.228, Gomes - em consonância com a perspectiva de José Rodrigo Rodriguez - reconhece que, embora o dispositivo projete “uma concepção unificada de propriedade”, seu alcance deve ser lido de forma sistemática e em diálogo com o conjunto do ordenamento jurídico. A Constituição de 1988, nesse sentido, rompe com a unilateralidade da codificação civil e admite a coexistência de “múltiplas situações jurídicas que têm por eficácia a titularidade das coisas” (GOMES, 2012, p. 105).

O problema é que, conforme será detalhado mais adiante, a regulamentação do artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988 não confere às comunidades quilombolas a faculdade de dispor da “coisa”. Embora figurem como titulares formais do direito de propriedade - isto é, ainda que recebam o título de domínio de seus territórios, ao contrário dos povos indígenas, cujas terras são bens públicos da União destinados ao usufruto exclusivo²⁶⁸ -, a normatização infraconstitucional não estruturou essa titularidade como um direito subjetivo individual, mas sim como um direito coletivo.

Nesse contexto, há uma inversão da lógica civilista tradicional: é a coisa-propriedade que adquire centralidade, e não o sujeito. A normatização infraconstitucional da titulação quilombola institui uma modalidade de propriedade que escapa aos marcos clássicos do direito subjetivo individual. Confirma-se, assim, que o ordenamento jurídico brasileiro contempla

²⁶⁸ Art. 231 da CRFB/88. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

formas diversas de relação entre sujeitos e terra - ainda que, na prática, a efetivação desses direitos enfrente barreiras significativas. Apesar de se referir a um regime de propriedade coletiva, a titulação quilombola deve ser registrada no cartório de imóveis, como qualquer outro título de domínio, em razão das exigências de eficácia do sistema registral brasileiro, estruturado a partir de uma lógica formal do Direito Civil.

Encerrada essa observação sobre o tratamento jurídico contemporâneo da propriedade, é importante retomar brevemente o percurso histórico de formação do conceito moderno de domínio, profundamente marcada pelo pensamento de John Locke, filósofo contratualista inglês e autor do *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* (1689). Considerado o “pai” do liberalismo, Locke formulou a teoria segundo a qual a propriedade privada constitui um direito natural, central para a realização da liberdade individual²⁶⁹. Em sua obra, a propriedade é concebida como um direito decorrente da lei divina²⁷⁰ e legitimado pelo trabalho humano: ainda que a terra fosse comum a todos, caberia aos mais diligentes e racionais, por meio do trabalho²⁷¹, apropriar-se dela legitimamente, independentemente do consentimento dos demais²⁷². O autor, contudo, condiciona a legitimidade dessa apropriação individual à observância de dois princípios morais: o da suficiência e o da não deterioração, de modo que o direito à propriedade privada, embora natural, não é ilimitado.

Embora Locke reconheça limites morais à apropriação individual, sua teoria da propriedade não é neutra nem desinteressada. A própria trajetória do autor - acionista da *Royal African Company*, empresa que operava o tráfico transatlântico de pessoas escravizadas - inscreve sua filosofia no contexto colonial e escravista. Além disso, suas ideias dialogam com

²⁶⁹ Vide: Capítulo V. “Da propriedade”, do livro “Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros Escritos”, de John Locke.

²⁷⁰ “26. Deus, que deu o mundo aos homens em comum, deu-lhes também a razão, para que se servissem dele para o maior benefício de sua vida e de suas conveniências. A terra e tudo o que ela contém foi dada aos homens para o sustento e o conforto de sua existência” (LOCKE, 2001, p. 97).

²⁷¹ “Sobre as terras comuns que assim permanecem por convenção, vemos que o fato gerador do direito de propriedade, sem o qual essas terras não servem para nada, é o ato de tomar uma parte qualquer dos bens e retirá-la do estado em que a natureza a deixou. E este ato de tomar esta ou aquela parte não depende do consentimento expresso de todos. Assim, a grama que meu cavalo pastou, a relva que meu criado cortou, e o ouro que eu extraí em qualquer lugar onde eu tinha direito a eles em comum com outros, tornaram-se minha propriedade sem a cessão ou o consentimento de ninguém. **O trabalho de removê-los daquele estado comum em que estavam fixou meu direito de propriedade sobre eles**” (LOCKE, 2001, p. 99).

²⁷² “E entre aqueles que contam como a parte civilizada da humanidade, que fizeram e multiplicaram leis positivas para a determinação da propriedade, a lei original da natureza, que autoriza o início da apropriação dos bens antes comuns, permanece sempre em vigor; graças a ela, os peixes que alguém pesca no oceano, esta grandeza comum a toda a humanidade, ou aquele âmbar cinzento que se recolheu, tornam-se propriedade daquele que lhes consagraram tantos cuidados através do trabalho que os removeu daquele estado comum em que a natureza os deixou. E mesmo entre nós, a lebre que alguém está caçando pertence àquele que a persegue durante a caça. Pois tratando-se de um animal considerado sempre um bem comum, não pertencendo individualmente a ninguém, quem consagrou tanto trabalho para encontrá-lo ou persegui-lo e assim o removendo do estado de natureza em que ele era um bem comum, criou sobre ele um direito de propriedade” (LOCKE, 2001, p. 99).

o movimento dos cercamentos (*enclosures*) na Inglaterra, prática que promoveu a conversão de terras comuns em propriedades privadas e que, séculos depois, inspirou a formulação de Garrett Hardin sobre a “tragédia dos comuns”. Essa transformação consolidou uma visão segundo a qual a propriedade privada não apenas é legítima, mas também constitui expressão moral e do mérito individual.

A filosofia contratualista de Locke rompe com os valores medievais, que viam a acumulação como pecado, e reposiciona a propriedade como critério moral e econômico do indivíduo. Essa inflexão alcança seu auge com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que consagra, em seu artigo 17²⁷³, a propriedade como um direito “inviolável e sagrado”, admitindo sua restrição apenas em situações excepcionais e mediante justa indenização.

Essa racionalidade liberal, fundada na naturalização da propriedade privada, não tardou a encontrar críticas contundentes. Ainda no século XVIII, Jean-Jacques Rousseau²⁷⁴ identifica na propriedade a origem das desigualdades e dos males sociais. Esse embate teórico - Locke defendendo a propriedade como fundamento da liberdade e Rousseau denunciando-a como raiz da desigualdade - constitui o pano de fundo para compreender o tratamento contemporâneo da propriedade nos Estados modernos. No caso brasileiro, essa tensão está inscrita na própria Constituição de 1988, que, de um lado, consagra a propriedade privada como princípio da ordem econômica (art. 170, II) e, de outro, estabelece sua função social como limite jurídico-constitucional (art. 5º, XXIII).

As contradições e disputas em torno da propriedade e do acesso à terra atravessaram os séculos, intensificadas na América Latina pela concentração fundiária e pelas reivindicações por reforma agrária. Em 1979, o Papa João Paulo II, na abertura da III Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano, alertou sobre essas tensões ao afirmar que “sobre toda a propriedade grava uma hipoteca social”, evocando a função social da propriedade como critério moral e ético que deveria orientar sua utilização.

Ainda que esse discurso Católico reafirme uma dimensão moral à noção de propriedade, o paradigma privado permanece estruturante. Como observa Paolo Grossi (2012, p. 28), persiste, em grande parte do mundo, “a hegemonia da propriedade privada individual como expressão do triunfo do arranjo capitalista global”. Essa constatação aplica-se com precisão ao

²⁷³ Artigo 17º - Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização.

²⁷⁴ Veja o livro “Discurso sobre as origens e fundamentos da desigualdade entre os homens”, de Jean-Jacques Rousseau.

contexto brasileiro, onde, conforme o art. 170 da Constituição²⁷⁵, a propriedade privada figura entre os princípios fundamentais da ordem econômica nacional.

Entretanto, no Brasil, essa centralidade da propriedade privada adquire contornos peculiares e dramáticos em razão de sua formação histórica territorial. Como demonstrado no capítulo anterior, a consolidação da propriedade privada no país está intimamente vinculada ao fenômeno da grilagem - prática criminosa que forjou a apropriação privada de terras públicas mediante invasão, violência e fraude documental²⁷⁶. Naturalizar a propriedade privada no Brasil implica, portanto, ignorar os vínculos históricos entre esta e a grilagem, além de desconsiderar a sofisticação contemporânea dessas práticas ilícitas.

"Grilagem" é a prática criminosa que envolve invadir, ocupar, lotear e obter ilicitamente a propriedade de terras públicas sem autorização do órgão competente e em desacordo com a legislação. Colocado de forma simples: **é a invasão de terras públicas para apropriação particular, por meio de desmatamento e violência, com ou sem fraude documental.**

(...)

Por ser um negócio altamente lucrativo, tem íntima relação com outros tipos de crime, como garimpo e narcotráfico, sendo quase sempre praticado por grupos organizados e bem capitalizados, que não raramente usam pequenos produtores como "laranjas", ou seja, como aqueles que aparecem como os invasores, como se estivessem reivindicando a terra para si, quando na verdade são apenas pagos para estar na linha de frente. **Entre as principais consequências**, estão o aumento do desmatamento, das queimadas, da **concentração fundiária** e da **violência no campo**.

(...)

Hoje, porém, as tecnologias mudaram e existe até mesmo a "grilagem digital", que se baseia na falsificação de cadastros e documentos virtuais. Mas o princípio é o mesmo: a ocupação ilegal de terras públicas continua fundamentada não só na violência, mas também no esforço para fazer documentos falsos parecerem verdadeiros.

Com um registro em cartório de títulos de imóveis, o grileiro repete o mesmo procedimento nos órgãos fundiários do governo: na esfera federal, junto ao Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), aos órgãos de controle estaduais e diante da Receita Federal. Através do cruzamento de registros, o grileiro tenta dar uma aparência legal à fraude.

Nesse contexto, o CAR (Cadastro Ambiental Rural) se torna parte do processo de grilagem. Como o CAR é um instrumento autodeclaratório, **os grileiros desenham no sistema supostos imóveis rurais nas florestas públicas não**

²⁷⁵ 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**; (BRASIL, 1988. Grifo nosso).

²⁷⁶ Nesse sentido, Mariana Paes alerta: "**la creación del derecho de propiedad liberal generó efectos de olvido, a partir de la ilusión de que el origen de la propiedad individual se puede trazar por medio de una cadena de documentos**. Este mito fundacional esconde dos aspectos fundamentales, a saber: el primero es que, en el orden del derecho común, la idea de que la titularidad de un bien estaba legitimada por una cadena de documentos es anacrónica; y el segundo es que, muchas veces, el origen de la titularidad de los bienes se relacionaba con el engaño, la ficción o la violencia" (PAES, 2021, p. 10. Grifo nosso).

destinadas - que são o principal alvo da grilagem no Brasil - para simular um falso direito sobre a terra (WWF- BRASIL, s.d.).

A singularidade e a gravidade do fenômeno brasileiro chamam a atenção de observadores estrangeiros. No prólogo da obra de Mariana Paes (2021), Rosa Congost, da Universitat de Girona, observa com perplexidade que o Brasil cunhou o termo “grilagem” para designar técnicas de falsificação de títulos de propriedade. Para Congost, o fato de tais títulos poderem ser falsificados com sucesso evidencia que sua solidez jurídica sempre foi mais aparente do que real, revelando a fragilidade estrutural do regime fundiário nacional:

No conozco otro país en donde se haya acuñado un concepto – **el de grilagem** - para definir las técnicas utilizadas en la falsificación de los títulos de propiedad. **El fraude en los títulos se practicó sin duda en muchos otros lugares del mundo pero en Brasil parecía haber jugado un papel muy importante.** La práctica habitual del fraude sugería, por un lado, que los títulos eran muy importantes. **Pero el solo hecho de que pudieran falsificarse con éxito también parece indicar que no eran tan sólidos como pudieran haber parecido de entrada** (PAES, 2021, Prólogo, p. XIV. Grifo nosso).

Apesar da relevância e da magnitude do problema, a mobilização institucional contra a grilagem²⁷⁷ enfrenta entraves estruturais. O Brasil, quinto maior país do mundo em extensão territorial (850 milhões de hectares) e maior detentor de água doce do planeta, abriga mais de 203 milhões de habitantes, dos quais cerca de 25 milhões vivem em áreas rurais²⁷⁸. Ainda assim, o Estado carece de dados oficiais consolidados sobre a extensão das terras griladas. Em resposta a questionamento formal via plataforma GOV.BR²⁷⁹, o INCRA reconheceu não possuir qualquer estimativa sobre o total de áreas rurais sob suspeita de grilagem:

²⁷⁷ “A Lei 6.766/79 regulamenta o parcelamento de solo urbano e traz disposições penais quanto aos crimes praticados contra a Administração Pública. Em seu artigo 50, a norma descreve a prática delituosa de lotear, desmembrar ou fazer propostas sobre terras públicas, sem autorização do órgão competente e em desacordo com a legislação. A pena prevista é de 1 a 4 anos de reclusão e multa. A pena é aumentada de 1 a 5 anos, caso os lotes sejam objeto de pacto ou termo de intenção de venda de loteamento não registrado no Registro de Imóveis competente, ou sem título legítimo de propriedade da terra. Por fim, o artigo 52 da mencionada lei descreve outras condutas criminosas, como o ato de registrar loteamento não aprovado, o registro de promessa ou contrato de compra e venda, bem como os registros de cessão de direitos, de venda de loteamento ou desmembramento não registrados. Para essas condutas, a pena prevista é de 1 a 2 anos e multa” (TJDFT, 2017).

²⁷⁸ Para uma crítica aos critérios oficiais de classificação da população segundo a situação de domicílio, rural ou urbano, um texto que chama a atenção para a presença ainda marcante da ruralidade como traço característico da estrutura socioespacial de ocupação do território brasileiro, vide: VALADARES, Alexandre Arbex. O Gigante Invisível: território e população rural para além das convenções oficiais. **Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)**: Texto para discussão, Rio de Janeiro, p. 1-42, mar. 2014. Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos diretos ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2866/1/TD_1942.pdf. Acesso em: 23 dez. 2024.

²⁷⁹ **Número de protocolo 21210.009219/2024-54**, Tipo de manifestação: Acesso à Informação. Esfera: Federal. Órgão destinatário: INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Situação atual: Concluída.

O INCRA tem uma estimativa do total de terras sob suspeita de serem griladas no Brasil? Se sim, quais os números?

- Resposta: Não. Não há, no âmbito do INCRA, nenhuma estimativa sobre a quantidade de terras rurais griladas no Brasil.

Diante dessa lacuna, as estimativas disponíveis provêm de estudos pontuais, como o relatório A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira (IPAM, 2006)²⁸⁰ e o Relatório da CPI da Amazônia (2001 - 2023)²⁸¹. Mesmo fragmentados, esses levantamentos evidenciam a persistência de um fenômeno que compromete a democratização do acesso à terra e a implementação de políticas fundiárias igualitárias.

A grilagem de terras públicas cria um ambiente de pressão e insegurança jurídica que repercute diretamente sobre os processos de titulação quilombola. Em muitas regiões, as áreas passíveis de reconhecimento como territórios tradicionais coexistem com imóveis de origem fundiária duvidosa, o que pode exigir a revisão ou anulação de registros no curso do reconhecimento e identificação. O Estado do Pará exemplifica essa tensão: é o que concentra o maior número de certificações quilombolas na Região Norte (273) e, simultaneamente, cerca de 30 milhões de hectares sob ocupação irregular²⁸².

Ainda que a maior parte da população brasileira resida em áreas urbanas, a estrutura fundiária rural permanece central para compreender as desigualdades históricas e territoriais do país. De acordo com o Atlas do Espaço Rural Brasileiro (IBGE, 2020), a dinâmica territorial nacional foi e continua condicionada pela estrutura fundiária, caracterizada por intensa concentração da terra.

Essa concentração se revela com clareza nos dados do Censo Agropecuário de 2017, que indicam que estabelecimentos com menos de 50 hectares correspondiam a **81,4%** do total, mas ocupavam apenas **12,8%** da área rural. Em contraste, estabelecimentos com mais de 2.500 hectares representavam **0,3%** do total, mas detinham **32,8%** da área agropecuária nacional. Esse padrão se acentua no **Centro-Oeste**, onde apenas **2,4%** dos estabelecimentos ocupavam mais de **53%** da área rural regional, evidenciando um modelo fundiário estruturado em grandes

²⁸⁰ Relatório realizado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) a pedido do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

²⁸¹ Vide: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **REL 1/2001 CPI AMAZO**. 2001. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=42064>. Acesso em: 24 dez. 2024.

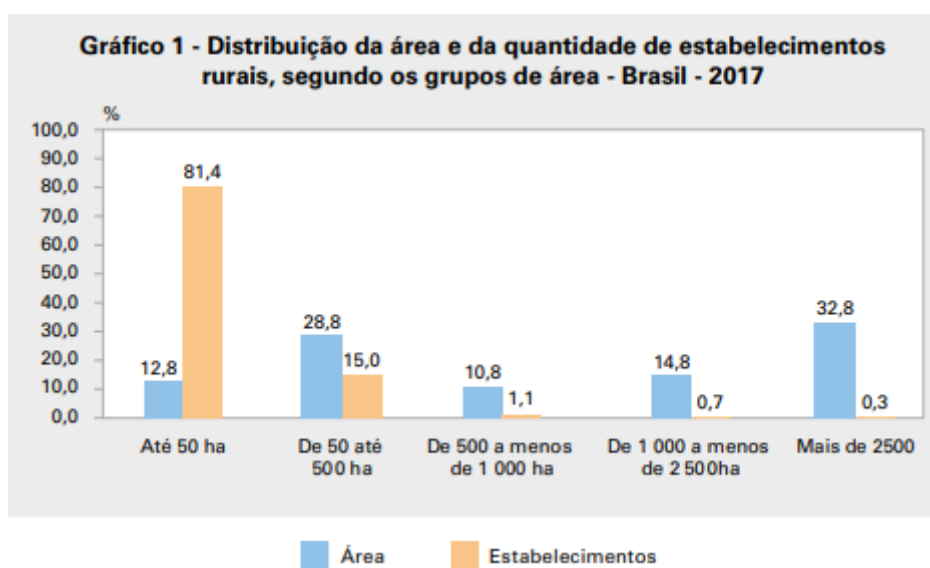
²⁸² Veja: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: MMA, 2006.

propriedades voltadas à produção de commodities e integradas ao mercado global. No **Nordeste**, embora haja maior fragmentação no número de estabelecimentos, a concentração da terra também se manifesta, com grandes propriedades convivendo com pequenas explorações familiares.

Essa configuração desigual adquire contornos ainda mais complexos quando relacionada à presença quilombola no território brasileiro. Segundo o Censo Demográfico de 2022, há **1.330.186 pessoas quilombolas** no Brasil (**0,66% da população total**), das quais **68,14%** residem no Nordeste e **3,38%** no Centro-Oeste. Apesar dessa ampla presença, apenas **12,61%** da população quilombola vive em **Territórios Quilombolas oficialmente delimitados**, enquanto **87,39%** reside fora de áreas formalmente reconhecidas pelo Estado.

Esse contraste revela a sobreposição de desigualdades: as regiões com maior concentração fundiária, como o Centro-Oeste, apresentam menor presença quilombola e, possivelmente, maiores entraves à titulação; enquanto no Nordeste, que concentra a maior população quilombola, persiste um cenário de fragmentação fundiária combinado à histórica concentração da terra.

Essa correlação entre concentração fundiária e escassez de titulação quilombola evidencia que as desigualdades territoriais não são apenas heranças históricas, mas expressões contemporâneas de um modelo de governança fundiária que continua a privilegiar a propriedade privada concentrada.



Fonte: Atlas do Espaço Rural Brasileiro (IBGE, 2020, p. 47).

Como observa Paolo Grossi (2006, p. 31), a propriedade, mais que uma categoria jurídica, constitui uma verdadeira “mentalidade” histórica e social - expressão de uma visão de mundo e de interesses de classe -, o que ajuda a compreender a persistência de modelos de concentração e a resistência a reformas estruturais²⁸³. Nesse contexto, discutir o direito territorial quilombola implica também questionar a racionalidade fundiária dominante e seus limites.

Essa permanência histórica da mentalidade proprietária explica, em parte, as dificuldades enfrentadas pela Constituição de 1988 ao tentar compatibilizar a noção moderna de propriedade com o reconhecimento de direitos territoriais coletivos. O artigo 68 do ADCT, inserido no contexto da redemocratização, surge justamente como uma tentativa de tensionar esse paradigma, ao reconhecer a propriedade definitiva dos territórios quilombolas. No entanto, como se verá a seguir, os limites de sua formulação e de sua implementação refletem as contradições próprias de um marco normativo elaborado sob a hegemonia de uma racionalidade fundiária individualista.

2.1. O Artigo 68 no Contexto Constituinte: origens e limites de um marco normativo

Conforme analisado no subtópico 1.2, o direito à propriedade foi incorporado pela primeira vez à Constituição brasileira em 1824, com a Carta Imperial imposta por D. Pedro I (art. 179), e desde então permaneceu como garantia fundamental em todas as constituições posteriores: 1891 (art. 72, § 17), 1934 (art. 113, 17), 1937 (art. 112, 14), 1946 (art. 141, § 16) e 1967 (arts. 153²⁸⁴ e 157, III). Embora essas previsões consagassem formalmente a inviolabilidade da propriedade privada, o conteúdo e os limites desse direito evoluíram ao longo do tempo. O princípio da função social da propriedade foi introduzido pela Constituição de

²⁸³ “Acrescente-se um esclarecimento que concerne à **propriedade**: nela, talvez mais do que em qualquer outro instituto do direito, exalta-se e se exaspera o que se está dizendo agora do jurídico, porque ela, rompendo a trama superficial das formas, liga-se necessariamente, **por um lado, a uma antropologia, a uma visão do homem no mundo, por outro, em graça de seu vínculo estreitíssimo com interesses vitais de indivíduos e de classes, a uma ideologia. A propriedade é, por essas insuprimíveis raízes, mais do que qualquer outro instituto, mentalidade**, aliás mentalidade profunda. O historiador, habituado à corrida incessante do social, no campo das relações de pertencimento e reais é obrigado a um reparo objetivo: **mudam as paisagens agrárias, passam as ordens sociais, mas a mesma mentalidade às vezes persiste**: às vezes, frequentemente, há uma sua permanência até além daqueles que podiam parecer a um olho não penetrante os termos naturais do seu campo de ação” (GROSSI, 2006, p. 31. Grifo nosso).

²⁸⁴ “Pela primeira vez, efetivamente a propriedade é tratada tanto no capítulo dos direitos e garantias individuais quanto no título da ordem econômica e social, o que representa uma mudança profunda no conceito do instituto” (FERREIRA, 2007, p. 187).

1934²⁸⁵, reafirmado em 1967 - quando passou a ser nomeado expressamente - e consolidado pela Constituição de 1988 (arts. 5º, XXII e XXIII; art. 170, II e III).

Cabe aqui destacar que, enquanto a relação entre indígenas e terra recebeu reconhecimento jurídico desde o período colonial, com o Alvará Régio de 1680, e status constitucional já em 1934²⁸⁶, as comunidades quilombolas permaneceram invisibilizadas até a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Enquanto as terras indígenas somam cerca de 13% do território nacional (112 milhões de hectares para aproximadamente 1,7 milhão de indígenas), enquanto os territórios quilombolas titulados representam apenas 0,133% do território nacional (1,16 milhão de hectares para 1,33 milhão de quilombolas) - o que significa que, proporcionalmente, cada pessoa indígena dispõe de área reconhecida **cerca de 75 vezes maior** que a de uma pessoa quilombola.

Assim, o art. 68 do ADCT configura uma ruptura tardia e excepcional no padrão constitucional brasileiro, ao reconhecer o direito à propriedade definitiva dos remanescentes das comunidades dos quilombos, rompendo com séculos de invisibilidade jurídica. Esse reconhecimento histórico ocorreu num contexto simbólico: a Constituinte de 1987-1988 coincidia com o centenário da abolição da escravidão e consolidou demandas do movimento negro organizadas nas décadas de 1970 e 1980²⁸⁷.

Esse reconhecimento constitucional do direito territorial quilombola no art. 68 do ADCT não é, contudo, um fenômeno isolado. Ao contrário, integra um movimento regional mais amplo de reconhecimento dos direitos territoriais de grupos historicamente marginalizados. A Constituição da Nicarágua de 1987 (arts. 89²⁸⁸, 90²⁸⁹ e 91²⁹⁰), promulgada um ano antes da Constituição brasileira, incorporou dispositivos sobre direitos culturais e

²⁸⁵ A Constituição de 1934, sob influência das Constituições do México (1917) e da Alemanha de Weimar (1919), introduziu pela primeira vez no constitucionalismo brasileiro o princípio da função social da propriedade, ao subordinar seu exercício ao interesse social e coletivo (art. 113, 17). Contudo, a previsão não se desdobrou em legislação complementar capaz de lhe conferir efetividade, permanecendo como enunciado programático de baixa concretização prática.

²⁸⁶ Informações retiradas do documento base da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista (junho de 2015).

²⁸⁷ Cf.: SILVA, Dimas Salustiano da. Apontamentos para Compreender a Origem e Propostas de Regulamentação do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. In: BOLETIM INFORMATIVO NUER. **Regulamentação de Terras de Negros no Brasil**. Florianópolis: UFSC, 1997. p. 9-27.

²⁸⁸ Artículo 89. Las comunidades de la Costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaragüense y, como tal, gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones. Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones. El Estado reconoce las **formas comunales de propiedad** de las tierras de las comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales.

²⁸⁹ Artículo 90. Las comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a la libre expresión y preservación de sus lenguas, arte y cultura. El desarrollo de su cultura y sus valores enriquece la cultura nacional. El Estado creará programas especiales para el ejercicio de estos derechos.

²⁹⁰ Artículo 91. El Estado tiene la obligación de dictar leyes destinadas a promover acciones que aseguren que ningún nicaragüense sea objeto de discriminación por razón de su lengua, cultura y origen.

territoriais de comunidades étnicas. Posteriormente, a Constituição da Colômbia de 1991 (artículo 7²⁹¹ e Artículo Transitorio 55²⁹²) e a Constituição do Equador de 1998 (Arts. 83²⁹³, 84²⁹⁴ e 85²⁹⁵) também contemplaram previsões sobre direitos territoriais e culturais de povos afrodescendentes e indígenas. Esse contexto regional demonstra que o reconhecimento jurídico dos territórios quilombolas no Brasil, ainda que tardio e incompleto, dialoga com um ciclo mais amplo de constitucionalismo multicultural latino-americano emergente a partir da década de 1980.

A proposta original para o reconhecimento do direito territorial quilombola foi apresentada pelo movimento negro²⁹⁶ - em especial pelo Movimento Negro Unificado (MNU) e pelo Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN-MA) - sob a forma de emenda popular²⁹⁷, conforme explica Girolamo Treccani (2006, p. 98). Embora a emenda não tenha alcançado o

²⁹¹ Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

²⁹² ARTÍCULO TRANSITORIO 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la **propiedad colectiva** sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

²⁹³ Art. 83 – Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

²⁹⁴ Art. 84 – El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico. **2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.** 3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley. 4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. 5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen. 6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. 7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad. 8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras. 9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley. 10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico. 11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe. 12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella. 13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado. 14. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley. 15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen.

²⁹⁵ Art. 85 – El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos negros o afroecuatorianos, los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable.

²⁹⁶ Vide: FOLHA DE SÃO PAULO (Brasil). **Movimento negro faz propostas a constituintes**. Folha de São Paulo. São Paulo, 1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/115567>. Acesso em: 22 mar. 2025.

²⁹⁷ De acordo com Natália Neris da Silva Santos, trata-se da PE00104-7/1P20773-8 (SANTOS, 2015, 140). Essa possibilidade se dava porque o regimento aprovado pelos constituintes propiciou a participação popular de várias maneiras, com destaque para as emendas populares, que seriam apresentadas ao primeiro esboço da nova Constituição. Mas a aceitação dessas emendas estava condicionada à proposição por três entidades e ao levantamento de assinaturas de 30 mil eleitores.

número mínimo de assinaturas (2.074 de 30 mil exigidas), o deputado constituinte Carlos Alberto Caó (PDT-RJ) assumiu a proposta, garantindo sua tramitação. Sua redação inicial previa:

Art. Fica declarada a **propriedade definitiva** das terras ocupadas pelas **comunidades negras remanescentes de quilombos**, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficarão tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos quilombos no Brasil. (SANTOS, 2015, p. 141. Grifo nosso).

Conforme analisou Natália Santos (2015), a redação do art. 68 sofreu poucas alterações desde as discussões iniciais nas Subcomissões Temáticas da Constituinte até sua versão final. A principal mudança ocorreu entre os Projetos A e B, quando a expressão "comunidades negras remanescentes de quilombos" foi substituída pela fórmula atual: "remanescentes das comunidades dos quilombos". Veja quadro organizado pela pesquisadora:

Subcomissão		Comissão	
Art.6º O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos.		Art.107 Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos , devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.	
Comissão de Sistematização			
Anteprojeto de Constituição	Projeto de Constituição	Primeiro Substitutivo	Segundo Substitutivo
Disposições transitórias Art. 497 - Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos , devendo o Estado	Disposições transitórias Art. 489 - Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos , devendo o Estado	Disposições transitórias Art. 38 - Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos , devendo o Estado	Disposições transitórias Art. 36 - Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos , devendo o Estado

emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.	emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.	emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.	emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.
Plenário			
Projeto A	Projeto B		Projeto C
Disposições transitórias Art. 25. Às comunidades negras remanescentes dos quilombos é reconhecida a propriedade definitiva das terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras, bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.	Das disposições transitórias Art. 75. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.		Das disposições transitórias Art. 75. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.
Redação Final (Projeto D)			
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias Art. 68 Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.			

Fonte: (SANTOS, 2015, p. 171-172. Grifo nosso)

Conforme será abordado no tópico 2.4 deste trabalho, mais tarde, em 2012, a mudança na redação do art. 68 do ADCT - de “comunidades negras remanescentes de quilombos” para

“remanescentes das comunidades dos quilombos” - foi interpretada pelo então relator da **ADI 3.239/DF**, Ministro Cezar Peluso, como indicativa de um foco no indivíduo quilombola, e não na coletividade, sugerindo uma interpretação da propriedade quilombola sob uma perspectiva individualizada.

Do ponto de vista topográfico, desde a Constituinte, o art. 68 sempre esteve no capítulo “Das Disposições Transitórias”²⁹⁸, o que reforça o caráter excepcional e temporário do dispositivo. Contudo, a morosidade na titulação esvaziou esse caráter transitório, transformando o que deveria ser provisório em permanente.

Os movimentos negros apresentaram diversas demandas ao constituinte, abrangendo direitos individuais, combate à violência, questões de gênero, educação e cultura. No que tange à terra, destacam-se três propostas centrais (SANTOS, 2015, p. 134):

1. Será assegurada às populações pobres **o direito à propriedade do solo urbano e rural**, devendo o Estado implementar as condições básicas de infraestrutura em atendimento às necessidades do Homem.
2. **Será garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes de quilombos, quer no meio urbano ou rural.**
3. Que o bem imóvel improdutivo não seja transmissível por herança. Que o Estado promova a devida desapropriação (SANTOS, 2015, p. 134. Grifo nosso).

Embora o art. 68 tenha incorporado parte dessas demandas, é importante distinguir esse dispositivo de outras previsões normativas, como o **art. 27 do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010)**, que trata de políticas mais amplas de acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo:

CAPÍTULO IV - DO **ACESSO À TERRA E À MORADIA ADEQUADA**
Seção I - Do Acesso à Terra:
Art. 27. O poder público elaborará e implementará políticas públicas capazes de promover o **acesso da população negra à terra** e às **atividades produtivas no campo** (grifo nosso).

Apesar da flagrante desigualdade fundiária racial entre produtores²⁹⁹ - como discutido nos tópicos **1.5** e **1.6** - o Brasil jamais estruturou política pública voltada especificamente para ampliar o acesso da população negra à terra ou à moradia adequada. Nem mesmo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o maior movimento social de reivindicação pela

²⁹⁸ Vide: A Voz e a Palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um Estudo das Demandas por Direitos, de Natália Neris da Silva Santos (2015, p. 171).

²⁹⁹ Conforme explicado no tópico **1.5**, de acordo com o IBGE, não se deve confundir o produtor com o proprietário das terras.

terra no país, contempla uma pauta afirmativa específica para a população negra, apesar de reconhecer que sua base social é formada majoritariamente por descendentes de pessoas escravizadas.

Do ponto de vista institucional, a Fundação Cultural Palmares (FCP), criada para promover e preservar os valores culturais afro-brasileiros, também restringe sua atuação ao reconhecimento e certificação de comunidades quilombolas. Quando questionada, via Plataforma GOV.BR³⁰⁰, sobre a efetivação do art. 27 do Estatuto da Igualdade Racial, a FCP respondeu que essa competência cabe primariamente ao **INCRA**, vinculado ao **Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)**. A FCP acrescentou que, embora não detenha atribuição primária para políticas fundiárias e agrárias, participa de espaços interministeriais que podem influenciar a formulação de políticas públicas relacionadas à **cultura afro-brasileira**.

De modo similar, o **Ministério da Igualdade Racial (MIR)** afirmou que a regulamentação e implementação do art. 27 ainda se configuram como uma "**agenda em construção**", reconhecendo a persistência de obstáculos para políticas públicas de acesso à terra pela população negra não quilombola. Veja o teor da resposta³⁰¹:

O artigo mencionado [artigo 27 do Estatuto da Igualdade Racial] estabelece a responsabilidade do poder público em elaborar e implementar políticas públicas que promovam o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo. Tal previsão normativa reflete o reconhecimento das desigualdades fundiárias históricas que impactam a população negra no Brasil para além das comunidades quilombolas, que já são foco de ações específicas de promoção e proteção de direitos.

Como você bem destaca, a efetivação de políticas mais amplas de acesso à terra para a população negra ainda apresenta obstáculos, em especial no que se refere à regulamentação e à institucionalização desses dispositivos. Nesse sentido, a atuação do Ministério da Igualdade Racial tem se pautado pela articulação com outros órgãos do Poder Executivo, visando ao fortalecimento de **políticas que incorporem recortes étnico-raciais** no campo, incluindo ações no âmbito da **reforma agrária, da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável**.

A provocação para que o Estado avance na implementação do artigo 27 tem ocorrido da incidência em espaços interministeriais e do diálogo com movimentos sociais e a comunidade acadêmica como é o caso da sua contribuição. **Ainda assim, reconhecemos que a regulamentação e a implementação concreta dessa política constituem uma agenda em construção, cuja efetivação exige esforços contínuos e intersetoriais** (Grifo nosso).

³⁰⁰ Processo nº 72020.001104/2025-71. Tipo: Acesso à Informação.

³⁰¹ Pergunta formulada ao Ministério da Igualdade Racial (MIR) via plataforma GOV.BR. Processo nº 21291.000342/2025-38. Tipo: Acesso à Informação.

Portanto, embora autores como Dimas Silva (1997, p. 17) interpretem o art. 68 do ADCT como expressão de compensação histórica pela exclusão da população negra do acesso à terra, a ausência de políticas específicas para além do recorte quilombola revela que o art. 27 do Estatuto da Igualdade Racial permanece sem efetividade prática.

A população negra é eventualmente beneficiada apenas de maneira marginal por políticas fundiárias genéricas. Ao examinar o Capítulo 5 - “**Direito à terra e à produção**” da obra **Agenda Transversal: Igualdade Racial (PPA 2024 - 2027)**, identificou-se que os subitens contemplam temas diversos - promoção da igualdade étnico-racial, segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar, bioeconomia, entre outros -, mas não há conteúdo específico voltado ao acesso à terra pela população negra³⁰².

No contexto comparado, vale mencionar, ainda que apenas de passagem, a peculiar experiência do **Zimbábue**, que entre 2000 e 2002 realizou a chamada “Fast Track Land Reform”, promovendo ocupações massivas de propriedades agrícolas e transferindo cerca de 9,3 milhões de hectares - anteriormente de propriedade de uma minoria branca - para posse estatal e uso de fazendeiros negros. Embora tenha promovido redistribuição fundiária racialmente equilibrada, a iniciativa foi duramente criticada no plano internacional como inconstitucional, violenta e incompatível com os direitos humanos, sendo interpretada, por parte da literatura, mais como tática para minar a oposição política do que como política de justiça agrária.³⁰³

De modo semelhante, na **África do Sul**³⁰⁴, as recentes tentativas de reforma agrária expropriatória - como a lei de terras sancionada em 2025, que autoriza a desapropriação sem indenização de propriedades ociosas - reacenderam o debate sobre reparação histórica e desigualdade racial. A medida, concebida para corrigir a herança fundiária do *apartheid*, foi alvo de resistência interna e de controvérsias internacionais, em razão de interpretações que a

³⁰² Veja: **Capítulo 5 – “Direito à terra e à produção”** da obra **Agenda transversal: igualdade racial: PPA 2024-2027** / Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Igualdade Racial. - Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2024.

³⁰³ Sobre os problemas decorrentes dessa modalidade de reforma agrária, recomenda-se a leitura de CHIMHOWU, Admos; WOODHOUSE, Philip. **Communal tenure and rural poverty: reflections on land transactions in Svosve Communal Area, Zimbabwe**. Manchester: Brooks World Poverty Institute, abr. 2008. (BWPI Working Paper, n. 35). Disponível em: <https://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/bwpi/bwpi-wp-3508.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

³⁰⁴ Cf.: VISENTINI, Paulo Fagundes. **África do Sul**. Brasília: Thesaurus Editora, 2011. 16 p. (Diplomacia ao alcance de todos).

associaram a supostas perseguições a fazendeiros brancos³⁰⁵. De acordo com o *World Bank Report on Inequality in Southern Africa* (2022), a desigualdade na propriedade da terra, especialmente na África do Sul e na Namíbia - contribui de forma significativa para a manutenção dos altos níveis de desigualdade de renda na região, estando enraizada na estrutura fundiária herdada do período colonial e mantida durante o *apartheid*³⁰⁶. Esse diagnóstico reforça que a redistribuição de terras no país constitui uma dimensão essencial da justiça social e racial, ainda que marcada por tensões políticas e econômicas.

Esses exemplos internacionais evidenciam, por contraste, que, no Brasil, o acesso da população negra à terra - fora da moldura étnico-cultural quilombola - não constitui objeto específico de política pública fundiária. No país, a questão fundiária relacionada à população negra está necessariamente vinculada à dimensão étnica e cultural, exigindo que a reivindicação territorial esteja amparada pela identidade quilombola, conforme reconhecida pelo art. 68 do ADCT e pelo art. 216, § 5º da Constituição.

Em suma, no Brasil, não existe uma política de acesso à terra para a população negra como bem patrimonial individual e privado, regido pela lógica da propriedade privada enquanto princípio da ordem econômica (art. 170, II, CRFB/88); a relação entre negros e terra está atrelada, juridicamente, ao campo dos direitos culturais e ao patrimônio cultural afro-brasileiro.

2.2. Do Reconhecimento Constitucional à Regulamentação Infraconstitucional

Não há dúvidas de que o artigo 68 do ADCT, da Constituição de 1988, apresenta uma novidade constitucional. Contudo, permaneceu por mais de uma década sem regulamentação expressa. Foi apenas a partir de 1995 que surgiram iniciativas legislativas com esse fim, destacando-se o Projeto de Lei nº 627, de autoria do Deputado Alcides Modesto (PT/BA), e o Projeto de Lei nº 129, da Senadora Benedita da Silva (PT/RJ). Ambos buscavam normatizar a previsão constitucional, definindo procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento e demarcação dos territórios quilombolas a serem titulados.

³⁰⁵ Veja: BRASIL. **Agência Brasil**. África do Sul: entenda falsa acusação de Trump sobre genocídio branco. Publicado em 26 maio 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2025-05/africa-do-sul-entenda-falsa-acusacao-de-trump-sobre-genocidio-branco>. Acesso em: 21 out. 2025.

³⁰⁶ Veja: THE WORLD BANK. **Inequality in Southern Africa: an Assessment of the Southern African Customs Union**. Washington, D.C.: World Bank, 2022. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099125303072236903/pdf/P1649270c02a1f06b0a3ae02e57eadd7a82.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

Nesse sentido, compreender as diferentes tentativas institucionais de regulamentação do artigo 68 do ADCT é fundamental, pois a legislação define os contornos da política de regularização das terras quilombolas no Brasil.

Inicialmente, mesmo antes de estabelecerem qualquer norma legal específica, dois órgãos federais passaram a atuar na matéria: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), e a Fundação Cultural Palmares (FCP), criada pela Lei nº 7.668/1988 e vinculada ao Ministério da Cultura. Ambos iniciaram, de forma independente, ações voltadas à titulação dos territórios quilombolas.

Assim, em ordem cronológica, apresenta-se a construção normativa - **sobretudo no plano federal e internacional** - que conforma a arquitetura institucional da regularização fundiária dos quilombos no Brasil:

A primeira iniciativa normativa foi a Portaria **FCP nº 25, de 15 de agosto de 1995**, na qual o Presidente da Fundação Cultural Palmares, com base nos **artigos 215 e 216 da Constituição Federal, no artigo 68 do ADCT** e no artigo 1º da Lei nº 7.688/1988, dispôs sobre a coleta de dados para demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos. Trata-se, portanto, do primeiro instrumento normativo federal voltado especificamente às chamadas “Terras de Preto”. No entanto, conforme a tabela de Títulos Expedidos às Comunidades Quilombolas (1995 até a atualidade), organizada pelo INCRA, **não houve emissão de títulos fundiários com base nessa Portaria**. A Fundação Cultural Palmares só viria a emitir seu primeiro título em 1999, em parceria com o Instituto de Terras da Bahia (INTERBA).

Contudo, dois dias após a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, que ocorreu em Brasília/DF³⁰⁷, foi a Autarquia Fundiária Federal que, de fato, teve uma atuação pioneira com a edição da **Portaria INCRA nº 307 de 22 de novembro de 1995**. Em contraposição à FCP, a norma atribuiu ao INCRA a competência para demarcar e titular terras ocupadas por comunidades quilombolas situadas em áreas públicas federais, arrecadadas ou desapropriadas, sob sua jurisdição. A titulação deveria ocorrer mediante a concessão de título coletivo, em nome da comunidade, com **cláusula pró-indiviso**.

Com base nessa Portaria - que já estabelecia a forma coletiva e indivisível da propriedade - o INCRA passou, sete anos após a promulgação da Constituição, a expedir os primeiros títulos de terras quilombolas no **âmbito federal**. A primeira comunidade titulada foi

³⁰⁷ Sobre, veja o subtópico 1.4 deste trabalho.

Boa Vista, no município de Oriximiná (Pará), em novembro de 1995, marco da efetiva aplicação do artigo 68 no **plano federal**. Ainda sob essa normativa, foram tituladas outras cinco comunidades quilombolas, todas localizadas no Pará: Água Fria, Pacoval de Alenquer, Trombetas, Itamoari e Erepecuru³⁰⁸.

Paralelamente a essas movimentações normativas e sociais no plano interno, cabe destacar que, no campo do **Direito Internacional**, foi adotada em 27 de junho de 1989, em Genebra, a **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)**, sobre Povos Indígenas e Tribais. Esse tratado internacional, aplicável aos povos quilombolas, entrou em vigor em 5 de setembro de 1991. Entre os artigos 13 e 19, a Convenção trata expressamente do direito desses povos à terra, reconhecendo sua relação diferenciada com os territórios tradicionalmente ocupados.

Aproximadamente oito anos depois, é editada a **Medida Provisória nº 1.911, de outubro de 1999**. Em que pese o pioneirismo fático do INCRA, o então presidente Fernando Henrique Cardoso editou a Medida Provisória em questão, inserindo no rol de atribuições do **Ministério da Cultura** a missão de dar cumprimento ao disposto no **art. 68 do ADCT** (pela introdução da alínea “c” no art. 14, inc. V, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 – Lei de Organização da Presidência da República e dos Ministérios):

Art. 14. Os assuntos que constituem área de competência de cada Ministério são os seguintes:

V - **Ministério da Cultura**:

- a) política nacional de cultura;
- b) proteção do patrimônio histórico e cultural;
- c) **cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** (grifo nosso).

Portaria do Ministério da Cultura nº 447, de 2 de dezembro de 1999: subordinada ao Ministério da Cultura, a competência para praticar e assinar os atos necessários ao cumprimento do art. 68 do ADCT foi delegada à Fundação Cultural Palmares (FCP), criada em 22 de agosto de 1988, pela Lei nº 7.668/1988. Todavia, em verdade, a constituição da FCP só foi viabilizada com a edição do **Decreto nº 418, de 10 de janeiro de 1992**, que aprovou o seu estatuto.

Medida Provisória nº 2.123-27, de 27 de dezembro de 2000: nova Medida Provisória do então presidente Fernando Henrique Cardoso acrescenta o inciso III e o parágrafo único ao

³⁰⁸ Vide tabela do INCRA: TÍTULOS EXPEDIDOS ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE 1995 ATÉ A ATUALIDADE, POR ÓRGÃOS FUNDIÁRIOS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS E COM BASE EM DISTINTAS LEGISLAÇÕES APLICADAS.

art. 2º da Lei nº 7.668/1988, especificando as atribuições da Fundação Cultural Palmares nos seguintes termos: “Parágrafo único. A **Fundação Cultural Palmares - FCP** é também parte legítima para **promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários**”. (Grifo nosso).

Por força da atualização da **Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001**, e do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001³⁰⁹, essa atribuição da FCP ainda se encontra em vigência. Conforme redação atual do art. 2º da Lei nº 7.668/1988:

Art. 2º A Fundação Cultural Palmares - FCP poderá atuar, em todo o território nacional, diretamente ou mediante convênios ou contrato com Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe:

(...)

III - realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à **demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação**. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31.8.2001)

Parágrafo único. A **Fundação Cultural Palmares - FCP** é também parte legítima para **promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários**. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31.8.2001) (Grifo nosso).

Todavia, delegar ao campo institucional da “Cultura” uma questão eminentemente “fundiária” acarretou grandes consequências negativas para os quilombolas, resultando inclusive em denúncias apresentadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)³¹⁰. Ocorre que, uma vez atribuída à Fundação Cultural Palmares (FCP) a competência para identificar, demarcar e titular as áreas pertencentes aos remanescentes de quilombos, a FCP efetuou a titulação de apenas **16 territórios quilombolas**. Além do número irrisório, a questão fundiária se agravou pelo fato de que, das 16 comunidades tituladas, cerca de 5 títulos foram considerados válidos.

Em outras palavras, apenas cinco títulos representaram a almejada segurança jurídica com o devido registro em cartório³¹¹, uma vez que a **estrutura registral brasileira**³¹² não

³⁰⁹ Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

³¹⁰ Vide: RELATÓRIO Nº 82/06 - PETIÇÃO 555-01 - ADMISSIBILIDADE COMUNIDADES DE ALCÂNTARA - BRASIL - 21 de outubro de 2006.

³¹¹ Art. 236 da CRFB/88. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

³¹² Sobre a atividade registral e sua função na proteção de direitos fundamentais, bem como na prevenção de litígios por meio da outorga de segurança jurídica, recomenda-se a leitura da obra: MARCHIONATTI, Carlos Cini. **Dúvida Registral Imobiliária e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2023. 320 p.

reconheceu, na prática, os documentos expedidos em favor das comunidades quilombolas pela referida Fundação.

A título de exemplo, pode ser citado o território quilombola de **Ivaporunduva** (Município de Eldorado-SP), cujo título foi expedido pela FCP em 14/07/2000, com área de 3.158,11 hectares. Contudo, o território precisou ser novamente titulado pela Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), em 20/03/2003, com 672,2844 hectares, e pelo INCRA, em 20/05/2010, uma vez que a FCP não registrou o título em cartório nem promoveu a desintrusão de terceiros não quilombolas.

Outro exemplo mais delicado é a situação fundiária da comunidade quilombola **Rio das Rãs** (Município de Bom Jesus da Lapa-BA), cujo título foi expedido pela FCP em 14/07/2000, com área de 27.200 hectares. No entanto, o título foi concedido sobre área pertencente ao Projeto de Assentamento de Reforma Agrária Rio das Rãs II, criado pelo INCRA em 1998, razão pela qual não pôde ser registrado em cartório.

Essas situações, ocorridas sob a égide da FCP, evidenciam os dilemas e complexidades da titulação das terras quilombolas. Como bem observa o registrador imobiliário Marcelo Melo (2008, p. 8), “somente o registro no Registro de Imóveis confere direito real às comunidades quilombolas, além da publicidade registral e eficácia contra terceiros”³¹³.

Sobre esse assunto, esta pesquisadora questionou ao INCRA, via plataforma GOV.BR³¹⁴, por qual motivo os títulos concedidos pela Fundação Cultural Palmares, em favor dos territórios quilombolas, não foram considerados válidos. A autarquia, demonstrando a complexidade de lidar com questões fundiárias no Brasil, respondeu:

Nem todos os títulos da FCP foram considerados inválidos. Os que foram, é porque **aquela fundação não procedeu a desintrusão do território, desapropriando os títulos ali incidentes. E a legislação brasileira proíbe registrar uma matrícula sobre outra já existente** (Grifo nosso).

Em suma, a FCP realizava uma “transferência a *non domino*”³¹⁵, ou seja, entregava um título de terra que não estava sob sua propriedade. Tratava-se, portanto, de uma transferência absolutamente nula, razão pela qual os cartórios rejeitavam o registro desses títulos³¹⁶.

³¹³ O Código Civil vai no mesmo sentido: Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o **registro do título translativo no Registro de Imóveis**. § 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

³¹⁴ Número de protocolo 21210.009219/2024-54 - Acesso à Informação.

³¹⁵ Venda/Transferência realizada por quem não tem o poder de disposição sobre a coisa.

³¹⁶ “É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que, na venda a *non domino*, **a propriedade transferida não produz efeito algum, havendo uma nulidade absoluta, impossível de ser convalidada pelo transcurso do**

De acordo com servidor do INCRA, Roberto Alves de Almeida³¹⁷, de modo geral, os títulos entregues pela FCP que foram considerados válidos diziam respeito a áreas públicas, sobre as quais não havia domínio particular incidente.

Novamente, conforme os escritos do registrador imobiliário Marcelo Melo (2008, p. 9), verifica-se que essas comunidades “tituladas” pela FCP, impossibilitadas de registrar a outorga do título no Registro de Imóveis, não conseguiriam se valer, por exemplo, de ação judicial fundada em direito real, como a ação reivindicatória.

Nesse sentido, as experiências mencionadas reforçam a tese central deste trabalho ao evidenciar que a efetivação do direito de propriedade quilombola, previsto no artigo 68 do ADCT, depende diretamente da estrutura e das práticas de governança fundiária e territorial adotadas no Brasil.

Até esse marco jurídico, a regulamentação do artigo 68 do ADCT se dava por meio de Portarias e Medidas Provisórias, situação que se altera apenas em 2001, com a edição do **Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001**, também editado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, após a emissão do **Parecer SAJ nº 1.490/01 da Casa Civil da Presidência da República**³¹⁸. O referido Decreto, a despeito da experiência positiva promovida pelo próprio INCRA, manteve a competência para titulação sob responsabilidade do Ministério da Cultura e da Fundação Cultural Palmares (FCP), além de estabelecer expressamente um **Marco Temporal** para fins de reconhecimento da propriedade quilombola, conforme se observa:

Art. 1º Compete à **Fundação Cultural Palmares - FCP** iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de **reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas**.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que:

I - Eram ocupadas por quilombos em 1888; e

tempo, sendo irrelevante a boa-fé do adquirente” (AgInt nos EDcl no REsp n. 1.897.620/RJ, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 13/5/2024, DJe de 16/5/2024).

³¹⁷ Antropólogo - Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário. Que já esteve na Chefia da Divisão de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas e da Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas - INCRA.

³¹⁸ **Ementa do Parecer SAJ nº 1.490/01:** Consulta. Desapropriação para reconhecimento da propriedade definitiva das terras que eram ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988. Inconstitucionalidade e ilegalidade da desapropriação dos imóveis. Competência da Fundação Cultural Palmares e do Ministério da Cultura para dar cumprimento ao disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Incompetência do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA para promover a desapropriação das terras ou mesmo o reconhecimento da propriedade definitiva.** Desapropriações que podem caracterizar crime e ato de improbidade administrativa (Grifo nosso).

II - Estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988 (Grifo nosso).

Com base no **Parecer SAJ nº 1.490/01**, o entendimento adotado no Decreto nº 3.912/2001 vedava expressamente a desapropriação, o que se justificava, do ponto de vista jurídico, pela adoção do **Marco Temporal**³¹⁹: apenas seria reconhecida a **posse qualificada** - centenária, contínua, específica, exercida com ânimo de dono e existente em 5 de outubro de 1988 - como requisito essencial para a declaração do direito de propriedade aos remanescentes das comunidades quilombolas.

Verifica-se, assim, que o Decreto nº 3.912/2001 impôs limitações expressas ao alcance da norma constitucional contida no artigo 68 do ADCT. Observe-se que, pelos incisos I e II do artigo 1º do Decreto, conferiu-se à propriedade quilombola um enquadramento jurídico semelhante ao de uma “usucapião centenária”.

Ademais, de acordo com o **Parecer SAJ nº 1.490/01** - que fundamentou o conteúdo do Decreto -, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA seriam considerados incompetentes para promover a desapropriação de terras ou o reconhecimento da propriedade definitiva. Caso assim procedessem, incorreriam em crime e ato de improbidade administrativa³²⁰. Dessa forma, o tratamento jurídico da propriedade quilombola permaneceu, à época, restrito ao âmbito institucional da “cultura”.

Assinada em 1989 e com vigência internacional a partir de 1991, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Povos Indígenas e Tribais, cria encargos e compromissos considerados gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)³²¹. Por essa razão, sua aprovação no Brasil só ocorreu posteriormente, mediante aprovação do Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, sendo incorporada ao ordenamento jurídico

³¹⁹ Sobre **Marco Temporal**, recomenda-se a leitura do subtópico deste trabalho: **2.5. Propriedade Quilombola: Marco Temporal e Desafios à Expansão Territorial**.

³²⁰ Trecho do **Parecer SAJ nº 1.490/01 da Casa Civil da Presidência da República**: “Convém salientar que eventuais desapropriações praticas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário ou pelo INCRA, sob o fundamento equivocado de cumprir o art. 68 do ADCT, não terão apenas consequências administrativas, como por exemplo, a nulidade dos atos. Em verdade, aqueles atos administrativos, se levados a efeito, poderão caracterizar conduta tipificada no Código Penal como crime praticado por funcionário público contra a administração em geral, bem como configurarem ato de improbidade administrativa descrito na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992”.

³²¹ Artigo 14, 2, da Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais: Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

brasileiro. A Convenção entrou em vigor internamente em 25 de julho de 2003, data em que o Brasil depositou o instrumento de ratificação junto ao Diretor-Executivo da OIT.

Posteriormente, em 19 de abril de 2004, o Decreto nº 5.051/2004 promulgou formalmente a Convenção nº 169. Atualmente, sua vigência no Brasil está assegurada pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, nos seguintes termos:

LXXII - Anexo LXXII - Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989; aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002; depositado o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002; entrada em vigor internacional em 5 de setembro de 1991, e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de seu art. 38; e promulgada em 19 de abril de 2004).

Uma vez que a aprovação da Convenção Internacional fortaleceu o arcabouço normativo de proteção às comunidades indígenas, povos tribais e, especialmente, às comunidades quilombolas, entidades empresariais - como a Fecomércio/PA, a Federação da Agricultura e Pecuária do Pará (FAEPA), a Associação Comercial do Pará e a Federação das Indústrias do Estado do Pará - solicitaram, em 7 de julho de 2022, ao então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, que o Brasil deixasse de ser signatário da Convenção nº 169 da OIT³²². O principal argumento dessas entidades era de que o Tratado seria responsável por inúmeros conflitos, recorrentes dúvidas e insegurança jurídica, sobretudo em relação ao direito de propriedade – também direito fundamental - previsto no art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988.

Retomando o direito interno, cerca de três anos após a edição do Decreto nº 3.912/2001, assinado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, o primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2011) editou o **Decreto nº 4.883, de 20 de novembro de 2003**, o qual retirou a competência para a delimitação, demarcação e titulação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos da esfera institucional da “cultura”, transferindo-a ao ministério e à autarquia com experiência fundiária. Veja-se:

Art. 1º Fica transferida do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a competência relativa a **delimitação** das terras dos

³²² Sobre os efeitos legais para que o Brasil deixe de ser signatário de Convenção/Tratados internacionais, veja: STF. Plenário. **ADC 39/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 19/6/2023 (**Info 1099**). A denúncia, pelo Presidente da República, de tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, para que produza efeitos no ordenamento jurídico interno, é indispensável a sua aprovação pelo Congresso.

remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como a determinação de suas demarcações, estabelecida no inciso VI, alínea "c", do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Parágrafo único. **Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário a expedição dos títulos das terras a que se refere o caput deste artigo.**

Art. 2º **Compete ao Ministério da Cultura assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA nas ações de regularização fundiária** para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos (Grifo nosso).

Na mesma data, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou o **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**, de caráter mais ampliativo, que permanece como o principal regulamento do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, conforme previsto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Este Decreto estabeleceu, expressamente, a forma da titulação:

Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de **título coletivo e pró-indiviso** às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com **obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade**.

Parágrafo único. As **comunidades serão representadas por suas associações** legalmente constituídas (Grifo nosso).

Como será examinado de forma minuciosa no subtópico 2.4 deste trabalho, o Decreto nº 4.887/2003 foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada em 25 de junho de 2004 pelo Partido da Frente Liberal (atual Democratas). Alegou-se, à época, que sua edição pelo Poder Executivo teria maculado os princípios da legalidade e da reserva de lei, supostamente em afronta ao art. 84, incisos IV e VI, da Constituição da República.

Em fevereiro de 2007, como **desdobramento do reconhecimento constitucional dos direitos dos povos quilombolas e indígenas**, foi editado, também pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**, que instituiu a **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)**. O Decreto reconhece outros 26 segmentos e apresenta as seguintes definições legais de povos e comunidades tradicionais e de territórios tradicionais:

I - **Povos e Comunidades Tradicionais**: grupos **culturalmente diferenciados** e que **se reconhecem como tais**, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como

condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a **reprodução cultural**, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, **observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas**, respectivamente, o que dispõem os **arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** e demais regulamentações (Grifo nosso).

Registra-se que as categorias “povos e comunidades tradicionais” e “territórios tradicionais” estão legalmente atreladas à noção de “**cultura diferenciada**”. Isto é, o reconhecimento Estatal do direito à terra desses grupos pressupõe haver uma “diferenciação cultural”.

No entanto, o Decreto não define o que constitui essa “diferenciação cultural”. Em um país constituído por um complexo cenário fundiária, tal indeterminação pode, por um lado, oferecer flexibilidade ao reconhecimento de diferentes formas de ocupação e uso tradicional da terra. Por outro, abre margem para conflitos e instrumentalizações. Um exemplo é a reivindicação de assento no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)³²³ por pecuaristas e garimpeiros, sob o argumento de exercerem modos de vida “tradicionais” e, portanto, autodeclararem-se como culturalmente diferenciados.

Na ausência de critérios legais objetivos, a interpretação do que seja “cultura diferenciada” desloca-se para o campo das ciências sociais, políticas e antropológicas, tornando-se alvo de disputas epistemológicas e ideológicas. Nessa arena, emergem controvérsias como a que envolveu o antropólogo Edward Luz, desligado da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) em 2013, acusado de adotar posições contrárias aos direitos dos povos tradicionais e de questionar a própria legitimidade da ABA para atuar na matéria.

Ainda que a constante construção e desconstrução de definições seja inerente ao dinamismo dos debates acadêmicos, será demonstrado - no **Capítulo 3, subtópico 3.4** - que essa lacuna legislativa tem repercussões práticas relevantes. Em especial, durante a fase de desintrusão - que consiste na retirada de ocupantes não quilombolas dos territórios titulados -, a falta de um critério normativo claro pode retardar ou mesmo inviabilizar o reconhecimento e a efetivação do direito territorial das comunidades quilombolas.

³²³ Criado pelo Decreto nº 8.750 de 9 de maio de 2016.

Após dez anos de negociações e concessões, o artigo 68 do ADCT ganhou reforço legal com a edição da **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**, que instituiu o **Estatuto da Igualdade Racial**. Ainda que não tenha inovado substancialmente, ao repetir “*ipsis litteris*” o conteúdo do dispositivo constitucional, a nova legislação contribuiu para enfraquecer os argumentos contrários à validade do Decreto nº 4.887/03, no que diz respeito as alegações de violação aos princípios da legalidade e da reserva de lei³²⁴:

Art. 31. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Em suma, esse é o arcabouço histórico-jurídico de tutela dos direitos de propriedade das comunidades quilombolas no Brasil - um direito que, apesar de consolidado no Ordenamento Jurídico Brasileiro, ainda se apresenta distante de sua efetivação no plano fático-fundiário.

2.3. Presença de Comunidades Afrodescendentes na América Latina e a Jurisprudência Internacional sobre Quilombolas

Clóvis Moura (2020, p. 159)³²⁵, em sua obra de estreia “Rebeliões da Senzala: quilombos, insurreições, guerrilhas”, publicada em 1972, destaca a concepção de quilombo como unidade básica de resistência escrava, presente em diversas regiões do continente americano. Para Moura, de orientação marxista, os quilombos constituíram formas organizadas de negação do regime escravista onde quer que ele tenha existido, evidenciando que se trata de um fenômeno de ampla dimensão geográfica e histórica, e não atomizado nem exclusivamente brasileiro.

Essa leitura encontra respaldo em dados mais recentes, que apontam que comunidades com ascendência africana não representam um fenômeno fundiário restrito ao Brasil. Trata-se de um grupo social presente em diversos países das Américas - como Belize, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru,

³²⁴ Conforme será tratado no subtópico **2.4**, em 2018 o STF vai entender que o artigo 68 do ADCT se trata de direito fundamental, portanto, com aplicabilidade imediata, não dependente de concretização legislativa.

³²⁵ De acordo com o acórdão da ADI nº 3.239/DF (p. 63), circulou entre os constituintes - e os inspirou - estudo do sociólogo e historiador Clóvis Moura, no qual se mencionavam 55 remanescentes de quilombos com existência documentalmente comprovada. Jean Michel Moreira da Silva (2019, p. 124) também registra que o deputado Severiano Alves recorreu a esses estudos historiográficos para fundamentar seus argumentos no processo constituinte.

Suriname e Venezuela - cujas comunidades se desenvolveram em distintos contextos históricos, tamanhos e denominações locais.

Nesses diferentes países, tais comunidades receberam designações variadas: *cumbes* na Venezuela, *palenques* na Colômbia; maroons no Caribe inglês e no sul dos Estados Unidos; *bush negroes* no Suriname; *maronage* no Caribe francês; e *cimarronaje* no Caribe espanhol, especialmente em Cuba e Porto Rico (GOMES, 2015, p. 9 - 10). Cada designação reflete as especificidades históricas e culturais locais, enquanto a expressão “afrodescendentes” é mais empregada em nível internacional como categoria generalizante, utilizada, por exemplo, nos instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos.

Mapa 2: Terras e territórios afrodescendentes na América Latina



Fonte: Atlas - Territórios Ancestrais Afrodescendentes e Terras Coletivas na América Latina e no Caribe, 2024, p.

10.

Não haveria tempo hábil, no escopo deste trabalho, para aprofundar a análise da situação dos territórios coletivos de afrodescendentes em outros países. Por essa razão, **este subtópico se propõe a oferecer um panorama sobre como as terras de propriedade coletiva de afrodescendentes têm sido tratadas em decisões proferidas fora do ambiente jurídico nacional**, tomando como ponto de partida a Convenção Americana sobre Direitos Humanos

(CADH), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, promulgada em 22 de novembro de 1969 pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Para fins de delimitação da pesquisa, cabe esclarecer que, no processo de proteção internacional dos direitos humanos, coexistem o sistema global, coordenado pela Organização das Nações Unidas (ONU), e os sistemas regionais, quais sejam: o Sistema Europeu, o Sistema Africano e o Sistema Interamericano.

Neste subtópico, serão abordados os julgados do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), do qual o Brasil é signatário, e que foi instituído pela CADH. Tal sistema é composto por dois órgãos principais: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Antes de apresentar os casos concretos - uma vez que o controle exercido no Sistema Interamericano é sempre concreto, e não abstrato -, é necessário distinguir brevemente as competências e atribuições de cada órgão. A CIDH exerce um duplo papel no SIDH: inicialmente, realiza o juízo de admissibilidade das denúncias ou petições (art. 44 do Decreto n° 678/1992) e, em seguida, avalia o mérito da demanda, podendo emitir recomendações aos Estados (art. 41, alínea b, do mesmo Decreto); posteriormente, pode atuar como parte processual perante a Corte IDH, pleiteando a responsabilização de um Estado-parte da Convenção³²⁶.

Embora a Comissão receba muitas denúncias anualmente, poucas são levadas à Corte IDH, sendo a maioria resolvida no âmbito da própria Comissão, por meio de soluções amistosas. A regra é que a Comissão selecione casos mais emblemáticos para levar à Corte. Por outro lado, a Corte IDH é o órgão jurisdicional do Sistema Interamericano, com competências consultiva e contenciosa³²⁷. Suas decisões têm caráter definitivo e inapelável³²⁸.

Por fim, cabe destacar que os julgados apresentados a seguir foram extraídos da Jurisprudência Internacional n° 49, compilada pela Coordenadoria de Difusão da Informação (CODI) do Supremo Tribunal Federal, com data de corte em 30 de março de 2023, bem como da leitura integral do acórdão da ADI n° 3.239/DF³²⁹. Na pesquisa realizada pelo STF, os principais termos de busca utilizados foram: *quilombola*; *afrodescendants in Brazil*; *collective property of quilombola communities*; *traditional people*; *afrodescendientes*; *comunidades afrodescendientes y desplazadas*; *personas afrodescendientes*; *maroon people*.

³²⁶ Artigo 61.1. Somente os Estados-Partes e a Comissão têm direito de submeter caso à decisão da Corte (Decreto n° 678/1992).

³²⁷ Conforme artigos 1 e 2 do Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

³²⁸ Conforme artigo 67 (Decreto n° 678/1992).

³²⁹ Vide: tópico 2.4 deste trabalho.

Casos no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH):

Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia (2022)³³⁰: Várias associações e instituições apresentaram petição conjunta à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), denunciando o Estado brasileiro por violações aos direitos à propriedade, à circulação e à residência da Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia, no Rio de Janeiro. Segundo a CIDH, foram interpostos obstáculos ao procedimento de titulação definitiva das terras onde essa comunidade vive há mais de cem anos. As peticionárias também alegaram violações aos direitos econômicos, sociais e culturais das supostas vítimas, destacando a ausência de energia elétrica, a inexistência de coleta de lixo e a precariedade no atendimento médico na ilha, além da proibição de manifestações culturais da comunidade.

No caso específico da **Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia**, o peticionamento à CIDH não versa sobre a titulação, afinal, desde 2015, seu *status* fundiário é de território 100% titulado pelo INCRA. No entanto, antes da completa titulação, os quilombolas sofreram, individualmente, diversas ações possessórias ajuizadas pela União Federal desde 1998, que só cessaram em 2010, uma vez que a área que ocupam é exclusivamente de domínio da União, afetada ao uso especial pela Marinha desde 1906, tratando-se de área militar. Ocorre que os moradores descendem de famílias que ocupavam a ilha há, no mínimo, 120 anos, por serem remanescentes de escravizados de duas fazendas que funcionaram no local até a abolição da escravidão³³¹.

De acordo com o Voto-Vista do então Ministro do STJ Luiz Fux, no Recurso Especial nº 931.060 - RJ (2007/0047429-5) - e que mais tarde, já como Ministro do STF, julgaria a ADI nº 3239/DF, na qual o caso da Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia seria mencionado - a União se utilizou de ações possessórias individuais como estratégia processual, **“visando a descaracterização do fenômeno étnico” e, consequentemente, a desmerecer o amparo judicial** aos direitos territoriais constitucionais dos quilombolas.

Esse Recurso Especial, interposto pelo recorrente Benedito Augusto Juvenal contra a União e provido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), além de toda a questão fundiária e

³³⁰ Vide: Relatório 81/22 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: https://oas.org/pt/cidh/decisiones/2022/BR%20P-1450-09%20Comunidade%20Quilombola%20ADM%20POR_FINAL%20WEB.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

³³¹ Cf. O Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro - nos autos da ACP nº 2002.51.11.00118-2.

patrimonial envolvida, é relevante por conceituar o entendimento de “quilombos” para além da ideia de locais formados apenas por “escravos fugidos”³³²:

“os grupos que hoje são considerados remanescentes de comunidade de quilombos **se constituíram a partir de uma grande diversidade de processos, que incluem as fugas com ocupação de terras livres e geralmente isoladas, mas também as heranças, doações, recebimento de terras livres como pagamento de serviços prestados ao Estado, a simples permanência na terra que ocupavam e cultivavam no interior das grandes propriedades, bem como a compra de terras, durante a vigência do sistema escravocrata após a sua extinção.** Dentro de uma visão ampliada, que considera as **diversas origens e histórias destes grupos**, uma denominação também possível para estes grupos identificados como remanescentes de quilombos seria a de “terras de preto”, ou “território negro”, que enfatizam a sua condição de coletividades camponesa, definida pelo compartilhamento de um território e de uma identidade” (STJ. VOTO-VISTA, Min. Fux, REsp nº 931060 / RJ, p. 17. Grifo nosso).

Essa decisão significa que o “Tribunal da Cidadania” absorveu juridicamente o termo “quilombos” no sentido atribuído pela antropologia. Vale destacar que os estudos antropológicos sobre quilombos no Brasil tiveram início na década de 1970³³³

Comunidade Quilombola Saco das Almas (2021)³³⁴: A Comissão Interamericana de Direitos Humanos aprovou petição apresentada por vários peticionários que noticiam ser o Estado brasileiro responsável por violar o direito à proteção familiar, à propriedade privada e aos direitos econômicos, sociais e culturais da Comunidade Quilombola Saco das Almas, no Maranhão. Segundo os peticionários, referida afronta teria ocorrido diante do não reconhecimento coletivo da comunidade. Relatam que, **embora a desapropriação tenha ocorrido há muito tempo, foram concedidos lotes individuais**, o que impossibilitou que a comunidade realizasse seus cultivos tradicionais. **Nesse ponto, enfatizam que a divisão do território em lotes individuais rompeu os laços de parentesco das pessoas de Saco das Almas.** A Corte Interamericana de Direitos Humanos admitiu a petição em relação aos artigos

³³² Esse embate de entendimentos sobre a origem dos quilombos, para além de grupos de escravizados fugitivos, suscitou debates na mídia, que denunciou uma suposta ampliação do termo “quilombo” para enquadrar todas as ações sob a interpretação do art. 68 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988. O voto do Ministro Cezar Peluso na ADI nº 3239/DF elenca diversas matérias de jornais que se posicionaram de forma contrária à ampliação do conceito (p. 62 - 74).

³³³ De acordo com Jean Michel Moreira da Silva (2019, p. 43), a partir da década de 1970, com a criação dos primeiros programas de pós-graduação em Antropologia, as comunidades negras rurais passaram a ser objeto de pesquisa, destacando-se os estudos de Roberto Cardoso de Oliveira, Otávio Velho, Klass Woortman e João Baptista Borges Pereira.

³³⁴ Vide: RELATÓRIO Nº 240/21 CIDH - PETIÇÃO 1204-10 - RELATÓRIO DE ADMISSIBILIDADE COMUNIDADE QUILOMBOLA SACO DAS ALMAS BRASIL.

8 (garantias judiciais), 17 (proteção da família), 21 (propriedade privada), 25 (proteção judicial) e 26 (direitos econômicos, sociais e culturais), todos relacionados com o artigo 1.1 (obrigação de respeitar os direitos) da Convenção Americana.

A **Comunidade Quilombola Saco das Almas (MA)**, certificada pela FCP em setembro de 2005, **alega excessiva morosidade na demarcação das terras tradicionalmente ocupadas. Seu processo de titulação territorial foi iniciado em 2004³³⁵ e, passados 20 anos, até a presente data não está concluído, nem mesmo parcialmente.** A denúncia da comunidade é de que a ausência de titulação/regularização do território impede a preservação de sua identidade cultural, além de trazer dura crítica ao modelo de agronegócio, que agrava a concentração fundiária na região, amplia a grilagem de terras e reduz o número de agricultores familiares. A comunidade também denuncia o impacto ambiental desse modelo de produção, como o deterioro do solo, a degradação da vegetação e o envenenamento das águas em razão das atividades de plantio de soja.

A **Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (FETAEMA) - Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana (2023)** - apresentou pedido de medidas cautelares à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, considerando que a área ocupada pelos quilombolas há mais de cem anos e reconhecida pela Fundação Cultural Palmares se encontraria em lento processo de titulação. Apontaram que a área vem sendo invadida por fazendeiros, que inclusive impedem o acesso da comunidade a seu território. Informaram ainda que diversas lideranças locais vêm sofrendo ameaças de morte e que, entre 2020 e 2022, oito quilombolas foram assassinados no Maranhão, sem que as autoridades tenham identificado os mandantes ou executores. Em fevereiro de 2023, a CIDH editou a **Resolução 10/2023 - Medidas Cautelares nº 938/22** - solicitando ao Brasil a adoção das medidas necessárias para proteger o direito à vida e à integridade pessoal dos membros do Território Quilombola Boa Hora III/Marmorana. Determinou ainda que o Estado deve assegurar o respeito aos direitos dos beneficiários em conformidade com os padrões estabelecidos pelo direito internacional dos direitos humanos, em relação a atos de risco atribuíveis a terceiros.

³³⁵ N° de ordem: 5, n° do processo: 54230.003791/2004-87, SR (MA), Comunidade: Saco das Almas, município: Brejo (MA).

A **comunidade quilombola de Boa Hora III/Marmorana**, situada no Município de Alto Alegre, no Maranhão, foi reconhecida como quilombola pela Fundação Cultural Palmares desde 2007³³⁶ e tem como principal atividade a agricultura familiar e extrativista, especialmente do coco babaçu. Alega excessiva morosidade na demarcação das terras tradicionalmente ocupadas, uma vez que seu processo de titulação territorial foi iniciado em 2006³³⁷ e, até hoje, não há sequer titulação parcial. Após quase 20 anos de espera pela regularização de seu território, a comunidade está envolvida em diversos conflitos com fazendeiros armados pela posse da terra. Três lideranças da comunidade foram incluídas no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Estado do Maranhão.

Casos no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH):

Comunidades Quilombolas de Alcântara (2022)³³⁸: A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) submeteu à Corte Interamericana o caso de violação de direitos de 152 comunidades quilombolas de Alcântara (MA), em razão da ausência de titulação de suas terras e da instalação de uma base aeroespacial sem consulta ou consentimento prévios. A CIDH apontou que as terras foram expropriadas sem reassentamento adequado, sem indenização justa e sem estudos sobre os impactos socioambientais. As restrições de acesso às terras e aos lugares sagrados violaram as tradições, a cultura e a sobrevivência espiritual dessas comunidades. As populações reassentadas seguem sem moradia digna e enfrentam diversas dificuldades. A CIDH recomendou que o Brasil delimite, demarque e titule as terras ancestrais das comunidades de Alcântara, assegurando o gozo seguro e culturalmente adequado de seus territórios tradicionais.

No caso das **Comunidades Quilombolas de Alcântara**, no Estado do Maranhão, a violação ocorre pela falta de emissão de títulos de propriedade coletiva a essas comunidades, o que reflete o *status* fundiário da grande maioria dos territórios quilombolas no Brasil, conforme dados dispostos no subtópico 1.5 deste trabalho. Além disso, houve violação do direito das 152 comunidades quilombolas de Alcântara à consulta livre, prévia e informada, devido à instalação

³³⁶ Processo nº 54370.000320/2007-66.

³³⁷ Nº de Ordem: 95, nº processo: 54230.004084/2006-70, SR (MA), Comunidade: Marmorana/Boa Hora III, Município: Alto Alegre do Maranhão.

³³⁸ Vide Relatório 189/20 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos - Caso 12.569. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/br_12.569_pt.pdf. Acesso em: 16 mar.2023.

de uma base aeroespacial, bem como foi constatada a ausência de recursos judiciais eficazes para remediar tal situação.

Trata-se de um caso emblemático, considerando que Alcântara (MA) é o município com a terceira maior população quilombola do Brasil, congregando 15.608 pessoas. De acordo com o IBGE (2022), Alcântara destaca-se por ter 84,52% de sua população composta por quilombolas.

Tomando como base a população residente e a população quilombola em cada Território Quilombola Oficialmente Delimitado, o mais populoso é o território de Alcântara, com 9.855 pessoas.

Embora, em setembro de 2024, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar tenha anunciado a entrega de títulos de domínio às comunidades quilombolas de Alcântara³³⁹, na verdade, houve a assinatura de um “Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos”, em 19 de setembro, com o objetivo de conciliar interesses e direitos antagônicos em Alcântara. Imediatamente após a assinatura do Termo, o presidente do INCRA editou a Portaria de Reconhecimento e Delimitação do Território Quilombola de Alcântara e, no dia 20 de setembro, o Presidente Lula declarou de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais abrangidos pelo território quilombola de Alcântara, localizado no município de Alcântara, Estado do Maranhão (Decreto nº 12.190/2024). Ou seja, ainda não houve titulação, nem mesmo parcial, das Comunidades Quilombolas de Alcântara³⁴⁰.

Em 13 de março de 2025, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu sentença no caso **Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil**³⁴¹, reconhecendo a responsabilidade internacional do Estado brasileiro por violações sistemáticas de direitos humanos dessas comunidades. A Corte concluiu que o Estado violou direitos fundamentais, incluindo **propriedade coletiva**, autodeterminação, consulta prévia, proteção da família, alimentação e **moradia adequadas**, educação e não discriminação. **As violações decorrem da**

³³⁹ Cf.: BRASIL. MDA. **Acordo histórico em Alcântara**: entrega de títulos de domínio às comunidades quilombolas marca avanço na política de titulação. Entrega de títulos de domínio às comunidades quilombolas marca avanço na política de titulação. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/09/acordo-historico-em-alcantara-entrega-de-titulos-de-dominio-as-comunidades-quilombolas-marca-avanco-na-politica-de-titulacao>. Acesso em: 03 jan. 2025.

³⁴⁰ Cf.: ANDAMENTO DOS PROCESSOS - QUADRO GERAL EXCLUSIVAMENTE PROCESSOS ABERTOS NO INCRA, DE 2003 ATÉ A ATUALIDADE, NA VIGÊNCIA DO DECRETO 4.887/2003. Atualizado em 06 de novembro de 2024.

³⁴¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Comunicado de Imprensa nº 18/2025: **Corte IDH emite sentença no caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil**. San José, Costa Rica, 13 mar. 2025. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_18_2025_port.pdf. Acesso em: 11 jul. 2025.

instalação e operação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), que resultou na desapropriação e deslocamento compulsório de centenas de famílias quilombolas, sem consulta prévia e sem medidas adequadas de reassentamento. Em agosto de 1979, o Ministro da Aeronáutica já havia manifestado interesse em utilizar parte do território de Alcântara para a implementação do CLA e, como consequência, em 12 de setembro de 1980, o Estado do Maranhão declarou de **utilidade pública, para fins de desapropriação**, uma área de 52.000 hectares no município.

Um adendo importante sobre essa **desapropriação por utilidade pública** promovida pelo Estado do Maranhão: não há histórico de desapropriações promovidas por **estados por interesse social** em favor de comunidades quilombolas com recursos próprios. A atuação estadual, quando existente, tem se concentrado sobre terras devolutas sob sua jurisdição, evitando o ônus financeiro da indenização de imóveis privados - realidade que será retomada no tópico “3.2. Atribuição Concorrente e Desafios Federativos na Titulação Quilombola”.

Com esse brevíssimo panorama sobre as **desapropriações realizadas e não realizadas**, retoma-se o teor da sentença da Corte IDH no Caso de Alcântara, que determinou, entre outras medidas reparatórias, que o Brasil deve garantir a titulação coletiva de 78.105 hectares reconhecidos como território quilombola, realizar a demarcação e desintrusão, assegurar consultas prévias, proteger a integridade territorial e promover um ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional.

O caso **Aloeboetoe e outros vs. Suriname (1993)** tratou da interceptação e tortura de homens do grupo étnico Saramaka por forças militares, resultando na morte de seis deles. A Comissão Interamericana responsabilizou o Estado do Suriname e reconheceu o direito à indenização para dependentes não tradicionais, considerando que não apenas os filhos, mas todo o grupo foi prejudicado, uma vez que os quilombolas³⁴² possuem famílias extensas. Em 1991, o Suriname reconheceu sua responsabilidade e, posteriormente, a **Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou o pagamento de indenização à comunidade**, incluindo a reabertura de uma escola e a colocação de uma clínica de saúde em funcionamento. A Corte reconheceu que o Estado cumpriu satisfatoriamente a sentença e encerrou o caso³⁴³.

³⁴² No texto original, em espanhol, usam a palavra “*Maroon*” para designar os quilombolas. Fonte disponível em: <https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/aloeboetoe-y-otros-vs-surinam/>. Acesso em: 03 jan. 2025.

³⁴³ Informação disponível em: <https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/aloeboetoe-y-otros-vssurinam/>. Acesso em: 03 jan. 2025.

No caso da **Comunidade Moiwana vs. Suriname (2005)**³⁴⁴, a Corte IDH reconheceu o direito de propriedade de uma comunidade descendente dos *maroons* - termo usado em diversos países das Américas para designar escravizados fugitivos que formaram grupos independentes, com evidentes similaridades aos quilombolas brasileiros - sobre suas terras tradicionais, com as quais mantinham relações específicas. **Este caso foi utilizado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 3.239/DF, para fundamentar a constitucionalidade da outorga de título coletivo e pró-indiviso em nome das associações representativas das comunidades quilombolas**, conforme o artigo 17 do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CRFB/88.

No **caso das Comunidades Afrodescendentes Deslocadas da Bacia do Rio Cacarica vs. Colômbia (2013)**, a Operação Gênesis, realizada em 1997 por forças militares colombianas, provocou o assassinato de Marino López Mena e o deslocamento forçado de centenas de pessoas. A Corte IDH reconheceu a responsabilidade do Estado pelo deslocamento forçado e pela violação do direito de circulação e residência, bem como pela falha em garantir assistência humanitária e o retorno seguro das vítimas. Também enfatizou os direitos das crianças à proteção especial em contextos de conflitos armados. A Corte determinou que o Estado colombiano garantisse acesso prioritário à compensação administrativa e procedesse ao pagamento imediato às vítimas.

O **caso do povo Rama e Kriol, comunidade de Monkey Point e Comunidade Negra Creola Indígena de Bluefields e seus membros vs. Nicarágua (pendente)** discute a responsabilidade internacional do Estado pela violação dos direitos dessas comunidades afrodescendentes, especialmente após o anúncio, em 2014, de que o projeto do “Grande Canal Interoceânico da Nicarágua” atravessaria seus territórios tradicionais. Os peticionários alegam violações aos **direitos de propriedade**, direitos políticos, proteção judicial, igualdade perante a lei e a um ambiente saudável. O caso ingressou na Corte IDH em 2022, com audiência pública realizada em 2 de fevereiro de 2023³⁴⁵.

³⁴⁴ Sentencia de 15 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y Costas).

³⁴⁵ Informação disponível em: <https://summa.cejil.org/pt/entity/k3jiisg310a>. Acesso em: 03 de jan. 2025.

No **caso do povo Saramaka vs. Suriname (2007)**, O povo Saramaka, descendente de africanos autolibertos, habita seu território tradicional no Suriname desde o início do século XVIII, mantendo com a terra uma relação econômica, espiritual e cultural. **Em 1986, o Suriname declarou que todas as terras sem título pertenciam ao Estado e, nos anos 1990, concedeu concessões madeireiras e de mineração em território Saramaka, sem consulta prévia ou consentimento.** A Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que tais atos violaram os direitos à personalidade jurídica, à **propriedade coletiva** e à proteção judicial, determinando que o Estado delimitasse, demarcasse e titulasse coletivamente o território dos Saramaka, respeitando suas leis consuetudinárias e mediante consultas prévias, livres e informadas. Por fim, **condenou o Estado ao pagamento de indenização à comunidade**, determinando que a sentença fosse traduzida e transmitida aos Saramaka em sua própria língua e de forma acessível.

No **caso da Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros e Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras (2015)**, a Corte IDH reconheceu a responsabilidade internacional do Estado hondurenho pela violação do direito à propriedade coletiva, por não ter titulado, delimitado e demarcado adequadamente os territórios tradicionais das comunidades Garífuna. Também condenou o Estado pela falta de garantia do gozo efetivo das terras e pela ausência de um processo de consulta prévia adequado. Em 2021, a Corte editou resolução³⁴⁶ sobre o cumprimento de sua sentença.

Os julgados internacionais acima elencados, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), demonstram que o conteúdo do artigo 68 do ADCT da CRFB/88 - que reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos - encontra correspondência no direito constitucional de outros países do continente americano.

Outro ponto a ser destacado é que, no âmbito da CIDH e da Corte IDH, tanto as terras indígenas quanto as quilombolas estão submetidas ao mesmo regime jurídico e instituto jurídico: a “propriedade privada/particular”, consagrada no artigo XXIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem³⁴⁷ e no artigo 21 da Convenção Americana sobre

³⁴⁶ Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/garifppytriunfocruz_30_04_21.pdf. Acesso em: 30 mar. 2023.

³⁴⁷ Artigo XXIII. Toda pessoa tem direito à propriedade particular correspondente às necessidades essenciais de uma vida decente, e que contribua a manter a dignidade da pessoa e do lar.

Direitos Humanos³⁴⁸. Um exemplo é a condenação da Corte IDH, em 2018, no **caso Povo Indígena Xucuru e seus Membros vs. Brasil**, pela demora de mais de 16 anos, entre 1989 e 2005, no processo administrativo de reconhecimento, titulação, demarcação e delimitação de suas terras ancestrais.

Entretanto, no ordenamento jurídico brasileiro, posse indígena e propriedade quilombola são reguladas por regimes jurídicos protetivos diferentes: aquela de competência da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), esta de competência do INCRA. Como mencionado na introdução deste capítulo, os povos indígenas não recebem título de propriedade sobre seus territórios, que são bens públicos de usufruto exclusivo desses povos; já os quilombolas recebem título de propriedade particular coletiva, embora com cláusulas restritivas de uso, pois se trata de propriedade para uso coletivo, distinta dos projetos de reforma agrária, e gravada com inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade (art. 17 do Decreto nº 4.887/03).

Por fim, destaca-se o caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara (MA), que resultou na primeira condenação internacional do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo quilombolas, sendo também o primeiro caso no qual as Forças Armadas brasileiras foram diretamente responsabilizadas em um tribunal internacional.

Perceba que a jurisprudência da Corte Interamericana sobre a propriedade coletiva de povos tribais e afrodescendentes também condiciona a interpretação constitucional brasileira, como se verificará no julgamento da ADI nº 3.239/DF, onde o STF dialogou de maneira explícita com o **caso Moiwana vs. Suriname (2005)** para validar a titulação pró-indiviso em favor de comunidades quilombolas. Essa interação entre fontes internacionais e nacionais confirma que os julgados interamericanos não têm apenas caráter retórico ou persuasivo, mas repercutem de modo concreto no direito constitucional interno, orientando tanto a hermenêutica constitucional quanto as políticas públicas fundiárias voltadas à efetivação dos direitos territoriais de quilombolas e indígenas no Brasil.

No próximo tópico (2.4), ficará evidente que o conhecimento das decisões proferidas no âmbito da CIDH e da Corte IDH não se trata de mera erudição, mas de elementos que influenciam diretamente as decisões e entendimentos chancelados pelo Supremo Tribunal

³⁴⁸ ARTIGO 21 - Direito à Propriedade Privada: 1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei. 3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei.

Federal, com destaque para o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239/DF.

2.4. ADI nº 3.239/DF: Quando a Efetividade Constitucional não Chega à Terra Quilombola

Este subtópico se propõe a descrever e analisar os votos proferidos pelos ministros e ministras que resultaram no acórdão da ADI nº 3.239/DF, com o objetivo de **ilustrar o processo de construção do sentido jurídico da propriedade quilombola no Supremo Tribunal Federal (STF)**. Parafraseando Mariana Paes (2021, p. 15), “a descrição dos votos não é anedótica ou retórica”, mas uma opção analítica que busca identificar as estratégias e particularidades dos argumentos jurídicos mobilizados pelos sujeitos históricos envolvidos nesse conflito judicial sobre o alcance e o procedimento de reconhecimento da propriedade quilombola. Assim, a ementa e os votos analisados não constituem mera ilustração, mas expressam o discurso jurídico da mais alta cúpula do Judiciário brasileiro sobre o território quilombola.

Do ponto de vista político, é relevante destacar que a ADI nº 3.239/DF foi ajuizada dois meses após o lançamento do Programa Brasil Quilombola (PBQ), em 12 de março de 2004, coordenado pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR), com o objetivo de consolidar a política de Estado para as áreas quilombolas. Esse programa foi posteriormente desdobrado na Agenda Social Quilombola (Decreto nº 6.261/2007, revogado pelo Decreto nº 11.447/2023), que ainda hoje estrutura ações intersetoriais em quatro eixos principais: **1) acesso à terra e território**; 2) infraestrutura e qualidade de vida; 3) inclusão produtiva e desenvolvimento local; e 4) direitos e cidadania.

A **ADI nº 3.239/DF** foi ajuizada em 25 de junho de 2004 pelo então Partido da Frente Liberal (atual Democratas), tendo como objeto o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, previsto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988³⁴⁹. A ação tramitou por mais de uma década no STF, acentuando o quadro de insegurança jurídica e fundiária, até ser julgada em 8 de fevereiro de 2018, com acórdão redigido pela Ministra Rosa Weber.

Na petição inicial, o autor da ação imputou ao Decreto nº 4.887/2003 vícios de inconstitucionalidade formal e material. Argumentou que o decreto invadiria matéria reservada

³⁴⁹ Também foi o Partido Democratas que em 20 de julho de 2009 ajuizou a ADPF nº 186 contra os atos da Universidade de Brasília (UnB) que instituíram o sistema de cotas raciais.

à lei, criando novos procedimentos e direitos, disciplinando desapropriações, definindo titulares de propriedade e impondo encargos financeiros sem respaldo legislativo. Além disso, criticou o critério de autoatribuição para identificação de comunidades quilombolas e a possibilidade de que as próprias comunidades delimitassem seus territórios, o que, em sua visão, permitiria um alargamento indevido do alcance do art. 68 do ADCT e configuraria uma “reforma agrária *sui generis*”:

1.1. Invade esfera reservada à lei: ‘ao dispensar a mediação de instrumento legislativo e dispor ex novo, o ato normativo editado pelo Presidente da República invade esfera reservada à lei, incorrendo em manifesta inconstitucionalidade; (...) a autonomia do Decreto nº. 4.887/2003 é, assim, indevida, pois não se enquadra no apertado perfil do art. 84, VI, da Constituição, sendo sua validade dependente do legítimo diploma legislativo; (...) o ato normativo refoge – e muito – à matéria de que trata o mencionado dispositivo, pois disciplina direitos e deveres entre particulares e administração pública, define os titulares da propriedade das terras onde se localizavam os quilombos, disciplina procedimentos de desapropriação e, conseqüentemente, importa aumento de despesa”;

1.2. Cria nova modalidade de desapropriação “que não se enquadra em nenhuma das modalidades a que se refere o art. 5º, XXIV, do texto constitucional, bem como não se enquadra em nenhuma das leis que as regem; (...) nos termos da dicção constitucional é reconhecida a propriedade definitiva, ou seja, não há que se falar em propriedade alheia a ser desapropriada para ser transferida aos remanescentes de quilombos, muito menos em promover despesas públicas para fazer frente a futuras indenizações”;

1.3 resume a identificação dos remanescentes das comunidades de quilombolas ao critério de auto-atribuição, “a partir de mera declaração do próprio interessado”, em absoluto descompasso com o texto constitucional que elegeu, de forma expressa, o critério de comprovação da remanescente, e não, da descendência; (...) somente tem direito ao reconhecimento – critério que não encontra respaldo no Decreto – o remanescente que tinha e demonstrava, à época da promulgação do texto constitucional, real intenção de dono; (...) o critério da auto-atribuição pode levar ao reconhecimento do direito a mais pessoas do que aquelas efetivamente beneficiadas pelo artigo 68 do ADCT e realizar, por vias oblíquas, uma **reforma agrária *sui generis***, e

1.4 sujeita a delimitação das terras a serem tituladas aos indicativos fornecidos pelos próprios interessados, o que “importa radical subversão da lógica constitucional; (...) parece evidente que as áreas a que se refere a Constituição são aquelas nas quais, conforme estudos histórico-antropológicos, constatou-se a localização efetiva de um quilombo; (...) descabe qualificar as terras a serem titularizadas pelo Poder Público como aquelas em que os remanescentes tiveram sua reprodução física, social, econômica e cultural, conforme indicação da própria comunidade; (...) sujeitar a demarcação aos indicativos dos interessados não constitui procedimento idôneo, moral e legítimo de definição.”

(STF. VOTO, Min. Cezar Peluso, ADI nº 3.239/DF, p. 9 -10. Grifo nosso).

Segue a síntese do teor dos votos dos onze ministros e ministras do STF que delimitaram os contornos do Direito Constitucional Territorial dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos.

O voto vencido do Ministro Cezar Peluso, proferido em 18 de abril de 2012, entendeu, primeiramente, pela inconstitucionalidade formal do Decreto nº 4.887/2003, considerando-o decreto autônomo que ofenderia os princípios da legalidade e da reserva de lei, uma vez que o art. 68 do ADCT demandaria ação legislativa integrativa.

Em seguida, sustentou a inconstitucionalidade material, defendendo que o art. 68 teria como destinatários indivíduos remanescentes - e não as comunidades e, portanto, a terra quilombola deveria ser interpretada no sentido de propriedade individual, sem justificativa para gravar tais propriedades com as cláusulas de impenhorabilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade³⁵⁰.

Também julgou inconstitucionais o art. 2º, caput e §§ 1º, 2º e 3º, do Decreto nº 4.887/2003³⁵¹, por tratarem da definição e identificação dos remanescentes das comunidades quilombolas; o art. 17³⁵², por prever a outorga de título coletivo e pró-indiviso com cláusulas obrigatórias de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade; e o art. 13³⁵³, por

³⁵⁰ “Também não creio que os destinatários da norma sejam necessariamente as comunidades.

Convenci-me deste último aspecto quando tomei conhecimento de que houve discussão formal no que respeita à redação do dispositivo, entre estas alternativas: se, “Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos (...)”, proposta pelo substitutivo do Deputado Bernardo Cabral, ou, como prevaleceu, “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva (...)”.

Dúvida não resta, pois, de que a preterição de um texto e eleição de outro lhe firmaram o sentido de individualidade, não de coletividade. E, se é assim, não se descobrem razões que justifiquem gravar a propriedade individual com os atributos da impenhorabilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade” (Trecho do voto do Ministro Cezar Peluso, p. 53 do Acórdão da ADI nº 3.239/DF. Grifo nosso).

³⁵¹ Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (Vide ADIN nº 3.239).

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

³⁵² Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.

³⁵³ Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

autorizar a desapropriação de imóveis incidentes sobre territórios ocupados por remanescentes das comunidades quilombolas.

Para o Ministro, a forma de aquisição de propriedade disciplinada pelo art. 68 do ADCT teria características semelhantes a uma “usucapião singular”³⁵⁴, fundada na ocupação contínua entre 1888 e 1988, uma posse secular³⁵⁵. Essa interpretação levaria a consequências relevantes: **dispensaria desapropriações e restringiria o escopo do dispositivo constitucional a terras públicas e devolutas**³⁵⁶, **aproximando-se da lógica de um marco temporal implícito**.

Essa leitura desconsidera as dinâmicas históricas de ocupação privada e exclusão fundiária no Brasil³⁵⁷ e afronta o próprio constituinte originário, pois a usucapião independe de previsão constitucional específica, sendo instituto regulado pelo próprio direito civil³⁵⁸.

Ao final de seu voto, declarando a inconstitucionalidade formal e material do Decreto nº 4.887/2003, o Ministro Peluso modulou os efeitos da decisão, atribuindo eficácia prospectiva (*ex nunc*) e preservando os títulos já emitidos em respeito ao princípio da segurança jurídica.

Somente **cerca de três anos depois, em 25 de março de 2015**, foi proferido o **voto-vista da Ministra Rosa Weber**, que se tornaria prevacente no julgamento da ADI nº 3.239/DF. Em seu voto, a Ministra abriu divergência em relação ao relator e julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade, tanto sob a perspectiva formal quanto material. Para Rosa Weber, o art. 68 do ADCT não veicula um “preceito genérico”, razão pela qual o decreto não inovaria no ordenamento, limitando-se a regulamentar diretamente o comando constitucional.

A Ministra declarou que o art. 68 do ADCT é **norma definidora de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotada de eficácia plena e aplicação imediata**, sendo exercitável o direito subjetivo nela assegurado independentemente de

§ 1º Para os fins deste Decreto, o INCRA estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do art. 7º efeitos de comunicação prévia.

§ 2º O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem.

³⁵⁴ O termo faz referência ao texto citado pelo então Ministro Peluso, na página 55 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF: “O Usucapião Singular Disciplinado no Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, de Cláudio Teixeira da Silva, Procurador da Fazenda Nacional e Assessor Especial da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

³⁵⁵ Vide: página 57 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

³⁵⁶ Vide: página 57 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

³⁵⁷ Vide: Capítulo 1.

³⁵⁸ Pelo ordenamento jurídico brasileiro, em nenhuma hipótese é possível a usucapião de bens públicos. Entre as modalidades fundamentais de usucapião de bens, destacam-se: 1) **extraordinário** (art. 1.238 do CC); 2) **ordinário** (art. 1.242 do CC); 3) **especial rural** (art. 191 da CF e art. 1.239 do CC); 4) **especial urbano** (art. 183 da CF e art. 1.240 do CC); 5) **coletivo** (art. 10 do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001); 6) **especial familiar** (art. 1.240-A do CC); 7) **extrajudicial** (art. 1.071 do CPC) e 8) **indígena** (art. 33 do Estatuto do Índio - Lei nº 6.001/1973).

integração legislativa³⁵⁹. Assim, caberia ao Estado apenas organizar sua estrutura administrativa para viabilizar a fruição desse direito.

Com base nos precedentes **Moiwana vs. Suriname (2005)** e **Saramaka vs. Suriname (2007)** da Corte IDH, Rosa Weber reconheceu o direito de propriedade coletiva dos quilombolas e afirmou que o art. 68 do ADCT, regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003, não trata de apropriação individual, mas de formalização da propriedade coletiva das terras. Complementou essa interpretação invocando as palavras do Min. Ayres Britto no julgamento da Pet nº 3.388, a respeito dos povos indígenas, para destacar que a posse tradicional quilombola constitui “*um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil*”.

Em sentido diverso de Peluso, a Ministra declarou constitucional a desapropriação prevista no art. 13 do Decreto nº 4.887/2003, admitindo que a ocupação tradicional quilombola pode incidir sobre propriedade privada. Enfatizou que a Constituição não reputa nulos os títulos incidentes sobre terras ocupadas por remanescentes de quilombos - diferente do que ocorre com as terras indígenas (art. 231, § 6º, CF) - e, portanto, caberia a solução pela via desapropriatória:

Na própria Constituição há de se buscar a solução para a questão procedimental atinente a eventual existência de títulos em nome de terceiros relativos às mesmas áreas, pois **em nenhum de seus dispositivos reputa nulos ou extintos os títulos eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos**, diverso do que ocorre, por exemplo, no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios – art. 231, § 6º –, em relação às quais esta Corte já assentou³⁶⁰.

A Ministra afirmou que **a propriedade quilombola possui múltiplas dimensões**, qualificando-a como um **direito cultural fundamental**, devendo o art. 68 ser interpretado em conjunto com o art. 216, § 1º, da CF, que autoriza a desapropriação para proteção do patrimônio cultural:

(...) por se tratar de direito que **não se esgota na dimensão do direito real de propriedade**, e sim de direito qualificado como **direito cultural fundamental**, a norma do art. 68 do ADCT deve ser interpretada em conjunto com a do **art. 216, § 1º, da Constituição da República**, que **expressamente autoriza a desapropriação para a proteção do patrimônio cultural brasileiro**³⁶¹.

³⁵⁹ Vide: página 100 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

³⁶⁰ Vide: página 133 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

³⁶¹ Vide: página 136 - 137 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

Além disso, destacou que a declaração de constitucionalidade da desapropriação não afasta a possibilidade de aquisição por usucapião (prescrição aquisitiva)³⁶² já eventualmente operada, hipótese em que não haveria razão para instaurar procedimento desapropriatório. Esse entendimento abre espaço para a atuação de órgãos como o **Ministério Público Federal no Tocantins (MPF/TO)**, que tem acompanhado e estimulado a adoção de medidas alternativas à via desapropriatória, a exemplo do levantamento da cadeia dominial e da propositura de ações de usucapião. Tais iniciativas buscam superar entraves burocráticos e orçamentários que dificultam a titulação de territórios quilombolas, mediante **requisições de informações sobre matrículas de imóveis** incidentes sobre essas áreas e o **fomento a soluções extrajudiciais e jurídicas mais céleres e menos onerosas** para a efetivação do direito reconhecido pelo art. 68 do ADCT³⁶³.

A atuação institucional do Ministério Público Federal no Tocantins (MPF/TO), tanto na esfera judicial quanto extrajudicial, evidencia as dificuldades inerentes à efetivação do direito reconhecido no art. 68 do ADCT. Entretanto, no julgamento da ADI nº 3.239/DF, diferentemente do Ministro Peluso, a Ministra Rosa Weber não adentrou nos dados sobre a baixa efetividade da atuação estatal na entrega de títulos às comunidades quilombolas. Sustentou que a insuficiência dos resultados obtidos pela política pública de titulação, até aquele momento, não era pertinente para o exame da constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003³⁶⁴: “A imperfeição dos resultados alcançados por uma política pública - sob prisma outro que não o de sua constitucionalidade - requer ajuste e aperfeiçoamento, em absoluto a sua paralisação”.

Embora tenha declarado a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, seu voto-vista estabeleceu, de maneira argumentativa, um **marco temporal** para a ocupação quilombola, nos seguintes termos:

Assim, para os fins específicos da incidência desse dispositivo constitucional transitório, além de uma dada comunidade ser qualificada como remanescente de quilombo - **elemento subjetivo** que reside no âmbito da autoidentificação -, mostra-se necessária a satisfação de um **elemento objetivo**, empírico: a

³⁶² Sobre o “direito de propriedade” e a ausência de uniformidade entre os prazos prescricionais da ação real reivindicatória (10 anos) e da prescrição aquisitiva da usucapião (15 anos para a usucapião extraordinária; 10 anos para a ordinária; 5 anos para a especial; 2 anos para a conjugal ou familiar; e 10 anos para a indígena), Atalá Correia (2021, p. 248-249) esclarece que é possível adquirir a propriedade por usucapião mesmo antes de consumada a prescrição da ação reivindicatória.

³⁶³ PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO TOCANTINS – 2º Ofício – Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais. ATA DE REUNIÃO NO MPF em 31.08.2023 - **Procedimento Administrativo (PA) nº 1.36.000.000853/2018-71. Resumo: Acompanhar as políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas no Tocantins**. Recebido por e-mail em 10 de jun. de 2024.

³⁶⁴ Vide: página 137 – 138 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

reprodução da unidade social que se afirma originada de um quilombo há de estar atrelada a uma ocupação continuada do espaço ainda existente, em sua organicidade, em 05 de outubro de 1988, de modo a se caracterizar como efetiva atualização histórica das comunidades dos quilombos³⁶⁵ (grifo nosso).

Esse trecho de seu voto estabelecia, de fato, um **marco temporal** que poderia ensejar interpretação restritiva, permitindo que o Judiciário negasse direitos a comunidades que não estivessem ocupando suas áreas em 1988.

Posteriormente, diante da proximidade do encerramento do julgamento - restando apenas o voto da Ministra Cármen Lúcia -, Rosa Weber explicitou que sua referência ao marco temporal era apenas um *obiter dictum* e suprimiu tal menção. Isso ocorreu porque o voto que efetivamente sustentaria o marco temporal viria no voto do Ministro Dias Toffoli, como será analisado no próximo tópico deste trabalho (2.5).

Essa ressalva buscou evitar o que ocorreu no célebre **caso Raposa Serra do Sol**³⁶⁶, no qual condições fixadas pelo STF, sem caráter vinculante, passaram a ser utilizadas como fundamento argumentativo por juízes e tribunais para restringir direitos territoriais indígenas em outros casos.

Cerca de **dois anos depois**, ao proferir voto em **9 de novembro de 2017, o Ministro Dias Toffoli** - vencido em parte quanto ao mérito - reconheceu a constitucionalidade formal do Decreto nº 4.887/2003, entendendo que não se tratava de decreto autônomo, mas de ato normativo fundado nas Leis nº 9.649/1998³⁶⁷ e nº 7.668/1988³⁶⁸, além da Convenção nº 169 da OIT³⁶⁹. Para o Ministro, esses diplomas formariam o suporte normativo inicial para a concretização dos arts. 215, 216 e 68 do ADCT da CRFB/88³⁷⁰. Apesar de admitir tal lastro legislativo, Toffoli acompanhou a Ministra Rosa Weber no entendimento de que o art. 68 do ADCT possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, dispensando intermediação legislativa formal para a regulamentação dos procedimentos necessários à sua implementação³⁷¹.

No exame da expressão “que estejam ocupando suas terras” (art. 68 do ADCT), Toffoli interpretou-a como forma de acesso à propriedade rural pelo instituto da “legitimação de

³⁶⁵ Vide: página 126 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

³⁶⁶ STF. Plenário. Pet 3.388 ED - Terceiros/RR, rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 23/10/2013 (Info 725).

³⁶⁷ Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

³⁶⁸ Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP e dá outras providências.

³⁶⁹ A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho trata sobre Povos Indígenas e Tribais e foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989 e entrada em vigor internacional em 5 de setembro de 1991. No Brasil essa Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, e passa a vigorar a partir de 25 de julho de 2003 quando o país envia o instrumento de ratificação ao Diretor Executivo da OIT.

³⁷⁰ Vide: página 155 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

³⁷¹ Vide: página 157 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

posse”³⁷², aplicável exclusivamente sobre áreas públicas, cuja finalidade seria a outorga de domínio de **terras públicas ocupadas** e regularizáveis, nos termos do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e da Lei nº 6.383/1976, relativa ao processo discriminatório de terras devolutas da União.

Apesar desse entendimento, Toffoli não restringiu o direito territorial quilombola apenas às áreas públicas: reconheceu a constitucionalidade do art. 13 do Decreto nº 4.887/2003³⁷³, que prevê a desapropriação de terras privadas ocupadas/reivindicadas por quilombolas. Admitiu também que a aquisição da propriedade poderia ocorrer pela prescrição aquisitiva (usucapião)³⁷⁴ ou quando presente vício no título de propriedade particular³⁷⁵.

Embora afastasse a tese de que a titulação deveria recair apenas sobre terras ocupadas antes de 1888, Toffoli propôs ele próprio um **marco temporal**: entendeu que a referência deveria ser a data de 5 de outubro de 1988 (promulgação da Constituição), de modo a “não ampliar em demasia” o alcance do art. 68 e, assim, assegurar a chamada paz fundiária em um contexto conflituoso.

Concluiu julgando parcialmente procedente a ADI, para conferir interpretação conforme a Constituição ao § 2º do art. 2º do Decreto nº 4.887/2003³⁷⁶: apenas as áreas ocupadas na data da promulgação da Constituição, inclusive as necessárias à reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade, poderiam ser tituladas, ressalvados os casos de perda da posse em decorrência de atos ilícitos praticados por terceiros.

Três meses depois, em 8 de fevereiro de 2018, o voto do Ministro Edson Fachin concluiu pela total improcedência da ação, acompanhando a divergência aberta pela Ministra Rosa Weber e rejeitando expressamente a tese do marco temporal de 5 de outubro de 1988.

Na mesma sessão, o **Ministro Luís Roberto Barroso** também julgou improcedente o pedido, fixando os seguintes entendimentos: (1) o art. 68 do ADCT é autoaplicável; (2) o

³⁷² Sobre a suposta diferença entre “legitimação de posse” e “regularização de posse”, vide: ROCHA, Ibraim et al. **Manual de Direito Agrário Constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 169 - 171.

³⁷³ Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de **domínio particular** não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

³⁷⁴ Vide: Capítulo 9 – imprescritibilidades, § 52 Direito de propriedade, p. 243 in CORREIA, Atalá. **Prescrição**: entre passado e futuro. São Paulo: Almedina, 2021. 318 p.

³⁷⁵ Vide: página 174 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

³⁷⁶ Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Vide ADIN nº 3.239.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

critério da autodefinição é legítimo como ponto de partida para caracterização da comunidade quilombola; (3) o direito de propriedade quilombola deve abranger todo o território necessário à preservação da cultura e do *modus vivendi* comunitário; (4) **esse direito decorre diretamente da Constituição, dispensando desapropriação prévia e indenização, embora a União possa adotar tal medida se considerar conveniente**. Quanto ao marco temporal, Barroso considerou beneficiadas tanto as comunidades ocupantes na promulgação da Constituição quanto aquelas forçadamente desapossadas, desde que persista o vínculo cultural e tradicional, dispensada a comprovação de litígio possessório atual.

O **Ministro Ricardo Lewandowski**, também em voto proferido em 8 de fevereiro de 2018, não conheceu da ação quanto à alegada inconstitucionalidade do critério de autodefinição e da delimitação territorial com base em indicativos fornecidos pelos próprios quilombolas. Superada a questão do conhecimento, votou pela improcedência da ação.

O **Ministro Gilmar Mendes** acompanhou integralmente o voto do Ministro Toffoli, enfatizando que o Decreto nº 4.887/2003 teria fundamento em leis e **alertando que decretos não bastariam para regulamentar direitos fundamentais sob a Constituição de 1988** - realidade que somente teria ocorrido sob a Constituição de 1937, de natureza autoritária, conhecida como “Polaca”.

O **Ministro Luiz Fux** julgou improcedente a ação, reconhecendo a compatibilidade formal e material do Decreto nº 4.887/2003 com a Constituição e afastando qualquer marco temporal ou condicionante à titulação quilombola.

O **Ministro Marco Aurélio** inicialmente entendeu que **o Decreto nº 4.887/2003 não possuía natureza de ato normativo abstrato autônomo e, por isso, inadmitiu a ADI**. Superada essa questão, **reconheceu que o art. 68 do ADCT trata de direitos coletivos**, por fazer referência às comunidades e à ocupação de áreas por remanescentes, e julgou improcedente o pedido.

O **Ministro Celso de Mello** acompanhou integralmente o voto da Ministra Rosa Weber, enquanto a **Ministra Cármen Lúcia** reconheceu a constitucionalidade formal do Decreto nº 4.887/2003. Para ela, a **interpretação sistemática do art. 68 do ADCT e do art. 216, § 1º, da Constituição legitima a convergência entre o direito territorial quilombola e a proteção da memória da resistência afrodescendente**. Votou, ao final, pela improcedência da ação.

Com a síntese dos votos dos Ministros à época, delinearam-se cinco questões centrais submetidas à Suprema Corte no julgamento da ADI nº 3.239/DF:

- (i) Havia necessidade de lei para tornar aplicável o art. 68 do ADCT, ou bastaria um decreto para regular seu procedimento?
- (ii) O critério de autodefinição das comunidades quilombolas é o único critério utilizado para a atribuição dos títulos de propriedade? Trata-se de critério válido e compatível com a Constituição?
- (iii) A extensão da propriedade territorial reconhecida pelo Decreto nº 4.887/2003 é constitucional?
- (iv) É (in)cabível procedimento de desapropriação para promover a transferência da propriedade às comunidades quilombolas?
- (v) É possível aplicar o direito previsto no art. 68 do ADCT às comunidades que não estavam ocupando seu território quando da entrada em vigor da Constituição (marco temporal)?

A resposta definitiva a essas questões está consignada na ementa do acórdão da ADI nº 3.239/DF, que **vinculou** não apenas o **Poder Judiciário**, mas também a **Administração Pública**, nos seguintes termos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. **DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA.** INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, “A”, DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Ato normativo autônomo, a retirar diretamente da Constituição da República o seu fundamento de validade, o Decreto nº 4.887/2003 apresenta densidade normativa suficiente a credenciá-lo ao controle abstrato de constitucionalidade.

2. Inocorrente a invocada ausência de cotejo analítico na petição inicial entre o ato normativo atacado e os preceitos da Constituição tidos como malferidos, uma vez expressamente indicados e esgrimidas as razões da insurgência.

3. Não obsta a cognição da ação direta a falta de impugnação de ato jurídico revogado pela norma tida como inconstitucional, supostamente padecente do mesmo vício, que se teria por repristinada. Cabe à Corte, ao delimitar a eficácia da sua decisão, se o caso, excluir dos efeitos da decisão declaratória eventual efeito repristinatório quando constatada incompatibilidade com a ordem constitucional.

4. O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam – direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa.

5. Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República.

6. O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras.

7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a “consciência da própria identidade” como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal.

8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo “quilombo” realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003.

9. Nos casos **Moiwana v. Suriname (2005)** e **Saramaka v. Suriname (2007)**, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício.

10. O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003.

11. Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios – art. 231, § 6º – a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do

art. 13 do Decreto 4.887/2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 3239, Relator (a): CEZAR PELUSO, Relator (a) p/ Acórdão: ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08-02-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO Dje-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019).

Ao destacar o ponto 4 da ementa, observa-se que o STF reconheceu expressamente que o direito dos remanescentes das comunidades quilombolas de ver reconhecida, pelo Estado, a propriedade das terras que histórica e tradicionalmente ocupam, constitui **direito fundamental** de grupo étnico-racial minoritário, **dotado de eficácia plena e aplicação imediata**. Em outras palavras, segundo o Supremo, **o art. 68 do ADCT é apto a produzir todos os seus efeitos independentemente de qualquer integração legislativa adicional**.

Contudo, quando confrontados o texto normativo e a interpretação constitucional conferida pelo STF com os dados empíricos sobre o andamento dos processos no INCRA, é possível perceber as **limitações concretas** de eficácia desse dispositivo. Apesar de sua declarada “eficácia plena”, o ritmo da política fundiária de regularização quilombola, sobretudo no que se refere à “titulação total”, revela a persistência de entraves administrativos, orçamentários e políticos que distanciam a promessa constitucional de sua efetiva materialização:

RESULTADO ANUAL				
Ano	RTID	Portaria	Decreto	Titulação Total
2004	0	0	0	2
2005	16	2	0	0
2006	17	8	2	3
2007	20	14	0	2
2008	17	14	0	2
2009	24	9	30	1
2010	27	10	11	2
2011	21	9	1	1
2012	12	4	11	0
2013	7	7	10	1
2014	13	18	0	0
2015	31	12	14	1
2016	16	22	5	0
2017	35	12	0	1
2018	20	15	4	2

2019	9	2	0	0
2020	5	1	0	1
2021	13	1	1	0
2022	3	4	0	2
2023	12	52	1	1
2024	10	19	11	3
Total	328	235	101	24

Fonte: INCRA-DFQ - Atualizado em: 06/11/2024

Os dados do Quadro Geral de Resultados Anuais do INCRA reforçam a distância entre o reconhecimento constitucional do direito quilombola e sua concretização administrativa: entre 2004 e 2024 foram elaborados 328 RTID's e emitidas 235 Portarias de Reconhecimento, mas apenas 101 Decretos de Desapropriação foram expedidos e 24 processos resultaram em titulação total.

Esse panorama evidencia que, apesar do entendimento da Suprema Corte sobre a “eficácia plena e aplicação imediata” do art. 68 do ADCT, a titulação efetiva dos territórios quilombolas permanece residual e excepcional. Com base na explicação de Paulo Roberto Lyrio Pimenta (2012), a Corte analisou a chamada “**eficácia técnica**” da norma, conforme a seguinte conceituação:

A eficácia apresenta basicamente três acepções na teoria do direito: a) aptidão para produzir efeitos jurídicos; b) produção de efeitos jurídicos; c) aplicabilidade.

Em relação às regras jurídicas, tem-se afirmado que a eficácia pode se manifestar de quatro formas distintas.

A primeira, denominada **eficácia técnica**, refere-se à aptidão de a norma produzir efeitos, considerando a sua estrutura. Vale dizer, examina-se, neste ponto, se os âmbitos de validade (KELSEN, 2000, p. 13) estão delineados de maneira precisa, para que a norma tenha aptidão para atuar no plano dos fatos.

Destarte, observar-se-á se os âmbitos de validade material, pessoal, temporal e espacial estão descritos, de forma suficiente, pela fonte formal de direito (documento normativo) que tiver veiculado a regra. Trata-se, em outras palavras, de um problema intranormativo. Assim, a análise da eficácia em comento é interna à norma jurídica (PIMENTA, 2012, p. 8. Grifo nosso).

A literalidade do ponto 4 da ementa do acórdão confirma que o debate se concentrou nessa dimensão:

Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), **mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa.**

Portanto, o STF classificou o art. 68 do ADCT como norma de eficácia plena, autossuficiente e dispensando intermediação legislativa, nos termos do art. 5º, § 1º, da CRFB/88, segundo o qual “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. No entanto, **os números ínfimos de titulação total após o julgamento de 2018** atestam que a regularização territorial pouco avançou, mantendo um estado de insegurança fundiária para as comunidades quilombolas.

Outro ponto relevante é que a obrigação específica - a emissão dos títulos - não é um problema de eficácia técnica, mas de **eficácia social (efetividade)**, conceito que Pimenta define como:

Por fim, tem-se a hipótese de **eficácia social (efetividade)**, que **significa a produção dos efeitos previstos pela norma no plano dos fatos, por ter sido voluntária ou coativamente cumprida por seu destinatário.** Assim, por exemplo, a norma que prevê o uso obrigatório de cinto de segurança em veículos automotores apresentará eficácia social no instante em que os condutores de automóveis fizerem uso desse equipamento de segurança. Convém salientar, contudo, que, ainda que a norma não seja cumprida, poderá apresentar esse tipo de eficácia, à medida que os objetivos visados com a sua edição sejam atendidos, a exemplo da satisfação ideológica (FERRAZ JÚNIOR, 2001, p. 95) (PIMENTA, 2012, p. 8. Grifo nosso).

O STF não ignorou esse aspecto, mas afastou sua análise por considerá-lo irrelevante para o controle de constitucionalidade. É elucidativa, nesse sentido, a conclusão do voto da Ministra Rosa Weber:

Impertinente, para o exame da constitucionalidade do Decreto 4.887/2003, o argumento calcado na suposta insuficiência, em comparação com determinadas expectativas, dos resultados obtidos até o momento pela política pública de titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos. Somente pode ser aperfeiçoado um sistema em funcionamento. A imperfeição dos resultados alcançados por uma política pública – sob prisma outro que não a de sua constitucionalidade – requer ajuste e aperfeiçoamento, em absoluto a sua paralisação (grifo nosso)³⁷⁷.

³⁷⁷ Vide: página 137 – 138 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

Na prática, contudo, a proteção desse direito fundamental permanece dependente de processos administrativos lentos e sujeitos a limitações estruturais. A previsão constitucional de “aplicação imediata” e “eficácia plena” esbarra nos custos financeiros e nos limites orçamentários que condicionam a implementação da política pública: tanto quando houver necessidade de **desapropriação de propriedade privada** não invalidada (art. 13 do Decreto nº 4.887/03), quanto quando houver necessidade de indenizar **benfeitorias de boa-fé erigidas em terras públicas** (nos termos da Instrução Normativa Incra nº 73/2012).

Em suma, sem orçamento, esse direito é esvaziado. A título de exemplo, o Plano Plurianual (PPA) é responsável por estabelecer os grandes objetivos e metas dos programas de governo a cada quatro anos, definindo os investimentos e financiamentos que o governante realizará no período.

Em 2019, o então presidente Jair Bolsonaro, representando o Poder Executivo, e o Congresso Nacional votaram o PPA 2020 - 2023, do qual as comunidades quilombolas foram retiradas. Esse documento orientou três anos do governo Bolsonaro (2020 a 2022) e o primeiro ano do governo Lula (2023).

A exclusão dessas comunidades do PPA reflete diretamente nos gastos com a identificação, reconhecimento e titulação de territórios quilombolas, como demonstrado na tabela a seguir:

Evolução Histórica dos Gastos com a Ação Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas	
Ano	Pagamento Total Pago no Ano
2014	R\$ 16.550.155,84
2015	R\$ 6.029.251,50
2016	R\$ 5.992.995,55
2017	R\$ 3.637.048,60
2018	R\$ 1.788.498,34
2019	R\$ 2.933.040,45
2020	R\$ 27.255.751,88 ³⁷⁸
2021	R\$ 160.030,25
2022	R\$ 377.860,18

³⁷⁸ Esse elevado valor de pagamento registrado apenas em 2020 decorreu de situação excepcional, determinada pela Justiça Federal do Paraná, envolvendo a comunidade quilombola Invernada Paiol de Telha. O caso será analisado com mais detalhes no subtópico 3.3, **Orçamento e execução financeira do Poder Executivo para a titulação quilombola**.

2023	R\$ 500.687,71
2024	R\$ 26.393.007,46
2025	R\$ 20.997,39

Fonte: Portal da Transparência Controladoria-Geral da União - identificação, reconhecimento e titulação de territórios quilombolas

Esse quadro evidencia não apenas a queda acentuada dos investimentos a partir de 2017, mas também sua quase total ausência de recursos entre 2021 e 2022, com discreta recuperação em 2024. Trata-se de um retrato orçamentário que ilustra de maneira explícita que a “eficácia plena e imediata” reconhecida formalmente pelo STF não se traduz, materialmente, na efetividade da política pública, cuja realização permanece condicionada à alocação de recursos e à prioridade política de cada governo.

O tema “quilombola” só retorna ao Plano Plurianual (PPA) 2024 - 2027, no programa “Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais”, já no segundo ano do atual governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Convém recordar que foi apenas quando o art. 68 do ADCT ganhou viabilidade prática, mediante previsão orçamentária no **PPA 2004 - 2007** - em razão da criação do **Programa Brasil Quilombola (PBQ)**, que se fundamenta no art. 19³⁷⁹ do Decreto nº 4.887/2003 - que o Partido da Frente Liberal (atual Democratas) ajuizou a ADI nº 3.239/DF, buscando declarar a inconstitucionalidade desse decreto.

Na prática, porém, esse direito à titulação mostra-se limitado, inclusive sobre áreas públicas, já que nem todas as titulações que prescindem de decreto de desapropriação foram concluídas.

Portanto, embora a interpretação conferida pelo STF tenha qualificado esse direito como “fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotado de eficácia plena e aplicação imediata”, sua efetivação concreta depende de estabelecer prioridades e da alocação de recursos

³⁷⁹ Art. 19. Fica instituído o Comitê Gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos, integrado por um representante de cada órgão a seguir indicado: I - Casa Civil da Presidência da República; II - Ministérios: a) da Justiça; b) da Educação; c) do Trabalho e Emprego; d) da Saúde; e) do **Planejamento, Orçamento e Gestão**; f) das Comunicações; g) da Defesa; h) da Integração Nacional; i) da Cultura; j) do Meio Ambiente; k) do Desenvolvimento Agrário; l) da Assistência Social; m) do Esporte; n) da Previdência Social; o) do Turismo; p) das Cidades; III - do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; IV - Secretarias Especiais da Presidência da República: a) de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; b) de Aqüicultura e Pesca; e c) dos Direitos Humanos. § 1º O Comitê Gestor será coordenado pelo representante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

públicos. Do ponto de vista normativo, trata-se de um direito de eficácia plena; do ponto de vista material, ele é limitado pelas condições econômicas e escolhas políticas.

A forma como o Decreto nº 4.887/2003 regulamenta diretamente o art. 68 do ADCT, somada ao entendimento do STF pela improcedência do pedido de inconstitucionalidade material do art. 13³⁸⁰ do decreto, restringe a possibilidade de o Poder Judiciário interferir na gestão administrativa, em razão do princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB/88) e da doutrina da “reserva do possível”.

O que se deseja acentuar é que **os direitos a prestações positivas apresentam uma maior relevância econômica**, pois **a satisfação não pode ocorrer sem que para isso se aloquem recursos financeiros**.

(...)

Baseando-se na constatação da existência de **limites financeiro-orçamentários**, surgiu na Alemanha, no início dos anos de 1970, determinada construção teórica: a reserva do possível (Der Vorbehalt des Möglichen).

(...)

Destarte, nasceu a teoria da reserva do possível, ratificada pelo Tribunal Constitucional Federal alemão em julgados posteriores, a qual corresponde à ideia de que a **efetivação de direitos constitucionais sociais submete-se à reserva da capacidade financeira do Estado, pois depende de prestações financiadas pelos cofres públicos**. Essa disponibilidade financeira deve ser avaliada pelo **Poder Legislativo, pois é o órgão que detém competência constitucional para elaborar o orçamento público**. É ele quem decide, assim, o que corresponde a uma exigência razoável, suscetível de ser atendida pelo orçamento.

(...)

Trata-se, em outras palavras, de um **limite jurídico e fático à efetivação dos direitos fundamentais**, inclusive daqueles assegurados por normas constitucionais programáticas. Vale dizer, **em determinadas situações, a eficácia dessas normas pode vir a sofrer uma restrição, decorrente da falta de recursos financeiros estatais**, para realizar determinada providência material (PIMENTA, 2012, p. 12 - 13. Grifo nosso).

Esse entendimento jurídico tem efeitos diretos sobre a judicialização da política de titulação quilombola: o Judiciário, diante da alegação de mérito de “reserva do possível”, não pode impor ao Executivo a escolha de prioridades administrativas, sob pena de invadir a esfera discricionária da gestão pública. A concretização do direito quilombola, além de se caracterizar por sua gradualidade, está fortemente condicionada às possibilidades orçamentárias do Estado. Comprovada objetivamente a incapacidade econômico-financeira do ente público, a exigência de imediata implementação do art. 68 do ADCT se inviabiliza no plano material.

³⁸⁰ Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de **domínio particular** não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, **objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação**, quando couber.

Levantamento jurisprudencial realizado na plataforma vLex³⁸¹ revelou que tramitam nos Tribunais Regionais Federais³⁸² 251 processos relacionados a demandas quilombolas que enfrentam, no mérito, o argumento da “reserva do possível”. Desse total, 237 estão no TRF da 1ª Região³⁸³, 2 no TRF da 3ª Região³⁸⁴, 11 no TRF da 4ª Região³⁸⁵ e 1 no TRF da 5ª Região³⁸⁶. Esse panorama evidencia um padrão decisório: os TRFs exigem demonstração objetiva da incapacidade econômico-financeira dos entes envolvidos, sem reconhecer o art. 68 do ADCT como expressão de um “direito fundamental social mínimo” - ainda que o STF tenha reconhecido que a propriedade quilombola cumpre dupla função: garantir **moradia** e proteger o **patrimônio cultural**. Em termos práticos, os tribunais têm atribuído maior peso à dimensão orçamentária do que ao direito fundamental das comunidades quilombolas.

Paulo Pimenta (2012) observa, todavia, que a prevalência do princípio da proteção de direitos fundamentais deve ocorrer precisamente nos casos de direitos sociais mínimos (*minimale soziale Grundrechte*), como **moradia**, educação básica e saúde essencial, isto é, direitos vinculados ao padrão mínimo de sobrevivência. Em tais hipóteses, o cidadão possui um direito definitivo à prestação estatal, pois o princípio da liberdade fática tem peso superior aos princípios formais e materiais colidentes (ALEXY, 1988, p. 466-470).

Nessa linha, Pimenta (2012, p. 14) cita Ricardo Lobo Torres (2010, p. 74) para reforçar que **“a proteção positiva do mínimo existencial não se encontra sob a reserva do possível, pois a sua fruição não depende do orçamento nem de políticas públicas”**. Em outras palavras, nesses casos a eficácia da norma programática não pode ser afastada por razões financeiras: **a reserva do possível assume peso reduzido**. Como bem adverte Alexy (1988), **“a força do princípio da competência orçamentária do legislador não é ilimitada; ele não é um princípio absoluto”** (*apud* PIMENTA, 2012, p. 14, grifo nosso).

³⁸¹ A vLex Brasil é uma plataforma avançada que oferece acesso a um acervo de julgados, legislações, livros e periódicos, utilizando uma tecnologia automatizada para facilitar pesquisas jurídicas.

³⁸² Com base no art. 5º da INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 49/2008 do INCRA, que dispõe que lhe compete a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a desintrusão, a titulação e o registro imobiliário das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, **o STJ entendeu que restou configurado o interesse jurídico da União, explicitado pela atuação da autarquia federal agrária em matéria fundiária coletiva, portanto, compete à Justiça Federal** julgar a causa, estabelecida entre particulares, que tem por objeto reintegração de posse de imóvel que faz parte de comunidade quilombola. *Vide*: STJ. 1ª Seção. CC 190.297-AP, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 27/9/2023 (Info 14 – Edição Extraordinária).

Na oportunidade, o segundo grau da **Justiça Federal é composto por seis Tribunais Regionais Federais**: TRF 1ª Região (sede em Brasília), TRF 2ª Região (sede no Rio de Janeiro), TRF 3ª Região (sede em São Paulo), TRF 4ª Região (sede em Porto Alegre), TRF 5ª Região (sede em Recife) e TRF 6ª Região (sede em Belo Horizonte).

³⁸³ TRF 1ª Região: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.

³⁸⁴ TRF 3ª Região: Mato Grosso do Sul e São Paulo.

³⁸⁵ TRF 4ª Região: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

³⁸⁶ TRF 5ª Região: Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Essa compreensão encontra eco em decisões judiciais recentes. Em 2022, o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no **RE 1.335.550 AgR** (1ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, 14 mar. 2022), ao manter a fixação judicial de prazo (24 meses) para a conclusão do processo de titulação da **Comunidade Quilombola Rincão dos Negros**, localizada em Rio Pardo/RS. O Tribunal assentou que tal medida **não viola o princípio da separação dos poderes nem depende de prévia dotação orçamentária**, e que, na ausência de recursos no exercício em curso, deve-se promover a previsão na lei orçamentária subsequente (à luz do **RE 553.710**)³⁸⁷. Trata-se de importante precedente em que o STF aplicou o princípio constitucional da razoável duração do processo administrativo à política de titulação quilombola, afirmando a possibilidade de controle judicial da morosidade estatal sem afronta à discricionariedade administrativa.

Entretanto, dados oficiais do INCRA revelam que a Comunidade Rincão dos Negros ainda não possui Portaria de Reconhecimento publicada no Diário Oficial da União, ato que encerra a fase de identificação e delimitação do território quilombola e constitui condição para a expedição do decreto de desapropriação por interesse social³⁸⁸. Assim, o processo permanece paralisado desde a publicação do RTID em 2015, evidenciando que, mesmo após a decisão do STF, a titulação não avançou para as etapas seguintes de titulação, revelando a persistência de entraves institucionais e orçamentários que inviabilizam a efetivação concreta do direito reconhecido.

Em paralelo, decisões recentes da Justiça Federal da 5ª Região³⁸⁹ - a exemplo do caso da **Comunidade Quilombola Curuanhã** (Estância/SE)³⁹⁰ - têm seguido a mesma orientação, ao determinar a alocação orçamentária específica e fixar prazo certo para a conclusão da

³⁸⁷ No julgamento do Recurso Extraordinário nº 553.710, Rel. Min. Dias Toffoli, o Plenário do Supremo Tribunal Federal assentou ser possível a fixação de prazo para o cumprimento de obrigações constitucionais impostas à Administração Pública, concluindo que “na ausência ou na insuficiência de disponibilidade orçamentária no exercício em curso, cumpre à União promover sua previsão no projeto de lei orçamentária imediatamente seguinte” (DJe de 31 ago. 2017).

³⁸⁸ Vide: Planilha oficial de andamento dos processos no INCRA. O Processo nº 54220.000398/2005-31, referente à Comunidade Quilombola Rincão dos Negros, localizada em Rio Pardo/RS, possui RTID publicado em 18 e 19/05/2015, sem Portaria de Reconhecimento e sem Decreto de Desapropriação publicados no Diário Oficial da União, encontrando-se, portanto, em fase administrativa inconclusa.

³⁸⁹ BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**. Apelação/Remessa Necessária nº **0800673-17.2022.4.05.8502**. Relator: Desembargador Federal Francisco Alves dos Santos Júnior. **5ª Turma**. Julgado em 11 fev. 2025. Apelante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e outro. Apelado: Ministério Público Federal e outros. Juiz prolator da sentença (1º grau): Rafael Soares Souza.

³⁹⁰ Veja o quadro de andamento da titulação quilombola no INCRA - Superintendência Regional de Sergipe (SR/SE), nº 546, Processo nº 54370.001177/2011-13, referente à Comunidade Quilombola Curuanhã (ou Curuanhãs), localizada no município de Estância/SE.

titulação, o que vem suscitando debate sobre os limites da intervenção judicial em políticas públicas e sobre o alcance do princípio da separação de poderes³⁹¹.

No julgamento, a 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região afirmou que “a **cláusula da reserva do possível não pode servir de subterfúgio à omissão estatal em cumprir múnus público**, mormente considerando-se que o direito à propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes da comunidade quilombola **integra o conteúdo nuclear e essencial para uma vida dotada de um patamar mínimo de dignidade**”. Além disso, o colegiado fixou o prazo de vinte e quatro meses para a conclusão das etapas finais do processo de titulação, em consonância com o precedente do STF (**RE nº 1.335.550**), reconhecendo a razoabilidade do prazo diante da complexidade do procedimento administrativo.

Trata-se, portanto, de entendimento inovador do Supremo Tribunal Federal, seguido pelos Tribunais Regionais Federais, no tratamento dos procedimentos administrativos de titulação quilombola, uma vez que tanto a Comunidade Quilombola Rincão dos Negros (RS) quanto a Comunidade Quilombola Curuanhã (SE) **não possuem Decreto de Desapropriação por interesse social** publicado no Diário Oficial da União. Assim, os prazos judiciais fixados têm abrangido, inclusive, a **obrigatoriedade de expedição do Decreto de Desapropriação**, nos termos do art. 13 do Decreto nº 4.887/2003, **etapa historicamente sujeita à discricionariedade da União**.

2.5. Propriedade Quilombola: Marco Temporal e Desafios à Expansão Territorial

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Verdade, eu **só me manifestei sobre o marco temporal em obter dictum**. Porque, quando abri a divergência, nós tínhamos um voto do Ministro Cezar Peluso julgando procedente a ação, e a minha compreensão é que era improcedente. Realmente, há em *obter dictum* a referência, mas acredito que o Ministro Luís Roberto definiu com precisão: não existe divergência entre os nossos votos. E eu posso até suprimir – inclusive conversava com o Ministro Fachin antes – a referência, no meu voto, o *obter dictum*. **Quem define o marco temporal é o Ministro Toffoli, na medida em que ele julga parcialmente procedente, para definir. Essa é a divergência**³⁹².

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - A procedência do § 2º do art. 2º. Que nem chega a ser uma divergência, porque é uma improcedência, mantendo-se o decreto.
(...)

³⁹¹ Cf. SANFINS, Daniel Gustavo Magnane; MICHELAN, Lucas Tavella; HACHEM, Jéssica Yasmin Alves; ARRUDA, Raphael Bittar. **Judiciário, quilombolas e recursos públicos: uma intervenção controversa**. JOTA, 11 mai. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/judiciario-quilombolas-e-recursos-publicos-uma-intervencao-controversa>. Acesso em: 26 out. 2025.

³⁹² Vide: página 326 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Então, eu questiono Vossas Excelências se é para fazer referência, na ementa, ao marco temporal, porque, no meu voto, eu vou suprimir.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Não, porque a maioria não foi nesse sentido. Não há mais a referência³⁹³.

Após o voto do relator Cezar Peluso, que julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 4.887/03, o dissídio que se delineou foi mais intensamente a respeito do marco temporal. Assim, neste tópico, convém explicar a importância da ressalva feita pela então Ministra Rosa Weber sobre a menção ao marco de 5 de outubro de 1988 ter sido feita tão somente em *obiter dictum*:

O ***obiter dictum*** (*obiter dicta*, no plural; ‘ob’ + ‘iter’: pelo caminho), ou simplesmente *dictum*, é o argumento jurídico, consideração, comentário exposto apenas de passagem na motivação da decisão, que se convola em juízo normativo acessório, provisório, secundário, impressão ou qualquer outro elemento jurídico-hermenêutico que não tenha influência relevante e substancial para a decisão (‘prescindível para o deslinde da controvérsia’). **Trata-se de colocação ou opinião jurídica adicional, paralela e dispensável para a fundamentação e conclusão da decisão.** É mencionada pelo juiz ‘incidentalmente’ ou ‘a propósito’ (‘by the way’), mas pode representar um suporte ainda que não essencial e prescindível para a construção da motivação e do raciocínio ali exposto. **Normalmente é definido de forma negativa: é *obiter dictum* a proposição ou regra jurídica que não compuser a *ratio decidendi*** (Didier Jr. et al., 2023, p. 588. Grifo nosso).

Após o voto e discussão da maioria dos demais ministros, faltando apenas o voto da Ministra Cármen Lúcia, Rosa Weber suprimiu a referência ao **marco temporal**, explicando que essa menção havia sido feita apenas em *obiter dictum*³⁹⁴, ou seja, de forma argumentativa e não integrante da *ratio decidendi* do caso, e, portanto, sem gerar precedente vinculante:

O que irradia efeito vinculante – e, portanto, fará despontar o precedente como tal – são os motivos determinantes da decisão tomada pela Corte: **a *ratio decidendi*, definível como os fundamentos jurídicos relevantes que compõem o caso examinado e que determinaram a decisão tal como foi prolatada, além da criação da respectiva tese.** Essa parcela da decisão, por sua definição, exclui as razões expostas tangencialmente ou os fundamentos que são endereçados à solução de questões de maneira não essencial ou determinante ao alcance do resultado. Essas questões, “ditas de passagem”, é que constituem o que se denomina *obiter dictum*, diferenciando-se eficazmente da *ratio decidendi* devido à ausência de força vinculante. **Assim, é possível afirmar que o conceito de *obiter dictum* está atrelado ao de *ratio decidendi*, na medida em que é preciso separar aquilo que**

³⁹³ Vide: página 350 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

³⁹⁴ Vide: página 326 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

realmente dá significado à decisão (e à tese) daquilo que não lhe diz respeito ou não lhe é essencial. Só há *ratio decidendi* quando o fundamento que determinou o resultado do recurso na Corte é sustentado pela maioria do colegiado, ou seja, é preciso que a questão de direito resolvida através da *ratio decidendi* esteja no caso sob julgamento, exigindo solução (GOMES; GOMES; CIONGOLI; TOCKUS, 2021. Grifo nosso).

Neste ponto, necessário abrir uma ressalva e traçar um paralelo com a questão indígena, para ilustrar a relevância dessa discussão. Embora nem todos os julgamentos do STF vinculem juízes e tribunais, é comum que entendimentos adotados pelo Supremo sirvam de fundamentação argumentativa para casos análogos nas demais instâncias do Judiciário.

Ocorre que, em 2009, o Plenário do STF declarou a validade da Portaria 534/2005 do Ministro de Estado da Justiça, que demarcou a **Terra Indígena Raposa Serra do Sol**, localizada no Estado de Roraima, e do Decreto Presidencial de 15/4/2005, que a homologou, mantendo a demarcação contínua a ser ocupada exclusivamente por grupos indígenas, em área de cerca de 1,7 milhão de hectares³⁹⁵.

Em que pese a vitória dos povos indígenas nesse caso Raposa Serra do Sol, foi embutido o argumento que condicionava a legitimidade das demandas territoriais desses povos à sua efetiva presença física nas áreas a serem demarcadas na ocasião da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988. Destaca-se trecho da ementa:

(...)

11. O CONTEÚDO POSITIVO DO ATO DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. 11.1. **O marco temporal de ocupação. A Constituição Federal trabalhou com data certa -- a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) -- como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígene; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.** 11.2. O marco da tradicionalidade da ocupação. É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não-índios. Caso das "fazendas" situadas na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cuja ocupação não arrefeceu nos índios sua capacidade de resistência e de afirmação da sua peculiar presença em todo o complexo geográfico da "Raposa Serra do Sol". (Pet 3388, Relator (a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 19-03-2009, DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009 REPUBLICAÇÃO: DJe-120 DIVULG 30-06-2010 PUBLIC 01-07-2010 EMENT VOL-02408-02 PP-00229 RTJ VOL-00212-01 PP-00049. Grifo nosso).

³⁹⁵ Sobre vide: Pet 3.388, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 19/03/2009.

Sucedeu que essa decisão do STF teve efeito cascata nos tribunais regionais federais. Por exemplo, após o acórdão do caso Raposa Serra do Sol, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) julgou procedente o pedido de reintegração de posse ajuizado pela Fundação de Amparo Tecnológico ao Meio Ambiente (FATMA) - órgão ambiental do Estado de Santa Catarina -, em área declarada administrativamente como de tradicional ocupação dos índios Xokleng, localizada na Reserva Biológica do Sassafrás, Estado de Santa Catarina. Na ocasião, os requerentes alegaram que cerca de 100 índios haviam invadido a área, abrindo picadas e montando barracas para facilitar o acesso à mata nativa, que estaria sendo devastada com o uso de motosserras. A sentença, mantida pelo TRF4, entendeu que não se tratava de terra tradicionalmente ocupada, pois os indígenas não ocupavam a área na data da promulgação da Constituição de 1988.

Ou seja, a decisão favorável aos povos indígenas no caso Raposa Serra do Sol, no âmbito do STF, foi posteriormente usada de maneira contrária aos indígenas Xokleng pelo TRF4, em Santa Catarina.

Somente em setembro de 2023, em repercussão geral³⁹⁶, o STF reconheceu que o direito às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas não está sujeito ao marco temporal da promulgação da Constituição Federal (5/10/1988), tampouco à exigência de conflito físico ou controvérsia judicial existentes nessa data (*Leading Case*: RE 1.017.365/SC - **Tema 1.031** do STF)³⁹⁷.

Importa observar que, ao julgar a ADI nº 3.239/DF, referente aos quilombolas, o STF já havia decidido o caso Raposa Serra do Sol (2009) e, portanto, tinha ciência do efeito cascata que aquela decisão provocaria sobre demarcações indígenas futuras e já homologadas. O próprio recurso da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), contra a decisão do TRF4 desfavorável aos indígenas Xokleng, que viria a ser eleito *leading case*, já tramitava no STF desde 2016.

Com essa síntese sobre a teoria do marco temporal, retomemos a questão quilombola. Após o voto prevalecente da Ministra Rosa Weber, o Ministro Dias Toffoli, seguido pelo

³⁹⁶ “**Repercussão Geral**: Instituto processual pelo qual se reserva ao STF o julgamento de temas trazidos em recursos extraordinários que apresentem questões relevantes sob o aspecto econômico, político, social ou jurídico e que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. Foi incluído no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional n. 45/2004 e regulamentado pelos arts. 322 a 329 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e pelos arts. 1.035 a 1.041 do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015)”. Conceito disposto no site do STF: Entenda - repercussão geral.

³⁹⁷ “**Tema**: Categoria processual autônoma, objeto da repercussão geral, que surge com o julgamento da preliminar de repercussão geral”. Conceito disposto no site do STF: Entenda - repercussão geral.

Ministro Gilmar Mendes, propôs que o STF conferisse interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 2º do Decreto nº 4.887/2003, cujo teor dispõe:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Vide ADIN nº 3.239
 § 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

A proposta visava restringir a titulação às áreas que estivessem ocupadas por comunidades quilombolas, inclusive aquelas destinadas à sua reprodução física, social, econômica e cultural, na data da promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988), ressalvados os casos em que houvesse comprovação de perda da posse em razão de atos ilícitos praticados por terceiros³⁹⁸.

Essa tese foi rejeitada pela maioria dos ministros. Para o Ministro Fachin, primeiro a divergir, a redação do art. 68 do ADCT, interpretada de modo adequado à proteção de um direito fundamental que surge pela primeira vez na Constituição de 1988, não impõe restrição da titulação apenas às comunidades que estivessem na posse mansa e pacífica da área naquela data³⁹⁹. Assim, entendeu não haver fundamento constitucional para a aplicação da teoria do marco temporal⁴⁰⁰.

Na mesma linha, o Ministro Barroso afirmou que têm direito ao reconhecimento previsto no art. 68 do ADCT: (i) as comunidades que ocupavam suas áreas em 5 de outubro de 1988; e (ii) aquelas que foram delas desapossadas à força e cujo comportamento, à luz de sua cultura, demonstre intenção de retomar o vínculo cultural e tradicional com o território, independentemente de comprovação de conflito possessório atual ou de ação judicial.

Embora a tese do marco temporal tenha sido rejeitada, foi levantando um ponto relevante para o futuro: a possibilidade de expansão da área titulada de um território quilombola. O Ministro Toffoli expressou preocupação de que a interpretação de "terras ocupadas" de forma aberta, admitindo ampliação das faixas territoriais conforme as necessidades da comunidade, poderia gerar novas situações conflitivas que a Constituição buscava evitar⁴⁰¹.

³⁹⁸ Vide: página 171 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

³⁹⁹ Vide: página 213 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

⁴⁰⁰ Vide: página 217 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

⁴⁰¹ Vide: página 170 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

A indagação que se coloca é: **rejeitada a tese do marco temporal, seria possível juridicamente a ampliação de um território quilombola já titulado?**

Essa questão, embora não enfrentada pelo STF no julgamento da ADI nº 3.239/DF, já foi analisada pela Corte no caso Raposa Serra do Sol, quando assentou o seguinte entendimento:

Declarada, então, a constitucionalidade da demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e afirmada a constitucionalidade do procedimento administrativo-demarcatório, **sob as seguintes salvaguardas** institucionais **majoritariamente aprovadas** foram, dentre outras:

(...)

r) é **vedada a ampliação da terra indígena já demarcada** (Grifo nosso).⁴⁰²

Esse entendimento prevaleceu no STF e no STJ, como ilustram decisões posteriores, que reafirmaram a vedação à ampliação de terras indígenas já demarcadas, mesmo quando a demarcação ocorreu antes da Constituição de 1988. A título de exemplo:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. **TERRA INDÍGENA DEMARCADA NA DÉCADA DE 1970. HOMOLOGAÇÃO POR DECRETO PRESIDENCIAL DE 1983: REVISÃO E AMPLIAÇÃO. PORTARIA N. 3.588/2009 DO MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA. ALEGADOS VÍCIOS E IRREGULARIDADES NO PROCESSO DEMARCATÓRIO PRECEDENTE. DELIMITAÇÃO DE ÁREA INFERIOR À REINVIDICADA. ADEQUAÇÃO AOS PARÂMETROS DE POSSE TRADICIONAL INDÍGENA (ART. 231 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA): IMPOSSIBILIDADE. CASO RAPOSA SERRA DO SOL (PETIÇÃO N. 3.388/RR). FIXAÇÃO DE REGIME JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS IDÍGENAS NO BRASIL. DESATENDIMENTO DA SALVAGUARDA INSTITUCIONAL PROIBITIVA DE AMPLIAÇÃO DE TERRA INDÍGENA DEMARCADA ANTES OU DEPOIS DA PROMULGAÇÃO DE 1988. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO.**

(STF. RMS 29542, Relator (a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 30-09-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 12-11-2014 PUBLIC 13-11-2014. Grifo nosso).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. IMINÊNCIA DA PRÁTICA DE ATO POR PARTE DO MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA. INCLUSÃO DA PROPRIEDADE RURAL DOS IMPETRANTES NA ÁREA DE RESERVA INDÍGENA ORIGINARIAMENTE DEMARCADA EM PERÍODO ANTERIOR À PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. ALEGADO VÍCIO DO PROCEDIMENTO INAUGURAL DE DEMARCAÇÃO, CONSISTENTE NA NÃO-OBSERVÂNCIA DAS DIRETRIZES ESTABELECIDAS PELA ORDEM CONSTITUCIONAL VIGENTE (ART. 231 DA CF/88). **REMARCAÇÃO (AMPLIAÇÃO).**

⁴⁰² Pet 3388, Relator (a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 19-03-2009, DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009 REPUBLICAÇÃO: DJe-120 DIVULG 30-06-2010 PUBLIC 01-07-2010 EMENT VOL-02408-02 PP-00229 RTJ VOL-00212-01 PP-00049.

IMPOSSIBILIDADE. DESATENDIMENTO À SALVAGUARDA Nº XVII, FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO CASO "RAPOSA SERRA DO SOL" (PET. Nº 3.388/RR). ORDEM CONCEDIDA.

1. Caso em que a fase instrutória do procedimento administrativo de revisão da demarcação da terra indígena foi concluída, sendo a etapa subsequente de tal procedimento a decisão da autoridade apontada como coatora (§ 10 do art. 2º do Decreto nº 1.775/96). Ademais, as conclusões adotadas pelo relatório submetido ao Ministro de Estado da Justiça evidenciam o justo receio de que a propriedade rural dos impetrantes seja incluída na reserva indígena Wassú-Cocal. Nesse contexto, cabível se revela o manejo da presente segurança preventiva.

2. Ao apreciar a Pet nº 3.388/RR (caso Raposa Serra do Sol), o Supremo Tribunal Federal delineou as chamadas salvaguardas institucionais, entre as quais a de nº XVII, que veda a ampliação de terra indígena já demarcada.

3. A Corte Suprema tem reiteradamente decidido que, nada obstante a ausência de eficácia formal vinculante da decisão proferida no julgamento da Pet nº 3.388/RR, as condicionantes ou diretrizes delineadas naquela oportunidade devem ser consideradas em casos futuros.

4. "A mudança de enfoque atribuído à questão indígena a partir da promulgação da Constituição da República de 1988, que marcou a evolução de uma perspectiva integracionista para a de preservação cultural do grupamento étnico, não é fundamentação idônea para amparar a revisão administrativa dos limites da terra indígena já demarcada, em especial quando exaurido o prazo decadencial para revisão de seus atos" (RMS 29.542-DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 30/9/2014, DJe 13/11/2014).

5. Ordem concedida.

(STJ. MS n. 21.572/AL, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 10/6/2015, DJe de 18/6/2015. Grifo nosso).

Em pesquisa jurisprudencial recente nos TRFs, STJ e STF, não foram localizadas demandas judiciais envolvendo pedido de ampliação de territórios quilombolas já titulados. Contudo, informações colhidas junto a servidores do INCRA indicam que **o primeiro quilombo titulado no Brasil no âmbito federal, pelo INCRA, em 20 de novembro de 1995** - o território quilombola Boa Vista, no município de Oriximiná, Pará - atualmente **pleiteia a ampliação de seu território original** de 1.125,0341 hectares, ocupado por 112 famílias, sobre uma modalidade de unidade de conservação⁴⁰³.

⁴⁰³ O **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)** é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais. As unidades de conservação, conforme Lei 9.985 de 18/07/2000, são divididas em duas categorias: 1. Uso Sustentável e 2. Proteção Integral. Por sua vez, essas categorias comportam 12 modalidades de unidade de conservação. **Proteção Integral:** I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre. **Unidades de Uso Sustentável:** I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; **III - Floresta Nacional;** IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Sobre Unidades de conservação de proteção integral e sobreposição com territórios de povos e comunidades tradicionais, recomenda-se a leitura da publicação: BRASIL. MPF. **Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral:** alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais. Brasília, 2014.

Todavia, ainda não foi informado pela Superintendência Regional do INCRA do Pará - Oeste (Santarém)⁴⁰⁴ a abertura de novo processo administrativo, ou seja, a instauração de novo RTID, para fins de estudo de viabilidade da ampliação sobre a Floresta Nacional (FLONA)⁴⁰⁵ Saracá-Taquera, ampliação esta que demandaria articulação com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

No caso da Comunidade Boa Vista/PA, o pedido de ampliação incide sobre terras públicas. Não foram identificadas reivindicações de ampliação de territórios quilombolas sobre propriedades privadas. De todo modo, considerando que poucas áreas quilombolas encontram-se integral ou parcialmente tituladas, essa é uma controvérsia que os tribunais provavelmente enfrentarão no futuro, seja sobre áreas públicas ou privadas.

Sob a perspectiva prática do marco temporal e sua eventual aplicação a futuras ampliações, trata-se de um ponto sensível que remete diretamente ao debate sobre a natureza da propriedade coletiva - objeto do subtópico 2.6 - sobretudo no que diz respeito à sua cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, que não resolve o problema da escassez intergeracional, comum tanto à posse indígena quanto à propriedade coletiva quilombola.

Como a propriedade coletiva não se submete aos instrumentos essenciais de circulação - como o contrato e as regras do Direito Civil que disciplinam a sucessão *causa mortis* -, uma alternativa é examinar os regimentos internos das comunidades quilombolas, que sistematizam seus costumes e direito consuetudinário⁴⁰⁶.

Nesse sentido, analisou-se o Regimento Interno da Associação Quilombo Kalunga⁴⁰⁷, pioneiro no Brasil, que disciplina critérios para seleção, distribuição, ocupação e uso das terras coletivas, inclusive frente a situações de escassez de terras dentro do território da comunidade. Dispõe o regimento:

Dos critérios para distribuição das terras disponíveis:

⁴⁰⁴ Existem três Superintendências Regionais do INCRA no Estado do Pará, quais sejam: Pará - Nordeste (Belém); Pará - Oeste (Santarém) e Pará - Sudeste (Marabá).

⁴⁰⁵ “**As Florestas Nacionais (FLONA)** promovem o uso sustentável dos recursos florestais e pesquisa científica, focando em métodos para a exploração sustentável de florestas nativas. A visitação é permitida conforme as normas de manejo estabelecidas pelo órgão administrador. A **posse é pública**, permitindo a **permanência de populações tradicionais conforme regulamento e Plano de Manejo**. A pesquisa científica é incentivada, requerendo autorização prévia do órgão responsável e observando condições específicas estabelecidas”. Sobre cf. site do ICMBio, autarquia federal que está vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA, s.d.).

⁴⁰⁶ No subtópico 2.6, será discutido que nem todas as comunidades quilombolas possuem regimento interno formalizado, além do fato de que a exigência legal de constituição de uma associação representativa da comunidade, muitas vezes, é fonte de conflitos internos e tensões entre os próprios quilombolas.

⁴⁰⁷ Constituída por comunidades quilombolas localizadas no Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga, cujo território abrange os municípios goianos de Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Teresina de Goiás.

Art. 13. A concessão para uso e ocupação em novas áreas, para os integrantes de uma mesma família, será feita, prioritariamente, em áreas vizinhas, desde que:

I – Haja terras disponíveis;

Pelo regimento interno, o acesso à terra e a solução de conflitos daí decorrentes serão resolvidos em assembleia comunitária, conforme:

Art. 15. Terão prioridade de ocupação:

I - Pessoas descendentes que vivem fora do SHPKC em situação precária de sobrevivência; e

II - Famílias que residam no SHPCK e que não tenham recursos suficientes para trabalhar a terra para plantio, criação de gado e outros animais.

Parágrafo único. Em caso de conflitos de prioridades, a decisão caberá à assembleia local que deverá ser realizada por cada comunidade para a solução da questão.

Nota-se, contudo, que o regimento não estabelece critérios objetivos a serem observados pela assembleia para resolver eventuais disputas internas sobre distribuição de terra ou escassez territorial.

Por fim, cumpre destacar que, como o STF suprimiu do acórdão da ADI nº 3.239/DF a tese de que somente seriam consideradas terras quilombolas aquelas efetivamente ocupadas na data da promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988), conclui-se que **a política fundiária quilombola não se limita à regularização fundiária**. Com efeito, se o STF reconheceu que, mesmo quando a ocupação não existia nessa data, ainda assim pode haver a garantia do direito previsto no art. 68 do ADCT, trata-se de uma política que envolve, simultaneamente, **acesso à terra e regularização fundiária**.

Em suma, a análise da temporalidade da propriedade quilombola no STF revela que, embora rejeitada a tese do marco temporal para fins de titulação, permanecem desafios não aparentes quanto à possibilidade de expansão futura desses territórios, sobretudo pela ausência de um entendimento consolidado sobre os limites espaciais da propriedade coletiva quilombola. Essa indefinição confirma que o debate sobre os limites da propriedade coletiva quilombola segue em aberto, com potencial para novos conflitos, tanto no âmbito interno das comunidades quanto na relação com o Estado e terceiros. A análise das implicações desses desafios, especialmente quanto à estrutura e impossibilidade de circulação da propriedade coletiva, será aprofundada no próximo subtópico.

2.6. O Mito do Modelo Fundiário Coletivo Quilombola

No cenário internacional, as Constituições da Nicarágua (1987, com reforma em 1995), da Colômbia (1991) e do Equador (1998) estabelecem expressamente a forma jurídica coletiva ou comunitária da propriedade das comunidades negras. No caso brasileiro, embora a Constituição de 1988 tenha sido mais detalhada ao tratar da posse indígena, ela em nenhum momento definiu o modo de aquisição da chamada “propriedade definitiva” das comunidades quilombolas. Tampouco esclareceu se esse direito se insere no campo dos direitos reais - como a propriedade privada, que possui *status* de direito fundamental -, se deve ser qualificado como um direito cultural ou como um direito social de acesso à terra e à moradia. Além disso, a Constituição não determinou a forma jurídica dessa propriedade quilombola: se individual, coletiva, livre ou sujeita a gravames.

Ou seja, a interpretação de que o artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988 trata de uma forma de propriedade coletiva é, na verdade, uma construção jurídica desenvolvida com base em atos administrativos (como Portarias) e em legislações infraconstitucionais federais, que, por sua vez, se inspiraram em estudos promovidos pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA).

A título de exemplo dessa construção, pode-se citar o Projeto de Lei nº 627, de 1995 (PL 627/95), de autoria do deputado Alcides Modesto (PT/BA), que buscava regulamentar o procedimento de titulação da propriedade imobiliária aos remanescentes de quilombos, conforme previsto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esse projeto previa duas modalidades possíveis de propriedade para as comunidades quilombolas: a individual e a coletiva.

Art. 10. Os remanescentes, se não viverem em comunidade, receberão títulos individuais, que serão registrados nas comarcas onde se encontrarem os terrenos.

Art. 11. Caso vivam em comunidade, os remanescentes deverão formar **uma associação,** em nome da qual será registrada a área demarcada. (Grifo nosso).

Nota-se que o Projeto de Lei do Deputado Alcides Modesto (PT/BA) não partia do pressuposto de que todos os quilombolas vivem em comunidade ou de forma coletiva. No entanto, conforme relata Jean da Silva (2019, p. 112) quando o Projeto de Lei foi submetido à Comissão de Educação, Cultura e Desporto, o então relator, Deputado Severiano Alves (PDT/BA), apresentou uma emenda supressiva, que retirou o artigo 10 do texto, eliminando

assim a possibilidade de titulação individual para os quilombolas. Segundo Jean Silva (2019, 112), a justificativa apresentada pelo Deputado relator, baseava-se em estudos históricos e antropológicos que apontavam que os remanescentes de quilombos viviam exclusivamente em comunidade. Com isso, os “remanescentes” passaram a ser associados à ideia de um território comum.

Dessa forma, para o relator, o artigo 10 - que previa a hipótese de titulação individual da propriedade quilombola - mostrava-se desnecessário. Nesse quadro, com base nas considerações do deputado Severiano Alves, o sociólogo Jean da Silva evidencia a influência da antropologia nos processos legislativos em âmbito federal, especialmente no que diz respeito à definição da forma jurídica da propriedade quilombola, conforme demonstra a seguinte análise:

Fica evidente que a **antropologia** contribuiu, **no Congresso Nacional**, para a construção dos “remanescentes”, em que a terra de uso comum começou a ter um destaque. **Deste modo, o uso comum da terra** começa a emergir como a **única forma de apropriação da terra dos “remanescentes”** (SILVA, 2019, p. 113).

Ao destacar que muitos conceitos foram construídos, o jurista constitucionalista Daniel Sarmiento (2023), citando o historiador e antropólogo José Maurício Arruti⁴⁰⁸, observa que, tanto por parte do constituinte quanto do movimento negro, inicialmente havia pouca clareza sobre o significado do termo “quilombo”. Coube, portanto, à antropologia gestar e consolidar esse conceito, que, mais adiante - como foi discutido nos subtópicos **2.3** e **2.4** deste trabalho -, foi incorporado pelo Poder Judiciário: primeiro pelo Superior Tribunal de Justiça, no caso da **Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia (2010)**⁴⁰⁹, e, posteriormente, pelo **Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 3.239/DF (2018)**⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ Vide: ARRUTI, José Maurício. **Mocambo** - Antropologia e História do processo de formação quilombola. Bauru: EDUSC, 2006, p. 66-70.

⁴⁰⁹ ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. **AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TERRENO DE MARINHA. ILHA DA MARAMBAIA. COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBOS. DECRETO Nº 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003, E ART. 68 DO ADCT. (REsp n. 931.060/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/12/2009, DJe de 19/3/2010).**

⁴¹⁰ EMENTA **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (ADI 3239, Relator(a): CEZAR PELUSO, Relator(a) p/**

Conforme a síntese de Jean Moreira da Silva (2019, p. 116), em 1995, no âmbito do Congresso Nacional, emergiram duas interpretações do artigo 68 do ADCT e da função da propriedade definitiva quilombola. De um lado, o Projeto de Lei nº 627/1995, de autoria do deputado Alcides Modesto (PT/BA), interpretava a propriedade quilombola como instrumento de **“proteção ao patrimônio cultural brasileiro”**, valorizando, assim, a atuação da **Fundação Cultural Palmares (FCP)**. De outro lado, o Projeto de Lei nº 129/1995, apresentado pela senadora Benedita da Silva (PT/RJ), enfatizava o direito à terra e a regularização fundiária, direcionando o protagonismo institucional ao **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**.

Moreira da Silva (2019, p. 116 e 118) prossegue explicando que o Projeto de Lei da Senadora Benedita da Silva foi alvo de duras críticas pela Assessoria Antropológica da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Comunidades Indígenas e Minorias) do Ministério Público Federal (MPF) e da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), ambas defensoras da chamada “leitura cultural” dos remanescentes de quilombo:

O 3º artigo também foi alvo das críticas dos antropólogos, já que o artigo elegeu o INCRA como órgão responsável pela titulação das terras dos “remanescentes”. Segundo os antropólogos, a discriminação e a demarcação das terras dos “remanescentes” não poderiam ser compreendidas como uma reforma agrária, área de especialidade do Instituto. Posto que a referência, para identificar e demarcar essas terras, era a identidade do grupo formador da sociedade brasileira, nos termos do artigo 216 da Constituição Federal. Aqui não se compreendeu a regularização das terras dos “remanescentes” como um simples problema fundiário, mas como uma questão de preservação do patrimônio cultural brasileiro, daí a referência ao artigo 216. Nessa perspectiva, quem deveria cuidar da discriminação e demarcação era a FCP (SANTOS, 2019, p. 117 - 118. Grifo nosso).

Além de defenderem o caráter primordialmente cultural da propriedade quilombola, a Assessoria Antropológica da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF) e a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) também criticaram a possibilidade de titulação individual prevista no Projeto de Lei nº 129/1995, de autoria da senadora Benedita da Silva (PT/RJ). Conforme explica Jean da Silva:

Por fim, a Assessoria questionou o artigo 5º, na visão dela o artigo previa a expedição do título individual. Os antropólogos afirmaram que essa forma de titulação violaria o artigo 216 da Constituição, dado que as terras

foram compreendidas como um patrimônio. Ainda, a questão não se resumia na transformação da posse em propriedade, e sim que **a terra é primordial para a reprodução social e cultural dos “remanescentes”**, uma vez que a terra e os recursos naturais são apropriados de forma comum, cuja **a titulação individual contraria a organização social dos “remanescentes”** (SANTOS, 2019, p. 118. Grifo nosso).

(...)

A ABA questionou a titulação individual presente no projeto da Senadora, para a Associação os “remanescentes” não poderiam ser vistos como pertencentes a classe de trabalhadores rurais, já que essas comunidades sofrem discriminações específicas em virtude de sua cor e por causa do uso comum da terra. **A solução seria a titulação coletiva, pois respeitaria a forma de apropriação da terra e, com isso, as suas tradições culturais próprias.** E sugeriu, também, **que as comunidades criassem uma associação para gerenciar coletivamente a terra e os recursos naturais presentes nela.** A ABA defendeu **que o título fosse em nome de uma associação.** No tocante ao órgão responsável pela titulação, os antropólogos questionaram a eleição do INCRA, para a ABA quem deveria conduzir a regularização das terras era o Ministério da Cultura, **por se tratar da preservação do patrimônio cultural brasileiro e, especificamente, da diversidade étnica e cultural** (SANTOS, 2019, p. 119. Grifo nosso).

É importante observar que ambos os projetos de lei que buscaram regulamentar o artigo 68 do ADCT previam a possibilidade de titulação individual da chamada propriedade definitiva quilombola. Contudo, a interpretação dessa propriedade como expressão do **“patrimônio cultural brasileiro”** acabou por inviabilizar tal modalidade de titulação.

Ainda segundo Jean Moreira da Silva (2019, p. 119 - 120), os antropólogos também questionaram a leitura de cunho racial dos remanescentes de quilombos presente no Projeto de Lei da senadora Benedita da Silva. Para esses estudiosos, **a questão quilombola não se reduzia a uma compensação histórica pela escravidão, mas consistia, sobretudo, na “proteção de um patrimônio cultural”**. Nessa perspectiva, no plano legislativo, a propriedade quilombola passou progressivamente a ser associada à ideia de “uso comum da terra”, associação essa inicialmente promovida pelo deputado Severiano Alves.

Ao analisar como essa leitura do “uso comum da terra” se tornou hegemônica no Congresso Nacional, Jean Moreira da Silva (2019, p. 120) aponta que esse entendimento foi consolidado por diferentes atores institucionais: inicialmente pelo deputado Alcides Modesto (PT/BA), com uma abordagem centrada na “proteção ao patrimônio cultural brasileiro”, embora não excluísse a propriedade individual em seu projeto de lei; posteriormente pelo deputado Severiano Alves (PDT/BA), que vinculou os quilombolas à noção de território comum; além

da própria Assessoria Antropológica da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF) e da Associação Brasileira de Antropologia (ABA).

Nesse mesmo sentido, em 2002, a Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), então presidida pelo professor Carlos Ari Sundfeld, elaborou o Parecer intitulado “O Direito à Terra das Comunidades Quilombolas: (Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)”. O estudo, encomendado pelo Instituto Pro Bono e pela Fundação Cultural Palmares, defendeu que a natureza coletiva da propriedade quilombola se justifica pela necessidade de **preservação do patrimônio cultural brasileiro**. Destaca-se, nesse contexto, o seguinte trecho do Parecer:

Tal importância dada pelo Texto Constitucional à **valorização da cultura afro-brasileira faz com que a melhor opção, dentre as formas de titulação das terras às comunidades, seja a coletiva. Trata-se de atribuir a propriedade a uma pessoa coletiva, e não a pessoas individuais** que formariam um emaranhado de títulos atribuídos separadamente (SBDP, 2002, p. 73. Grifo nosso).

Nota-se que, segundo o entendimento dominante, a modalidade jurídica mais adequada para a titulação das terras quilombolas é a coletiva, uma vez que, nessa perspectiva, a propriedade visa salvaguardar o direito de todos os brasileiros à preservação do patrimônio histórico-cultural nacional. Em outras palavras, a “função social”⁴¹¹ da propriedade quilombola - e a razão de sua regularização e titulação - reside na preservação da identidade cultural do país.

Contudo, a propriedade quilombola não representa, por si só, a origem da positivação do direito de propriedade coletiva no ordenamento jurídico brasileiro. A novidade trazida por esse tipo de propriedade não está, portanto, na forma coletiva ou pró-indiviso⁴¹², como sugerem

⁴¹¹ Sobre a **função social da propriedade**, veja a Constituição Federal de 1988 nos seguintes artigos: Art. 5º, caput, garante o direito à propriedade; Art. 5º, XXII, trata do direito à propriedade privada; Art. 5º, XXIII, **vincula a propriedade privada à sua função social (a propriedade atenderá a sua função social)**; Art. 170, II e III, dispõe da importância da propriedade privada para o desenvolvimento econômico; Art. 184, caput, trata da função social da propriedade; Art. 186, caput, I a IV estabelece quando a propriedade rural cumpre a sua função social, que está diretamente relacionada ao desenvolvimento sustentável; Art. 225 trata do meio ambiente e da necessidade de proteção do meio ambiente natural para as presentes e futuras gerações, o que é uma forma de executar a função social da propriedade.

⁴¹² Conforme determina o art. 17 do Decreto nº 4.887/03: Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de **título coletivo e pró-indiviso** às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatória inserção de **cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade**. Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas (Grifo nosso).

alguns autores constitucionalistas⁴¹³ e agraristas⁴¹⁴. Essa solução jurídica já se encontra há muito tempo prevista no Direito Civil. Um exemplo disso é o “condomínio geral”⁴¹⁵, disciplinado no Código Civil de 1916⁴¹⁶ e, atualmente, regulado nos artigos 1.314 a 1.330 do Código Civil de 2002, nos seguintes termos:

A mesma coisa pode ser objeto de **direito real pertencente simultaneamente a várias pessoas**. Nesse caso, a relação jurídica tem **sujeito plural, caracterizando-se pela indivisão do objeto e divisão dos sujeitos**. É o **direito sobre a coisa que se reparte entre diversas pessoas** (GOMES, 2012, p. 225. Grifo nosso).

As principais novidades que a propriedade quilombola introduz no campo dos Direitos Reais são os elementos da “etnia” e da “cultura” - categorias que, embora tenham desenvolvimento teórico significativo na Antropologia e em outras áreas das Ciências Humanas, foram incorporadas ao Direito e, nesse campo, adquiriram também densidade jurídica própria. Trata-se de conceitos cuja construção é marcada pelo diálogo interdisciplinar, mas que, uma vez positivados, passam a ser interpretados à luz da dogmática jurídica. É certo

⁴¹³ Veja página 7.258 de SARMENTO, Daniel. Art. 68. In: MENDES, Gilmar; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 7.244-7.267. (IDP): “Sem embargo, é consensual que o direito de propriedade conferido pelo art. 68 do ADCT não é idêntico à propriedade privada tradicional do Direito Civil, uma vez que esta foi construída a partir de uma ótica essencialmente individualista, típica das sociedades ocidentais capitalistas, que **não se coaduna com a cultura e as tradições das comunidades quilombolas, de natureza muito mais coletivista**. Aqui, o respeito à diferença cultural e à diversidade étnica – valores que alicerçam o art. 68 do ADCT – **obriga o intérprete e o legislador a afastarem-se do modelo geral de propriedade presente em nosso Direito Privado** para construir um outro, que dê conta da realidade empírica diferenciada sobre a qual ele incide. **Neste particular, tem-se entendido que a propriedade conferida pelo art. 68 do ADCT é de natureza coletiva**”.

⁴¹⁴ Veja página 102 de TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. 1. ed. Belém: autor, 2006. 344p.: “O art. 68 do ADCT introduz no plano político e jurídico nacional algumas realidades novas, pois o **direito à propriedade é reconhecido a uma categoria coletiva: os remanescentes das comunidades de quilombo**”.

⁴¹⁵ Recomenda-se a pesquisa sobre o instituto da **Usucapião Coletiva**, disposto no art. 10 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). O instituto em questão trata-se de uma **política urbana** que visa tutelar **direitos individuais homogêneos**. Tanto é que, como legitimados, o Estatuto da Cidade traz o possuidor que pode ingressar em juízo isoladamente ou em litisconsórcio com os demais possuidores. Os possuidores em estado de composses e **associação de moradores da comunidade**, que, aí, atuariam como substitutos processuais. O Ministério Público não tem legitimidade para ingressar com essa ação de usucapião coletiva, mas intervirá como fiscal da lei, de acordo com o art. 12 da Lei nº 10.257/2001. Cumpre mencionar, ainda, a **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**, que dispõe sobre a **concessão de uso especial para fins de moradia**, prevista no §1º do art. 183 da Constituição Federal. O art. 2º da referida MP prevê a possibilidade de **concessão coletiva de uso especial em imóveis urbanos ocupados por população de baixa renda até 22 de dezembro de 2016**, desde que a ocupação seja contínua, pacífica e para fins de moradia, configurando outro exemplo de reconhecimento jurídico de formas **coletivas de uso e moradia** no âmbito urbano.

⁴¹⁶ Art. 1.139. Não pode um **condômino em coisa indivisível** vender a sua parte a estranhos, se outro consorte a quiser, tanto por tanto. O condômino a quem não se der conhecimento da venda, poderá, depositando o preço, haver para si a parte vendida a estranho, se o requerer no prazo de seis meses. Parágrafo único. Sendo muitos os condôminos, preferirá o que tiver benfeitorias de maior valor, e na falta de benfeitorias, o de quinhão maior. Se os quinhões forem iguais haverão a parte vendida os co-proprietários, que a quiserem depositando previamente o preço.

que o Direito se vale de contribuições de outros campos do saber, contudo, seu enfoque prático o direciona à busca de soluções para problemas concretos da sociedade.

Essa natureza prática, voltada à resolução de conflitos e à organização social, é enfatizada em diálogo com o magistrado Atalá Correia (2025), para quem o Direito constitui campo próprio da dogmática - sendo “dogmático” aquilo que se estabelece de forma indiscutível. Em sua perspectiva, isso ocorre, essencialmente, porque, estando voltado para a prática, o Direito destina-se à prevenção e à solução de conflitos, o que implica que, existindo litígio, em algum ponto a decisão precisa ser final: não há espaço para debates infintos ou para a recusa de solução diante de um caso concreto. O magistrado acrescenta que o caráter pragmático do Direito se manifesta também em sua função preventiva: para que as pessoas possam organizar seus comportamentos, é razoável que saibam de antemão se uma conduta é permitida ou proibida. O Direito deve ser, tanto quanto possível, claro, confiável e seguro; sem essa dogmaticidade, o Direito moderno tornar-se-ia inseguro e imprevisível⁴¹⁷.

Sob esse viés, interessa refletir sobre a propriedade quilombola a partir de sua função prática, sobretudo no enfrentamento da extrema morosidade que marca o processo de titulação e na análise da imposição legal da titulação exclusivamente coletiva. Embora o voto vencedor da Ministra Rosa Weber na ADI nº 3.239/DF⁴¹⁸ tenha caracterizado a propriedade quilombola como **“um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil”**⁴¹⁹, é precisamente no campo do Direito Privado que podem ser melhor compreendidos aspectos críticos dos conflitos fundiários que emergem no contexto da titulação coletiva de terras quilombolas, quando se examinam as experiências concretas das comunidades envolvidas.

Nesse sentido, a experiência acumulada pelo Direito Civil quanto à titulação pró-indiviso, especialmente em condomínios rurais, revela que esse modelo tende a gerar intensos conflitos internos entre os coproprietários. No caso do condomínio, há uma ficção jurídica segundo a qual cada condômino é titular de uma fração ideal - ou seja, uma parte abstrata do todo. Embora a matrícula do imóvel seja única, admite-se a existência de múltiplos

⁴¹⁷ No entanto, existem outras perspectivas sobre a natureza e a função do Direito. Roberto Lyra Filho, por exemplo, apresenta o Direito não como um conjunto fixo e imutável de regras, mas como uma atividade em permanente transformação. Sua análise indaga as relações entre Direito e Justiça, Direito e ideologia, Direito e conflito social, seu foco é no caráter histórico e dialético do fenômeno jurídico (LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito?** São Paulo: Brasiliense, 2000).

⁴¹⁸ Veja subtópico 2.4 deste trabalho.

⁴¹⁹ Vide: Inteiro Teor do Acórdão da ADI nº 3.239/DF, voto da Ministra Rosa Weber, página 128 de 353: “Pela similaridade, pertinente invocar, aqui, as palavras do Ministro Carlos Ayres Brito, no julgamento da Pet 3.388, relativamente aos direitos dos povos indígenas sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas, ao se referir àquele tipo tradicional de posse como “um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil””.

proprietários, situação semelhante à que ocorre com os registros de imóveis de terras quilombolas⁴²⁰. No entanto, diferentemente da propriedade quilombola, que é regida por cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, as frações ideais no condomínio podem ser alienadas, transmitidas por vontade do titular ou por sucessão.

Na prática, porém, essa ficção da fração ideal entra em choque com realidades materiais - como a existência de áreas de reserva ambiental ou terrenos com menor potencial produtivo -, o que torna a convivência e a gestão comuns fontes frequentes de litígios. Ariádine Grossi (2021) observa que, a princípio, os condomínios rurais podem manter uma convivência harmônica, mas os conflitos tendem a se intensificar sobretudo em situações de venda, arrendamento, divórcio ou falecimento de algum coproprietário:

O efeito colateral da delimitação do módulo rural foi o aparecimento dos condomínios rurais, que são a existência de **áreas rurais compartilhadas por mais de um proprietário, porém como sua constituição via de regra não se dá de forma voluntária, tal formato acaba por acarretar conflitos e prejuízos** quando da sua extinção (GROSSI, Ariádine, 2021. Grifo nosso).

Essa compreensão não é exclusiva da codificação civil moderna: os juristas romanos já advertiam que “o condomínio é a mãe da discórdia” (*condominium mater rixarum est*). Em outras palavras, a comunhão de direitos frequentemente gera conflitos - ou, em outra variação do brocardo romano, “a comunhão de direitos é a genitora das disputas”. O jurista Sylvio Capanema dizia que nos conflitos humanos o diabo costumava enviar um representante, mas que, nas disputas condominiais, fazia questão de comparecer pessoalmente⁴²¹.

Nesse sentido, justamente devido aos atritos que a titularidade compartilhada sobre um mesmo bem costuma provocar, o ordenamento jurídico, no âmbito dos direitos reais, estimula a extinção do condomínio pró-indiviso, promovendo o retorno da propriedade a uma titularidade unitária⁴²². Ou seja, busca-se que um único bem deixe de ser compartilhado por múltiplos sujeitos. Esse caráter de exclusividade levou Stefano Rodotà a qualificar o direito de propriedade como “El Terrible Derecho”⁴²³, ao observar sua tendência histórica à concentração e à eliminação de coproprietários ou multiproprietários. Assim, no Direito Civil, as regras que

⁴²⁰ Sobre registro de imóveis de comunidades quilombolas no Brasil, vide: MELO, Marcelo Augusto Santana de. Terras indígenas, Comunidades Quilombolas e o Registro de Imóveis no Brasil. **Revista de Direito Imobiliário - Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 31, n. 65, p. 275-290, Jul - Dez / 2008.

⁴²¹ PRISCO, Alex Vasconcellos. **Condomínios edilícios e Lei Geral de Proteção de Dados: dois casos práticos**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-04/prisco-condominios-edilicios-lgpd-dois-casos-praticos/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁴²² É o caso de direito de preferência na compra e venda de **coisa indivisa**, em **copropriedade/condomínio**, nos termos do artigo 504 do Código Civil.

⁴²³ RODOTÀ, Stefano. **El Terrible Derecho**: estudios sobre la propiedad. Brasil: Ediciones Olejnik, 2022. 340 p.

regulam a multipropriedade, em sentido amplo, revelam uma propensão à consolidação da titularidade em um só sujeito ou à divisão do bem comum. Nessa lógica, os condomínios pró-indiviso tendem, com o tempo, a se extinguir.

Entretanto, cabe questionar: nesse “heterodoxo instituto de Direito Constitucional” - como definiu a então Ministra Rosa Weber ao se referir à propriedade quilombola na ADI nº 3.239/DF -, os elementos de “etnia” e “cultura” seriam capazes de impedir que os conflitos internos, comuns às copropriedades, também se manifestem?

Para facilitar a compreensão, o antropólogo Alfredo Wagner de Almeida oferece a seguinte descrição analítica sobre o uso comum das terras quilombolas:

(...) elas designam situações na quais o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores diretos ou por um de seus membros. Tal controle se dá através de normas específicas instituídas para além do código legal vigente e **acatadas, de maneira consensual**, nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares, que compõem uma unidade social. (ALMEIDA, 2008, p. 133. Grifo nosso).

Jean Moreira da Silva, em consonância, apresenta a seguinte definição de uso comum da terra:

O uso comum da terra refere-se a **situações nas quais o controle dos recursos básicos não são exercidos de formal individual**, o controle se faz por meio de normas específicas construídas pelos grupos familiares que compõem a unidade social. **A terra, nesse contexto, funciona como um fator de identificação, defesa e força, em que a coesão e a solidariedade reforçam politicamente as redes e relações sociais** (SILVA, 2019, p. 57. Grifo nosso).

Nesse sentido, a primeira questão a se considerar é: se, no âmbito do Direito Privado, o Código Civil estabelece regras para a copropriedade/condomínio, prevendo que cada condômino deve contribuir proporcionalmente conforme sua fração ideal⁴²⁴, no campo dos Direitos Quilombolas, são os Estatutos e Regimentos Internos das Associações Quilombolas que definem os critérios para a distribuição, ocupação e uso das terras coletivas. Na ausência de previsão nesses documentos, as decisões são tomadas por meio de assembleia, e a ata registrada passa a ter força normativa.

⁴²⁴ Art. 1.315 do Código Civil. O condômino é obrigado, na proporção de sua parte, a concorrer para as despesas de conservação ou divisão da coisa, e a suportar os ônus a que estiver sujeita. Parágrafo único. Presumem-se iguais as partes ideais dos condôminos.

Todavia, cabe aqui uma observação de ordem prática: pouquíssimas comunidades quilombolas possuem Regimento Interno⁴²⁵, e, dentre as que possuem, poucas efetivamente o utilizam. Isso implica que muitos conflitos internos serão resolvidos assemblearmente, sem necessariamente haver um parâmetro normativo claro para orientar a solução das disputas. A princípio, um problema prático decorrente dessa dinâmica assemblear é o seguinte: famílias numerosas tendem a ter seus interesses sobrepostos aos de famílias menos numerosas dentro das comunidades.

À primeira vista, a definição dos critérios para escolha e divisão dos terrenos em territórios quilombolas coletivos pode parecer uma questão secundária. No entanto, trata-se de um aspecto central para esses indivíduos, pois revela tensões internas significativas quanto à gestão do uso da terra. Perceba-se, estarão em disputas decisões sobre onde se localizarão as roças, os pastos, as moradias e demais usos comuns ou individuais do território. Esses embates internos por uso e destinação da terra se acentuam, sobretudo, em contextos nos quais o território quilombola não resulta de uma ocupação contínua e consolidada, mas de processos recentes de reocupação territorial. Como foi discutido no subtópico 2.4 deste Capítulo, embora os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes tenham defendido, no âmbito da ADI nº 3.239/DF, a adoção da tese do Marco Temporal - segundo a qual apenas os territórios ocupados de forma efetiva na data da promulgação da Constituição seriam passíveis de titulação -, essa proposta não foi acolhida pela maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Nesse cenário, torna-se evidente que as deliberações das assembleias não se restringem a uma simples “medição e divisão interna” do território. Um dos pontos mais sensíveis recai justamente sobre a definição das áreas mais produtivas dentro da propriedade coletiva, a divisão das benfeitorias - especialmente nos casos de desapropriação de propriedades privadas - e a destinação dos lotes com melhor acesso a recursos hídricos, entre outros fatores. Essas decisões, por sua vez, tornam-se ainda mais complexas nos contextos em que as comunidades quilombolas não partem de uma ocupação consolidada historicamente, mas reconstroem sua territorialidade a partir de reconhecimentos mais recentes.

O antropólogo Alfredo Wagner (2008, p. 166), ao tratar da diferenciação interna e dos antagonismos no sistema de uso comum, observa que “as famílias abastadas são as principais beneficiárias do sistema de uso comum”, justamente porque tendem a assumir posições de liderança na gestão interna do território. Essa gestão, contudo, não se orienta, necessariamente,

⁴²⁵ Essa afirmação é feita a partir da análise das movimentações do Coletivo Jurídico da CONAQ, Joãozinho de Mangal, e de conversas com advogados (as) populares envolvidos (as) com a pauta quilombola.

pelo princípio da igualdade, o que pode aprofundar desigualdades já existentes no interior das comunidades.

Essas constatações contribuem para compreender um quadro mais amplo identificado por pesquisadores e cientistas sociais, que vêm registrando o caráter dramático de algumas experiências de titulação coletiva, notadamente os conflitos internos em comunidades negras rurais, decorrentes das distintas formas de apropriação da terra. Ou seja, há um descompasso entre a realidade fundiária concreta e a forma jurídica ideal da propriedade coletiva⁴²⁶.

Um primeiro exemplo é o caso do "Quilombo Varzeão", situado nos municípios de Doutor Ulysses (PR) e Sengés (PR)⁴²⁷. Na mesma área postulada como território quilombola do Varzeão, localiza-se a “Comunidade Gramadinho”, pertencente ao município de Doutor Ulysses (PR)⁴²⁸. Em síntese, as áreas em que se situam as comunidades de Gramadinho e Varzeão constituem os dois maiores núcleos de moradia e produção dentro do território em reivindicação⁴²⁹. Todavia, os moradores de Gramadinho expressam certa discordância em

⁴²⁶ Conferir situação observada por Chimhowu e Woodhouse (2008) ao analisarem o sistema de posse comunal em Svosve, no Zimbábue. Os autores demonstram que a crescente mercantilização interna da terra, viabilizada por autoridades costumeiras que passaram a vender ou arrendar parcelas de uso comum, converteu o poder político e social dessas lideranças em vantagens econômicas privadas. Tal processo, embora se desenvolva sob o discurso de uma governança comunitária da terra, acabou por reproduzir desigualdades internas e fragilizar a solidariedade que se supõe intrínseca à posse coletiva.

⁴²⁷ De acordo com dados do IBGE: “Do universo de Territórios Quilombolas oficialmente delimitados, 7 deles possuem suas áreas distribuídas por mais de um estado” (IBGE, 2022, p. 66). Um deles é o Quilombo Varzeão, localizado entre os estados de São Paulo e Paraná (SP/PR). No entanto, conforme o quadro atual da política de regularização de territórios quilombolas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o processo tramita na Superintendência Regional do INCRA no Paraná.

Outros territórios quilombolas com áreas distribuídas por mais de um estado são: Ilha de São Vicente (PA/TO), Itamoari (PA/MA), São Roque (SC/RS), Mocambo - SE (AL/SE), Serra da Guia (SE/BA) e Porto Velho (SP/PR), além do Território Quilombola Mesquita, cuja área se estende entre o estado de Goiás e o Distrito Federal.

Essa situação é relevante no âmbito da governança fundiária, pois, quando os territórios quilombolas se sobrepõem a terras de domínio estadual ou municipal, a competência para a titulação cabe ao respectivo ente federativo.

⁴²⁸ Neste ponto, cabe explicar, com base nos dados do IBGE (2022, p. 67), que o termo “**Comunidade**” assume diferentes significados, e que há outras formas de denominação utilizadas dentro dos territórios quilombolas. Conforme o IBGE: “Considera-se agrupamento quilombola o conjunto de 15 ou mais indivíduos quilombolas em uma ou mais moradias contíguas espacialmente, que estabelecem vínculos familiares ou comunitários e são pertencentes a Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQs), ou simplesmente Comunidades Quilombolas (...). Os agrupamentos quilombolas são nomeados pelas comunidades locais de diversas formas, incluindo ‘comunidades negras rurais’, ‘terras de preto’, ‘terras de santo’, ‘mocambo’ etc. O conceito de ‘agrupamento domiciliar’ contempla a concentração de domicílios a partir de um critério mínimo de contiguidade - no máximo 50 metros entre os domicílios - que permita a sua delimitação como área contínua, onde haja declaração coletiva ou moradia de pessoas de pertencimento étnico indígena ou quilombola, sendo utilizado sempre o princípio da autodeclaração.

A adoção de um conceito genérico - o de agrupamento - para designar o conjunto de denominações dado pelas comunidades aos seus lugares de habitação, tais como ‘aldeia’, ‘comunidade’, ‘bairro’, ‘vila’ etc., permite a desvinculação de significados muito diversos do conceito de ‘comunidade’, criando um conceito operacional para a produção de estatística. É preciso lembrar que a noção de ‘comunidade’ é frequentemente associada muito mais aos vínculos étnicos que a limites territoriais rigidamente definidos, ultrapassando a lógica zonal que a estruturação do trabalho censitário exige.”

⁴²⁹ O procedimento de reconhecimento da área como quilombola, para fins de regularização fundiária, encontra-se em trâmite no INCRA, junto à Superintendência Regional do Paraná, sob o Processo nº 54200.001158/2007-54.

relação às decisões tomadas pela Associação do Varzeão, que representa formalmente todo o território, mas que, segundo a percepção dos moradores de Gramadinho, estaria mais voltada aos interesses do núcleo Varzeão - supostamente associados à plantação de pinus.

Além das disputas fundiárias, surgem ainda divergências relacionadas à gestão de políticas públicas no interior do território. Em Gramadinho, por exemplo, há moradores que alegam que a Associação Varzeão, supostamente, não repassava todas as cestas de alimentos aos quilombolas. As cestas resultavam de uma parceria entre a Fundação Cultural Palmares (FCP) e o Ministério da Cidadania do Governo Federal⁴³⁰.

Cumpre esclarecer que, conforme apontado pelos Estudos Antropológicos⁴³¹, tanto os moradores de Gramadinho quanto os do Varzeão, e seus descendentes, formam uma comunidade com trajetória histórica comum, fundada em laços de parentesco e de pertencimento territorial. Todos se reconhecem como quilombolas, descendentes da família negra e livre de João Alves de Souza (filho de João Alves Pedroso e Tereza de Souza) e Escolástica Maria de Souza. Todavia, há divergências quanto aos projetos fundiários entre Gramadinho e Varzeão, a ponto de a Comunidade de Gramadinho buscar autonomia por meio da constituição de outra associação⁴³², com o objetivo de representar seus próprios interesses dentro do território em processo de reconhecimento. Nesse sentido, em 2023, a Fundação Cultural Palmares (FCP) emitiu a certidão e efetuou a inscrição da Comunidade Gramadinho em seu Cadastro Geral, nos termos do art. 3º, § 4º, do Decreto nº 4.887/2003⁴³³. No entanto, não foi vinculado nenhum número de processo do INCRA à certificação de Gramadinho.

Neste ponto, no que se refere à divergência entre Varzeão e Gramadinho, bem como à ausência de vinculação direta entre o processo de regularização fundiária conduzido pelo INCRA e a certificação da Comunidade Gramadinho pela FCP, importa destacar que a autarquia fundiária federal **não titula comunidades**, mas sim **territórios quilombolas** - ou

⁴³⁰ Veja sobre em: BRASIL. Governo Federal. **Obter acesso à Ação de Distribuição de Alimentos**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-acesso-a-acao-de-distribuicao-de-alimentos>. Acesso em: 12 jul. 2025.

⁴³¹ O estudo pode ser localizado no Processo nº 5018352-98.2012.4.04.7000/PR, originado no Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Trata-se de ação de reintegração de posse, com pedido liminar de desocupação de área, ajuizada contra integrantes da Comunidade Quilombola de Varzeão, referidos no processo como “quilombolas”. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a matéria foi objeto de Recurso Extraordinário nº 1.156.796, protocolado com a Fundação Cultural Palmares (FCP) e o Ministério Público Federal (MPF) como recorrentes.

⁴³² Veja: Planilha de Comunidades Certificadas da Fundação Cultural Palmares (FCP). Estado: Paraná. Município: Doutor Ulysses. Código do IBGE: 4128633. Comunidade: Gramadinhos. Processo na FCP nº 01420.000742/2011-18. Data da publicação da Portaria no DOU: 18 ago. 2023.

⁴³³ Art. 3º, § 4º, Decreto nº 4.887/2003: A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

seja, propriedades coletivas que podem abranger uma ou mais comunidades em seu interior⁴³⁴. Como observa o IBGE (2022, p. 67, grifo nosso), **“a noção de ‘comunidade’ é frequentemente associada muito mais aos vínculos étnicos que a limites territoriais rigidamente definidos”**. Assim, neste caso específico, o território é reconhecido como “Quilombo Varzeão”, embora haja divergências de planejamento fundiário entre as comunidades situadas no interior dessa mesma propriedade quilombola coletiva em processo de reivindicação⁴³⁵.

Essas divergências internas quanto à representação e à gestão fundiária revelam desafios mais amplos, observados em outros territórios quilombolas, especialmente no que diz respeito à utilização de suas terras por terceiros não quilombolas.

Também não é incomum a ocorrência de conflitos fundiários internos envolvendo o arrendamento de terras em territórios quilombolas. Em diversos casos, parcelas dessas terras têm sido utilizadas por terceiros, muitas vezes com base em contratos informais, o que evidencia tensões no âmbito comunitário e desafios à gestão fundiária coletiva quilombola. As situações variam desde o arrendamento para pastagem ou cultivo de soja⁴³⁶ até para a instalação de torres eólicas por empresas de geração de energia⁴³⁷ - práticas nas quais os impactos recaem sobre toda a comunidade, e não apenas sobre os indivíduos diretamente envolvidos nos contratos⁴³⁸.

⁴³⁴ No caso de Alcântara (MA), por exemplo, há 152 comunidades quilombolas distribuídas em um único território tradicional de aproximadamente 85.537 hectares, caracterizado por uma organização em rede de aldeias interligadas por laços históricos de reciprocidade e interdependência. Essa configuração territorial demonstra que a regularização fundiária quilombola pode envolver múltiplas comunidades reunidas sobre um mesmo território, ainda que com dinâmicas internas diversas (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Caso 12.569 – Comunidade Remanescente de Quilombo Alto do Bonfim vs. Brasil: decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos. San José, Costa Rica: Organização dos Estados Americanos, 2022. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/br_12.569_nderpt.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025).

⁴³⁵ É perfeitamente possível que um território em processo de regularização abrigue mais de uma comunidade certificada pela FCP, ou que haja comunidades certificadas cujos territórios ainda não estejam formalmente reconhecidos ou vinculados a procedimentos administrativos de titulação no INCRA.

⁴³⁶ Por se tratar de um tema sensível, com potenciais implicações administrativas e jurídicas para as comunidades quilombolas envolvidas, opta-se por não identificar nominalmente os grupos ou territórios em que foram relatadas práticas de arrendamento.

⁴³⁷ Veja: CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Como as comunidades quilombolas enxergam os empreendimentos**. São Paulo, 22 jun. 2022. Disponível em: <https://conectas.org/noticias/como-as-comunidades-quilombolas-enxergam-os-empreendimentos/>. Acesso em: 27 jun. 2025.

⁴³⁸ Outro tema emergente é a **comercialização de créditos de carbono com comunidades tradicionais**, por meio de empresas privadas, no âmbito do mercado voluntário de carbono. Um dos principais problemas desses contratos é que podem implicar a destinação de parcelas significativas do território coletivo para fins de emissão de créditos, sem garantia de consulta livre, prévia e informada, conforme determina a OIT nº 169. No caso das terras indígenas, a FUNAI emitiu posicionamento orientando que não sejam celebrados contratos dessa natureza até que haja definição de critérios e diretrizes claras para a inserção desses territórios no mercado de carbono. Veja a recomendação oficial: BRASIL. FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (FUNAI). **Posicionamento da Funai sobre créditos de carbono em terras indígenas**. Brasília: FUNAI, 07 maio 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/posicionamento-da-funai-sobre-creditos-de-carbono-em-terras-indigenas>. Acesso em: 1 jul. 2025.

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966:

Arrendamento rural é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder a outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo ou não outros bens, benfeitorias e/ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, mediante certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da lei (grifo nosso).

Embora a figura do arrendamento esteja claramente prevista na legislação agrária brasileira, sua aplicação aos territórios quilombolas titulados coletivamente levanta controvérsias jurídicas relevantes, uma vez que tais terras são, por definição do Decreto nº 4.887/03, inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e de uso coletivo. Essa característica tensiona a legalidade de práticas como o arrendamento por particulares alheios à comunidade.

Em tese, essas controvérsias poderiam ser solucionadas pelo direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé às comunidades quilombolas, conforme previsto na Convenção nº 169 da OIT. No entanto, mesmo esse caminho está longe de ser consensual: para alguns, o arrendamento seria materialmente incompatível com a cláusula de inalienabilidade que rege a propriedade quilombola; para outros, a autonomia comunitária deveria prevalecer, cabendo aos próprios quilombolas decidir, autonomamente, sobre o uso e a destinação de seu território. Nesta perspectiva, o debate deveria ser resolvido a partir de uma consulta direta à comunidade interessada.

Para fins de comparação, no campo do direito indígena, o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) proíbe expressamente o arrendamento das terras por particulares, por se tratar de bens da União cuja posse é garantida de forma permanente aos povos indígenas, com usufruto exclusivo. Conforme o art. 18: “As terras indígenas **não poderão ser objeto de arrendamento** ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas.”

Assim, enquanto o arrendamento de terras sob posse indígena é legalmente vedado, no caso dos territórios/propriedade quilombolas a legislação permanece omissa quanto ao arrendamento. Essa ausência normativa abre margem para disputas interpretativas e reforça o debate sobre os limites da autonomia coletiva na gestão interna da propriedade quilombola.

Essa lacuna normativa e as divergências interpretativas sobre a autonomia das comunidades evidenciam que os conflitos fundiários quilombolas extrapolam o campo jurídico e assumem contornos práticos complexos, como se constata em estudos etnográficos que analisam as dinâmicas internas dessas comunidades.

Outro exemplo de conflito interno é verificado na tese resultante de etnografia sobre a comunidade negra rural Família Magalhães (Nova Roma - GO), originária do território Kalunga, reconhecida perante o Estado como quilombola. Nesse trabalho, Daniela Perutti (2015, p. 79-80)⁴³⁹ descreve tensões na divisão e apropriação de terras dentro do quilombo, que resultaram, inclusive, no acionamento de aparato policial para fins de possível contenção. Nas palavras da autora:

A esse respeito, escutei "falações" sobre uma disputa passada entre um filho de Sebastiana, "de baixo", e uma filha, "de cima", e seu esposo, **em função de uma porção de terra apropriada pelo primeiro, "em cima", para criar gado**. O filho alega já ter aquele terreno desde antes de a filha retornar para o Lavado; e o esposo da filha, por sua vez, afirma que o cunhado se apropriou posteriormente daquele espaço. Um filho deste casal "de cima" conta-me a seguinte versão da disputa:

"[homens de baixo] estavam tudo cercando lá perto de mãe mais pai. O gado de mãe mais pai não ia mais conseguir chegar no rio pra beber água. Aí pai resolveu cercar antes que as cercas dos outros atrapalhassem esse gado dele. Quando viu que pai estava fazendo as cercas ali, [um homem "de baixo"] chamou a polícia, mas a polícia não quis se meter e disse que era pra resolver na família."

"Colocar a polícia no meio" causou indignação no casal "de cima", e ambos os núcleos familiares passaram a se evitar. Quando o homem "de baixo" tocou no assunto comigo, em entrevista, **perguntei-lhe como pretende fazer para resolver o problema da terra disputada**. E ele me respondeu:

o que eu tenho que decidir é ou eu ou então a justiça, que eu não sou muito de botar a família no meio. Depois no dia de amanhã não estão culpando que eu pus família no meio. **Tem que medir, ver o quanto é pra cada um para depois legalizar tudo.**

Mesmo demonstrando saber que o título emitido pelo Incra será coletivo e pró-indiviso, ele enuncia uma forma desejável de conduzir a situação por meio da justiça, que teria o poder de medir, dividir e legalizar (PERUTTI, 2015, p. 79. Grifo nosso).

A autora, então, segue descrevendo outros conflitos internos, evidenciando que essas disputas não se tratam de situações excepcionais. Relata:

⁴³⁹ Este trabalho de Daniela Perutti foi consultado diretamente, tendo sido inicialmente identificado a partir da leitura da tese de SILVA, Jean Michel Moreira da. **Uso comum ou propriedade privada?** O processo de construção e regulamentação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2019. 294 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

Soube também de outras situações nas quais um “de baixo” teria sido questionado por ter se apropriado de um terreno e colocado sua roça muito próxima da casa de uma “de cima”.

A situação inversa - um “de cima” se apropriar de um terreno “embaixo” - é colocada como impensável por um homem “de cima” (um afim de Sebastiana), ao afirmar que tal atitude poderia desencadear tensões intensas, e que seus antagonistas de lado oposto jamais “deixariam barato”. Outros simplesmente afirmam não terem cogitado um terreno “embaixo” por considerarem não haver necessidade, que o terreno que possuem “em cima” já seria suficiente e não precisam de mais do que aquilo. **Assim, se por um lado não há regra de distribuição de parcelas de terrenos entre os filhos, por outro, determinadas práticas de ocupação são mais toleradas do que outras, ou mais permitidas em um grupo de irmãos, em detrimento de outro** (PERUTTI, 2015, p. 79 - 80. Grifo nosso).

O trabalho de Perutti evidencia que, mesmo em territórios oficialmente reconhecidos como quilombolas, persistem dinâmicas de apropriação individual, inclusive sobre recursos como rios, cuja destinação seria de uso comum. Essas práticas geram tensões internas que desafiam a lógica jurídica da propriedade coletiva imposta pela titulação estatal.

Na mesma linha, a tese de Rosy de Oliveira (2007, p. 57), ao comparar analiticamente as comunidades quilombolas Kalunga de Goiás e Kalunga do Mimoso, no Tocantins, aponta os limites do arcabouço jurídico estabelecido a partir da aprovação do artigo 68 da Constituição Federal de 1988. Para a autora, o processo de regularização fundiário estatal está ancorado em representações externas que enquadram os quilombolas como “grupos tradicionais”, o que acaba por ignorar as formas internas de conceber a posse e o uso da terra. Essa concepção, argumenta Oliveira, presume que essas populações teriam, “naturalmente”, uma noção homogênea de posse comunal e regras autóctones de apropriação, desconsiderando a existência de diferentes formas de organização fundiária no interior dessas comunidades⁴⁴⁰.

Essas críticas ao modelo jurídico fundiário idealizado, que ignora a diversidade interna das comunidades quilombolas, levantam questionamentos relevantes sobre a efetividade e a aderência do regime coletivo de propriedade, bem como sobre a funcionalidade desse regime em diferentes contextos. Nesse cenário, considerando que a concepção oficial pode não corresponder às formas reais de organização territorial quilombola, esta pesquisadora, por meio da plataforma GOV.BR⁴⁴¹, dirigiu as seguintes perguntas ao INCRA:

⁴⁴⁰ Este trabalho de Rosy de Oliveira foi consultado diretamente, tendo sido inicialmente identificado a partir da leitura da tese de SILVA, Jean Michel Moreira da. **Uso comum ou propriedade privada?** O processo de construção e regulamentação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2019. 294 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

⁴⁴¹ **Número de protocolo:** 21210.003437/2025-66.

1. **Existem comunidades quilombolas que optam por não se identificar como tais, em razão da recusa à política de titulação fundiária coletiva vinculada a essa identificação?**
2. **Os servidores do INCRA já presenciaram situações em que comunidades quilombolas manifestaram esse tipo de recusa?**
3. **Há registros de comunidades quilombolas que tenham expressado preferência por um modelo de titulação individual, em vez do modelo coletivo previsto no Decreto nº 4.887/2003?**

Em um primeiro momento, a resposta oficial da Autarquia Fundiária Federal - por meio de sua Diretoria de Territórios Quilombolas (DQ) - reconheceu formalmente a pluralidade de arranjos fundiários existentes nas comunidades quilombolas, mediante a seguinte declaração:

Esclarecemos que **são diversos os contextos vivenciados pelas comunidades quilombolas, e inúmeras as razões pelo eventual não interesse na regularização fundiária nos termos do Decreto 4.887/2003.** Cada comunidade tem dinâmicas sociais próprias, podendo estar situada em uma condição de **territorialidade coletiva**, em uma situação de **territorialidade individualizada** ou, ainda, em uma situação que congrega **diferentes modalidades**. Nesse contexto, **não é incomum encontrar também a noção de propriedade privada entre membros de comunidades quilombolas que, a partir do emprego de categorias do direito formal em contexto de direito costumeiro anterior, fazem conviver mais de uma modalidade de apropriação do território.** De um lado, comunidades quilombolas compostas por famílias extensas que se baseiam na posse com sua forma de propriedade coletiva da terra, proveniente do direito costumeiro. De outro lado, o contexto do direito positivo, como forma de apropriação de terras e de instalação de propriedades privadas dentro do território (grifo nosso).

Em um segundo momento, a resposta oficial do INCRA confirma uma suposta autonomia das comunidades no tocante à regularização fundiária, conforme se depreende do trecho:

A instauração do procedimento de regularização fundiária de comunidades quilombolas no INCRA depende do interesse da comunidade na regularização fundiária conforme os termos do Decreto 4.887/2003. **O consentimento e a manifestação de interesse dos membros da comunidade são condição para o desenvolvimento dos trabalhos do INCRA, e visam garantir o direito das comunidades serem consultadas, de forma livre e informada,** a respeito dos processos de tomada de decisões administrativas e legislativas que lhes afetam diretamente, conforme artigo 6º da Convenção 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), vigente no Brasil desde julho de 2004, por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 (grifo nosso).

Todavia, apesar de a resposta oficial, à primeira vista, reconhecer que a recusa à regularização fundiária coletiva do território “em nada interfere na identidade quilombola”,

logo em seguida o INCRA reafirma a adoção de um modelo fundiário impositivo, conforme o seguinte trecho:

No caso dos procedimentos do INCRA, o título expedido é coletivo, pró-indiviso e em nome das associações que legalmente representem as comunidades quilombolas. No entanto, **não há efeito vinculante da identidade quilombola à titulação coletiva** das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas (grifo nosso).

Essa resposta oficial do INCRA revela uma **contradição interna**: por um lado, reconhece, em discurso, a diversidade de arranjos territoriais e a autonomia das comunidades, nos termos da Convenção nº 169 da OIT; por outro, confirma a imposição de um único modelo jurídico-fundiário estatal - a titulação coletiva.

Essa contradição, tanto no plano normativo, quanto institucional, também se manifesta na prática cotidiana da política fundiária quilombola. Em conversa à parte com Roberto Alves de Almeida, antropólogo servidor do INCRA⁴⁴², que autorizou a publicação de sua fala neste trabalho, ele relatou não ser incomum que comunidades quilombolas recusem, logo na primeira reunião com a Autarquia Federal, a continuidade do processo de regularização fundiária. Nesses casos, segundo o servidor, os procedimentos costumam ser arquivados, restando apenas, eventualmente, a ata da reunião. Vale dizer, não há qualquer registro público sistematizado da recusa dos quilombolas. Ainda, de acordo com o relato, muitos processos são abertos com o objetivo de acesso a outras políticas públicas⁴⁴³, e não necessariamente com interesse na titulação coletiva, nos moldes do Decreto nº 4.887/2003. No entanto, a interpretação dominante no Estado tende a assumir que toda abertura de processo implica adesão à regularização territorial coletiva, o que tem gerado impasses recorrentes.

O servidor e antropólogo chama atenção para o que identifica como um “mito da coletividade quilombola” presente tanto na dinâmica institucional da política pública fundiária

⁴⁴² A escolha deste servidor como fonte qualificada se deu porque, após orientação de servidores do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), dirigi minhas perguntas à Coordenação Quilombola do Incra (coordenacao.quilombolas@incra.gov.br), recebendo, em setembro de 2024, resposta detalhada de Roberto Alves de Almeida - Antropólogo e então Chefe da Divisão de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas. Posteriormente, com sua mudança de setor, fui orientada a contatá-lo novamente, dada sua longa experiência, inclusive como primeiro servidor a sistematizar em planilha os títulos quilombolas por ente federativo. A partir de então, passei a solicitar informações ao INCRA via plataforma GOV.BR, contando com sua colaboração para esclarecer pontos específicos e encaminhar perguntas a outros órgãos.

⁴⁴³ A título de exemplo: Cadastro de famílias quilombolas no Cadastro Único para Programas Sociais; Minha Casa, Minha Vida - Rural (Lei nº 14.620/2023); Programa Luz para Todos; Programa Cisternas; Educação Escolar Quilombola; Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (Portaria MS nº 992/2009); Acesso de povos tradicionais ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dentre outros.

quanto em parte da produção acadêmica. Segundo sua análise, embora existam comunidades organizadas de forma estritamente coletiva - que correspondem ao modelo de território tradicional consagrado pelo Decreto que “Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos” -, há uma multiplicidade de experiências quilombolas que não se encaixam nesse paradigma. Algumas comunidades vivem lógicas fundiárias com forte individualização, mais próximas da agricultura familiar, enquanto outras ocupam zonas intermediárias, com práticas híbridas e arranjos diversos. Então, a concepção institucional - e de alguns setores da academia - de que todas as comunidades quilombolas vivem coletivamente revela-se, na verdade, uma visão parcial da realidade.

No entanto, continua o servidor, a política de regularização fundiária foi estruturada para atender apenas uma parte desse espectro, desconsiderando comunidades que, embora se autodeclarem como quilombolas, não adotam ou não desejam adotar o regime de propriedade coletiva pró-indiviso. Como resultado, muitas dessas comunidades permanecem em um limbo jurídico e administrativo: não se encaixam no modelo institucionalizado, mas tampouco são contempladas por outras formas de regularização fundiária.

De acordo com o servidor, isso já gerou muita discussão dentro do INCRA. Ele identifica um apego ao mito da propriedade quilombola como se todas as comunidades fossem iguais, com a mesma perspectiva territorial coletiva. Isso porque, explica, o Decreto se baseou em uma definição produzida pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), pela academia, que focou nas comunidades tradicionais coletivas mais “fechadas”. Antigamente, eram essas que eram pesquisadas; o foco era nelas. Avalia que houve pouca valorização ou proposição de pesquisar outras formas de organização territorial. Ou, quando se pesquisa comunidades que têm outra perspectiva de território, essas acabam nem sendo reconhecidas como tradicionais. Isso acaba sendo prejudicial.

Completa que a política quilombola, tal como está estruturada, atinge talvez 50% - ou muito menos - das comunidades que poderiam ser contempladas, se houvesse espaço para outras formas: território coletivo, semicoletivo, individual e outras possibilidades. Se a política fosse pensada considerando essa diversidade, outras soluções poderiam emergir. Mas não é. Ela é baseada no mito do quilombola coletivo tradicional - algo que, na prática, não é comum. Muitas comunidades quilombolas não têm nenhuma relação com coletividade.

Na percepção do servidor, observa-se uma tendência do Estado e de lideranças do movimento social de forçar o enquadramento dessas comunidades no modelo fundiário coletivo, ainda que, em muitos casos, elas não apresentem perfil adequado para tal. Desse modo,

comunidades são reconhecidas e tituladas como coletivas, independentemente de suas especificidades internas e de eventuais diferenças em relação ao modelo jurídico concebido pela política pública.

Segundo ele, esse tema daria uma aula inteira. Não há muita bibliografia sobre isso. O entendimento que apresenta vem da experiência pessoal, de ter morado em uma comunidade negra que não se encaixa em nada na visão da academia ou do governo. A partir de suas experiências, argumenta que o mundo camponês é diverso. Assim como as comunidades tradicionais têm múltiplas perspectivas territoriais, mas só algumas se encaixam na política de regularização - apenas aquelas que correspondem ao modelo oficial coletivo. E é por isso que muitas desistem. Porque, quando se apresenta a proposta de território coletivo com todas as condicionantes - como a impossibilidade de vender ou de fazer outras coisas -, elas dizem: “Não, a gente não quer isso. A gente quer a nossa terra, o lote individual, como na agricultura familiar”. Mas o Estado não está preparado para atender essas demandas.

Embora, teoricamente, possam entrar na regularização fundiária convencional, o fato de terem sido identificadas como quilombolas e possuírem certidão da FCP as impede. O Estado não as considera aptas para os programas regulares de acesso à terra. Assim, ficam em uma espécie de vazio institucional fundiário: nem são reconhecidas dentro da política quilombola, nem fora dela.

Segundo o servidor, esse apego ao modelo idealizado - esse “modelinho bonitinho”, que quase não existe na realidade - acaba, como consequência, por forçar a adoção do modo coletivo em contextos nos quais ele não se aplica, o que gera problemas. Ele relata que já houve caso de titulação de território que, após concluída, resultou na divisão informal de lotes, com cercas sendo erguidas - não nos registros cartoriais, porque o Decreto nº 4.887/2003 não permite, mas no mundo real. Aqueles que defendem o modelo coletivo acabam denunciando essas divisões à autarquia fundiária e às secretarias com atribuições fundiárias, gerando conflitos internos permanentes dentro de territórios já titulados. Isso porque, no fundo, essas comunidades não se encaixavam no modelo proposto pela política pública, que é bastante limitador⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ A partir da fala do servidor, que relata a existência de conflitos após a titulação coletiva, esta pesquisadora formulou, via Plataforma GOV.BR (Protocolo nº 21210.005199/2025-23), as seguintes perguntas à Câmara Nacional de Conciliação Agrária (CCA) do INCRA: se a CCA acompanha - e de que forma - os conflitos internos em comunidades quilombolas após a titulação, especialmente no que se refere à divisão interna de terras; se possui registro do número desses conflitos e, em caso positivo, quantos; e quais estratégias o INCRA adota para solucioná-los. Em síntese, a **CCA respondeu que não dispõe de dados sistematizados sobre conflitos incidentes em territórios quilombolas**, informando que “**atua de forma conjunta com a Diretoria de Territórios Quilombolas em situações de conflitos em áreas quilombolas**”. Por sua vez, a **Diretoria de Territórios Quilombolas, por intermédio da Coordenação-Geral de Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas - DQT, informou: ‘Esta Coordenação-Geral vem informar que não dispõe de dados sistematizados sobre conflitos incidentes em Territórios Quilombolas**. Situações de conflito envolvendo Comunidades Quilombolas

O servidor concluiu, apontando que esses são apenas alguns dos problemas gerados por uma política de regularização fundiária que parte de um modelo idealizado - um “mito” de coletividade que, segundo ele, raramente se sustenta na prática. Ainda de acordo com o antropólogo e servidor, há pouca ou nenhuma produção acadêmica que confronte diretamente esse modelo, pois, em suas palavras, existe um receio generalizado de questionar os paradigmas consolidados no campo acadêmico. Por isso, afirma desconhecer qualquer discussão teórica mais aprofundada sobre as contradições da titulação coletiva imposta.

Importa destacar, como conclusão deste subtópico, que as críticas desenvolvidas - seja com base nas respostas oficiais do INCRA, nas falas de servidores públicos ou nas escolhas dos trabalhos acadêmicos referenciados - não configuram oposição à propriedade coletiva como forma legítima de apropriação fundiária quilombola. Ao contrário, reconhece-se que, em muitos contextos, a coletividade constitui um mecanismo eficaz de proteção territorial frente a pressões externas, como se analisou no subtópico 2.3, a partir do caso da Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia, ou mesmo diante das dinâmicas fundiárias concentradoras do modelo agroexportador brasileiro. O núcleo da crítica está na imposição, por parte do Estado brasileiro, de um modelo único de propriedade coletiva, que desconsidera a pluralidade de arranjos fundiários internos, as práticas locais de posse - inclusive retomadas de áreas - e os diferentes interesses que coexistem no interior das comunidades quilombolas. Não se trata, portanto, de rejeitar a coletividade como princípio jurídico e pauta política, mas de criticar sua imposição normativa.

Nesse sentido, a crítica de Elinor Ostrom (2008) à ideia da “Tragedy of the Commons” oferece uma contribuição teórica relevante para repensar essa imposição de uniformidade fundiária⁴⁴⁵. Diferentemente da perspectiva de Garrett Hardin, que via a coletividade como fadada ao colapso em razão do uso individualista dos bens comuns, Ostrom demonstrou, com base em evidências empíricas, que diversas comunidades ao redor do mundo foram capazes de gerir de forma autônoma seus recursos coletivos, a partir de regras localmente construídas, mecanismos próprios de monitoramento e formas endógenas de resolução de conflitos. A autora

reportadas ao Incra são usualmente monitoradas e/ou mediadas conjuntamente pelas Divisões de Territórios Quilombolas das Superintendências Regionais com as respectivas Câmaras de Conciliação Agrárias. Sobre os demais questionamentos pontuados pelo cidadão requerente, cabe informar que as comunidades quilombolas gozam de autonomia para promover a gestão de seus territórios, de acordo com os princípios da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho e dentro dos parâmetros previstos no Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, que estipula, em seu Artigo 17, que a titulação de suas terras deve ser promovida de forma coletiva e pró-indivisa”.

⁴⁴⁵ OSTROM, Elinor. **Tragedy of the commons**. In: PALGRAVE MACMILLAN (ed.). **The new Palgrave dictionary of economics**. 2. ed. Palgrave Macmillan, 2008. Disponível em: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PHS542/Ostrom%20-%202008%20-%20Tragedy%20of%20the%20Commons.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.

ênfatiza que a governança dos bens comuns não exige, necessariamente, a intervenção estatal nem a privatização, mas sim instituições comunitárias adaptadas a cada contexto social específico.

Essa perspectiva é especialmente relevante para o contexto das comunidades quilombolas, pois revela os riscos de se impor, externamente, um único modelo de propriedade coletiva, sem considerar as formas próprias de uso e regulação da terra, a negociação interna dos limites e das regras de apropriação, bem como os processos de reocupação - os quais, vale lembrar, não estão sujeitos a exigência de marco temporal. Tais reflexões também permitem problematizar a romantização, ainda recorrente em discursos institucionais e acadêmicos, de que os territórios quilombolas seriam espaços de coesão e harmonia étnica e cultural. A experiência empírica mostra que a existência de conflitos internos, disputas por recursos e tensões políticas revela que o “coletivo quilombola” não constitui um bloco homogêneo, mas sim um campo social e fundiário complexo, no qual a identificação étnica para pleitear políticas públicas convive com ausência de consenso, diferenças de opinião e planejamentos e desigualdades internas.

2.7. Conclusão do Capítulo 2:

Embora a propriedade privada frequentemente se apresente como obstáculo à titulação quilombola, o problema é estruturalmente mais complexo: envolve a precariedade dos registros imobiliários, a ausência de integração cadastral entre os entes federativos, a fragilidade de sistemas autodeclaratórios - como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), sujeitos a fraudes -, além de escolhas políticas e limitações orçamentárias da própria administração pública. Essa realidade ajuda a explicar os dados do Censo 2022, que identificou 1.330.186 quilombolas no Brasil, distribuídos em 24 estados e no Distrito Federal, mas com apenas 29,7% dos territórios oficialmente delimitados titulados - revelando que 70,3% permanecem pendentes de regularização fundiária, mesmo após o julgamento da ADI nº 3.239/DF pelo Supremo Tribunal Federal.

Partindo desse contexto, o capítulo buscou compreender criticamente as razões e consequências da adoção da propriedade coletiva como modelo jurídico dominante para a titulação fundiária quilombola no Brasil. Embora Constituições como as da Nicarágua (1987, reformada em 1995), Colômbia (1991) e Equador (1998) tenham previsto expressamente o regime jurídico coletivo para comunidades negras, no Brasil essa opção foi construída infraconstitucionalmente e por vias interpretativas acadêmicas.

Assim, embora a Constituição de 1988 não tenha explicitado a forma jurídica da “propriedade definitiva” dos quilombolas, a política pública consolidou-se a partir de interpretações normativas e antropológicas que assumiram a coletividade como regra absoluta e necessária à preservação do patrimônio cultural brasileiro. Essa construção, no entanto, desconsiderou a complexidade dos arranjos territoriais quilombolas e suas práticas locais, homogeneizando experiências que, na realidade, são plurais e heterogêneas.

Como analisado no subtópico **2.1**, a redação adotada pela Assembleia Constituinte - substituindo “comunidades negras remanescentes dos quilombos” por “aos remanescentes das comunidades dos quilombos” - alimentou debates no Supremo Tribunal Federal sobre se a titulação deveria ocorrer em favor de indivíduos quilombolas ou da comunidade como um todo. Esse debate culminou no reconhecimento da propriedade quilombola como imprescritível, impenhorável e inalienável, atributos que a distanciam das categorias tradicionais do Direito Civil, inclusive do condomínio geral.

Observou-se que a imposição da coletividade como única forma de titularidade - como revelam os casos da **Ilha da Marambaia (2022)**, **de Alcântara (2022)** e outros analisados no Sistema Interamericano de Direitos Humanos - tem operado como mecanismo de proteção contra investidas externas, de particulares ou do próprio Estado, buscando evitar estratégias possessórias que fragilizem os direitos territoriais quilombolas. Embora relevante, essa função protetiva revela-se limitada diante da complexidade interna das comunidades: a propriedade coletiva não regula adequadamente aspectos próprios da propriedade individual, como sucessão, capitalização, alienação, constituição de garantias (assegurar empréstimos ou financiamentos) e disputas internas dentro dos quilombos. As decisões sobre a destinação econômica da terra tornam-se particularmente controversas - como nos exemplos em que a comunidade ou seus membros decidem arrendar coletivamente o território para monocultivo, pastagem ou geração de energia e viver dos rendimentos, escolha que suscita debate sobre a adequação da propriedade coletiva a realidades socioeconômicas diversas.

Oportuno observar, ainda, que os casos levados ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos evidenciam que a violência fundiária contra quilombolas persiste independentemente do caráter público ou privado da terra em disputa, o que reforça a necessidade de compreender a complexidade dos conflitos e a insuficiência de soluções que se restrinjam à imposição da titularidade coletiva.

No âmbito jurídico, o acórdão da ADI nº 3.239/DF, embora tenha reconhecido a titulação quilombola como direito fundamental autoaplicável, revela caráter programático, pois sua efetividade depende da ação estatal: destinação de terras públicas, indenização de

benfeitorias sobre terra pública e desapropriação de terras privadas. Assim, a decisão judicial, longe de resolver definitivamente a questão, reafirma a dependência entre os direitos territoriais quilombolas e a atuação política, administrativa e orçamentária do Estado.

Reconhecer essa limitação não implica defender automaticamente a propriedade individual como solução para os quilombolas, mas exige considerar que, se essa for a forma organizativa mais adequada à realidade local, a comunidade deve ter legitimidade para escolhê-la. Como demonstra Elinor Ostrom (2008), **o êxito de arranjos comunitários depende menos da forma de propriedade formal - privada, pública ou coletiva/comum - e mais da capacidade dos próprios usuários de criarem instituições adaptadas às suas necessidades e condições locais**. Ostrom critica, precisamente, a presunção de que apenas o Estado pode gerir bens comuns, mostrando que comunidades dotadas de autonomia, baixos custos de comunicação e regras legitimamente compartilhadas frequentemente conseguem superar dilemas coletivos de forma eficaz e sustentável. À luz desse argumento, a imposição estatal de um único modelo jurídico - como o da propriedade coletiva obrigatória - revela-se insuficiente para lidar com a heterogeneidade fundiária quilombola e ignora sua possível capacidade de autogovernança. Por isso, devem ser fomentadas soluções institucionais que dialoguem com a diversidade concreta dos territórios quilombolas no Brasil.

O debate proposto por Ostrom também nos provoca a repensar o papel das políticas identitárias no contexto fundiário brasileiro. Talvez sua adoção seja necessária, mas sempre com criticidade e plena consciência de seus custos. Em um cenário de profunda desigualdade e ausência de acesso a direitos como terra e moradia, a identidade pode funcionar como instrumento político indispensável. No entanto, é preciso atentar-se aos efeitos que surgem quando o Estado transforma a identidade em critério fixo e romantizado para definir quem tem ou não direito à terra.

Por fim, ainda que a Constituição e o STF reconheçam a contribuição histórico-cultural das comunidades quilombolas para a formação da identidade nacional - argumento central no julgamento da ADI nº 3.239/DF -, veremos no **Capítulo 3** que, no plano institucional, as políticas públicas voltadas a essas comunidades nem sempre se alinham a esse reconhecimento, seguindo lógicas próprias e diferenciadas. Isso evidencia que ainda não há uma dogmática consolidada sobre os direitos proprietários quilombolas no campo jurídico, sendo certo que sua compreensão segue em processo de construção.

3. A MOBILIZAÇÃO DA MÁQUINA PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS QUILOMBOS: PORMENORES E DESAFIOS

“Procurando-se, sempre, o enfoque chamado erudito, esquecem-se de que a apresentação de um esquema interpretativo sem a projeção das contradições estruturais da realidade significa cair-se em uma visão organicista em que tudo se ajusta porque essas contradições, nos seus diversos níveis, são descartadas para estabelecer-se a harmonia do modelo metodológico” (Clóvis Moura).

A compreensão da política de titulação dos territórios quilombolas exige não apenas a análise das razões históricas e da interpretação constitucional vigente, mas também um exame atento dos aspectos práticos que condicionam sua efetivação.

Neste terceiro e último capítulo, busca-se detalhar o “caminho da titulação quilombola”, evidenciando não apenas as razões concretas que explicam sua lentidão, mas também as contradições institucionais e dificuldades estruturais que persistem, apesar do reconhecimento constitucional e normativo.

Serão examinadas as principais zonas de tensão da governança fundiária - em especial aquelas decorrentes da sobreposição dos territórios reivindicados pelas comunidades quilombolas a terras privadas ou a áreas públicas já ocupadas -, bem como decisões judiciais que exemplificam os impasses e desafios dessa política.

No voto prevaiente da Ministra Rosa Weber no julgamento da ADI nº 3.239/DF, destacou-se que “somente pode ser aperfeiçoado um **sistema em funcionamento**. A imperfeição dos resultados alcançados por uma política pública - sob prisma outro que não o de sua constitucionalidade - **requer ajuste e aperfeiçoamento, em absoluto a sua paralisação**” (grifo nosso)⁴⁴⁶. Esse entendimento é um ponto de partida para compreender os

⁴⁴⁶ Veja Inteiro Teor do Acórdão da ADI nº 3.239/DF - Página 137 e 138.

limites estruturais e institucionais da política de titulação quilombola, que precisa ser aprimorada sem ser paralisada.

Com base nessa premissa, importa situar a política de titulação quilombola no contexto concreto de sua execução, marcado por entraves que exigem ajustes para garantir o direito fundamental à propriedade definitiva quilombola.

A concretização dessa política ocorre em um ambiente de fragilidade da governança fundiária no Brasil. Sparovek et al. (2019)⁴⁴⁷, em estudo intitulado *Who Owns Brazilian Lands*, identificaram que, **dos 8,5 milhões de km² do território nacional, 36,1% do território nacional correspondem a terras públicas, 44,2% a terras privadas e 16,6% a áreas sem registro ou titularidade conhecida**. Umbelino de Oliveira (2020, p. 12), a partir de dados do INCRA de 2014, destacou a existência de **159,2 milhões de hectares em estoque de terras públicas**, questionando a própria posição do Estado diante dessa realidade.

Esse quadro fundiário se agrava diante do dado alarmante de que, segundo Sparovek et al. (2019), as **sobreposições entre diferentes categorias de posse e propriedade alcançam 50% do território oficialmente registrado no Brasil** - diagnóstico confirmado por auditorias recentes do Tribunal de Contas da União (TCU, 2024)⁴⁴⁸, que há mais de uma década identifica falhas estruturais na governança fundiária. Essa situação compromete a própria capacidade do Estado de saber **quem ocupa e como ocupa as terras**, e é agravada pela ausência de integração entre registros imobiliários e diversos cadastros administrativos - como os do INCRA (SNCR e SIGEF), Receita Federal (CAFIR), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e órgãos ambientais estaduais (CAR)⁴⁴⁹.

O TCU reconheceu, ainda, que o governo federal desconhece a titularidade de uma parcela significativa do território nacional⁴⁵⁰ e que o Brasil não dispõe de uma base fundiária

⁴⁴⁷ Veja estudo em: SPAROVEK, Gerd; REYDON, Bastiaan Philip; PINTO, Luís Fernando Guedes; FARIA, Vinicius; FREITAS, Flavio Luiz Mazzaro de; AZEVEDO-RAMOS, Claudia; GARDNER, Toby; HAMAMURA, Caio; RAJÃO, Raoni; CERIGNONI, Felipe; SIQUEIRA, Gabriel Pansani; CARVALHO, Tomás; ALENCAR, Ane; RIBEIRO, Vivian. *Who Owns Brazilian Lands? Land Use Policy*, v. 87, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104062>. Acesso em: 16 jul. 2025.

⁴⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Governança territorial e fundiária**. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/governanca_territorial_e_fundiaria.html. Acesso em: 16 jul. 2025.

⁴⁴⁹ Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Cadastro Ambiental Rural (CAR).

⁴⁵⁰ “Tais constatações foram corroboradas pelo estudo publicado em 2019 na revista científica *Land Use Policy* por um grupo de pesquisadores brasileiros e estrangeiros. Segundo os autores, em 2018 **o Estado brasileiro não sabia quem era o proprietário de grande parte do território nacional**. A área conhecida como “**terra de ninguém**” ocupava **141 milhões dos 850 milhões de hectares do país**. A estimativa era que as terras privadas ocupassem 44,2%; as terras públicas, 36,1%; as redes de transporte, áreas urbanas e corpos d’água, 3,1% do território nacional; e as áreas não registradas, 16,6% do país” (TCU, 2024. Grifo nosso).

unificada e confiável, com dados precisos sobre propriedades públicas e privadas⁴⁵¹. Persistem problemas como a desarticulação entre órgãos de diferentes entes federativos com atribuições fundiárias⁴⁵², a fragmentação normativa⁴⁵³, a ausência de planejamento estratégico de longo prazo e a ineficiência dos sistemas de gestão e supervisão fundiária⁴⁵⁴, inclusive no âmbito do INCRA⁴⁵⁵. Embora ferramentas como a Plataforma de Governança Territorial (PGT)⁴⁵⁶ e o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter)⁴⁵⁷ representem avanços, o TCU destaca que a governança fundiária permanece entre os temas de “alto risco” da Administração Pública Federal, comprometendo a execução de políticas públicas e favorecendo práticas ilegais como a grilagem de terras⁴⁵⁸.

Esse cenário amplia a insegurança jurídica, fragiliza a gestão das terras públicas e impõe entraves estruturais à execução de políticas públicas e ao enfrentamento da grilagem⁴⁵⁹.

⁴⁵¹ “O Brasil não dispõe de uma base fundiária unificada, que apresente informações dos registros e dos responsáveis por cada parcela de terra de todo o território nacional” (TCU, 2024. Grifo nosso).

⁴⁵² “Pluralidade de instituições governamentais que atuam de forma não integrada e sem clara delimitação de funções” (TCU, 2024).

⁴⁵³ “As principais deficiências relacionadas à governança de solos e da malha fundiária nacional, consistem em: **grande quantidade de normas e falta de sistematização da legislação** sobre ocupação e uso sustentável do solo e da água” (TCU, 2024. Grifo nosso).

⁴⁵⁴ “**Ausência de planejamento estratégico das políticas, integrado e de longo prazo, evidenciando baixa articulação entre as várias instituições envolvidas**” (TCU, 2024. Grifo nosso).

⁴⁵⁵ “Em 2022, considerando o contexto de muitos problemas nos sistemas de informação do Incra, com importantes acórdãos direcionados à autarquia, o TCU auditou a estrutura e as práticas de governança e gestão na área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do Incra e, embora tenha encontrado um cenário diferente, com uma transformação digital em andamento na instituição, o Tribunal apontou as seguintes fragilidades: comunicação interna com falhas na divulgação dos novos serviços digitais; governança de dados inexistente; plano de gestão de continuidade de serviços ainda não formalizado; e área de TIC com risco de continuidade dos projetos por falta de pessoal” (TCU, 2024).

⁴⁵⁶ “No âmbito do Incra, a principal ação estruturante para cumprir os acórdãos do TCU foi o desenvolvimento da Plataforma de Governança Territorial (PGT), responsável pela disponibilização de serviços on-line do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e da regularização fundiária. Ainda que não esteja completamente finalizada, a PGT deu agilidade aos processos, principalmente os de titulação” (TCU, 2024).

⁴⁵⁷ “Destaca-se, também, a implementação do **Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter)**, ferramenta de gestão pública que integra o fluxo dinâmico de dados produzidos pelos serviços de registros públicos (cartórios) e o fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos (prefeituras) e rurais (Incra), produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios a um banco de dados espacial. **O Sinter está em produção desde 2022 e, atualmente, integra dados de 20% dos municípios (1.161) com cadastro georreferenciado**” (TCU, 2024. Grifo nosso).

⁴⁵⁸ Sobre grilagem de terras, veja o texto de apresentação deste **capítulo 2. “O desconhecimento da malha fundiária nacional favorece a grilagem de terras** (apropriação ilícita de terras por meio de documentos falsos), impede a boa gestão das terras públicas e a execução de políticas públicas, e impacta o gasto público e o exercício de direitos de inúmeras pessoas. O Brasil não dispõe de uma base fundiária unificada, que apresente informações dos registros e dos responsáveis por cada parcela de terra de todo o território nacional” (TCU, 2024).

⁴⁵⁹ Sobre o tema “**Registro de imóveis**” e “**Sistemas Cadastrais Rurais**” de forma mais detalhada, recomenda-se a leitura do **Capítulo III – Riscos de fraude e corrupção no sistema de administração de terras**, disponível em: STASSART, J.; TORSIANO, R.; CARDOSO, D.; COLLAÇO, F. M. de A.; MORGADO, R. (coord.). **Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras**. Brasília: Transparência Internacional - Brasil, 2021. E-book. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/governanca-fundiaria-fragil-fraude-e-corrupcao-um-terreno-fertil-para-a-grilagem-de-terras/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

Não se trata, contudo, de uma constatação isolada da literatura especializada: avaliações institucionais de alcance internacional também corroboram esse diagnóstico. As fragilidades da governança fundiária brasileira não constituem um diagnóstico restrito à literatura acadêmica ou a órgãos de controle interno. O Banco Mundial, em relatório de 2014 sobre a governança de terra no Brasil (*Brazil Land Governance Assessment*)⁴⁶⁰, identificou seis áreas centrais de fragilidade: **(i)** a persistência de vastas áreas de terras devolutas, cuja indefinição favorece a apropriação privada irregular; **(ii)** as limitações dos cartórios, que operam como concessões privadas e produzem registros muitas vezes incompletos, desatualizados e sem georreferenciamento; **(iii)** a ausência de um cadastro oficial e integrado de terras públicas e privadas, o que impede a administração estatal de dispor de um inventário confiável; **(iv)** os baixos níveis de tributação imobiliária, tanto urbana quanto rural, decorrentes de cadastros frágeis e autodeclaratórios; **(v)** a desconexão entre oferta de terras urbanas, planejamento e regularização fundiária, em contraste com a crescente demanda por habitação; e **(vi)** a governança negligente nas grandes aquisições de terras e na gestão florestal, frequentemente marcada por conflitos prolongados e salvaguardas frágeis⁴⁶¹. Produzido a partir de painéis de especialistas brasileiros e publicado sob coordenação do Banco Mundial, o documento evidencia que a fragmentação cadastral, a baixa confiabilidade registral e a falta de integração institucional constituem fraquezas estruturais amplamente reconhecidas da governança fundiária no país.

Esse cenário fundiário impacta diretamente povos e comunidades tradicionais, tornando essas terras preferenciais para a ação de grileiros (ALMEIDA, 2008, p. 138). Esse ambiente se articula com dificuldades estruturais do sistema registral brasileiro, que obstaculizam a conversão de títulos administrativos em propriedades formalmente registradas. Como explica Marcelo Melo (2008, p. 11), “o principal problema registral enfrentado para o término da transferência ou reconhecimento da propriedade para o grupo é a ausência de base imobiliária (matrícula) em favor da União ou de outros entes políticos” - dificuldade já mencionada no subtópico 2.2, especialmente no que tange às titulações outrora feitas pela Fundação Cultural Palmares.

⁴⁶⁰ WORLD BANK. **Land Governance Assessment Framework: Implementation Manual**. Washington, DC: World Bank, 2012. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/281361468225893103>. Acesso em: 3 set. 2025

⁴⁶¹ No relatório **Brazil Land Governance Assessment** - cuja versão em português é intitulada Avaliação da Governança Fundiária no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2014) - o termo **salvaguardas frágeis** é empregado para designar mecanismos sociais, ambientais e jurídicos que, embora previstos formalmente, revelam-se insuficientes ou inconsistentes na prática, sobretudo nos casos de aquisição em larga escala de terras e na gestão florestal, nos quais se verificam conflitos prolongados, fiscalização deficiente e aplicação variável de padrões de proteção.

Esses problemas estruturais ajudam a explicar os dados mais recentes: o IBGE (2022, p. 19 e 21) identificou **495 Territórios Quilombolas oficialmente delimitados**, dos quais apenas 29,7% possuem títulos registrados, enquanto o restante segue em diferentes fases do processo. Apesar de apenas 0,4% do território nacional estar formalmente registrado como “Território Quilombola” (Sparovek et al., 2019), o próprio IBGE mapeou 5.972 localidades quilombolas, o que revela um descompasso entre presença territorial desses povos e o reconhecimento administrativo.

Essa assimetria é confirmada pelos dados oficiais do INCRA. Segundo o painel público do **Acervo Fundiário**⁴⁶², a autarquia administra diretamente cerca de **477,6 milhões de hectares**, distribuídos entre **assentamentos federais, áreas de reconhecimento**⁴⁶³, **certificações e convênios de regularização fundiária**. Desse total, os **Territórios Quilombolas** somam apenas **3.071.113,98 hectares**, o que representa **menos de 1% da área** sob gestão direta do INCRA. Cabe, contudo, uma ressalva importante: essa metragem corresponde às **áreas publicadas nos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID)**, não necessariamente às **áreas tituladas**. Conforme dados da própria autarquia, a titulação efetiva alcança apenas **1.148.711,06 hectares** em favor das comunidades quilombolas - o que equivale a aproximadamente **0,13% do território brasileiro**.

Embora se possa atribuir as dificuldades da titulação quilombola a governos de determinadas orientações políticas, já em 2013 - no primeiro mandato de Dilma Rousseff - a Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA (CNASI)⁴⁶⁴ denunciava a inoperância do governo brasileiro no reconhecimento dos territórios quilombolas, não obstante a existência de previsão normativa robusta (art. 68 do ADCT e Decreto nº 4.887/2003).

Essa recorrência histórica e contemporânea de entraves persiste apesar da interpretação constitucional ampliada da propriedade quilombola, consolidada no julgamento da ADI nº 3.239/DF (ver subtópico 2.4), em que o STF reconheceu suas múltiplas finalidades: reparação histórica, direito cultural fundamental, preservação do patrimônio cultural e moradia.

⁴⁶² INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Acervo Fundiário**: painel público de informações territoriais. 2025. Disponível em: <https://acervofundiario.incra.gov.br/acervo/acv.php>. Acesso em: 27 out. 2025.

⁴⁶³ Áreas de Reconhecimento (RESEX, FLONA, PROJETO ESTADUAL, PROJETO MUNICIPAL, FUNDO DE PASTO, REASSENTAMENTO DE BARRAGENS, RDS). O INCRA reconhece estas áreas viabilizando acesso das comunidades que ali vivem aos direitos básicos estabelecidos para o Programa de Reforma Agrária, não são áreas que estão sob jurisdição do INCRA.

⁴⁶⁴ CNASI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DOS SERVIDORES DO INCRA. Nota dos servidores do INCRA sobre a inoperância do governo brasileiro no reconhecimento dos territórios quilombolas. Comissão Pastoral da Terra, 15 ago. 2013. Disponível em: <https://cptnacional.org.br/2013/08/15/nota-dos-servidores-do-incra-sobre-a-inoperancia-do-governo-brasileiro-no-reconhecimento-dos-territorios-quilombolas/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

No entanto, como será detalhado no próximo tópico, a administração pública permanece demasiadamente morosa e fragmentada para atender a essas múltiplas dimensões - demonstrando que o alargamento hermenêutico promovido pelo STF ainda não se traduziu em efetividade nem no campo fundiário nem no campo da preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Em suma, apesar da interpretação constitucional generalizante dos arts. 68 do ADCT e 216, § 5º, da Constituição Federal, o aparato institucional revela-se fragmentado e lento, inviabilizando a plena concretização do direito quilombola, independentemente da finalidade a ser consolidada.

3.1. Convergência Constitucional, Distinção Real: Titulação Fundiária e Patrimônio Cultural (art. 68 do ADCT e art. 216, § 5º, CF)

Os artigos 215 e 216, § 5º, da Constituição Federal foram interpretados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em conjunto com o art. 68 do ADCT, com o objetivo de conferir maior proteção constitucional aos quilombolas. Essa interpretação ampliada pode ser exemplificada pelos seguintes trechos dos votos proferidos no julgamento da ADI nº 3.239/DF:

Além disso, por se tratar de direito que não se esgota na dimensão do direito real de propriedade, e sim de direito qualificado como direito cultural fundamental, a norma do art. 68 do ADCT deve ser interpretada em conjunto com a do art. 216, § 1º, da Constituição da República, que expressamente autoriza a desapropriação para a proteção do patrimônio cultural brasileiro⁴⁶⁵ (grifo nosso).

(...)

Diante dessa realidade, parece-me que o art. 68 do ADCT deve ser interpretado conjuntamente com os artigos 215 e 216 da Constituição, de modo a reconhecer que o propósito da Constituição foi preservar direitos fundamentais culturais dos povos tradicionais, bem como o direito da sociedade brasileira, como um todo, à sua pluralidade e diversidade cultural e à preservação do modo de vida dos povos que contribuíram para a sua constituição. Trata-se, portanto, de direito fundamental cultural ao qual se deve conferir a maior efetividade possível, em observância ao comando do art. 5º, § 1º, da Constituição (Grifo nosso)⁴⁶⁶.

(...)

Há ainda outro fundamento constitucional que confere legitimidade à desapropriação prevista pelo Decreto nº 4.887/03. Trata-se do princípio da solidariedade social, insculpido no art. 3º, I, da Lei Maior. Seu núcleo de sentido normativo justifica a repartição coletiva dos custos inerentes à garantia e à efetivação do direito das comunidades quilombolas à sua terra. **Não seria**

⁴⁶⁵ Trecho do voto-vista da Ministra Rosa Weber, página 136 - 137 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

⁴⁶⁶ Trecho do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, página 245 - 246 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

minimamente justo ou razoável que os encargos decorrentes da preservação do patrimônio cultural brasileiro (CRFB, arts. 215 e 216) recaíssem exclusivamente sobre os antigos proprietários dos territórios ocupados pelos grupos remanescentes dos quilombos (Grifo nosso)⁴⁶⁷.

Embora prevaleça a compreensão de que a titulação coletiva dos quilombolas constituiria forma de preservar o patrimônio cultural brasileiro⁴⁶⁸ (art. 216, § 5º)⁴⁶⁹, importa destacar que, no plano institucional, as políticas fundiária e cultural seguem trajetórias autônomas e não se confundem.

Após o reconhecimento constitucional, três órgãos federais desempenham papéis expressivos em relação às comunidades quilombolas: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsável pelo **processo de titulação dos territórios quilombolas contemporâneos** - com eventual participação do IPHAN como órgão interveniente; a Fundação Cultural Palmares (FCP), responsável pela **certificação quilombola**; e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), encarregado do **tombamento de documentos e sítios relacionados a reminiscências históricas de antigos quilombos**.

Embora, à semelhança do voto da Ministra Rosa Weber (veja subtópico 2.4), autores como Daniel Sarmiento (2023, p. 2244) defendam que o direito territorial quilombola se caracteriza como um “direito fundamental cultural”, no plano prático as políticas seguem trajetórias independentes e não se articulam operacionalmente.

Nesse contexto, cumpre examinar como essas instituições assumiram papéis distintos na execução das múltiplas dimensões da "propriedade definitiva" quilombola, sem que haja integração substancial entre elas, razão pela qual se buscou compreender diretamente a posição institucional de um desses órgãos. Em busca de esclarecimentos sobre essa interface, esta pesquisadora formulou consulta formal ao IPHAN, via plataforma GOV.BR⁴⁷⁰, nos seguintes termos:

Solicitou-se a relação de comunidades quilombolas cujos documentos e sítios tenham sido tombados conforme o art. 216, § 5º, da Constituição Federal, diante da ausência de tais informações públicas;
Indagou-se se o tombamento enseja algum tipo de indenização;

⁴⁶⁷ Trecho do voto do Ministro Fux, página 300 - 301 do inteiro Teor do acórdão da ADI 3.239/DF.

⁴⁶⁸ Veja subtópico 2.6.

⁴⁶⁹ Art. 216. **Constituem patrimônio cultural brasileiro** os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: § 5º **Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.**

⁴⁷⁰ **Processo nº 72020.000006/2025-16.**

Perguntou-se qual a diferença entre as atribuições do IPHAN, à luz do art. 216, § 5º, e as do INCRA, conforme o art. 68 do ADCT;
 Questionou-se se o IPHAN pode tombiar territórios ainda não titulados;
 E, por fim, solicitou-se esclarecimentos sobre o que exatamente costuma ser objeto de tombamento: paisagens naturais, documentos ou outros elementos presentes nos antigos quilombos.

A resposta do IPHAN revelou que o § 5º do art. 216 da Constituição Federal passou a ser objeto de discussões internas logo após sua promulgação, em 1988. Dez anos se passaram até que, em 1998, respaldado por parecer técnico que adotou uma **leitura predominantemente arqueológica** do dispositivo, o IPHAN realizou o **tombamento** do bem intitulado “**Quilombo do Ambrósio**”, um **sítio arqueológico desabitado** situado no município de **Ibiá/MG**, com fundamento no Decreto-lei nº 25/1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

Posteriormente, reconheceu-se a inadequação dessa perspectiva, que rejeitava a ressemantização do termo “quilombo” e, com isso, excluía da política pública a maior parte das comunidades quilombolas contemporâneas, ao adotar como marco temporal o ano de 1888, data da abolição da escravidão. Entre 1998 e 2023 - vinte e cinco anos - não foram realizados novos tombamentos com fundamento no § 5º do art. 216 da Constituição Federal, ainda que as discussões tenham prosseguido no âmbito interno do IPHAN, incluindo questionamentos sobre a adequação do Decreto-lei nº 25/1937 como instrumento jurídico capaz de implementar tal previsão constitucional.

Esse cenário só começou a se modificar em 2023, com a edição da **Portaria IPHAN nº 135/2023**, que passou a disciplinar um **procedimento específico para a proteção dos bens quilombolas como patrimônio cultural**. Desde então, **cinco processos foram instaurados, sem conclusão até a presente data**. Apesar disso, essas comunidades já são tratadas como “**acauteladas**” para fins de **licenciamento ambiental**⁴⁷¹, o que lhes confere certa proteção preventiva, ainda que distinta da formalização do tombamento. São elas:

⁴⁷¹ O **licenciamento ambiental** é obrigação legal **compartilhada entre entes federativos** e visa assegurar a sustentabilidade ambiental e cultural, considerando impactos sobre ecossistemas e sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais. A **participação do IPHAN é obrigatória quando houver bens culturais acautelados na Área de Influência Direta (AID)**, mediante solicitação do órgão ambiental licenciador (arts. 1º e 3º da IN IPHAN nº 01/2015 e Portaria Interministerial MMA/MJ/MC/MS nº 60/2015). Para mais detalhes, veja: BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Licenciamento ambiental**. Brasília, DF: IPHAN, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/patrimonio-cultural/licenciamento-ambiental>. Acesso em: 20 jul. 2025.

UF	Município	Nome atribuído	Enquadramento	Código SICG	Situação legal do bem	Número do processo “Q”	Ano de abertura	Data de abertura processo “Q”	Data do acautelamento (cadastro no SICG)
MS	Campo Grande ⁴⁷²	Comunidade Remanescente de Quilombo Eva Maria de Jesus/Tia Eva	I	MS-5002704-BI-SQ-00001	Acautelado	1	2024	23/08/2024	28/11/2024
MG	Patos de Minas	Quilombo de São Sebastião da Boassara	I	MG-3148004-BI-SQ-00001	Acautelado	2	2024	23/09/2024	02/12/2024
MG	Contagem	Comunidade de Quilombola dos Arturos	I	MG-3118601-BI-SQ-00001	Acautelado	3	2024	23/09/2024	03/12/2024
MA	Chapadinhá	Comunidade de Quilombola da Lagoa Amarela	I, II	MA-2103208-BI-SQ-00001	Acautelado	4	2024	27/09/2024	04/12/2024
BA	Rio de Contas	Quilombos de Barra do Brumado, Bananal e Riacho das Pedras	I, II	BA-2926707-BI-SQ-00001	Acautelado	5	2024	27/09/2024	06/12/2024

Assim, até o presente momento, as Comunidades Remanescente de Quilombo Eva Maria de Jesus/Tia Eva (Campo Grande/MS), Quilombo de São Sebastião da Boassara (Patos de Minas/MG), Comunidade Quilombola dos Arturos (Contagem/MG), Comunidade Quilombola da Lagoa Amarela (Chapadinha/MA) e Quilombos de Barra do Brumado, Bananal e Riacho das Pedras (Rio de Contas/BA) **encontram-se apenas na condição de acauteladas para efeitos de licenciamento ambiental, não estando formalmente declaradas tombadas com base no § 5º do art. 216 da Constituição Federal** e na Portaria IPHAN nº 135/2023.

Além desses esclarecimentos sobre a situação das comunidades acauteladas, o IPHAN detalhou aspectos institucionais relevantes acerca de suas competências e procedimentos. Informou que **não há qualquer indenização associada ao tombamento**, já que em **nenhum dos casos há alteração da propriedade dos bens tombados**; explicou que **suas atribuições diferem substancialmente das do INCRA**, pois enquanto este se dedica à **titulação de terras**, o IPHAN reconhece bens e lugares como **patrimônio cultural**; e esclareceu que a **titulação fundiária não constitui pré-requisito para a realização do tombamento**.

Em nova resposta formal encaminhada a esta pesquisadora, via plataforma GOV.BR⁴⁷³, o IPHAN acrescentou que sua competência decorre do art. 46, § 1º, da Lei nº 378/1937, que instituiu o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, **conferindo-lhe a responsabilidade pelo tombamento, conservação e enriquecimento do patrimônio cultural brasileiro**⁴⁷⁴. Segundo a autarquia, cabe a ela conduzir integralmente o processo de tombamento de documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, ainda que com eventual auxílio técnico da Fundação Cultural Palmares (FCP), a qual participa da instrução processual e da formulação normativa.

A resposta oficial também destacou a cooperação institucional entre IPHAN e FCP, prevista na própria Portaria IPHAN nº 135/2023, especialmente na **exigência da certidão de autodefinição emitida pela FCP** e nas previsões de comunicação e colaboração entre as entidades ao longo e após a conclusão do processo.

Por fim, ao ser questionado sobre **o que exatamente costuma ser tombado** no contexto quilombola, **o IPHAN afirmou que ainda não é possível apontar com precisão**, uma vez que

⁴⁷³ **Processo nº 72020.001631/2025-85.**

⁴⁷⁴ Em 13 de janeiro de 1937, foi criado, por meio da Lei nº 378, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), órgão vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública do governo Vargas. A data passou a ser reconhecida como o marco de origem do atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Vide: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - DPHAN (1946 - 1970)**. [S.d.]. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/52/diretoria-do-patrimonio-historico-e-artistico-nacional-dphan-1946-1970>. Acesso em: 27 out. 2025.

nenhum dos processos abertos com fundamento na Portaria IPHAN nº 135/2023 foi concluído até o momento. Contudo, a autarquia indicou as diretrizes da própria portaria, que em seu art. 3º prevê três hipóteses de bens sujeitos ao tombamento: (i) sítios ocupados com referências culturais; (ii) sítios desocupados com vestígios materiais relativos à memória quilombola; e (iii) documentos que façam referência à memória de comunidades quilombolas. Veja dispositivo abaixo:

I - Sítios ocupados por remanescentes das comunidades de quilombos detentores de referências culturais materiais ou imateriais, nos quais se produzem e reproduzem práticas culturais vigentes;

II - Sítios não ocupados por remanescentes das comunidades de quilombos que são detentores de vestígios materiais referentes à sua memória; e

III - documentos detentores de referências à memória de comunidades de quilombos.

§ 1º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, certificados pela Fundação Cultural Palmares, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 2º Entende-se por documento todo e qualquer registro ou suporte de informações que podem ser usadas com efeito comprobatório ou como referência, bem como análises ou estudos adicionais, contemplando gêneros escritos ou textuais, cartográficos, iconográficos, filmográficos, sonoros ou fonográficos, micrográficos, informáticos e tridimensionais.

§ 3º Entende-se por referências culturais, para fins dessa Portaria, conforme citado no inciso I, os sentidos e valores, de importância diferenciada, atribuídos aos diversos domínios e práticas da vida social (festas, saberes, modos de fazer, ofícios, lugares, formas de expressão, artes, narrativas orais, paisagens, elementos da natureza, edificações, objetos etc.) e que, por isso mesmo, constituem-se em marcos de identidade e memória para determinados grupos sociais.

Verifica-se, portanto, que tanto paisagens naturais quanto documentos, em diversos formatos, podem ser objeto de tombamento. O elemento central para compreender as possibilidades abertas pela Portaria IPHAN nº 135/2023 é o **conceito de “referência cultural”, que orienta os critérios de proteção e reconhecimento patrimonial.**

Sob essa perspectiva, e em consonância com o art. 216 da Constituição Federal, **são as próprias comunidades quilombolas que, ao identificarem suas referências culturais e locais de significado, determinam os sítios passíveis de tombamento.**

Importa também destacar que o texto constitucional não declarou tombados os “antigos quilombos”, mas sim “documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”, o que permite, hermenêuticamente, incluir comunidades contemporâneas nesse regime de proteção, desde que preenchidos os requisitos legais.

Apesar desse potencial interpretativo, a resposta oficial do IPHAN evidencia que, na prática institucional, a questão fundiária e a preservação histórico-cultural seguem trajetórias autônomas e não se comunicam. Ambas as dimensões - fundiária e cultural - revelam-se marcadas por morosidade e fragmentação, comprometendo a efetividade das múltiplas finalidades que a hermenêutica constitucional atribui à propriedade quilombola.

Em síntese, o reconhecimento do direito quilombola como direito fundamental cultural, nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, não se traduziu em maior efetividade prática para nenhuma das dimensões do direito de propriedade definitiva quilombola, seja no campo fundiário, seja no âmbito da proteção histórico-cultural.

Essa baixa efetividade, além de refletir a fragmentação entre as esferas fundiária e cultural, também se manifesta nas dificuldades da própria divisão de competências entre os entes federativos na titulação quilombola, questão que será examinada no próximo subtópico.

3.2. Atribuição Concorrente e Desafios Federativos na Titulação Quilombola

A demarcação de terras indígenas no Brasil está disciplinada nos arts. 20, XI, e 231 da Constituição Federal, os quais atribuem à União a competência exclusiva para demarcar, proteger e fazer respeitar as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas:

Art. 20. São **bens da União**: XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, **competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens**.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, **ressalvado relevante interesse público da União**, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (grifo nosso).

Essa centralização constitucional da competência foi regulamentada pelo Decreto nº 1.775/1996, que atribui à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (órgão federal de assistência ao índio) a responsabilidade pela instrução dos procedimentos demarcatórios, cabendo ao

Presidente da República a homologação final⁴⁷⁵. Ainda que a demarcação possa envolver, na prática, áreas incidentes sobre bens dos estados ou municípios, a condução do processo permanece exclusivamente federal. Em tais casos, admite-se a adoção de soluções alternativas - como doações, indenizações ou modelos de gestão compartilhada -, sem que isso afaste a competência da União.

Entretanto, a persistência de conflitos fundiários e a frequente judicialização das etapas de demarcação revelam os limites práticos do modelo centralizado. A complexidade dos interesses sobrepostos, os desafios orçamentários e a pressão política sobre os entes federativos dificultam a efetividade da política indigenista, mesmo diante de um arcabouço normativo aparentemente robusto.

Em contraste com o regime centralizado aplicável às terras indígenas, a titulação dos territórios quilombolas opera sob um arranjo jurídico de **atribuição concorrente**, nos termos do art. 3º do Decreto nº 4.887/2003:

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, **sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios** (grifo nosso).

Contudo, a previsão normativa não tem se traduzido em efetividade administrativa. Os dados mais recentes do INCRA⁴⁷⁶ revelam uma morosidade estrutural no avanço dos processos de regularização fundiária quilombola. Dos 1.937 procedimentos abertos, apenas 236 (12,2%) encontram-se na fase de elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID); outros 344 (17,8%) já tiveram o RTID publicado; e 10 (0,5%) foram excepcionados dessa etapa⁴⁷⁷. Em outras palavras, **mais de dois terços dos processos (69,6%) ainda não**

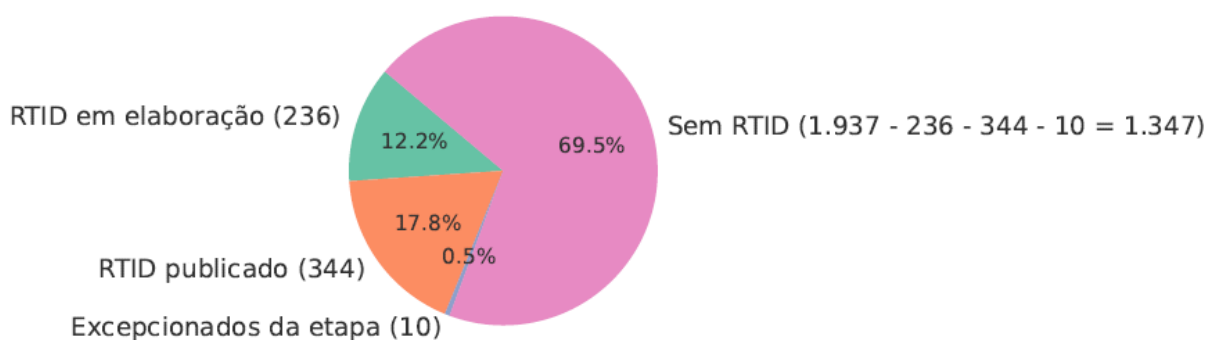
⁴⁷⁵ Para aprofundamento do tema, recomenda-se a análise dos seguintes precedentes: **BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3.388/RR**, Rel. Min. Roberto Barroso, julgamento em 23 out. 2013, Plenário. **Informativo STF nº 725**; bem como o **Tema 1.031 da Repercussão Geral**, julgado no **Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC**, que discute a aplicação da teoria do indigenato e outros aspectos jurídicos das terras indígenas.

⁴⁷⁶ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Quilombolas**. Brasília: INCRA, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/quilombolas>. Acesso em: 26 jul. 2025.

⁴⁷⁷ De acordo com resposta enviada por e-mail pela Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA, em 5 de setembro de 2024, **a dispensa da elaboração do RTID ocorreu em três hipóteses distintas: (i) nos territórios já titulados anteriormente pela Fundação Cultural Palmares - Kalunga (GO), Conceição das Crioulas (PE), Castainho (PE) e Mocambo (SE) -, cujos títulos foram considerados inválidos, mas cuja identificação já havia sido realizada, permitindo o prosseguimento direto à etapa de decreto e desintrusão; (ii) nos casos de áreas públicas federais onde o INCRA já atuava antes da edição do Decreto nº 4.887/2003 - como Bela Aurora (PA), Paca e Aningal (PA) -, e cujos trabalhos técnicos estavam concluídos, tendo o processo sido finalizado sem a necessidade de adaptação ao novo rito normativo; e (iii) em territórios localizados**

atingiram sequer a fase inicial de identificação técnica do território, o que compromete o andamento de todas as etapas subsequentes.

Figura 1: Panorama da Identificação Técnica (RTID) nos Processos de Regularização Fundiária Quilombola

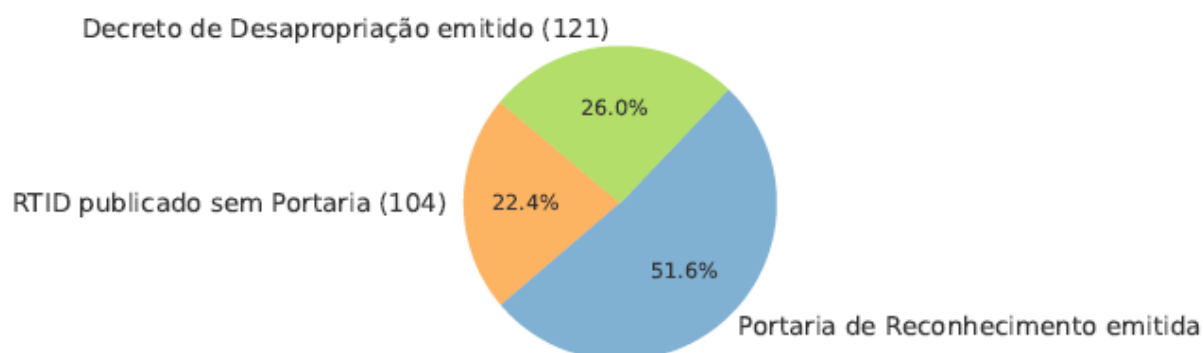


Fonte: Dados consolidados pelo INCRA, conforme extraído pela pesquisadora da base de 1.937 processos administrativos (2024).

Mesmo entre os processos que lograram avançar até a publicação do RTID, os dados indicam um **ritmo igualmente lento** nas fases posteriores. Das 344 identificações técnicas publicadas, apenas 240 (69,7%) resultaram na expedição da Portaria de Reconhecimento. A etapa seguinte - a edição do Decreto de Desapropriação por Interesse Social, necessário quando o território incide sobre domínio privado - foi concretizada em apenas 121 casos, o que equivale a 35,1% dos RTIDs publicados e a 50,4% das Portarias emitidas.

Figura 2: Etapas Subsequentes à Publicação do RTID nos Processos de Regularização Quilombola

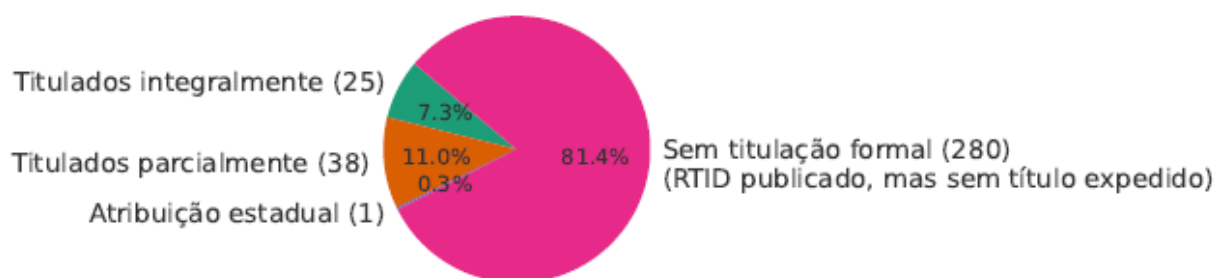
integralmente em terras públicas estaduais - Olhos D'Água dos Pires, Sítio Velho e Morrinhos (PI) -, cuja titulação foi realizada diretamente pela autarquia fundiária estadual (INTERPI), com base em legislação própria, que não exigia a etapa de RTID.



Fonte: INCRA, 2024. Elaboração da pesquisadora.

Por fim, os dados sobre a titulação efetiva evidenciam uma baixa taxa de conclusão: apenas 25 territórios (7,3%) foram titulados integralmente, 38 (11%) parcialmente, e um processo consta como de atribuição do Estado de Santa Catarina, totalizando **apenas 18,3% dos RTIDs publicados com algum grau de titulação formal**.

Figura 3: Titulação efetiva dos territórios quilombolas com RTID publicado



Fonte: INCRA. Dados consolidados a partir de 344 processos com RTID publicado. Elaboração da pesquisadora.

Até abril de 2025, os títulos emitidos no âmbito da política de regularização fundiária quilombola abrangem 1.162.002,0645 hectares, beneficiando 245 territórios, 396 comunidades e aproximadamente 24.250 famílias. A maior parte dessa área - 908.612,2033 hectares (equivalente a 78,23% do total) - foi titulada por governos estaduais. O Governo Federal, por meio de entidades e órgãos como INCRA, FCP e SPU, regularizou 231.394,0246 hectares; a titulação conjunta entre esferas federal e estadual totalizou 21.990,6882 hectares; e os municípios de Santarém (PA) e Morro Redondo (RS) emitiram títulos correspondentes a apenas 5,1484 hectares.

Essa expressiva participação dos estados, especialmente em termos de área titulada, contrasta com a baixa proporção de processos efetivamente concluídos no âmbito federal e reflete um claro descompasso federativo na implementação da política de titulação.

Compreender esse cenário exige atenção à própria dinâmica fundiária brasileira. Conforme discutido no subtópico **1.4**, a Constituição de 1891 transferiu as terras devolutas da União para os estados, à exceção daquelas indispensáveis à defesa nacional. Já os municípios, cuja competência se concentra predominantemente nas áreas urbanas, têm participação marginal na regularização de terras rurais - o que inclui, de modo quase generalizado, os territórios quilombolas, que em sua maioria estão localizados em zonas rurais.

A distribuição federativa do domínio fundiário pode ser sintetizada no quadro a seguir:

Tabela 6 – Competência fundiária por ente federativo

Ente federativo	Atua em	Exerce domínio sobre	Instrumentos principais	Fundamentação jurídica
União	Rural (e áreas urbanas federais)	Terras públicas federais	INCRA, SPU, Funai, FCP	CF/88: art. 20, II; art. 188, II; art. 231; art. 68 do ADCT; Lei nº 8.629/93; Lei nº 11.952/09; Decreto nº 4.887/03
Estados	Rural (eventualmente urbana)	Terras devolutas estaduais	Órgãos/entidades estaduais de terras	CF/88: art. 26, IV; Leis estaduais de terras; convênios com União
Municípios	Urbano	Áreas públicas municipais	Leis de uso e ocupação do solo, REURB	CF/88: art. 30, I e VIII; Lei nº 13.465/17 (REURB)
Distrito Federal	Urbano e rural	Terras distritais e federais	Terracap, Leis distritais, convênios com União	CF/88: art. 32, § 1º; Leis Distritais; Atuação conjunta com União (ex.: Terracap)

Fonte: elaboração própria com base na Constituição Federal de 1988 e legislação infraconstitucional.

A prevalência da titulação estadual decorre, sobretudo, da **disponibilidade de terras devolutas sob jurisdição dos estados**, o que lhes permite avançar no processo sem necessidade de desapropriação. **Ao atuarem sobre terras públicas, os governos estaduais evitam o ônus financeiro e jurídico da indenização de domínios privados, posses ou benfeitorias de boa-fé** - etapas que, como se verá adiante, são frequentemente morosas e custosas para a União⁴⁷⁸. Assim, a atuação estadual tende a ser mais célere e menos onerosa, contribuindo para a desproporção entre volume de área titulada e número de processos formalmente encerrados.

Embora a Constituição Federal autorize todos os entes federativos a promover desapropriação por interesse social⁴⁷⁹ - excetuada a desapropriação para fins de reforma agrária, de competência exclusiva da União -, a prática revela que os estados atuam majoritariamente sobre terras públicas, especialmente as devolutas sob sua jurisdição. Casos de desapropriação estadual de terras privadas para fins de titulação quilombola são raros.

Um exemplo emblemático é o do Estado do Pará, que figura como a unidade federativa com o maior número de territórios quilombolas oficialmente delimitados. Em 2002, foi pioneiro ao editar os Decretos de Desapropriação nº 5.273/02 e nº 5.382/02, com vistas à titulação de áreas ocupadas por comunidades quilombolas. Conforme registrado no voto do Ministro Cezar Peluso na ADI nº 3.239/DF⁴⁸⁰, trata-se do primeiro caso de desapropriação com essa finalidade realizado por um ente estadual. No entanto, conforme informações obtidas junto a servidores do INCRA no contexto desta pesquisa, os recursos financeiros utilizados foram oriundos da própria autarquia federal, o que reforça a concentração do ônus orçamentário sobre a União, mesmo em iniciativas formalmente protagonizadas por estados.

O Maranhão, segundo Estado com maior número de territórios quilombolas oficialmente delimitados, também prevê, em sua legislação, a possibilidade de desapropriação. A Lei nº 12.169/2023, que dispõe sobre a regularização de terras de domínio estadual, estabelece em seu art. 31:

Art. 31 - Incidindo o território tradicional reconhecido em imóvel com título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, **cabará ao ITERMA** adotar as medidas cabíveis visando assegurar o reconhecimento das terras, que **poderá se dar mediante instauração do procedimento de**

⁴⁷⁸ Sobre, veja subtópico 3.4. Decreto Declaratório de Interesse Social e os Desafios da Desintrusão em Territórios Quilombolas.

⁴⁷⁹ Acerca da possibilidade de desapropriação por interesse social por estados e municípios, ver: RE 482.452 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 15 mar. 2016; e RE 74.635, Rel. Min. Aliomar Baleeiro, Tribunal Pleno, julgado em 29 maio 1974.

⁴⁸⁰ Veja Inteiro Teor do Acórdão da ADI nº 3.239/DF, página 46.

desapropriação, indenização de posses e benfeitorias de boa-fé (grifo nosso).

Apesar da previsão legal, até a conclusão desta pesquisa, **não foi identificado nenhum caso de desapropriação efetivamente executada com recursos exclusivamente estaduais**. Isso indica que, na prática, a atuação dos estados restringe-se à regularização de terras públicas sob seu domínio, evitando os custos associados à aquisição onerosa de imóveis privados.

Dessa forma, a incidência majoritária de titulação por parte dos estados limita-se a contextos em que não há conflitos fundiários relevantes, nem necessidade de desapropriação. Em contrapartida, o INCRA - órgão federal responsável pela implementação da política de regularização - concentra os casos mais complexos, marcados por disputas fundiárias, sobreposição com Unidades de Conservação, ocupação de terceiros ou incidência sobre domínio privado. São essas situações que demandam processo desapropriatório e indenização, e que, por isso mesmo, esbarram com maior frequência em restrições orçamentárias e entraves administrativos.

É importante destacar que os estados, em regra, não atuam em áreas conflituosas não por ausência de conflito social, mas porque, na prática, não regularizam terras ocupadas por terceiros. Assim, mesmo que a comunidade quilombola esteja em disputa territorial com vizinhos ou ocupantes e posseiros, a atuação estadual não incide sobre essa área controversa. O procedimento de titulação estadual tende a se restringir à área efetivamente ocupada pela comunidade, o que evita enfrentamentos administrativos e judiciais. Em outras palavras, pode haver conflito territorial, mas, em regra, ele não é absorvido pelo processo de regularização fundiária conduzido pelo ente estadual. Por isso, a atuação dos estados costuma ser mais célere e menos onerosa. Já os casos que envolvem disputas mais acirradas, necessidade de desapropriação ou contestação administrativa e jurídica da área são, com frequência, encaminhados ao INCRA, que acaba sendo acionado para conduzir os processos mais onerosos e sensíveis.

Essa prática de distribuição informal de competências - que concentra nos estados os procedimentos mais simples e no INCRA os casos mais complexos - gera algumas distorções relevantes. Segundo Roberto Alves de Almeida, antropólogo e servidor do INCRA, a concentração de esforços institucionais nos territórios marcados por conflito - em geral, mais difíceis e onerosos - acaba gerando um efeito colateral relevante: “o INCRA, por vezes, não consegue fazer o fácil”. De acordo com ele, há situações em que comunidades que reivindicam o reconhecimento de seus territórios, mesmo sem a presença de conflitos abertos, acabam sendo

preteridas não apenas pelo INCRA, mas também por outros atores institucionais, como o Ministério Público Federal e os próprios movimentos sociais. Nessas circunstâncias, áreas que poderiam ser regularizadas com maior celeridade e menor custo permanecem, por vezes, paralisadas, até que a pressão social ou o surgimento de disputas fundiárias as torne mais visíveis para a administração pública.

Nesse arranjo, os estados frequentemente titulam apenas **frações** dos territórios reivindicados, deixando às comunidades quilombolas o encargo de pleitear o restante junto ao INCRA. O resultado é uma política marcada por titulações parciais, morosidade e desequilíbrio federativo. Na prática, a União é chamada a intervir nas situações mais onerosas e conflituosas, mas enfrenta severas restrições operacionais, especialmente decorrentes do contingenciamento orçamentário e dos limites estruturais da máquina pública federal. Esse aspecto - o papel do orçamento público federal na efetivação da titulação quilombola - será analisado nos subtópicos seguintes.

3.3. Orçamento e Execução Financeira do Poder Executivo para a Titulação Quilombola

Conforme exposto no subtópico 3.2, embora os entes estaduais tenham, em números absolutos, titulado mais áreas que o governo federal, o ônus financeiro mais elevado recai sobre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Consulta ao **Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União** confirma que a autarquia federal é, ano após ano, a principal executora da política de **Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas**, concentrando as etapas de maior custo e complexidade.

Para compreender a dimensão desse encargo, é útil compará-lo com a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Nessa modalidade, a indenização é paga por meio de **títulos da dívida agrária**, resgatáveis em até vinte anos, o que confere caráter sancionatório ao expropriado e está diretamente vinculada ao descumprimento da função social da propriedade. A Constituição, nesse caso, excepciona a regra geral de indenização em dinheiro, optando por uma recomposição postergada do patrimônio do desapropriado.

Na regularização fundiária quilombola, a lógica é distinta. A desapropriação não tem natureza sancionatória, pois não decorre da inobservância da função social da propriedade, mas do reconhecimento constitucional do direito à propriedade definitiva das comunidades quilombolas (art. 68 do ADCT). Por isso, quando há sobreposição de terras privadas a territórios quilombolas, a indenização deve ser **prévia, justa e paga em dinheiro**, nos termos do art. 5º, XXIV, da Constituição Federal:

XXIV - a lei estabelecerá o **procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição** (grifo nosso).

O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de comunidades quilombolas, é claro ao estabelecer a **obrigatoriedade de previsão orçamentária**. Dispõe o art. 23:

Art. 23. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas neste Decreto correrão à conta das **dotações orçamentárias** consignadas na **lei orçamentária anual** para tal finalidade, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento (grifo nosso).

Assim, os entes federativos têm a obrigação - e não a faculdade - de prever dotação orçamentária específica na **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, como condição para viabilizar a execução da política de titulação/regularização fundiária quilombola e garantir a efetividade do direito constitucional previsto no art. 68 do ADCT.

Todavia, a realidade mostra um cenário diferente: na prática, verifica-se um conjunto persistente de dificuldades de ordem financeira que comprometem o cumprimento dessa obrigação legal. Essa constatação se evidencia nos dados encaminhados pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), via plataforma GOV.BR⁴⁸¹. Segundo a pasta, a análise histórica do orçamento voltado às comunidades quilombolas é dificultada pelo fato de que, ao longo dos anos, o **Plano Plurianual (PPA)** passou por diversas reformulações metodológicas⁴⁸², alterando a forma como as políticas e programas são categorizados.

No PPA 2024-2027, a política quilombola aparece integrada à **Agenda Transversal de Igualdade Racial**, que contempla diversos objetivos, entre eles a regularização fundiária⁴⁸³. Na resposta encaminhada pelo MPO, esclarece-se que o **Programa “Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais”** tem por objetivo geral:

⁴⁸¹ **Processo** nº 03002.000673/2024-13.

⁴⁸² Os documentos relativos aos PPA's que estiveram em vigência entre 1991 e 2023 estão presentes no seguinte link: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/521929>

⁴⁸³ O relatório pode ser acessado por meio do link: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/agenda-transversal-igualdade-racial-pt.pdf>

Promover a governança fundiária, a reforma agrária, a regularização fundiária e o acesso à terra para agricultoras e agricultores familiares, assentadas e assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e povos e comunidades tradicionais, assegurando a função social da terra, a inclusão produtiva e o bem viver dessas populações.

Essa estrutura programática se reflete nos dados obtidos junto ao **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)**⁴⁸⁴, analisados para o período de 2000 a 2024⁴⁸⁵. As informações reforçam o motivo do título deste trabalho - *Terras Quilombolas: Dilemas da Governança Fundiária e Titulação Coletiva* -, pois revelam que, do ponto de vista financeiro, a **Ação Orçamentária 210Z - Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas** está alocada dentro do **Programa 1040 - Governança Fundiária**, compartilhando espaço e recursos com outras ações voltadas à regularização fundiária em sentido amplo.

No jargão do planejamento e orçamento público, o **Programa 1040 - Governança Fundiária** constitui a categoria mais abrangente do **Plano Plurianual (PPA)** e da **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Ele expressa um objetivo estratégico de governo no campo da política fundiária, como aprimorar a governança das terras no Brasil, promover a regularização de imóveis e garantir segurança jurídica à posse e à propriedade.

A **Ação 210Z** é, por sua vez, uma atividade ou projeto específico que executa parte desses objetivos. Em termos simplificados, o programa é a “caixa” da política pública, enquanto a ação representa a “tarefa” concreta que mobiliza recursos e gera resultados. Do ponto de vista prático, os recursos destinados à ação 210Z estão contabilizados e justificados dentro do **Programa 1040**, o que significa **que a justificativa política e técnica para gastar dinheiro com essa ação está diretamente vinculada às metas e indicadores do Programa de Governança Fundiária**.

Importa destacar que, no PPA 2024 - 2027, o **Programa 1040** abriga diversas ações, não apenas as voltadas à regularização quilombola, mas também à agenda fundiária federal como um todo. Essa configuração implica disputa orçamentária interna: a **ação 210Z** concorre

⁴⁸⁴ Em resposta à solicitação desta pesquisadora, via plataforma GOV.BR, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) disponibilizou planilha contendo consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Na ocasião, o MPO esclareceu que os dados apresentados não representam a totalidade dos recursos federais destinados às comunidades quilombolas, uma vez que não há obrigatoriedade de segmentar o orçamento, na fase de planejamento, nesse nível de detalhamento.

⁴⁸⁵ De acordo com resposta do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), o **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)** contém apenas dados orçamentários referentes ao período de 2000 a 2024. Quanto às informações de exercícios anteriores a 2000, O Ministério recomenda que a solicitação seja direcionada à **Secretaria do Tesouro Nacional (STN)**, do **Ministério da Fazenda (MF)**, responsável pela administração do **Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)**.

por recursos com outras demandas de regularização de terras, o que tende a limitar sua execução.

Em síntese, a ação 210Z não constitui um programa autônomo, mas uma iniciativa específica dentro de uma política mais ampla de governança e regularização fundiária. Essa inserção tem impacto direto sobre sua execução financeira, uma vez que as prioridades e o volume de recursos disponíveis dependem do equilíbrio político e administrativo do programa como um todo.

A análise da planilha enviada pelo MPO evidencia, ainda, que, no interior da ação 210Z, os maiores custos concentram-se nos **Planos Orçamentários** relativos à **indenização (código 0003)** e àqueles que envolvem **desintrusão (código 0004 ou, no caso de Alcântara, código 0001)**. A razão é que a indenização exige pagamentos diretos a proprietários particulares e posseiros, valores que podem ser elevados conforme a localização e o valor de mercado da terra⁴⁸⁶. Já a desintrusão, frequentemente, também demanda indenizações, além de custos adicionais com a remoção de ocupantes, realocação de famílias e operações logísticas.

Para fins de compreensão, dentro de cada **ação orçamentária**, o orçamento é detalhado em **Planos Orçamentários (PO's)**. Os PO's especificam para qual finalidade ou etapa os recursos daquela ação serão utilizados, funcionando como uma classificação mais minuciosa que permite acompanhar a execução do gasto. Cada PO possui um código (0000, 0001, 0003, 0004, 0005 etc.) e uma descrição específica.

A análise dos dados enviados pelo MPO revela um padrão: o principal “**gargalo financeiro**” da política de titulação quilombola está concentrado nas etapas que interferem diretamente na propriedade, posse e ocupação da terra - notadamente a **indenização** (código 0003) e a **desintrusão** (códigos 0001 e 0004)⁴⁸⁷. Essas fases envolvem custos expressivos e dependem de ampla disponibilidade orçamentária, o que explica, em parte, por que muitos

⁴⁸⁶ Cf. **Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT)** elaborado pela **Divisão de Análise e Estudo do Mercado de Terras do INCRA**. Consiste em instrumento de diagnóstico, estudo e análise dos mercados de terras, contendo as **Planilhas de Preços Referenciais de Terra (PPR)** produzidas pelas superintendências regionais. Os relatórios reúnem dados coletados periodicamente nos diferentes mercados do país e utilizam métodos estatísticos para relacionar atributos de uso dos imóveis aos preços praticados. As PPR têm caráter consultivo e destinam-se ao monitoramento e compreensão do mercado de terras no Brasil. Referência: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Introdução - Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT)**. Brasília: INCRA, 14 dez. 2020. Atualizado em 17 maio 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/relatorio-de-analise-de-mercados-de-terras>. Acesso em: 28 out. 2025.

⁴⁸⁷ Importa esclarecer que os códigos que identificam **Programas, Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários** podem ser alterados ao longo dos anos, em razão de mudanças metodológicas no **Plano Plurianual (PPA)** ou de reformulações na **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Tais alterações podem dificultar a comparação histórica e exigem atenção na análise de séries temporais de dados orçamentários.

processos ficam estagnados antes mesmo da expedição do **Decreto de Desapropriação por Interesse Social** pelo Presidente da República.

Para complementar o panorama traçado a partir dos dados do MPO - e aprofundando o que foi brevemente apresentado no subtópico **2.4** sobre a evolução histórica dos gastos com a Ação Orçamentária 210Z - foram consultadas também as informações disponibilizadas no **Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União**. Esses registros, por apresentarem os valores efetivamente pagos ano a ano, permitem uma visão concreta da variação orçamentária e da execução financeira dessa política pública ao longo do tempo.

Evolução histórica dos gastos com a Ação Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas	
Ano	Pagamento Total Pago no Ano
2014	R\$ 16.550.155,84
2015	R\$ 6.029.251,50
2016	R\$ 5.992.995,55
2017	R\$ 3.637.048,60
2018	R\$ 1.788.498,34
2019	R\$ 2.933.040,45
2020	R\$ 27.255.751,88
2021	R\$ 160.030,25
2022	R\$ 377.860,18
2023	R\$ 500.687,71
2024	R\$ 26.393.007,46
2025	R\$ 2.067.892,06

Os dados evidenciam um quadro de **acentuada irregularidade**, que pode ser dividido em três fases distintas.

Fase de declínio progressivo (2014 - 2019)	
Ano	Pagamento
2014	R\$ 16,5 milhões
2015	R\$ 6,0 milhões
2016	R\$ 6,0 milhões
2017	R\$ 3,6 milhões
2018	R\$ 1,8 milhões
2019	R\$ 2,9 milhões

Entre 2014 e 2018, os valores caíram quase 90%, evidenciando uma redução sistemática dos pagamentos destinados à política quilombola. Essa queda coincide com o agravamento da crise fiscal e com mudanças de governo - de janeiro de 2014 a agosto de 2016, gestão Dilma Rousseff (PT), e de maio de 2016 a dezembro de 2018, gestão Michel Temer (MDB) -, períodos marcados por cortes orçamentários significativos. Em 2019, já sob a presidência de Jair Bolsonaro, manteve-se o patamar reduzido, com leve aumento que não foi suficiente para reverter o quadro de subfinanciamento estrutural.

Descontinuidade crítica (2020 - 2023)	
Ano	Pagamento
2020	R\$ 27.2 milhões
2021	R\$ 160 mil
2022	R\$ 377 mil
2023	R\$ 500 mil

No período 2020 - 2023, os valores destinados à Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas mantiveram-se, em regra, em patamares reduzidos, refletindo tanto as limitações das dotações iniciais quanto a morosidade administrativa que retarda o avanço para etapas de maior custo - como desapropriação, indenização e desintrusão. Esse cenário de baixa execução orçamentária apenas foi rompido por um episódio específico, de natureza judicial, que alterou significativamente a dinâmica de pagamentos no período.

O ano de 2020, portanto, constitui uma exceção: registra-se um pico abrupto de pagamento - R\$ 27,2 milhões - resultado direto do cumprimento de decisão judicial proferida pela Justiça Federal do Paraná na Ação Civil Pública nº 5055436-26.2018.4.04.7000/PR⁴⁸⁸. Na sentença, a magistrada determinou que a União e o INCRA viabilizassem a titulação de parte do território da comunidade quilombola Invernada Paiol de Telha, situada no Município de Reserva do Iguaçu/PR - a primeira a ser parcialmente titulada no Estado do Paraná.

A compreensão desse caso exige observar as peculiaridades do decreto que fundamentou a medida. Trata-se de decreto parcial, uma vez que apenas parte do território quilombola reconhecido foi objeto de desapropriação, por conveniência da administração. A área remanescente deverá ser eventualmente decretada em momento futuro, se for o caso⁴⁸⁹.

⁴⁸⁸ **Ação Civil Pública** nº 5055436-26.2018.4.04.7000/PR. **Autor:** Associação Pró-Reintegração da Invernada Paiol de Telha - Associação Heliodoro. **Réus:** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; União - Advocacia-Geral da União.

⁴⁸⁹ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Andamento dos processos - quadro geral: exclusivamente processos abertos no Incra, de 2003 até a atualidade, na vigência do Decreto nº 4.887/2003. Fonte:

Importa notar que essa área (1.460,4374 ha) já havia sido objeto de Decreto de Desapropriação por Interesse Social, publicado em 22 de junho de 2015, mas a falta de recursos impedia a indenização dos proprietários. O cumprimento da liminar exigiu a liberação imediata dos valores necessários para indenizar os imóveis de matrículas nº 2.385 e nº 3.682, integrantes da área reconhecida, o que resultou na concentração dos pagamentos no exercício de 2020 e rompeu o padrão de baixa execução verificado nos demais anos. Consta nos autos que o INCRA estimou em aproximadamente R\$ 31 milhões o montante necessário para o cumprimento integral da decisão judicial.

Embora se trate de um caso em que já havia decreto de desapropriação vigente, a decisão judicial que determinou o pagamento das indenizações foi interpretada, à época, como situação excepcional - pois o Poder Judiciário, em regra, não possui competência para eleger prioridades orçamentárias nem para determinar a edição de decreto de desapropriação por interesse social, atribuição privativa do Poder Executivo. No caso concreto, como já existia decreto e o processo de regularização da comunidade se arrastava desde 2005, a decisão judicial limitou-se a compelir o Executivo a executar o que estava pendente, determinando o pagamento das indenizações.

Nos anos seguintes, contudo, o entendimento sobre os limites da intervenção judicial nas políticas de titulação quilombola começou a se modificar. Como já abordado no tópico 2.4, em 2022 o STF, no julgamento do **RE 1.335.550/RS**, manteve a fixação judicial de prazo para a conclusão do processo de titulação da **Comunidade Quilombola Rincão dos Negros (RS)**, mesmo **inexistindo Portaria de reconhecimento (por parte do INCRA) ou Decreto de Desapropriação por Interesse Social (pela Presidência da República)**. O Tribunal assentou que a fixação de prazo **não viola o princípio da separação dos poderes, não depende de prévia dotação orçamentária** e, na falta de recursos no exercício corrente, deve ser observada a previsão na lei orçamentária subsequente, conforme precedente do **RE 553.710**. Tal entendimento **aplicou à política de titulação quilombola o princípio constitucional da razoável duração do processo administrativo, reconhecendo a possibilidade de controle judicial da morosidade estatal**.

Importa sublinhar, porém, que essa mudança jurisprudencial vem ocorrendo a partir de 2022, isto é, dois anos após o episódio que elevou a execução orçamentária em 2020, no caso Paiol de Telha/PR. Todavia, a excepcionalidade de 2020 não se repetiu: nos anos seguintes, os valores caíram drasticamente, com 2021 registrando execução praticamente nula (R\$ 160 mil).

Esse comportamento evidencia não apenas a ausência de planejamento plurianual consistente, mas também o descompasso estrutural entre a previsão legislativa e a execução orçamentária.

Reversão parcial (2024 - 2025)	
Ano	Pagamento
2024	R\$ 26,4 milhões
2025	R\$ 2,0 milhões (até o momento)

Em **2024**, já sob a vigência do **PPA 2024 - 2027**, observa-se um retorno significativo da execução orçamentária, possivelmente refletindo um esforço de retomada institucional da política quilombola. O valor registrado em **2025**, embora inferior, refere-se a um exercício ainda em andamento, o que indica que parte da execução poderá se concretizar ao longo do ano⁴⁹⁰.

No plano orçamentário, confirma-se o que já havia sido discutido no plano institucional no subtópico **3.1**: as dimensões **fundiária** e de **preservação do patrimônio cultural**, embora reconhecidas pelo STF como complementares na definição da propriedade quilombola, continuam fragmentadas no Plano Plurianual (PPA). Enquanto a regularização fundiária quilombola permanece vinculada ao **Programa de Governança Fundiária (1040)**, as ações voltadas ao patrimônio cultural estão alocadas no **Programa Direito à Cultura (5125)**, ambos no PPA 2024-2027.

Essa configuração orçamentária ajuda a compreender por que, embora a titulação quilombola seja formalmente uma atribuição concorrente entre União, estados e municípios, a maior parte dos casos mais complexos e onerosos acaba concentrada no INCRA. Como discutido no subtópico **3.2**, os entes estaduais e municipais, em regra, priorizam processos em áreas sob domínio público ou sem conflitos relevantes, evitando aqueles que exigem indenizações a particulares ou operações de desintrusão, cujos custos são elevados e politicamente sensíveis. Nessas situações, o peso orçamentário - e também o desgaste político - recai sobre a autarquia fundiária federal, que deve arcar com a desapropriação, indenização e eventual realocação de ocupantes.

Essa dinâmica seletiva também ajuda a compreender por que a etapa do **Decreto Declaratório de Interesse Social** - condição indispensável para autorizar a desintrusão e viabilizar a destinação do território - se converte, na prática, em um dos principais entraves da

⁴⁹⁰ Para aprofundar o conhecimento sobre outros aspectos do orçamento anual da União, abrangendo diferentes áreas temáticas, recomenda-se a leitura do **Balanço do Orçamento da União**, publicação anual do **Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)**, que apresenta análises críticas e dados consolidados sobre a execução orçamentária federal. Disponível em: <https://inesc.org.br/publicacoes/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

política quilombola. A insuficiência de recursos, combinada à concentração da responsabilidade no INCRA, faz com que diversos processos fiquem paralisados antes mesmo da edição do decreto, aguardando dotação orçamentária adequada para indenizações e demais providências.

No próximo subtópico, examina-se como essa fase procedimental e as ações de desintração se articulam nesse contexto, evidenciando tanto sua relevância estratégica para a efetivação da titulação quanto as barreiras jurídicas, financeiras e políticas que condicionam sua implementação. A análise também considera questionamentos suscitados no controle concentrado de constitucionalidade - a exemplo da ADI nº 3.239/DF - que discutiram a legitimidade da desapropriação prevista no Decreto nº 4.887/2003.

3.4. Decreto Declaratório de Interesse Social e os Desafios da Desintração em Territórios Quilombolas

Um dos pontos suscitados pelo Partido da Frente Liberal (atual Democratas) na petição inicial da ADI nº 3.239/DF foi a suposta inconstitucionalidade material da desapropriação prevista no artigo 13 do Decreto nº 4.887/2003:

Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos **título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos**, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, **objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação**, quando couber (grifo nosso).

De acordo com a petição inicial, não competiria ao Poder Público promover a desapropriação nessas circunstâncias, pois a propriedade decorreria diretamente do artigo 68 do ADCT. Para o partido político, como “é reconhecida a propriedade definitiva”, não haveria domínio alheio a ser transferido aos remanescentes de quilombos e, consequentemente, não se justificaria o dispêndio de recursos públicos com indenizações. As terras seriam, desde 5 de outubro de 1988, por força da Constituição, pertencentes às comunidades quilombolas que as ocupavam, cabendo ao Estado apenas emitir os respectivos títulos. Trata-se, portanto, de argumento alinhado à tese do marco temporal.

Ainda segundo a legenda, por se tratar de propriedade reconhecida constitucionalmente desde a promulgação da Carta de 1988, qualquer norma que determinasse a expropriação das áreas e a utilização de recursos públicos para posterior transferência aos quilombolas incorreria

em vício de inconstitucionalidade. Alegou, ademais, que a hipótese prevista no artigo 13 do Decreto nº 4.887/2003 não se enquadraria em nenhuma das modalidades de desapropriação previstas no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, tampouco nas leis que as regulamentam.

Para avaliar a consistência dessa alegação, é necessário rememorar as modalidades de desapropriação de bens imóveis admitidas no ordenamento e a forma de recomposição patrimonial em cada caso. A expropriação pode ocorrer, primordialmente, nas seguintes hipóteses⁴⁹¹: **(i)** desapropriação rural por interesse social, para fins de reforma agrária (art. 184 da CF, Lei 8.629/1993 e Lei Complementar nº 76/1993); **(ii)** desapropriação por interesse social, prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, e disciplinada pela Lei nº 4.132/1962, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação, bem como pela Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), cujo art. 18, alínea “a”, estabelece que tal modalidade tem por finalidade, entre outros objetivos, “condicionar o uso da terra à sua função social”; **(iii)** desapropriação por utilidade pública (Decreto-Lei nº 3.365/1941); **(iv)** desapropriação urbanística pelo descumprimento da função social (art. 182, § 4º, III, da CF e Lei nº 10.257/2001); e **(v)** desapropriação por necessidade público-social para fins de combate à seca (Lei nº 4.593/1964). Em todas essas hipóteses incide, como regra geral, o art. 5º, XXIV, da Constituição: “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia **indenização em dinheiro**, ressalvados os casos previstos nesta Constituição” (grifo nosso).

As ressalvas constitucionais dizem respeito às hipóteses específicas do art. 182, § 4º, III, e do art. 184, que autorizam o pagamento em títulos da dívida pública (TDP) ou da dívida agrária (TDA), conforme a natureza urbana ou rural da desapropriação. No caso da Lei Complementar nº 76/1993, que regula a desapropriação rural por interesse social para fins de reforma agrária, o Supremo Tribunal Federal assentou que, embora a redação originária do art. 14 previsse pagamento em dinheiro pelas benfeitorias⁴⁹², tal dispositivo deve ser interpretado à luz do art. 100 da Constituição, o que implica pagamento via precatório⁴⁹³.

⁴⁹¹ Sobre o tema, veja-se: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 922144 - Repercussão Geral - Mérito (Tema 865)**. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 19 out. 2023. Publicação em 7 fev. 2024.

⁴⁹² **Exemplos de benfeitorias indenizáveis**: cercas de proteção e divisa; poços artesianos ou semiartesianos; sistemas fixos de captação e distribuição de água; obras de drenagem e escoamento; sistemas de irrigação destinados à ampliação da produtividade; galpões ou armazéns para guarda de insumos e produtos agrícolas; culturas permanentes ou temporárias implantadas; e pastagens artificiais ou melhoradas.

⁴⁹³ Sobre a inconstitucionalidade da expressão “**em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais**” contida no art. 14 da Lei Complementar nº 76/1993, veja-se: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 247.866**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Tribunal Pleno. DJ 24 nov. 2000.

Essa moldura normativa sobre a forma de pagamento das indenizações é fundamental para compreender a forma como o STF enfrentou a questão no julgamento da ADI nº 3.239/DF. A Corte analisou não apenas a compatibilidade do Decreto nº 4.887/2003 com a Constituição, mas também a extensão do conceito de “interesse social” aplicado às desapropriações voltadas à regularização de territórios quilombolas.

No julgamento, o voto prevalecente da Ministra Rosa Weber partiu do reconhecimento de que a Constituição de 1988 manteve o instituto da desapropriação por interesse social, já presente na Carta de 1946⁴⁹⁴. Essa modalidade, prevista no art. 5º, XXIV, destina-se a solucionar “problemas sociais”, conforme a definição clássica de Seabra Fagundes na elaboração da Lei nº 4.132/1962, voltando-se, entre outros objetivos, à melhoria das condições de vida e à distribuição equitativa da riqueza. Observou ainda a Ministra que a desapropriação em favor de comunidades quilombolas não se enquadra na Lei nº 8.629/1993, voltada à reforma agrária, mas sim no conceito mais amplo de interesse social delineado pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964). Nesse contexto, a função social das terras quilombolas deriva diretamente da Constituição, não havendo norma infraconstitucional que possa se sobrepor a tal comando.

Rejeitando a tese do partido autor, a Ministra Rosa Weber esclareceu que não se pode presumir que todas as terras ocupadas por quilombolas sejam devolutas ou detenham títulos inválidos. Ao contrário, quando houver domínio particular legítimo, a transferência da propriedade deverá ocorrer por meio de regular procedimento expropriatório, com indenização justa e prévia. Destacou, ainda, que a interpretação do art. 68 do ADCT não pode ser isolada, devendo ser articulada com os arts. 215 e 216, § 1º, da Constituição, que consagram a proteção do patrimônio cultural brasileiro e autorizam, inclusive, a desapropriação para esse fim. Sob essa leitura sistemática, o direito dos quilombolas à terra transcende a dimensão patrimonial, constituindo também um direito cultural fundamental. Assim, para a Ministra, a desapropriação, quando necessária para assegurar a permanência dessas comunidades em seus territórios e garantir a preservação de seus modos de vida, não apenas encontra amparo jurídico, mas configura verdadeira exigência constitucional.

Essa interpretação sobre desapropriação do STF encontra ressonância no plano internacional. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu artigo 21.2, estabelece que “nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o **pagamento de indenização justa**, por motivo de utilidade pública ou de **interesse social** e nos casos e na forma estabelecidos pela lei”. A Corte Interamericana, ao interpretar esse dispositivo, enfatiza

⁴⁹⁴ Inteiro Teor do Acórdão da ADI nº 3.239/DF, entre as páginas 135 a 137.

que o direito de propriedade não é absoluto: pode sofrer restrições, desde que sejam proporcionais, necessárias e excepcionais, em prol de objetivos legítimos em uma sociedade democrática. O parâmetro internacional, portanto, reforça a compreensão de que a desapropriação em favor das comunidades quilombolas, quando realizada de acordo com o devido processo legal e mediante justa indenização, alinha-se à ordem jurídica internacional de proteção aos direitos humanos.

Ou seja, a desapropriação em favor das comunidades quilombolas – não sujeita ao marco temporal, conforme decidiu o STF na ADI nº 3.239/DF (veja subtópico 2.5) – encontra respaldo não apenas na Constituição, mas também na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que **legitima a restrição ao direito de propriedade** em prol do interesse social, desde que **acompanhada de justa indenização**.

Contudo, a previsão da desapropriação não foi suficiente para eliminar os conflitos concretos. A Instrução Normativa INCRA nº 73/2012⁴⁹⁵, editada antes mesmo do julgamento da ADI nº 3.239/DF, buscou enfrentar parte desse problema ao estabelecer critérios para indenizar benfeitorias de boa-fé construídas em terras públicas ocupadas por não quilombolas, de modo a viabilizar a desintrusão. Paralelamente, propostas legislativas - como algumas emendas constitucionais em tramitação⁴⁹⁶ - pretendem ampliar o alcance da indenização, abrangendo não apenas as benfeitorias realizadas, mas também a própria terra ocupada de boa-fé, ainda que pública. O argumento central desses parlamentares é que, se a Constituição já prevê, no art. 231, § 6º, a reparação das benfeitorias de boa-fé em processos de demarcação de terras indígenas, e se a Instrução Normativa INCRA nº 73/2012 disciplina indenizações semelhantes para o caso dos quilombolas, seria razoável estender tal reparação também aos ocupantes de domínio público. A justificativa repousa na constatação de que a histórica incapacidade do Estado em disciplinar e controlar a ocupação fundiária favoreceu, de um lado, práticas criminosas de grilagem e, de outro, a permanência de pequenos produtores rurais que, de boa-fé, se estabeleceram em áreas posteriormente reconhecidas como terras indígenas ou quilombolas.

O que se verifica é que, em tese, a desapropriação e a indenização poderiam ter o condão de pacificar os ânimos no espaço fundiário, seja quando os territórios quilombolas incidem

⁴⁹⁵ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa nº 73, de 17 de maio de 2012. Estabelece critérios e procedimentos para a indenização de benfeitorias de boa-fé erigidas em terra pública visando à desintrusão em território quilombola**. Brasília, DF: INCRA, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_73_2012.pdf. Acesso em: 8 ago. 2025.

⁴⁹⁶ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº**, de 2008. Do Sr. Beto Faro e outros. Dá nova redação ao § 6º do art. 231 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=586803. Acesso em: 8 ago. 2025.

sobre o direito de propriedade de terceiros, seja quando se sobrepõem a situações de fato, como ocupações ou posses de não quilombolas. Contudo, ainda que essa previsão abra a possibilidade de os quilombolas acessarem, inclusive, áreas não efetivamente ocupadas, os problemas fundiários permanecem longe de uma solução definitiva. Primeiro, porque a publicação do Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse Social depende da conveniência da administração. Segundo, porque, mesmo nos casos em que os decretos são editados, o **pagamento** - que deve ser **prévio e em dinheiro**, tanto no caso da terra nua quanto das benfeitorias - frequentemente leva anos, ou mesmo décadas, para se concretizar.

Com o objetivo de dimensionar o custo dessa política, em setembro de 2024 esta pesquisadora encaminhou à Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas/INCRA questionamento sobre quanto custaria pagar todos os decretos de desapropriação por interesse social já publicados (então 90, atualmente 121)⁴⁹⁷. A resposta oficial foi a seguinte:

Em relação aos 90 territórios quilombolas já decretados como de interesse social, informo que **não há como prever o valor gasto nas indenizações**. Isso porque na maioria dos casos o processo de titulação é complexo e envolve diversos imóveis que precisam primeiro ser avaliados no valor da terra nua e benfeitorias, a preço de mercado, e depois conferido a autenticidade do título, via levantamento da cadeia dominial até a origem. E isso somente pode ocorrer após a decretação da área pelo presidente da república. **Na medida em existem vários imóveis em cada território e que não há recursos financeiros suficientes para desapropriarmos um território inteiro de cada vez - isso ocorre imóvel a imóvel -, só temos como saber quanto custa cada território decretado ao final de todo o processo**. E isso pode levar décadas, pois não é o INCRA ou mesmo o Governo Federal quem desapropria, e sim a Justiça Federal, que tem seu tempo próprio para tanto (grifo nosso)⁴⁹⁸.

Essa manifestação evidencia que, ainda que o STF tenha reconhecido na ADI nº 3.239/DF a constitucionalidade da desapropriação como instrumento relevante de concretização de direitos fundamentais, o procedimento - complexo e oneroso - gera novos focos de conflito, sobretudo em razão da morosidade do Executivo no pagamento das indenizações.

⁴⁹⁷ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Quadro Atual da Política de Regularização de Territórios Quilombolas. Atualizado em: 30 abr. 2025. Fonte: INCRA-DFQ. In: **Processos abertos - governança fundiária**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/processosabertos.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2025.

⁴⁹⁸ Resposta enviada por e-mail, em 06 de setembro de 2024, por Roberto Alves de Almeida, antropólogo e, à época, Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário, Chefe da Divisão de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas da Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA.

Contudo, em fevereiro de 2025, em nova solicitação encaminhada via plataforma GOV.BR⁴⁹⁹, a Divisão de Programação e Avaliação Orçamentária (DEP-2/INCRA) esclareceu que **não havia condições de estimar o valor global das indenizações** correspondentes aos 101 decretos então publicados (atualmente 121). Ainda assim, informou que **o Projeto de Lei Orçamentária de 2025 (PLN nº 26/2024) previa R\$ 95.160.417 para a Ação 210Z - Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas, montante suficiente, ao custo médio nacional de R\$ 17.880,57 por hectare, para indenizar 5.322 hectares**. Também apontou que o orçamento anual do INCRA para 2025 era de R\$ 2.694.167.364, incluindo despesas obrigatórias, discricionárias e financeiras, sendo R\$ 781.994.824 referentes apenas às despesas discricionárias, das quais R\$ 103.646.268 destinados especificamente à Ação 210Z.

Essa dificuldade de mensuração e de execução financeira tem repercussões jurídicas diretas, refletidas na jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça, que passou a enfrentar a questão do prazo para cumprimento dos decretos de desapropriação por interesse social. O Tribunal consolidou entendimento relevante diante das reiteradas decisões de primeira instância que aplicavam o prazo bienal previsto no art. 3º da Lei nº 4.132/1962 às desapropriações quilombolas: “Art. 3º O expropriante tem **o prazo de 2 (dois) anos**, a partir da decretação da **desapropriação por interesse social**, para **efetivar a aludida desapropriação** e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado”.

Diante das divergências nos Tribunais Regionais Federais, em dezembro de 2024 o STJ, alinhado ao entendimento do STF na ADI nº 3.239/DF, reconheceu a singularidade do regime jurídico da titulação quilombola. No **REsp nº 2.000.449/MT**⁵⁰⁰, concluiu que o Decreto nº

⁴⁹⁹ **Processo nº 21210.001257/2025-40.**

⁵⁰⁰ Vide: DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. COMUNIDADE QUILOMBOLA. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. PRAZO DE CADUCIDADE. INAPLICABILIDADE. RECURSOS PROVIDOS. 1. Recursos especiais interpostos do acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que reconheceu a caducidade de decreto expropriatório para desapropriação de terras destinadas a comunidades quilombolas, com base no prazo bienal do art. 3º da Lei 4.132/1962. 2. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Ministério Público Federal alegam violação de dispositivos do Código de Processo Civil e do Decreto 4.887/2003, sustentando a inaplicabilidade do prazo de caducidade às desapropriações para titulação de terras quilombolas. 3. **A questão em discussão consiste em saber se o prazo de caducidade de 2 anos previsto no art. 3º da Lei 4.132/1962 se aplica às desapropriações destinadas à titulação de terras para comunidades quilombolas.** 4. **O Decreto 4.887/2003, que regulamenta a titulação de terras quilombolas, é considerado um decreto autônomo com validade direta da Constituição Federal, não prevendo prazos de caducidade.** 5. **A desapropriação para comunidades quilombolas possui caráter reparatório e de promoção de direitos fundamentais, não se aplicando a esse procedimento os prazos de caducidade das desapropriações comuns.** 6. **A ocupação tradicional das terras quilombolas justifica, portanto, um regime jurídico diferenciado, nos termos decididos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239.** 7. Recursos providos para reformar o acórdão recorrido e reconhecer a inaplicabilidade do prazo de caducidade ao decreto expropriatório. (REsp n. 2.000.449/MT, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 26/11/2024, DJEN de 9/12/2024.) (Grifo nosso).

4.887/2003, por se qualificar como decreto autônomo dotado de densidade normativa e fundamento direto no art. 68 do ADCT, **não prevê nem se submete a prazos de caducidade típicos das desapropriações comuns**. Para a Corte, a omissão deliberada quanto a prazos decadenciais coaduna-se com a natureza imprescritível, coletiva e pró-indiviso da propriedade quilombola, cujo **objetivo constitucional é a reparação histórica e a proteção do patrimônio cultural brasileiro**. Ao aplicar a técnica da filtragem constitucional, o Tribunal afastou normas infraconstitucionais, no que entendeu incompatíveis com a essência protetiva da política de regularização fundiária quilombola, reforçando que o processo não se pauta apenas em interesses patrimoniais, mas em imperativos de efetivação de direitos fundamentais.

Ainda assim, mesmo após a publicação dos decretos, subsiste a dependência de previsão orçamentária e de execução financeira para assegurar a justa indenização aos titulares de domínio e aos ocupantes de boa-fé que tenham realizado benfeitorias sobre terras públicas. Essa circunstância acentua as tensões nas ações de desapropriação ajuizadas pelo INCRA, sobretudo no tocante ao momento do pagamento da indenização e à imissão na posse.

Nesse contexto, o STJ, no **REsp 931.060/RJ** (caso da Ilha da Marambaia), já reconheceu expressamente o direito dos remanescentes de quilombo à posse coletiva das terras, mesmo antes da titulação definitiva. O acórdão reforça que, ainda diante da morosidade expropriatória, a tutela possessória deve ser garantida desde o reconhecimento da comunidade pela Fundação Cultural Palmares, como medida indispensável para a continuidade da vida comunitária e de suas tradições. Em sentido semelhante, o ministro Luís Roberto Barroso, no voto proferido na ADI nº 3.239/DF, defendeu que:

Tal direito **decorre diretamente da Constituição e prescinde de desapropriação ou do pagamento de prévia indenização aos terceiros que perderam suas áreas**, embora não seja vedado à União proceder a desapropriação, se assim entender, como forma adequada de resolver o conflito” (grifo nosso).⁵⁰¹

Daniel Sarmiento, Procurador Regional da República, apresenta parecer jurídico⁵⁰² em que propõe possível solução para os conflitos fundiários entre quilombolas e não quilombolas. Para ele, a desapropriação, nos moldes constitucionais (CF, art. 5º, XXIV; art. 182, § 3º; art. 184), somente transfere a titularidade após o pagamento da indenização, de modo que o

⁵⁰¹ Trecho do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, no Inteiro Teor do Acórdão da ADI nº 3.239, página 222 de 353.

⁵⁰² SARMENTO, Daniel. **A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação**. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Parecer jurídico.

proprietário poderia, até esse momento, valer-se de instrumentos processuais reivindicatórios ou possessórios. Contudo, a legislação autoriza a imissão provisória do Estado na posse do bem já no curso da ação expropriatória, desde que haja depósito do valor arbitrado (Decreto nº 3.365/41, art. 15; Lei nº 4.132/62, art. 5º; LC nº 76/93, art. 6º, I).

Sarmiento observa, entretanto, que o Poder Público não tem sido ágil na propositura dessas ações de regularização fundiária, tanto pela escassez de recursos financeiros para pagamento das indenizações quanto pela morosidade dos procedimentos administrativos de identificação e demarcação⁵⁰³. O resultado é a precariedade da situação das comunidades quilombolas, expostas a riscos constantes de investidas de proprietários e terceiros - especialmente porque muitos territórios estão situados em áreas de intenso conflito fundiário.

A solução defendida pelo procurador consiste em reconhecer que o próprio texto constitucional teria operado a afetação das terras quilombolas a uma finalidade pública de máxima relevância, vinculada à proteção de direitos fundamentais de uma minoria étnica vulnerável. Assim, os proprietários particulares não poderiam reivindicar a posse contra os quilombolas antes da desapropriação ou da imissão provisória, restando-lhes apenas pleitear a indenização devida. Já os remanescentes de quilombo, ao contrário, poderiam recorrer a instrumentos processuais para proteger sua posse, mesmo antes da desapropriação.

Não obstante tais formulações doutrinárias e entendimentos firmados pelas instâncias superiores, a prática cotidiana é distinta. Nas instâncias ordinárias da Justiça Federal, a prática revela outra realidade: juízes e desembargadores, mais próximos da lentidão dos pagamentos, frequentemente encontram dificuldades em garantir a posse quilombola antes da indenização dos ocupantes de boa-fé, suspendendo ordens de desintrusão, inclusive em terras públicas.

A título ilustrativo, toma-se a comunidade Kalunga de Goiás⁵⁰⁴, considerada o segundo maior território quilombola do Brasil, abrangendo área entre os municípios de Cavalcante, Monte Alegre e Teresina de Goiás, ficando atrás apenas da comunidade Tambor, situada em

⁵⁰³ O CNJ mantém o painel **Justiça em Números**, que reúne estatísticas oficiais do Poder Judiciário brasileiro, permitindo acompanhar a produtividade, os recursos humanos e financeiros da Justiça, bem como a tramitação processual. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números - Painel Estatístico**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 16 ago. 2025. O **SireneJud** é, por sua vez, um painel nacional de dados ambientais do CNJ, criado no âmbito do Programa Justiça 4.0, que integra informações processuais, fundiárias, ambientais e sociais em um ambiente digital de acesso público. Em julho de 2025, o portal Geocracia destacou a ampliação de suas funcionalidades, com recursos de visualização geográfica de ações judiciais envolvendo povos indígenas e comunidades quilombolas. O novo mapa interativo permite cruzar dados de processos com áreas protegidas, registros de desmatamento e atividades de mineração, ampliando a transparência, auxiliando na gestão estratégica de litígios socioambientais e contribuindo para políticas públicas voltadas à proteção de comunidades tradicionais e do meio ambiente. GEOCRACIA. **CNJ: SireneJud amplia transparência com mapa interativo de ações indígenas e quilombolas**. 08 jul. 2025. Disponível em: <https://sirenejud.cnj.jus.br/mapa/geral>. Acesso em: 16 ago. 2025.

⁵⁰⁴ Processo aberto no INCRA nº 54700.000189/2004-12, SR/DF.

Novo Airão, no Amazonas⁵⁰⁵. Em relação aos Kalunga, foi ajuizada Ação Civil Pública (nº 1002560-50.2021.4.01.3506), em trâmite na Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Formosa-GO, proposta pelo Ministério Público Federal em face da União, Estado de Goiás, INCRA e FCP, com o **objetivo de assegurar a regularização e a proteção possessória do território**, com fundamento no Decreto nº 4.887/2003 e no art. 68 do ADCT.

A petição inicial narra que áreas integrantes do território vêm sendo **ocupadas irregularmente por terceiros**, o que resultou em supressão de vegetação, instalação de cercas, bloqueio de vias de acesso e prejuízos às atividades tradicionais de subsistência. Aponta, ainda, **a omissão dos réus na adoção de medidas efetivas para resguardar a posse coletiva até a titulação definitiva**.

Requeru-se, em sede de mérito, a **desintrusão das áreas ocupadas**, com a retirada de cercas, construções e demais obstáculos, bem como a adoção de providências de fiscalização para impedir novas invasões.

Os réus foram regularmente citados e apresentaram defesa, alegando dificuldades operacionais e orçamentárias para o cumprimento imediato das medidas, além de questionarem a extensão da área efetivamente invadida. Após análise dos autos e provas, o juízo determinou a desocupação voluntária no prazo de dez dias, sob pena de desocupação forçada em trinta dias, fixando multa diária de R\$ 10.000,00 pelo descumprimento, com autorização para uso de força policial e realização de georreferenciamento para identificar áreas e ocupantes irregulares⁵⁰⁶.

Na sequência, expedido mandado de intimação e citação a todo e qualquer invasor ou ocupante irregular, sobrevieram diversas contestações, pedidos de habilitação, agravos de instrumento e mandados de segurança. Os argumentos variaram: alguns invocaram decadência da desapropriação (em razão de decreto expropriatório publicado em 2009); outros alegaram direito de retenção do imóvel⁵⁰⁷; houve quem pleiteasse o reconhecimento da autodeclaração como quilombola/afrodescendente/Kalunga; posseiros requereram usucapião, sustentando

⁵⁰⁵ Processo aberto no INCRA nº 54270.001270/2007-61, SR/AM.

⁵⁰⁶ **JUSTIÇA FEDERAL determina remoção de invasores de quilombo em Goiás**. ConJur, 13 ago. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-05/justica-federal-determina-remocao-invasores-quilombo-goias/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

⁵⁰⁷ Sobre a relativização do direito de retenção do possuidor de boa-fé, veja: **REsp nº 613.387/MG, Rel. Min. Nancy Andrighi**, Terceira Turma, STJ, julgado em 2/10/2008, DJe 10/12/2008. **O STJ fixou que a retenção não é absoluta**: o possuidor de boa-fé pode manter a detenção até a indenização das benfeitorias, mas não pode utilizar a coisa nem colher seus frutos. O uso indevido caracteriza abuso, impondo ao retentor o dever de indenizar o proprietário “como se aluguel houvesse”. Na prática, o Tribunal equacionou os créditos recíprocos, determinando que o proprietário pague pelas benfeitorias e o possuidor pague pelo uso do imóvel. No contexto quilombola, esse entendimento enfrenta limitações: em terras públicas, ocupantes de boa-fé têm direito apenas à indenização pelas benfeitorias (Instrução Normativa INCRA nº 73/2012), enquanto em imóveis privados os possuidores podem exercer a retenção até o pagamento, o que dificulta a aplicação desse precedente.

ocupação mansa e pacífica em cooperação com a comunidade; e também foram apresentadas alegações fundadas em contratos de arrendamento. O próprio INCRA, por sua vez, informou que parte da área em disputa corresponde ao Projeto de Assentamento Diadema, destinado à reforma agrária, requerendo que as famílias beneficiárias fossem mantidas no local até reassentamento posterior.

Na prática, no âmbito do primeiro e segundo graus da Justiça Federal, a efetivação do direito quilombola revela-se mais complexa do que aparenta. A maioria dos recursos interpostos por ocupantes contra a decisão liminar que deferiu a desocupação da área resultou, quase unanimemente, em decisões favoráveis aos réus da ACP, suspendendo a medida. Ademais, foi acolhido o pedido do INCRA para impedir a remoção das famílias beneficiárias do Projeto de Assentamento Diadema, sob o fundamento de que a realocação desses assentados exige tempo.

Observa-se, assim, que as ações judiciais envolvendo desapropriação e desocupação de áreas quilombolas mesclam questões de políticas públicas com disputas possessórias e de direitos reais, dificultando a aplicação de ordens gerais e imediatas de reintegração de posse em favor das comunidades, mesmo diante do entendimento consolidado pelo STF e pelo STJ. Como destacou o magistrado responsável pelo caso:

Como resolver isso tudo num processo cujos pedidos principais são voltados a supostos comportamentos omissivos de entes e/ou entidades estatais? Como resolver, em processo único, com uma ordem de reintegração de posse geral, uma vez que a efetivação dessas ordens depende de mapeamento e fiscalização constante?

Essa realidade evidencia que garantir a posse dos remanescentes de quilombos antes da conclusão da desapropriação, ainda que legítimo, é tarefa extremamente complexa, dada a diversidade das situações de ocupação do solo. O quadro remete diretamente à governança fundiária, pois as ocupações derivam de múltiplas origens: assentamentos agrários, aquisições formalizadas em cartório, transferências possessórias, ocupações informais ou mesmo fraudes documentais. Soma-se a isso o fato de que muitos dos chamados invasores não dispõem de outro local para viver com suas famílias, cultivando roças e criando animais em condições de grande simplicidade e precariedade.

A complexidade da desintrusão no segundo maior território quilombola do país foi ainda acentuada por relatos de oficiais de justiça, segundo os quais diversos “invasores” apontados em guias técnicos haviam adquirido áreas diretamente de quilombolas Kalunga, em transações corriqueiras. Trata-se de prática recorrente também em outros quilombos, em que famílias

quilombolas negociam parcelas de terras coletivas, auferem lucro e, posteriormente, migram para outras áreas ou para centros urbanos.

Esse fenômeno remete ao debate desenvolvido no subtópico 2.6 desta tese, “O Mito do Modelo Fundiário Coletivo Quilombola”, ao aproximar a experiência brasileira daquela vivida no Zimbábue. Como relatam Admos Chimhowu e Philip Woodhouse (2008), a manutenção da posse comunal após as reformas agrárias de 2000-2002 perpetuou a formação de um “mercado ilegal” de terras, intensificando disputas e insegurança fundiária naquele país. No Brasil, percebe-se movimento semelhante: a obrigatoriedade da propriedade coletiva pró-indiviso, sem alternativas normativas, acaba fomentando mercados informais dentro dos territórios quilombolas. Os efeitos dessa prática recaem sobre o Estado, que se vê compelido a indenizar ocupantes de boa-fé, inclusive por benfeitorias realizadas sobre terras públicas.

Esse cenário remete ao ponto destacado no início deste capítulo: a dificuldade estrutural do Estado brasileiro em identificar não apenas quem ocupa, mas também de que forma ocupa o território. Em razão disso, as políticas de proteção aos quilombos acabam inevitavelmente entrelaçadas a litígios possessórios e reivindicatórios individuais envolvendo terceiros, o que compromete a adoção de soluções amplas e céleres em sede liminar, antes da titulação definitiva⁵⁰⁸.

Em síntese, a disputa deixou de se concentrar na constitucionalidade do art. 13 do Decreto nº 4.887/2003 e passou a configurar-se como um embate fático, centrado no pagamento de indenizações, no direito de retenção e nas intrincadas questões possessórias que permeiam os territórios quilombolas - ilustrando a dificuldade de assegurar, na prática, a posse coletiva dos remanescentes antes da efetiva titulação. Esses impasses, verificados nos litígios concretos, evidenciam que a questão quilombola ultrapassa o plano jurídico-normativo e desnuda os limites institucionais e materiais do próprio Estado.

Ante o exposto, a desintrusão não se resume a um mero procedimento administrativo, mas revela um cenário de disputas fundiárias complexas, marcado por sobreposições normativas, limitações orçamentárias e entraves institucionais, processuais e de negociação. A efetivação da titulação coletiva, portanto, permanece dependente da capacidade estatal de enfrentar, de modo articulado, os dilemas históricos da governança fundiária brasileira.

⁵⁰⁸ Sobre conflitos envolvendo o processo de regularização quilombola, confira reportagem que relata a reação de proprietários rurais de Palmas (PR) ao procedimento de demarcação de uma comunidade quilombola na região. Os produtores manifestam preocupação com eventuais perdas patrimoniais e questionam a metodologia adotada pelo INCRA para o reconhecimento e a delimitação do território. ZIMERMANN, Guilherme. **Proprietários de imóveis se manifestam sobre demarcação de comunidade quilombola em Palmas**. RBJ, Palmas, 06 jun. 2024. Disponível em: <https://rbj.com.br/proprietarios-de-imoveis-se-manifestam-sobre-demarcacao-de-comunidade-quilombola-em-palmas/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

3.5. Conclusão do Capítulo 3:

Neste capítulo, o exame da mobilização da máquina pública na regularização fundiária quilombola evidenciou que os avanços constitucionais, infralegais e hermenêuticos conquistados nas últimas décadas não se converteram em efetividade prática compatível. A interpretação ampliada do Supremo Tribunal Federal, que elevou o art. 68 do ADCT à condição de direito fundamental cultural, em articulação com os arts. 215 e 216, § 5º, da Constituição, delineou uma política robusta de proteção territorial e cultural. Contudo, como demonstrado ao longo deste último capítulo, a concretização desse direito ocorre de forma fragmentada e lenta, marcada pela dissociação entre as dimensões fundiária e cultural (inclusive, do ponto de vista orçamentário), pela dispersão de competências institucionais e pela ausência de coordenação substancial entre os órgãos responsáveis.

No que se refere aos entes federativos, a atribuição concorrente prevista no art. 3º do Decreto nº 4.887/2003 não se traduziu em cooperação, mas em assimetria: os estados são responsáveis pelo maior número de hectares titulados, todavia, em sua maioria, titulações parciais e de menor custo, pois não promovem pagamento de desapropriação; enquanto o INCRA concentra os casos mais complexos, onerosos e litigiosos, enfrentando restrições orçamentárias que frequentemente paralisam a política.

A análise orçamentária confirmou esse diagnóstico. A Ação de Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas, inserida no Programa de Governança Fundiária, expõe a dependência da política em relação às prioridades fiscais do governo federal e a vinculação do tema à estrutura fundiária. A execução financeira mostra-se irregular, sujeita a contingenciamentos e a picos excepcionais determinados por decisões judiciais, como no caso da comunidade quilombola Invernada Paiol de Telha, a primeira parcialmente titulada no Paraná. Essa instabilidade compromete a previsibilidade da política e evidencia que, sem decisões políticas e orçamentárias consistentes, a titulação quilombola continuará sujeita a avanços episódicos e retrocessos recorrentes.

O problema torna-se ainda mais visível nas etapas decisivas do processo em que há terceiros ocupando os territórios: a edição do Decreto Declaratório de Interesse Social e as subsequentes ações de desintrusão. Embora o STF tenha consolidado a constitucionalidade da desapropriação como exigência de interesse social, e tanto o STJ quanto o próprio Supremo tenham reconhecido a garantia da posse dos remanescentes de quilombos antes da conclusão da desapropriação, o percurso entre decreto, indenização e imissão na posse revela-se permeado

por entraves materiais e processuais. O caso Kalunga exemplifica essa dificuldade: a conjugação de conflitos fundiários, sobreposição de políticas públicas (como assentamentos da reforma agrária), reivindicações possessórias e negociações internas nos próprios territórios quilombolas torna a desintrusão um processo demorado, custoso e frequentemente judicializado.

Nessa etapa, emerge também um problema estrutural de governança: a fragilidade da gestão estatal frente ao mercado ilegal de terras que incide sobre propriedades coletivas. Situação semelhante foi observada no Zimbábue, onde, após a reforma agrária, a manutenção da terra sob regime comunal conviveu com práticas ilícitas de transações privadas. O paralelo evidencia que, em contextos de vulnerabilidade institucional, a propriedade coletiva, ainda que juridicamente protegida, permanece exposta a formas paralelas de mercantilização e disputa.

Em suma, constata-se a incapacidade do Estado brasileiro de enfrentar, de modo articulado e profundo, os dilemas históricos da governança fundiária. Não se trata apenas de falhas pontuais, mas de entraves enraizados na própria formação do sistema fundiário nacional e na lógica de fragmentação institucional que o sustenta. A morosidade administrativa, as limitações orçamentárias e as omissões federativas perpetuam o descompasso entre o reconhecimento constitucional e a realidade vivida pelas comunidades quilombolas. Assim, o caminho da titulação coletiva permanece marcado por avanços episódicos e por entraves múltiplos, que expressam impasses seculares da governança fundiária brasileira - o que justifica a abordagem do direito territorial quilombola pelo viés da governança territorial e fundiária.

LINHA DO TEMPO - GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E TERRAS QUILOMBOLAS

A historiografia jurídica serve para chamar atenção à provisoriedade das soluções, para não termos as atuais formas jurídicas como as melhores até então formuladas, ou que as soluções formuladas do “alto” não sejam consideradas melhores que aquelas de “baixo” (Diego Nunes)⁵⁰⁹.

Consagrar uma periodização sobre um período histórico ou época qualquer é organizar a Memória dessa época. Portanto, esta parte da tese não é simplesmente uma sucessão de datas que demarcam começo meio e fim dos fatos, é um processo de organização da Memória e da análise histórico-jurídica. Nesses termos, a organização da periodização agrária e fundiária rural do Brasil confronta a visão de um país urbanizado que esquece que governança fundiária e territorial está na gênese de tudo⁵¹⁰.

1494 - Tratado de Tordesilhas

Definiu a divisão territorial entre Portugal e Espanha, marco inicial da disputa fundiária sobre as terras que comporiam o Brasil.

1500 - Chegada de Pedro Álvares Cabral

Expedição portuguesa que tomou posse do território que viria a ser o Brasil.

1501 - Primeira expedição exploradora (Gaspar Lemos)

Iniciativa oficial da Coroa para reconhecimento da costa brasileira.

1503 - Expedição de Gonçalo Coelho

Ação conjunta da Coroa com negociantes particulares, início da exploração econômica.

1516 - Expedição guarda costa (Cristóvão Jacques)

⁵⁰⁹ Diego Fernandes é professor de Teoria e História do Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). O trecho em destaque foi extraído da página 15 da apresentação do livro: GROSSI, Paolo. **O mundo das terras coletivas: itinerários jurídicos entre o ontem e o amanhã**. São Paulo: Contracorrente, 2021. 167 p.

⁵¹⁰ Este trecho do trabalho foi inspirado na aula do professor Marcos Napolitano, intitulada “A construção do regime militar brasileiro” (Aula 9, parte 1), ministrada na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Essa e as demais aulas de **História do Brasil Independente II** foram gravadas no segundo semestre de 2017 e estão disponíveis no YouTube.

Missão da Coroa para proteger a costa de invasões estrangeiras.

1525 - Primeira viagem negreira direta África-Américas

Marco do tráfico transatlântico de escravizados.

1532 - Fundação da Vila de São Vicente

Primeiro núcleo urbano formal, por Martim Afonso.

1532 - Doação da 1ª sesmaria

Martim Afonso de Souza concede terras a Pero Góis, início oficial das sesmarias no Brasil.

1534 - Capitânicas hereditárias

Divisão do território em 14 capitânicas entregues a 12 donatários.

1539 - Expedição de Martim Afonso de Sousa

Nova exploração em continuidade ao processo de ocupação.

1545 - 1550 - Entrada sistemática de africanos escravizados

Enviados para engenhos em Pernambuco, Bahia e outras regiões.

1548 - Nomeação de Tomé de Souza

Primeiro governador, com regimento que altera concessões de sesmarias.

1549 - Chegada dos jesuítas pela Bahia

Início da atuação missionária.

1549 - Governo de Tomé de Sousa

Instalação do Governo-Geral.

1549 - Fundação de Salvador

Estabelecida como primeira capital.

1550 - 1559 - Extração do pau-brasil

Exploração intensiva ao longo do litoral.

1565 - Fundação do Rio de Janeiro

Criação da cidade em 1º de março.

1575 - Primeira repressão a mocambo/quilombo

Registro de conflito na Bahia.

1597 - Primeira referência a Palmares

Registro do mais importante quilombo do Brasil.

1602 - 1603 - Incursões contra Palmares

Primeiras ofensivas da Coroa contra quilombos.

1630 - 1654 - Invasão holandesa em Pernambuco

Domínio estrangeiro no Nordeste açucareiro.

1641 - Exportação de açúcar caribenho

Concorrência internacional ao açúcar brasileiro.

1655 - Ingleses conquistam a Jamaica

Transformada em colônia açucareira.

1689 - Publicação do “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”

Obra de John Locke que influenciou concepções de propriedade.

1695 - Descoberta de ouro em Minas Gerais

Início do ciclo do ouro.

1695 - Morte de Zumbi dos Palmares

Assassinato do líder quilombola em 20 de novembro.

1723 - Lei Negra de Waltham (Inglaterra)

Repressão a usos costumeiros da terra e caça.

1750 - Tratado de Madri

Novo acordo luso-espanhol, com base no *uti possidetis*.

1753 - 1756 - Guerra Guaranítica

Conflito entre guaranis, jesuítas e tropas ibéricas sobre limites territoriais.

1755 - Rousseau publica o “Discurso sobre a desigualdade”

Obra que problematiza fundamentos da desigualdade social.

1759 - Expulsão dos jesuítas do Brasil

Medida do Marquês de Pombal.

1763 - Transferência da capital para o Rio de Janeiro

Substitui Salvador como centro administrativo.

1776 - Independência dos EUA

Referência internacional de ruptura colonial.

1789 - Inconfidência Mineira

Movimento separatista em Minas Gerais.

1789 - 1799 - Revolução Francesa

Transformação política e jurídica na Europa.

1789 - Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão

Afirma a propriedade como direito inviolável e indenizável.

1792 - Rebelião escrava em São Domingos

Início do processo que leva à Revolução Haitiana.

1798 - Conjuração Baiana

Movimento emancipacionista na Bahia.

1807 - Inglaterra proíbe o tráfico

Primeira grande restrição internacional ao comércio de escravizados.

1807 - Vinda da família real portuguesa

Fuga da corte para o Brasil.

1808 - Abolição do tráfico (Inglaterra e EUA)

Proibição formal em âmbito internacional.

1808 - Chegada da comitiva real em Salvador

Primeira parada da corte portuguesa.

1808 - Carta Régia contra os Botocudos

Ordem de guerra contra povos indígenas em Minas Gerais.

1808 - Criação do Banco do Brasil

Primeira instituição bancária da América do Sul.

1808 - Concessão de sesmarias a estrangeiros

Decreto autoriza estrangeiros residentes a receber terras.

1809 - Alvará sobre medição e demarcação de sesmarias

Exigência de medição judicial para concessões.

1810 - Tratado de Aliança e Amizade (Portugal-Inglaterra)

Prevê limitação do tráfico e abolição gradual da escravidão.

1810 - 1833 - Guerras de independência na América espanhola

Movimentos de emancipação hispano-americanos.

1815 - Brasil elevado a Reino Unido a Portugal e Algarves

Mudança de status político da colônia.

1817 - Revolução Pernambucana

Movimento separatista republicano.

1818 - Aviso define terrenos de marinha

Primeira regulamentação sobre área costeira.

1820 - Revolução Constitucionalista do Porto

Exigência de retorno do rei e convocação constituinte.

1822 - Fim do regime de sesmarias

Resolução extingue sistema; inaugura regime de posses.

1822 - Independência do Brasil

Proclamação em 7 de setembro.

1822 - 1850 - Regime de posses

Período sem política formal de terras.

1824 - Constituição Imperial

Fortalece poder do imperador, voto censitário e garante propriedade plena.

1825 - Portugal reconhece independência

Acordo político internacional.

1831 - Primeira Lei Orçamentária

Organiza receita e despesa para 1832–1833.

1831 - Abdicação de D. Pedro I

Transmissão do trono a D. Pedro II.

1831 - Lei que proíbe o tráfico atlântico (“para inglês ver”)

Proibição formal pouco efetiva.

1835 - Revolta dos Malês

Insurreição de escravizados muçulmanos na Bahia.

1835 - 1845 - Revolução Farroupilha

Levante separatista no Sul contra política fiscal imperial.

1843 - Lei Orçamentária nº 317 cria o Registro Hipotecário

Primeiro marco de registro imobiliário.

1845 - Bill Aberdeen

Lei inglesa que autoriza captura de navios negreiros.

1850 - Lei Eusébio de Queirós

Extinção do tráfico de escravos para o Brasil.

1850 - Lei de Terras (Lei nº 601/1850)

Estabelece a compra como forma de acesso à terra.

1854 - Decreto nº 1.318 cria a Repartição Geral das Terras Públicas

Primeira repartição fundiária do Brasil, com registros paroquiais.

1854 - Primeira estrada de ferro

Início da infraestrutura ferroviária.

1855 - Arthur Gobineau publica o “Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas”

Fundamentação do racismo científico.

1864 - Início da Guerra do Paraguai

Conflito militar regional.

1868 - Castro Alves publica “O Navio Negreiro”

Poema-denúncia contra a escravidão.

1870 - Fim da Guerra do Paraguai

Encerramento do conflito.

1871 - Lei do Ventre Livre

Liberdade aos filhos de escravizadas nascidos após a lei.

1872 - Primeiro recenseamento brasileiro

Único sob a escravidão.

1876 - Chegada de imigrantes italianos

Início da imigração em massa.

1878 - Congresso Agrícola do Rio de Janeiro

Debate oficial sobre questões agrárias.

1879 - Êxodo nordestino para Amazônia

Migração durante o ciclo da borracha.

1882 - Morte de Luiz Gama

Advogado e abolicionista.

1884 - Abolição no Ceará

Primeira província a extinguir a escravidão.

1885 - Lei dos Sexagenários

Concede liberdade a escravizados com mais de 60 anos.

1886 - Lei que extingue pena de açoites a escravizados

Revogação do art. 60 do Código Criminal.

1888 - Lei Áurea

Extinção formal da escravidão.

1889 - Carta da Princesa Isabel

Manifesto favorável ao acesso de ex-escravos à terra.

1889 - Proclamação da República

Fim da monarquia e início da República.

1890 - Separação Igreja-Estado

Decreto garante liberdade de cultos.

1890 - Sistema Torrens (Decreto nº 451-B)

Criação de sistema de registro imobiliário.

1890 - 1891 - Queima de arquivos da escravidão

Despacho de Ruy Barbosa e execução por Tristão de Alencar Araripe.

1891 - Constituição Republicana

Transfere terras devolutas aos estados e estabelece separação de poderes.

1891 – Encíclica *Rerum Novarum*

Publicada pelo Papa Leão XIII em maio de 1891, a encíclica inaugura a doutrina social da Igreja ao tratar das condições da classe trabalhadora, da concentração da riqueza e da função social da

propriedade. Também adverte contra a supressão da propriedade privada, defendendo sua preservação como direito natural.

1893 - Revolta Federalista

Reivindicação por maior autonomia estadual.

1896 - Guerra de Canudos

Movimento popular contra elites locais e repressão estatal.

1889 - 1930 - Primeira República

Período de instabilidade política e coronelismo.

1903 - Tratado de Petrópolis

Define fronteira com a Bolívia, anexando o Acre.

1907 - 1910 - Comissão Rondon

Construção de linhas telegráficas e demarcação amazônica.

1912 - 1914 - Guerra do Contestado

Conflito por terras no Paraná e Santa Catarina.

1917 - Constituição Mexicana

Primeira Constituição social do mundo.

1920 - Cangaço

Movimento de resistência camponesa no Nordeste.

1920 - Primeiro Censo Agropecuário

Organizado pela Diretoria-Geral de Estatística.

1930 - Revolução de 1930

Golpe que leva Vargas ao poder.

1930 - 1945 - Era Vargas

Período de centralização e reformas.

1934 - Constituição da Segunda República

Institui voto feminino e obrigatório.

1937 - Constituição do Estado Novo

Reforça centralização e limita liberdades políticas.

1937 - 1945 - Marcha para o Oeste

Política de ocupação do Centro-Oeste.

1941 - Decreto-Lei nº 3.059 cria Colônias Agrícolas Nacionais

Projeto de assentamento agrícola oficial.

1943 - 1945 - Soldados da borracha

Trabalhadores recrutados para extração de látex.

1948 - Victor Nunes Leal publica “Coronelismo, Enxada e Voto”

Clássico da ciência política sobre estruturas agrárias.

1946 - Constituição democrática

Prevê desapropriação por interesse social.

1955 - 1964 - Ligas Camponesas

Associações rurais em luta pela reforma agrária.

1964 - Projeto de Estatuto da Terra

Mensagem n. 33 encaminha ao Congresso.

1964 - Estatuto da Terra (Lei nº 4.504)

Marco da política fundiária no regime militar.

1967 - Constituição do regime militar

Centraliza poder e restringe liberdades.

1968 - Garrett Hardin publica “The Tragedy of the Commons”

Obra sobre uso de recursos comuns.

1971 - Decreto-Lei nº 1.164 federaliza terras da Amazônia

Amplia domínio da União em rodovias estratégicas.

1971 - Lei nº 5.709 regula aquisição de terras por estrangeiros

Limitação legal à compra por não brasileiros.

1973 - Estatuto do Índio (Lei 6.001)

Norma sobre direitos indígenas.

1975 - Criação da Comissão Pastoral da Terra

Organismo da CNBB de apoio a camponeses.

1976 - Lei nº 6.383 sobre terras devolutas

Regula processo discriminatório.

1979 - Papa João Paulo II: “Sobre toda propriedade grava uma hipoteca social”

Afirmação do caráter social da propriedade.

1986 - Convenção Nacional do Negro pela Constituinte

Marco da mobilização do Movimento Negro.

1987 - Revogação do Decreto-Lei nº 1.164/1971

Terras devolutas retornam aos estados.

1988 - Centenário da Abolição

Comemoração da Lei Áurea.

1988 - Constituição Federal (art. 68 do ADCT)

Reconhecimento do direito territorial quilombola.

1993 - Lei nº 8.629 regulamenta reforma agrária

Define critérios constitucionais.

2009 - Elinor Ostrom recebe Nobel de Economia

Reconhecimento de estudos sobre bens comuns.

2016 - Decreto nº 8.750 cria Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais

Atualizado pelo Decreto 11.481/2023.

2017 - Último Censo Agropecuário

Levantamento da realidade agrária nacional.

2022 - Censo Demográfico inclui quilombolas

Primeira contagem oficial da população quilombola

CONCLUSÃO GERAL DO TRABALHO

“O Brasil tem um enorme passado pela frente”
(Millôr Fernandes).

A análise empreendida ao longo desta tese demonstrou que a política de titulação de terras quilombolas no Brasil está imersa em dilemas históricos, jurídicos e institucionais que transcendem o tema específico dos “quilombolas” e se conectam a problemas estruturais da governança fundiária nacional.

O percurso histórico abordado no **Capítulo 1** revelou que a exclusão territorial quilombola não decorre de lacunas recentes, mas é resultado direto da formação do regime fundiário brasileiro, desde as sesmarias até a República, marcada pela ausência de uma reforma agrária inclusiva, pela tolerância seletiva com a grilagem e pela omissão em reparar os ex-escravizados no pós-abolição. Esse legado consolidou um padrão de concentração fundiária racializado, evidente nos dados do Censo Agropecuário (2017 e 2022) e no fato de que a maioria dos territórios quilombolas segue sem titulação, revelando a pouca prioridade estatal em efetivar o direito constitucional dessas comunidades. As estatísticas evidenciam que, embora pretos e pardos representem a maioria dos produtores rurais, são minoria no comando de grandes propriedades, permanecendo restritos às menores extensões de terra. Essa herança histórica de favorecimento a grandes proprietários brancos e de desatenção seletiva às comunidades negras explica a desigualdade fundiária persistente, contribui para os altos índices de conflito por terra - com milhares de famílias atingidas anualmente, segundo a CPT - e a lentidão da titulação quilombola.

No **Capítulo 2**, verificou-se que a opção pela propriedade coletiva, embora concebida como mecanismo de proteção do patrimônio cultural brasileiro e territorial dos quilombolas, não está inscrita de modo explícito na Constituição de 1988, mas foi construída infraconstitucionalmente, a partir de interpretações infralegais e acadêmicas, sobretudo no âmbito da antropologia. Essa consolidação, ao homogeneizar experiências plurais, gerou tensões: de um lado, protege os territórios por meio de atributos como imprescritibilidade, impenhorabilidade e inalienabilidade, contra a investida de proprietários, posseiros e ocupantes privados, bem como do próprio Estado; de outro, limita a autonomia das comunidades, que se veem privadas de deliberar sobre formas de organização fundiária adequadas às suas realidades.

Constatou-se, ainda, que a propriedade coletiva não resolve problemas concretos de sucessão, arrendamentos, capitalização ou disputas internas, e tampouco impede a persistência da violência fundiária, que continua a atingir quilombolas independentemente de a terra ser pública ou privada. A decisão do STF na ADI nº 3.239/DF, embora tenha reconhecido a titulação quilombola como direito fundamental cultural autoaplicável, revela-se programática na prática, pois sua concretização depende da destinação de terras públicas, da realização de desapropriações e desintruções, além da alocação de recursos orçamentários, encontrando-se limitada pela invocação judicial da “reserva do possível” e pela discricionariedade do gestor na execução orçamentária. Em outras palavras, o direito fundamental cultural dos quilombolas não prevalece sobre restrições legais destinadas à proteção do erário, logo, na prática, não é assegurado de forma plena e imediata, ainda que entendimentos recentes, desde 2022, o Supremo Tribunal Federal (**RE 1.335.550/RS**) venha reconhecendo a possibilidade de controle judicial da morosidade administrativa sem afronta à separação dos poderes. Ademais, a imposição estatal da coletividade obrigatória ignora a heterogeneidade dos territórios quilombolas, nos quais coexistem possibilidades de organização fundiária diversas - coletivas, semicoletivas, individuais e outras - que não encontram espaço na política tal como está estruturada. Assim como no Zimbábue, onde a persistência de mercados de terras ilegais revelou a insuficiência de uma proteção apenas formal, também no Brasil a titulação coletiva, embora juridicamente revestida de atributos protetivos, permanece vulnerável à violência fundiária, à morosidade institucional e ao mercado ilegal de terras.

O **Capítulo 3** evidenciou que os avanços constitucionais, infralegais e jurisprudenciais não se converteram em efetividade prática compatível. A interpretação ampliada do STF, que articulou o art. 68 do ADCT aos arts. 215 e 216 da Constituição, delineou uma política robusta de proteção mesclando dimensão cultural e questão fundiária/territorial, mas sua implementação permanece fragmentada (de um lado o INCRA, de outro o IPHAN). Ainda, a atribuição concorrente entre União e estados não se traduziu em cooperação: os estados concentram a titulação de áreas devolutas, enquanto o INCRA assume os casos mais complexos, litigiosos e onerosos, frequentemente paralisados por restrições orçamentárias. A execução financeira da Ação de Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas é irregular e dependente de picos episódicos induzidos por decisões judiciais, como no caso da Invernada Paiol de Telha. Os processos de desapropriação e desintrução, embora o STJ (REsp nº 931.060 - RJ) e o STF (ADI nº 3.239/DF) tenham reconhecido o direito dos remanescentes de quilombo de exercerem a posse coletiva de suas terras mesmo antes da titulação definitiva, permanecem lentos, custosos e judicializados, como demonstram os conflitos no território

Kalunga. Experiências comparadas reforçam esse quadro. Em Svosve, no Zimbábue, a manutenção da posse comunal como eixo da governança rural não impediu que elites locais e chefes comunitários transformassem áreas de uso coletivo em objeto de venda e arrendamento informal, originando verdadeiros “mercados vernaculares” de terra que ampliaram desigualdades e fragilizaram os mais pobres. O paralelo é possível: também no Brasil a titulação coletiva, ao homogeneizar arranjos fundiários diversos e não enfrentar problemas práticos de governança interna, expõe os territórios quilombolas ao risco de negociações informais e de perda de controle comunitário. Em síntese, a titulação coletiva quilombola continua marcada por avanços episódicos e retrocessos recorrentes, incapaz de superar os dilemas seculares da governança fundiária brasileira.

Esse diagnóstico dos direitos quilombolas converge com as fragilidades identificadas no relatório *Brazil Land Governance Assessment* (Banco Mundial, 2014), que apontou, entre outros aspectos, a indefinição dos direitos de propriedade, cadastros e registros incompletos, ausência de sistema integrado entre terras públicas e privadas, baixos níveis de tributação imobiliária (o que incentiva a ociosidade da terra), e a falta de articulação entre o planejamento territorial - que projeta o uso futuro do solo - e os processos de regularização, que seguem ocorrendo de forma fragmentada e reativa, sem conexão com as diretrizes de ordenamento urbano e rural. Segundo o Banco Mundial, tais deficiências estruturais demonstram que, apesar de avanços legais, o Brasil carece de um sistema cadastral confiável, integrado e atualizado, e a falta de coordenação entre órgãos fundiários compromete a formulação de políticas eficazes e a transparência da gestão das terras. Esses elementos estruturais ajudam a explicar a distância entre o reconhecimento constitucional do direito quilombola e sua concretização prática. A tese evidencia, ainda, um paradoxo fundamental: o Estado brasileiro se dispõe, constitucionalmente, a assegurar o direito à propriedade definitiva quilombola, mas opera com cadastros fragmentados, sobrepostos e pouco confiáveis, revelando a fragilidade da governança fundiária nacional. Esse hiato entre promessa constitucional e informações insuficientes - como a delimitação de terras devolutas, a integração de cadastros públicos e privados e a transparência orçamentária - compromete a titulação quilombola, por falta de capacidade de gerir democraticamente a terra.

Embora a propriedade privada frequentemente se apresente como obstáculo direto à titulação quilombola - sobretudo nos casos que envolvem pagamento de indenizações onerosas e longos litígios judiciais -, reduzir o problema a essa dimensão seria simplista. A ausência de efetividade do direito de propriedade quilombola decorre de um arranjo mais amplo e estrutural de governança fundiária: a indefinição histórica de terras devolutas, a precariedade e

fragmentação dos registros, a assimetria federativa entre União e estados, a instabilidade orçamentária e a imposição de um modelo jurídico único de coletividade, somados a um padrão racializado de exclusão territorial. É nesse entrelaçamento de fatores que se encontra a real explicação para a morosidade e as contradições da política de titulação.

Ao final, reafirma-se a hipótese central desta tese: os obstáculos à efetivação dos direitos territoriais quilombolas derivam de uma governança fundiária cronicamente desestruturada, racializada e fragmentada, incapaz de articular, de modo democrático e equitativo, os diferentes interesses em jogo. Além disso, a imposição estatal de um modelo jurídico único de coletividade, concebido como mecanismo protetivo, mostra-se insuficiente diante da diversidade concreta das comunidades quilombolas, contribuindo para práticas informais de negociação de terras e fragilizando a proteção jurídica dos territórios. Enquanto não houver escolhas institucionais firmes pela democratização do acesso à terra, o reconhecimento constitucional permanecerá incompleto, e a reparação histórica prometida às comunidades quilombolas seguirá sendo adiada.

Compreender essa ausência de efetividade implica reconhecer que a titulação quilombola não pode ser analisada isoladamente: é indispensável situá-la no campo mais amplo da governança fundiária e do ordenamento territorial, pois somente a partir dessa perspectiva é possível enfrentar os dilemas históricos que moldam a insegurança territorial no Brasil.

Contribuições da pesquisa:

Este trabalho buscou preencher lacunas teóricas, jurídicas e institucionais, oferecendo as seguintes contribuições:

Histórica - Reconstruiu a trajetória jurídico-fundiária do Brasil, demonstrando a vinculação entre escravidão, ausência de reforma agrária e concentração fundiária racializada.

Jurídica - Analisou criticamente o modelo da coletividade obrigatória, examinando a ADI nº 3.239/DF, a base infraconstitucional da propriedade coletiva e os paralelos latino-americanos, ressaltando seus limites diante da diversidade quilombola.

Institucional e federativa - Demonstrou a fragmentação entre União e estados, os gargalos orçamentários e a assimetria federativa que fragilizam a política pública.

Empírica e metodológica - Incorporou análise documental, normativa e orçamentária (SIOP, PPA, Agenda Transversal), complementada por entrevistas com agentes públicos, que revelaram entraves concretos da implementação.

Interdisciplinar - Articulou o Direito Constitucional, Administrativo, Civil e Agrário com referenciais da Sociologia, Antropologia e Ciência Política.

Propositiva - Apresentou recomendações práticas voltadas à integração de cadastros, simplificação de procedimentos, fortalecimento institucional, priorização da destinação de terras públicas e respeito à diversidade interna dos territórios.

Assim, ao examinar criticamente os dilemas da titulação coletiva quilombola a partir dos problemas estruturais da governança fundiária brasileira, esta tese reafirma que a regularização não é apenas uma política pública setorial, mas um ponto de inflexão para repensar a estrutura fundiária nacional e enfrentar a exclusão histórica da população negra. Revela, ainda, que a compreensão da inefetividade do título de propriedade quilombola exige analisar como o Estado brasileiro opera em matéria de governança fundiária e territorial. Nesse sentido, confrontar o ideal normativo com os dados mostra-se fundamental para a evolução dos instrumentos estatais de intervenção, bem como para suscitar novas investigações no meio acadêmico.

RECOMENDAÇÕES AOS ENTES FEDERATIVOS

1. Estruturação de Base de Dados Integrada

Atualmente, não existe no Brasil uma base de dados unificada e pública que permita o acompanhamento nacional dos processos de titulação quilombola. A compilação feita pelo INCRA é **voluntária** e viabilizada apenas por meio de planilhas em Excel, construídas a partir de **busca ativa feita pelos servidores** junto aos órgãos fundiários estaduais e municipais.

Recomendação: Os estados e municípios devem ser incentivados a consolidar, sistematizar e publicar dados atualizados sobre as comunidades reconhecidas, processos de titulação em andamento, áreas tituladas e entraves identificados, integrando essas informações a um banco de dados nacional interoperável.

2. Decisão coordenada e atuação conjunta dos Processos nos Âmbitos Estaduais e municipais

Enquanto a União, por meio do INCRA, foca em áreas públicas federais e privadas, os estados e municípios atuam majoritariamente com **terras devolutas**, cuja titulação, tende a ser **menos burocrática**. No entanto, ainda há ausência de **procedimentos padronizados e orientações técnicas** claras para esses entes.

Recomendação: Os entes estaduais e municipais devem regulamentar, em seus respectivos âmbitos, **procedimentos administrativos simplificados e juridicamente seguros** para a titulação coletiva, com suporte técnico da União e respeitando a autodeterminação comunitária. A produção de manuais, minutas de decreto e modelos de títulos pode facilitar esse processo.

3. Transparência e Acesso à Informação

Fora da base **do INCRA, não há lugar onde se consiga informações sobre titulação quilombola de forma acessível e organizada**. Essa ausência de publicidade impede o controle social, a articulação entre comunidades e a própria formulação de políticas baseadas em evidências.

Recomendação: Os entes federativos devem disponibilizar de forma pública, acessível e atualizada as informações referentes aos processos administrativos de titulação/regularização

fundiária quilombola. Isso inclui não apenas a lista de comunidades, mas também o andamento dos procedimentos, decisões, perímetros reconhecidos e eventuais entraves técnicos ou jurídicos.

4. Integração tecnológica e transparência ativa na política quilombola

Apesar de o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) dispor atualmente de uma **Plataforma de Governança Territorial (PGT)**, prevista originalmente na Lei nº 11.952/2009 e voltada à regularização fundiária de áreas da reforma agrária, a **pauta quilombola ainda não foi priorizada** para integração nesse sistema. Embora a PGT esteja sendo progressivamente alimentada com dados de diferentes frentes - como a seleção de famílias da reforma agrária -, **os processos de regularização fundiária quilombola ainda se mantêm fora dessa estrutura digital unificada.**

Recomendação: É essencial que o Governo Federal e o INCRA promovam a **inclusão urgente da pauta quilombola na PGT**, garantindo que as fases do processo de regularização - desde a certificação até a titulação - possam ser acompanhadas de modo centralizado, transparente e acessível ao público. Tal medida **otimizaria o trabalho interno da autarquia**, reduziria a dependência de planilhas informais e permitiria **melhor controle social sobre os prazos e gargalos** do sistema.

Além disso, a ausência de uma plataforma nacional padronizada impede a integração entre os dados produzidos por estados e municípios. Atualmente, como já mencionado, **a base de dados do INCRA é construída de forma voluntária e fragmentada**, a partir de buscas ativas em secretarias estaduais e cadastros dispersos.

Recomendação complementar: A criação de **um módulo específico para os territórios quilombolas na PGT** deve ser acompanhada de **pactuação federativa obrigatória**, com definição de protocolos de alimentação de dados por parte de estados e municípios, inclusive para processos em que a União não atue diretamente.

5. levantamento e a destinação prioritária de terras públicas para titulação quilombola

Um dos principais entraves orçamentários na regularização fundiária de comunidades quilombolas decorre da necessidade de indenização de imóveis privados, seja por desapropriação ou aquisição. Contudo, grande parte das comunidades reconhecidas

administrativamente localiza-se em áreas de terras públicas - federais, estaduais ou municipais - o que torna possível a titulação **sem necessidade de pagamento ou indenização**.

Recomendação: que os entes federativos realizem o levantamento sistemático, atualizado e georreferenciado das terras públicas sob sua jurisdição, com especial atenção para aquelas passíveis de destinação para regularização fundiária de comunidades quilombolas. Isso inclui: **Imóveis da União** administrados pela SPU ou outros órgãos federais; **Terras devolutas estaduais**, cuja titularidade é frequentemente ignorada ou desorganizada nos cadastros fundiários; **Áreas públicas municipais**, sobretudo em regiões periféricas e rurais com presença tradicional negra histórica.

Além de otimizar recursos públicos, essa medida permitiria **acelerar significativamente a titulação de comunidades já certificadas pela FCP**, sem necessidade de abrir processos expropriatórios demorados e dispendiosos.

6. Respeito à diversidade de formas de posse e propriedade nos territórios quilombolas

Recomendação: que os entes federativos e órgãos responsáveis pela titulação considerem a diversidade interna dos arranjos fundiários quilombolas, evitando a imposição uniforme da propriedade coletiva. É necessário reconhecer que o princípio da coletividade pode coexistir com formas familiares ou individuais de uso e gestão da terra, conforme a tradição local e a autonomia comunitária. Sugere-se a realização de diagnósticos fundiários sensíveis às dinâmicas internas e a elaboração de normas mais flexíveis, que permitam distinguir zonas de uso comum e de uso familiar nos territórios titulados.

7. Atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública na Política Quilombola

A atuação das instituições essenciais à função jurisdicional do Estado - notadamente o Ministério Público (art. 127 da Constituição Federal) e a Defensoria Pública (art. 134) - é fundamental para a efetividade dos direitos territoriais quilombolas. Contudo, observa-se que sua participação na política de regularização fundiária tem se dado de modo fragmentado e dependente da iniciativa individual de membros, sem diretrizes institucionais permanentes. A rotatividade funcional e a ausência de núcleos especializados sobre a pauta quilombola dificultam a continuidade dos acompanhamentos e o diálogo interinstitucional com os órgãos executores da política fundiária.

Recomendações: 1. Que o Ministério Público e a Defensoria Pública, nas esferas estadual e federal, elaborem diretrizes nacionais e estaduais específicas sobre a política quilombola, a exemplo de planos de atuação, notas técnicas e protocolos de atuação conjunta com o INCRA, a Fundação Cultural Palmares e órgãos estaduais de terras. Tais instrumentos devem assegurar a continuidade institucional independentemente da alternância de membros.

2. Sugere-se a criação, no âmbito da Defensoria Pública, de Núcleos de Defesa Agrária, Fundiária e de Direitos Humanos especializados em povos e comunidades tradicionais. Recomenda-se, ainda, que a formação continuada sobre governança fundiária e direitos territoriais integre de forma permanente a política de capacitação institucional.

3. É imprescindível fortalecer o diálogo entre Ministério Público, Defensoria Pública, entidades/órgãos fundiários e movimentos quilombolas, promovendo grupos de trabalho permanentes, audiências públicas e mecanismos de controle social sobre a política de titulação. A interlocução deve ir além do litígio judicial, priorizando soluções extrajudiciais, como Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e recomendações conjuntas, capazes de enfrentar a morosidade administrativa.

4. Recomenda-se, ainda, que as instituições essenciais à função jurisdicional do Estado desenvolvam bases de dados próprias, integradas e interoperáveis, com o registro de casos, decisões, recomendações e boas práticas relacionadas à regularização fundiária quilombola. Tal medida permitirá sistematizar informações e replicar experiências exitosas, reduzindo a dispersão de iniciativas e a dependência de esforços individuais de membros específicos.

8. Atuação da Advocacia Pública na Destinação e Titulação de Terras Quilombolas

A Advocacia Pública, compreendendo a Advocacia-Geral da União, as Procuradorias-Gerais dos Estados e dos Municípios, exerce papel estratégico na política fundiária, especialmente na defesa e destinação de terras públicas. Nos casos de territórios quilombolas, sua atuação é decisiva para assegurar a regularização de áreas devolutas e o registro dos títulos, evitando disputas judiciais prolongadas e garantindo segurança jurídica aos atos administrativos.

Recomendações: 1. Recomenda-se que a Advocacia-Geral da União, as Procuradorias-Gerais dos Estados e dos Municípios estabeleçam diretrizes específicas e permanentes voltadas à regularização fundiária de povos tradicionais. Essas diretrizes devem prever a defesa do domínio público em favor das comunidades reconhecidas, bem como a destinação prioritária

de terras devolutas e outros bens públicos para fins de titulação em favor desses povos, garantindo segurança jurídica e continuidade administrativa.

2. Sugere-se a criação, nas esferas federal, estadual e municipal, de núcleos técnicos voltados à matéria fundiária de povos tradicionais, compostos por procuradores e assessores com expertise em direito agrário e registral. Esses órgãos devem oferecer pareceres uniformes, padronizar orientações jurídicas e apoiar tecnicamente os órgãos executivos responsáveis por desapropriações, georreferenciamentos e registros de títulos em favor desses povos.

3. Recomenda-se que a Advocacia Pública atue de forma articulada com o INCRA, a Fundação Cultural Palmares, as secretarias estaduais e municipais de agricultura, as universidades públicas e os órgãos de controle, como Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas. Essa cooperação deve contribuir para a formulação de soluções jurídicas e administrativa céleres e seguras, em consonância com o princípio da função social da propriedade, a diversidade de formas de propriedades e a autodeterminação dos povos tradicionais.

REFERÊNCIAS

- Agência IBGE. **Pretos ou Pardos são Minoria na Direção de Grandes Estabelecimentos Agrícolas**. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26139-pretos-ou-pardos-sao-minoria-na-direcao-de-grandes-estabelecimentos-agricolas>. Acesso em: 10 out. 2024.
- ALLEGRETTI, Mary. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Paraná, v. 18, n. 0, p. 39-59, 18 dez. 2008. Universidade Federal do Paraná.
<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v18i0.13423>. Disponível em:
<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/13423>. Acesso em: 25 mar. 2024.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008. 192 p.
- ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. A territorialização dos quilombos no Brasil contemporâneo: uma aproximação. In: SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira (org.). **Igualdade Racial no Brasil: reflexão no ano internacional dos afrodescendentes**. Brasília: Ipea, 2013. p. 137-152.
- BASTIAAN PHILIP REYDON (Brasília). Unicamp - Grupo de Governança de Terras. **Débil Governança Fundiária no Brasil e as Vantagens de uma Administração Adequada**. 2017. Disponível em:
https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/palestra.agroemquestao.13.30_hrs_moderador.bastiaan.uecampinas.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.
- BRASIL (Império). Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos (**Lei do Ventre Livre**). Rio de Janeiro, 1871. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-2040-28-setembro-1871-538828-publicacaooriginal-35591-pl.html>. Acesso em: 7 ago. 2024.
- BRASIL. Arquivo Nacional. Ministério da Justiça. **Aldeamento de índios**. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/sites_eventos/sites-tematicos-1/central-de-conteudo-glossario/letra-a/abome. Acesso em: 30 jun. 2024.
- BRASIL. BIBLIOTECA NACIONAL. **Para uma história do negro no Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, 1988. 64 p. Disponível em:
https://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_iconografia/icon1104317/icon1104317.pdf. Acesso em: 16 fev. 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. **História da Colonização Portuguesa no Brasil**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2006. 3 v. (História da colonização portuguesa do Brasil). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535864>. Acesso em: 21 out. 2022.
- BRASIL. Constituição (1823). Lei da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa de 20 de outubro de 1823. Declara em vigor a legislação pela qual se regia o Brasil até 25 de Abril de 1821 e bem assim as leis promulgadas pelo Senhor D. Pedro, como Regente e Imperador daquela data em diante, e os decretos das Cortes Portuguezas que são especificados. Collecção das Leis do Imperio do Brazil: Parte I. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional.

Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/colecao-anual-de-leis/copy_of_colecao2.html. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas (Portal da Transparência, ano 2025)**. Brasília, DF:

Controladoria-Geral da União, 2025. Disponível em:

<https://portal.datatransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/210Z-identificacao--reconhecimento-e-titulacao-de-territorios-quilombolas?ano=2025>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Fundação Cultural Palmares. Ministério da Cultura (org.). **Certificação**

Quilombola: comunidades certificadas. Comunidades certificadas. 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/palmares/pt-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Planilha de comunidades certificadas**.

Brasília: FCP, 2023. Atualizado em: 14 abr. 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/palmares/pt-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. IBGE. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Recenseamento do Brasil em 1872**. 1872. Obra rara. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=225477&view=detalhes>. Acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 1973. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Directoria Geral de Estatística.

Valor das terras no Brazil segundo o censo agrícola realizado em 1 set. 1920. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1924. 51 p. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/listarPublicacao.php?lista=2&opcao=5&busca=Valor%20das%20terras%20no%20Brazil%20segundo%20o%20censo%20agricola&tipoFiltro=pериодo&filtro=%271924%27&descFiltro=1924>. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Coletânea de legislação e**

jurisprudência agrária e correlata: Tomo III. Brasília. 2007. Disponível em:

<https://repositorio.iica.int/handle/11324/6761>. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS). **Articulação de políticas públicas de SAN para povos e**

comunidades tradicionais. Brasília, DF: MDS, [20--]. Disponível em:

<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/acesso-a-alimentos-e-a-agua/articulacao-de-politicas-publicas-de-san-para-povos-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos:**

anotada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2. ed. Brasília: STF, 2022. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaInternacional/anexo/STF_ConvencaoAmericanaSobreDireitosHumanos_SegundaEdicao.pdf. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. UFRN. Ministério da Educação. **PLATAFORMA SILB**: sesmarias do Império

lusu-brasileiro. s.d.. Base de dados contendo informações das sesmarias concedidas pela

Coroa portuguesa no mundo atlântico. Disponível em: <http://www.silb.cchla.ufrn.br/>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRITTO, Vinícius. **Censo 2022: Brasil possui 8.441 localidades quilombolas, 24% delas no Maranhão**. Agência de Notícias IBGE, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 26 jul. 2024. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40704-censo-2022-brasil-possui-8-441-localidades-quilombolas-24-delas-no-maranhao>. Acesso em: 2 set. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. 459 p.

CHIMHOWU, Admos; WOODHOUSE, Philip. **Communal tenure and rural poverty: reflections on land transactions in Svosve Communal Area, Zimbabwe**. Manchester: Brooks World Poverty Institute, abr. 2008. (BWPI Working Paper, n. 35). Disponível em: <https://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/bwpi/bwpi-wp-3508.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CORREIA, Atalá. **Prescrição: entre passado e futuro**. São Paulo: Almedina, 2021. 318 p.

CORREIO BRAZILIENSE. **Cai limite máximo da propriedade rural**. Brasília, DF, 5 jun. 1987. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/136017/Junho87%20-%200572.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 2 set. 2025.

COSTA, Emília Viotti da. **A abolição**. 9. ed. São Paulo: Unesp, 2010. 144 p.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 6. ed. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1999. 490 p.

CPI-SP (São Paulo). **O Caminho da Titulação**. s.d. Disponível em:

<https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/caminho-da-titulacao-2/>. Acesso em: 01 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p.

Didier Jr., Fredie; Braga Paula Sarno; de Oliveira, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada, Processo Estrutural e Tutela Provisória**. Volume 2. 18ª ed. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2023, p. 588.

DUARTE, Evandro Piza; CARVALHO NETO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. Ruy Barbosa e a Queima dos Arquivos: as lutas pela memória da escravidão e os discursos dos juristas. **Universitas Jus**, Brasília, v. 26, n. 2, p. 24-39, 3 dez. 2015. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/unijus.v26i2.3553>. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/3553>. Acesso em: 16 fev. 2024.

ELTIS, David; RICHARDSON, David. **Atlas of the Transatlantic Slave Trade**. EUA: Yale University Press, 2015. 307 p.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (Brasil). **Discurso de Jango na Central do Brasil em 1964**. 2015. Disponível em:

<https://memoria.ebc.com.br/cidadania/2014/03/discurso-de-jango-na-central-do-brasil-em-1964>. Acesso em: 03 mar. 2024.

FAO/SEAD. 2017. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasília. 378 pp. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/Livro_NEA.pdf. Acesso em: 3 set. 2025.

FERREIRA, Olavo Leonel. **História do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1995. 454 p.

FGV (Brasil). **Povos americanos na era pré-colombiana**. Atlas Histórico do Brasil. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/mapas/populacoes-americanas/americas-antes-da-conquista-europeia>. Acesso em: 27 mar. 2024.

FIABANI, Adelmir. Os quilombos contemporâneos maranhenses e a luta pela terra. **Estudios Históricos**, Brasil, n. 2, p. 1-19, ago. 2009. Disponível em: https://estudioshistoricos.org/edicion_2/adelmir_fabiani.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

FREITAS, Augusto Teixeira de. **Consolidação das Leis Civis**: vol. i. Brasília: Senado Federal, 2003. 522 p. (Coleção história do direito brasileiro. Direito civil: 1). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496206>. Acesso em: 22 fev. 2024.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). **Atlas Histórico do Brasil: apresentação**. [s.l.]: FGV CPDOC, 2023. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/apresentacao>. Acesso em: 2 set. 2025.

GENTILI, José Carlos. **A Igreja e os Escravos**. RN: RN Econômico, 2006. 318 p.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Atlas da questão agrária brasileira**. 2008 -. Projeto de desenvolvimento contínuo. Disponível em: http://www.atlasbrasilagrario.com.br/con_subcat/estrutura-fundiaria. Acesso em: 3 set. 2025.

GOMES, Daniel de Paiva; GOMES, Eduardo de Paiva; CIONGOLI, Natalia; TOCKUS, Sarah. **Precedentes: ratio decidendi e obiter dictum**. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/precedentes-ratio-decidendi-obiter-dictum>. Acesso em: 03 mar. 2025.

GOMES, Flávio dos Santos. **Mocambos e Quilombos**. 2015: Claro Enigma, 2015. 235 p.

GOMES, Flávio dos Santos. No meio de águas turvas. Racismo e cidadania no alvorecer da República: a Guarda Negra na Corte, 1888-1889. **Estudos Afro-asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 21, 1991, p. 75-96.

GOMES, Laurentino. **Escravidão**: volume III. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2022. 592 p.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed., rev. e atual. Por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 462 p.

GONÇALVES JUNIOR, Valter. **1964: pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates no senado**. 2014. Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/24/1964-pouco-antes-do-golpe-reforma-agraria-esteve-no-centro-dos-debates-no-senado>. Acesso em: 02 mar. 2024.

GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. **O Regramento Jurídico das Sesmarias**. São Paulo: Leud, 2014. 160 p.

GRINBERG, Keila. **Código Civil e Cidadania**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001. 86 p. (Descobrimdo o Brasil).

GROSSI, Ariádine. **Os conflitos do condomínio rural Pro Indiviso**. 2021. Disponível em: <https://www.oabmt.org.br/artigo/1599/os-conflitos-do-condominio-rural-pro-indiviso>. Acesso em: 03 jun. 2025.

GROSSI, Paolo. **O Mundo das Terras Coletivas**: itinerários jurídicos entre o ontem e o amanhã. São Paulo: Contracorrente, 2021. 167 p.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Como trabalhar com “raça” em sociologia. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 135–152, jan./mar. 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ep/a/DYxSGJgkwVyFJ8jfT8wxWxC/?lang=pt>. Acesso em: 25 jun. 2025.

IMPÉRIO DO BRAZIL. Constituição (1822). Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral Constituinte. Rio de Janeiro, RJ, 17 jul. 1822. Disponível em: <https://arisp.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/07/resolucao-76.pdf>. Acesso em: 06 out. 2024.

IMPÉRIO DO BRAZIL. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei Nº 601 de 18 de setembro de 1850. Rio de Janeiro, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1318-30-janeiro-1854-558514-publicacaooriginal-79850-pe.html>. Acesso em: 07 ago. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas do espaço rural brasileiro** / IBGE, Coordenação de Geografia. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 324 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101773>. Acesso em: 2 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Atlas geográfico escolar. **Povos e comunidades tradicionais**. Disponível em: <https://atlascolar.ibge.gov.br/brasil/3105-caracteristicas-demograficas/povos-e-comunidades-tradicionais.html>. Acesso em: 3 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022: panorama. **Unidades de Conservação - dados demográficos das pessoas que moram em Unidades de Conservação**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 3 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE): **Territórios Quilombolas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10102/122229>. Acesso em: 2 set. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2017**: características gerais das produções agropecuária e extrativista, segundo a cor ou raça do produtor e recortes territoriais específicos. Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73101>. Acesso em: 10 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**: quilombolas. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. 128 p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pretos ou pardos são minoria na direção de grandes estabelecimentos agrícolas**. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26139-pretos-ou-pardos-sao-minoria-na-direcao-de-grandes-estabelecimentos-agricolas>. Acesso em: 06 out. 2024.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Urbanização**. Disponível em: <https://atlascolar.ibge.gov.br/brasil.html>. Acesso em: 10 out. 2024.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). **Unidades de Conservação Federais – por categoria**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/unidades-de-conservacao>. Acesso em: 3 fev. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA),

2006. 108 p. (Série Estudos, 8). Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/9___a_grilagem_de_terras_publicas_na_maznia_brasileira_225.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

JOÃO PAULO II, Papa. **Viagem apostólica do Papa João Paulo II à República Dominicana, México e Bahamas (25 de janeiro - 1º de fevereiro de 1979): discurso na solene sessão de abertura da III Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano.** Puebla de los Ángeles, 28 jan. 1979. Disponível em: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/speeches/1979/january/documents/hf_jp-ii_spe_19790128_messico-puebla-episc-latam.html. Acesso em: 2 set. 2025.

JONES, Alberto da Silva. O Diagnóstico Militar da Questão Agrária: o estatuto da terra. **RESR Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 35, n. 4, p. 9-40, 1997. Disponível em: <https://revistasober.org/article/5da7c4650e8825a730ba68e1>. Acesso em: 19 mar. 2024.

JUNQUEIRA, Messias. **O instituto brasileiro das terras devolutas.** São Paulo: LAEL, 1976, p. 71, apêndice VIII.

LACERDA, M. Linhares de. **Tratado das Terras do Brasil:** volume I. Rio de Janeiro: Alba, 1960. 437 p.

LACOMBE, Américo Jacobina; SILVA, Eduardo; BARBOSA, Francisco de Assis. **Rui Barbosa e a queima dos arquivos.** Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1988. 144 p. Disponível em: <https://www.gov.br/casaruibarbosa/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/pdfs/rui-barbosa-e-a-queima-dos-arquivos-ocr.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

LARA, Silvia Hunold. **Legislação sobre escravos africanos na América portuguesa.** Brasil: Publicação Eletrônica, 2000. 703 p. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/71612466.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

LARANJEIRA, Raymundo. **O negro e a Terra no Brasil.** São Paulo: Ltr, 2018. 312 p.

LEI DE BOA RAZÃO, de 18.08.1769. Antônio Delgado da Silva, Collecção da Legislação Portuguesa desde a última compilação das Ordenações. Lisboa, na Typ. Maignrense 1825 a 1830. fol. 6 vols. (legislation, by chronological order, between 1750 and 1820. Disponível em: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/7599.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

LEME, Pedro Taques de Almeida Pais. História da capitania de São Vicente. Brasília: Senado Federal, 2004. 150 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1087/690140.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 24 jul. 2023.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil e Outros Escritos:** ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. 320 p.

LUÍS, Washington. **Na capitania de São Vicente.** 24. ed. Brasília: Senado Federal, 2004. 410 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1086/690137.pdf?sequence=4>. Acesso em: 16 out. 2022.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Saquaremas e luzias:** a sociologia do desgosto com o Brasil. [s.d.]. Disponível em: <https://insightinteligencia.com.br/saquaremas-e-luzias-a-sociologia-do-desgosto-com-o-brasil/>. Acesso em: 09 ago. 2024.

MUELLER, Bernardo. A evolução histórica dos direitos de propriedade sobre terras no Brasil e nos EUA. **História Econômica & História de Empresas**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 23-54, 19 jul. 2012. DOI: <https://doi.org/10.29182/hehe.v9i1.117>.

NÓBREGA, Manuel da. **Cartas Jesuíticas: cartas do Brasil (1549-1560)**. Salvador: P55, 2021. 344 p. (Coleção Autoconhecimento Brasil). Disponível em: https://coleccionacbrasil.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Cartas_Jesuisticas_livro_digital_Ebook.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

OLIVEIRA, Rosy. **O barulho da terra: nem Kalunga nem camponês**. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia e Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/133/o/rosy.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

OSTROM, Elinor. **Tragedy of the Commons**. In: PALGRAVE MACMILLAN (ed.). **The new Palgrave dictionary of economics**. 2. ed. Palgrave Macmillan, 2008. Disponível em: https://link.springer.com/rwe/10.1057/978-1-349-95121-5_2047-1. Acesso em: 7 jul. 2025.

PAES, Mariana Dias. **Esclavos y tierras entre posesión y títulos: la construcción social del derecho de propiedad en Brasil (siglo XIX)**. Frankfurt am Main: Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, 2021. (Global Perspectives on Legal History, 17). Disponível em: <https://www.lhlt.mpg.de/2723451/GPLH17.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

PERUTTI, Daniela Carolina. **Tecer amizade, habitar o deserto: uma etnografia do quilombo Família Magalhães (GO)**. 2015. 266 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-11052016-132211/publico/2015_DanielaCarolinaPerutti_VOrig.pdf. Acesso em: 3 jul. 2025.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 49, n. 193, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496554/000940642.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 2 set. 2025.

PORTUGAL. Ordenações Filipinas. Rio de Janeiro, RJ, V. 4. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/22786>. Acesso em: 01 fev. 2024.

PRINCESA Isabel e a indenização para ex-escravos que infelizmente nunca aconteceu. JusBrasil, 8 ago. 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/princesa-isabel-e-a-indenizacao-para-ex-escravos-que-infelizmente-nunca-aconteceu/370972747>. Acesso em: 2 set. 2025.

PÚBLICA. **O agro é branco**. 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/11/o-agro-e-branco/>. Acesso em: 06 out. 2024.

RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE (RRI) et al. **Atlas afrodescendiente: territorios ancestrales y tierras colectivas afrodescendientes en América Latina y el Caribe/ Ancestral territories and afrodescendant collective lands in Latin America and the Caribbean/ Territórios ancestrais afrodescendentes e terras coletivas na América Latina e no Caribe**. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: <https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/Atlas-Afrodescendiente-FINAL-28-AG.pdf>. Acesso em: 2 set. 2025.

RIO DE JANEIRO. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **O Sistema de Capitanias Hereditárias**. Disponível em: https://www.multirio.rj.gov.br/historia/modulo01/cap_hereditarias.html. Acesso em: 23 out. 2022.

ROCHA, Ibraim et al. **Manual de Direito Agrário Constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 551 p.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. O Decreto nº 4.887/2003 e a Regulamentação das Terras dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 6, n. 68, p. 1-5, 2005. Parecer. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/issue/view/54>. Acesso em: 22 mar. 2024.

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos**. 2015. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://ipeafro.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Nata%CC%81lia-Neris-DISSERTACAO.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

SARMENTO, Daniel. Art. 68. In: MENDES, Gilmar; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 7.244-7.267. (IDP).

SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos. Por uma cronologia Atlântica. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Dicionário da Escravidão e Liberdade**: 50 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 443-456.

SENADO. **Constituições Brasileiras**. s.d.. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 03 fev. 2024.

SILVA, Jean Michel Moreira da. **Uso comum ou propriedade privada?** O processo de construção e regulamentação do artigo 68 do ato das disposições constitucionais transitórias. 2019. 295 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/38030>. Acesso em: 11 maio 2025

SILVA, José Afonso da. **O STF contra o Brasil: ainda o caso do marco temporal**. JOTA, São Paulo, 16 nov. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-stf-contra-o-brasil-ainda-o-caso-do-marco-temporal>. Acesso em: 2 set. 2025.

SILVA, José Bonifácio de Andrada e. **Representação à Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura**. Paris: Typographia de Firmin Didot, 1825. 40 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518681>. Acesso em: 17 ago. 2025.

SILVA, Lília Osório. As Leis Agrárias e o Latifúndio Improdutivo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 15-25, abr. - jun. 1997. Brasil Agrário. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=2055>. Acesso em: 19 mar. 2024.

SILVA, Lília Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio**: efeitos da lei de 1850. São Paulo: Unicamp, 1996. 373 p.

SILVA, Marcio Antônio Both da. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”. **Revista Brasileira de História**, [S.L.], v. 35, n. 70, p. 87-107, 27 nov. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472015v35n70014>.

SOARES, Rodrigo Goyena. A Abolição indenizada: o Banco do Brasil e a pactuação do treze de maio. **Almanack**, São Paulo, v. /, n. 35, p. 1-34, 2023. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-463335ea00423>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/alm/a/4npGHrD9hk5h3xwtGLJyVQm/?lang=pt>. Acesso em: 07 ago. 2024.

SOARES, Rodrigo Goyena. **Lei de Terras de 1850**. São Paulo: FFLCH-USP, 2023. (28 min.), P&B. Entrevista para o Hoje na História com o Prof. Dr. Rodrigo Goyena sobre a Lei de Terras, promulgada em 18 de setembro de 1850, durante o Brasil Imperial. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rk2ckUFZQR4&t=439s>. Acesso em: 06 ago. 2024.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO. **O direito à terra das comunidades quilombolas** (Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). São Paulo: Centro de Pesquisas Aplicadas, out. 2002. Coordenação: Carlos Ari Sundfeld. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/01/01-comunidades_quilombolas_direito_a_terra.pdf. Acesso em: 26 jun. 2025.

SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. **A lei da Boa Razão (agosto de 1769):** uma revolução na hermenêutica e na aplicação do direito português, a partir de pombal. 2019. Correio Braziliense. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/568420/001160626_DeJ_n.20597_Direito_civil.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 set. 2023.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém, PA: Secretaria Executiva de Justiça, Programa Raízes, 2006. 354 p. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Girolamo.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT). **Grilagem**. Por ACS. Série: Direito Fácil. Brasília, DF: TJDFT, 22 set. 2017. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/educacao-semanal/grilagem>. Acesso em: 2 set. 2025.

VARELA, Laura Beck. **Das Sesmarias à Propriedade Moderna:** um estudo de história do direito brasileiro. São Paulo: Renovar, 2005. 262 p.

VASCONCELLOS, J. M. Pereira de. Livro das Terras ou collecção da lei, regulamentos e ordens. 2. ed. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1860. 432 p. Disponível em: https://objdigital.bn.br/objdigital2/acervo_digital/div_obrasraras/or228132/or228132.pdf. Acesso em: 17 dez. 2023.

VIANNA, Oliveira. **Evolução do povo brasileiro**. Brasil: Ed. Nacional, 1938. 315 p. (5). Disponível em: <https://bdor.sibi.ufrj.br/handle/doc/88>. Acesso em: 30 jul. 2023.

WESTIN, Ricardo (ed.). **Ditadura criou Estatuto do Índio para afastar acusações de genocídio**. 2023. Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ditadura-criou-estatuto-do-indio-para-afastar-acusacoes-de-genocidio#:~:text=Trata%2Dse%20do%20Estatuto%20do,precisam%20ser%20protegidos%20pelo%20Estado>. Acesso em: 07 mar. 2024.

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios**. Senado Federal. Edição 71 Questão Agrária. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 03 jan. 2024.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **O que é? – Índice de Gini. Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ano 1, n. 4, 1º nov. 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 2 set. 2025.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE (WWF-BRASIL). **Grilagem**. Brasília, DF: WWF-Brasil, [20--]. Disponível em: https://www.wwf.org.br/nossosconteudos/conceitos_/grilagem/. Acesso em: 2 set. 2025.

ANEXOS

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação

Esfera: Federal

NUP: 03002.000673/2024-13

Órgão Destinatário: MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento

Órgão de Interesse:

Assunto: Acesso à informação

Subassunto:

Data de Cadastro: 01/06/2024

Situação: Concluída

Data limite para resposta: 24/06/2024

Canal de Entrada: Internet

Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)

Registrado Por: Órgão

Tipo de formulário: Acesso à Informação

Serviço:

Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: Orçamento Geral da União destinados às comunidades quilombolas

Teor: Venho por meio deste solicitar informações sobre o HISTÓRICO de recursos e orçamentos públicos na esfera do Poder Executivo destinados às Comunidades Quilombolas desde o reconhecimento constitucional em 1988 até o ano de 2024. Ou seja, solicito o HISTÓRICO do PPA, LDO e LOA destinado à regularização das Comunidades Quilombolas no Brasil. As informações tem como finalidade desenvolver trabalho acadêmico sobre o assunto. Certa de contar com o retorno, agradeço.

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

Não há anexos complementares.

Não há textos complementares.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Não há envolvidos na manifestação.

Campos Adicionais

Não há campos adicionais.

Dados das Respostas

Resposta - 14/06/2024 15:33

Tipo de Resposta Resposta Conclusiva

Data/Hora 14/06/2024 15:33

Teor da Resposta Senhora Izadora,

Em atenção ao pedido de informação, esclarecemos que a elaboração do Plano Plurianual (PPA) obedeceu a diversas metodologias ao longo do tempo. Os documentos relativos aos PPAs que estiveram em vigência entre 1991 e 2023 estão presentes no seguinte link:

<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/521929>

Os documentos legais e os anexos do PPA 2024-2027, em vigência neste momento, encontram-se disponíveis no link abaixo:

<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/paginas/lei-do-ppa>

O PPA 2024-2027 traz consigo as Agendas Transversais e, entre elas, está a Agenda Transversal de Igualdade Racial. Nela constam diversos atributos relacionados a comunidades quilombolas, inclusive alguns que tratam de regularização fundiária. O relatório pode ser acessado por meio do link:

<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/agenda-transversal-igualdade-racial-pt.pdf>

Ademais, o Programa de PPA - Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais tem por objetivo geral "Promover a governança fundiária, a reforma agrária, a regularização fundiária e o acesso à terra para agricultoras e agricultores familiares, assentadas e assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e povos e comunidades tradicionais, assegurando a função social da terra, a inclusão produtiva e o bem viver dessas populações". Esse Programa está sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e apresenta atributos especificamente destinados à regularização fundiária de comunidades quilombolas.

Encaminha-se, ainda, planilha anexa contendo consulta do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, entre 2000 e 2024, dos empenhos liquidados e pagamentos feitos para ações, programas ou planos orçamentários com recursos voltados para a comunidade quilombola, com identificação dos respectivos órgãos da União. Vale mencionar que:

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

a) No Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal - SIOP constam apenas dados orçamentários de 2000 a 2024. Quanto aos dados de exercícios anteriores a 2000, sugere-se que a demanda seja encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional - STN (Ministério da Fazenda - MF), que administra o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

b) É importante mencionar que os dados apresentados na planilha não representam todos os recursos federais que essas comunidades tenham recebido, tendo em vista não haver obrigatoriedade de segmentar o orçamento na fase de planejamento nesse nível de detalhe.

c) Para obter dados mais completos e detalhados deve-se buscar informações com cada órgão setorial envolvido com o tema em questão.

d) As definições dos campos utilizados na planilha podem ser obtidas no Manual Técnico do Orçamento, disponível no seguinte endereço:

<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2025>

e) Por fim, para eventuais consultas sobre informações do orçamento federal, sugere-se acessar o Painel do Orçamento Federal, que é uma ferramenta que dispõe de recursos avançados de consulta, filtros flexíveis e visualizações gráficas, além da possibilidade de extração dos dados em forma de planilha. Sua utilização é simples e intuitiva, sendo apta para o uso por qualquer cidadão. Segue link de acesso:

https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true

Atenciosamente,

Acesso Concedido

Decisão

Especificação da Decisão

Resposta solicitada inserida no Fala.Br

Compromisso

Anexos

Quilombolas.xlsx

Denúncia de descumprimento

Não há registro de denúncias de descumprimento.

Incidente de correção - Admissibilidade

Incidente de correção - Decisão

Dados de Encaminhamento

Não há registros de encaminhamento.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Dados de Prorrogação

Não há registros de prorrogações.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação

Esfera: Federal

NUP: 21210.009219/2024-54

Órgão Destinatário: INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Órgão de Interesse:

Assunto: Acesso à informação

Subassunto: Terri'tório Quilombola/Comunidade Quilombola

Data de Cadastro: 04/10/2024

Situação: Concluída

Data limite para resposta: 08/11/2024

Canal de Entrada: Internet

Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)

Registrado Por: Órgão

Tipo de formulário: Acesso à Informação

Serviço:

Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: Pesquisa acadêmica sobre regularização de propriedades quilombolas e governança territorial e fundiária

Teor:

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Boa noite, sou doutoranda em Direito pela UnB e, para fins de pesquisa, solicito as seguintes informações:

1. O INCRA tem uma estimativa do que é terra pública e o que é terra privada no Brasil? Em caso positivo, qual a estimativa de cada uma?
2. O INCRA tem uma estimativa do total de terras sob suspeita de serem griladas no Brasil? Se sim, quais os números?
3. Quais são os mecanismos de combate a grilagem atuais?
4. Existe algum cadastro do Estado brasileiro abrangendo a totalidade do território brasileiro?
5. A Maioria das comunidades quilombolas, no Brasil, estão sobre terras públicas ou privadas?
8. Dos processos de regularização quilombola que tem RTID, temos um levantamento de quantos títulos de particulares são considerados inválidos/nulos sobre territórios quilombolas?
9. Como se cancela os títulos de particulares, que não são válidos, dentro da área quilombola? Administrativamente ou por ação judicial?
10. Dados de 2022 do IBGE acusam a existência de 502 territórios quilombolas oficialmente delimitados, nesse sentido, o INCRA consegue identificar quais desses territórios estão situados em área pública e em área privada?
11. Dados do IBGE acusam a existência de 5.568 Localidades quilombolas, ou seja, localidades que não estão definidas em setores censitários, como o INCRA lida para reverter a invisibilidade fundiária dessas comunidades?
12. Existe um levantamento sobre a origem dos domínios das terras das comunidades quilombolas ainda não tituladas?
13. Qual a média de tempo, após o início do processo de regularização quilombola no INCRA, que leva para titular um território quilombola por inteiro?
14. Por que os títulos concedidos pela Fundação Cultural Palmares, para os territórios quilombolas, não foram considerados válidos?

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

Não há anexos complementares.

Não há textos complementares.

Não há envolvidos na manifestação.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Campos Adicionais

Não há campos adicionais.

Dados das Respostas

Resposta - 14/11/2024 11:42

Tipo de Resposta Resposta Conclusiva

Data/Hora 14/11/2024 11:42

Teor da Resposta Prezada Senhora,

O Serviço de Informação ao Cidadão – SIC/Incra – agradece seu contato.

Em atenção à presente solicitação registrada nesta Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), consultamos a Diretoria de Governança da Terra, que por intermédio da Divisão de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas e Coordenação-Geral de Cartografia, respondeu o que segue:

1. O INCRA tem uma estimativa do que é terra pública e o que é terra privada no Brasil? Em caso positivo, qual a estimativa de cada uma?

- Resposta: O Brasil possui cerca de 8, 5 milhões de quilômetros quadrados de superfície territorial. Os dados existentes no INCRA, sobre as terras públicas federais, podem ser acessados por meio do link:
https://acervofundiario.incra.gov.br/acervo/dados_acervo.php.

2. O INCRA tem uma estimativa do total de terras sob suspeita de serem griladas no Brasil? Se sim, quais os números?

- Resposta: Não. Não há, no âmbito do INCRA, nenhuma estimativa sobre a quantidade de terras rurais griladas no Brasil.

3. Quais são os mecanismos de combate a grilagem atuais?

- Resposta: A grilagem de terras acontece, invariavelmente, sobre terras públicas, estaduais ou federais, com maior incidência nessa última. No âmbito federal, o combate à grilagem de terras é feito por meio da fiscalização cadastral, e por meio de ações de regularização fundiária, especialmente nas regiões norte e centro-oeste do Brasil.

4. Existe algum cadastro do Estado brasileiro abrangendo a totalidade do território brasileiro?

- Resposta: Há o SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural (INCRA), que tem como foco principal a verificação do cumprimento da função social (imóvel produtivo x improdutivo); o Sigef - Sistema de Gestão Fundiária (INCRA), que contém os imóveis públicos e privados certificados, o CAR - Cadastro Ambiental Rural (MGI), que verifica ilícitos ambientais e o CAFIR - Cadastro de Imóveis Rurais (Receita Federal), que promove a tributação dos imóveis rurais. Esses cadastros cobrem toda a superfície territorial do Brasil, mas só contemplam imóveis rurais. Os imóveis urbanos são cadastrados nas respectivas Prefeituras dos municípios onde se localizam.

5. A Maioria das comunidades quilombolas, no Brasil, estão sobre terras públicas ou privadas?

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

- Resposta: Com os dados atualmente disponíveis não é possível conhecer esta situação. O Incra não tem informação sobre onde se localiza a maioria das comunidades quilombolas e, por conseguinte, a situação fundiária de seus territórios pretendidos.

8. Dos processos de regularização quilombola que tem RTID, temos um levantamento de quantos títulos de particulares são considerados inválidos/nulos sobre territórios quilombolas?

- Resposta: Não temos. Com os dados atualmente disponíveis não é possível conhecer esta situação. Somente uma consulta a todos os processos judiciais, caso a caso, poderia levantar esta informação. E a área técnica não tem acesso a tais processos.

9. Como se cancela os títulos de particulares, que não são válidos, dentro da área quilombola? Administrativamente ou por ação judicial?

- Resposta: Somente por decisão judicial.

10. Dados de 2022 do IBGE acusam a existência de 502 territórios quilombolas oficialmente delimitados, nesse sentido, o INCRA consegue identificar quais desses territórios estão situados em área pública e em área privada?

- Resposta: A maioria destes territórios com titulações ocorreram em órgãos de regularização de terras estaduais, daí o Incra não tem acesso as informações destes. Dos territórios identificados pelo Incra, caberia um levantamento caso a caso, o que esta área técnica não tem condições de realizar.

11. Dados do IBGE acusam a existência de 5.568 Localidades quilombolas, ou seja, localidades que não estão definidas em setores censitários, como o INCRA lida para reverter a invisibilidade fundiária dessas comunidades?

- Resposta: O Incra não trabalha com este número de 5.568 localidades quilombolas. A competência do Incra é promover a titulação dos territórios das comunidades quilombolas que abriram processo no Incra. Hoje temos 1.881 processos nesta condição.

12. Existe um levantamento sobre a origem dos domínios das terras das comunidades quilombolas ainda não tituladas?

- Resposta: Não temos tal levantamento. Somente com o avanço dos processos de identificação de territórios quilombolas é que chegaremos a tal dado. E, conforme acima dito, mesmo neste caso seria necessário levantar caso a caso, o que esta área técnica não tem condições de realizar.

13. Qual a média de tempo, após o início do processo de regularização quilombola no INCRA, que leva para titular um território quilombola por inteiro?

- Resposta: Não temos esta informação. Em relação aos processos com algum tipo de andamento no Incra, a pesquisadora poderá extrair estes dados de nossa planilha de dados públicos aqui anexadas (em Anexo DADOS_GERAIS_INCRA 21954182).

14. Por que os títulos concedidos pela Fundação Cultural Palmares, para os territórios quilombolas, não foram considerados válidos?

- Resposta: Nem todos os títulos da FCP foram considerados

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

inválidos. Os que foram, é porque aquela fundação não procedeu a desintrusão do território, desapropriando os títulos ali incidentes. E a legislação brasileira proíbe registrar uma matrícula sobre outra já existente.

Por fim, comunicamos que a insatisfação com a resposta pode ser objeto de recurso, no prazo de 10 dias, de acordo com o artigo 15 e seguintes da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI); 21 e seguintes do Decreto 7.724/2012 que a regulamenta.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/INCRA.

O SIC/Incra está buscando melhorar os atendimentos aos pedidos de acesso à informação. Para que possamos alcançar esse objetivo é muito importante conhecer a sua opinião. Assim, convidamos você a responder à pesquisa de satisfação disponível na Plataforma Fala.BR.

Decisão

Acesso Concedido

Especificação da Decisão

Resposta solicitada inserida no Fala.Br

Compromisso

Anexos

Anexo DADOS_GERAIS_INCRA (21954182).xls;
SEI_INCRA - 22324918 - Despacho.pdf;
SEI_INCRA - 21953283 - Despacho.pdf

Denúncia de descumprimento

Não há registro de denúncias de descumprimento.

Incidente de correção - Admissibilidade

Incidente de correção - Decisão

Dados de Encaminhamento

Não há registros de encaminhamento.

Dados de Prorrogação

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Prazo Original	Novo Prazo	Responsável	Motivo	Justificativa	Data/Hora Ação
29/10/2024 23:59	08/11/2024 23:59	Órgão	Outros motivos	Prezada Senhora, Informamos que precisamos prorrogar o prazo para envio de resposta à sua manifestação, tendo em vista que estamos aguardando manifestação da unidade quanto a alguns itens da sua manifestação. Desse modo, tão logo a unidade se manifeste, enviaremos a resposta conclusiva pelo Fala.BR. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/Incra	29/10/2024 09:08

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação
Esfera: Federal
NUP: 21210.010758/2024-36
Órgão Destinatário: INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Órgão de Interesse:
Assunto: Acesso à informação
Subassunto: Estrangeiros
Data de Cadastro: 23/11/2024
Situação: Concluída
Data limite para resposta: 16/12/2024
Canal de Entrada: Internet
Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)
Registrado Por: Órgão
Tipo de formulário: Acesso à Informação
Serviço:
Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: quantidade de hectares de terras registradas em nome de pessoas ou empresas estrangeiras

Teor: Prezados servidores do INCRA, boa tarde.

tendo em vista que as informações na internet são divergentes e não consigo informação oficial no site do INCRA, solicito informações (quantidade) sobre as terras cadastradas em nome de pessoas ou empresas estrangeiras dentro do território brasileiro. Na oportunidade, se possível, quais estados e municípios predominam a maior quantidade de terras sob controle estrangeiro no Brasil.

Se puderem ao menos indicar a fonte, seria de grande valia, tendo em vista que, como mencionei, os números divergem muito nas buscas pela internet.

Desde já, agradeço o retorno.

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

Não há anexos complementares.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Não há textos complementares.

Não há envolvidos na manifestação.

Campos Adicionais

Não há campos adicionais.

Dados das Respostas

Resposta - 03/12/2024 17:25

Tipo de Resposta	Resposta Conclusiva
Data/Hora	03/12/2024 17:25
Teor da Resposta	Prezada Senhora, O Serviço de Informação ao Cidadão – SIC/Incra – agradece seu contato. Em atenção à solicitação registrada nesta Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), consultamos a Diretoria de Governança da Terra, que por intermédio da Divisão de Fiscalização e de Controle de Aquisições por Estrangeiros - DFC-2, disponibilizou o Relatório Pessoas Estrangeiras, que segue em anexo, e complementou informando que a fonte das informações é o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), e a data de referência é 30/01/2024. Por fim, comunicamos que a insatisfação com a resposta pode ser objeto de recurso, no prazo de 10 dias, de acordo com o artigo 15 e seguintes da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI); combinado com o artigo 21 e seguintes do Decreto 7.724/2012 que regulamenta a referida lei. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/INCRA. O SIC/Incra está buscando melhorar os atendimentos aos pedidos de acesso à informação. Para que possamos alcançar esse objetivo é muito importante conhecer a sua opinião. Assim, convidamos você a responder à pesquisa de satisfação disponível na Plataforma Fala.BR.
Decisão	Acesso Concedido
Especificação da Decisão	Resposta solicitada inserida no Fala.Br
Compromisso	
Anexos	Relatório Pessoas Estrangeiras - Ref. 30012024 (22503457).xls

Dados do recurso - Primeira Instância

Destinatário	INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Data de Abertura	10/12/2024 05:01
Prazo de Atendimento	16/12/2024 23:59
Tipo de Recurso	Informação incompleta

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Origem da Solicitação Internet

Justificativa

prezados, gostaria de saber qual a unidade de medida da soma registrada. Vocês colocaram números de área registradas, mas não colocaram a unidade de medida, exemplo: are (a), hectare (ha), centiare (ca) e o alqueire.

Assim, os número fornecidos na planilha estão em qual unidade de medida, por favor?

Resposta do recurso - Primeira Instância

Data da Resposta	13/12/2024 08:30
Prazo para disponibilizar informação	
Tipo de Resposta	Deferido
Informação Recursal	Não foi concedido acesso à informação.
Justificativa	

Prezada Senhora, Em atenção ao recurso registrado na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), encaminhamos o Despacho DFC-2 (22704279) e o Despacho DG (22710012), que seguem em anexo. Por fim, comunicamos que a insatisfação com a resposta pode ser objeto de recurso, no prazo de 10 dias, de acordo com o artigo 15 e seguintes da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI); 21 e seguintes do Decreto 7.724/2012 que a regulamenta. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão – SIC/Inkra

Responsável pela resposta	Diretor de Governança da Terra
Destinatário do recurso da próxima instância	Presidente do INCRA
Prazo limite para recurso	26/12/2024 23:59
Contém informações pessoais ou protegidas por outras hipóteses de sigilo?	Não

Denúncia de descumprimento

Não há registro de denúncias de descumprimento.

Incidente de correção - Admissibilidade

Incidente de correção - Decisão

Dados de Encaminhamento

Não há registros de encaminhamento.

Dados de Prorrogação

Não há registros de prorrogações.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação



Ministério da Cultura
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Coordenação de Identificação e Temas Estratégicos

Nota Técnica nº 1/2025/CITES

ASSUNTO: Demanda de Ouvidoria - Plataforma Fala.Br - Acesso à Informação - Lei nº 12.527/2011

REFERÊNCIA: Proc. 72020.000006/2025-16

Brasília, 10 de janeiro de 2025.

I. Preâmbulo

Esta nota técnica tem por objetivo responder aos questionamentos realizados por meio da Plataforma Fala.Br e encaminhados para pronunciamento deste Depam por meio do Ofício nº 4/2025/OUV/GAB PRESI/PRESI-IPHAN (5971368), em atenção ao Despacho nº 9/2025 CGID/DEPAM (5987109).

II. Resposta aos questionamentos feitos

No Ofício nº 4/2025/OUV/GAB PRESI/PRESI-IPHAN (5971368), consta o seguinte questionamento da(o) cidadã(o):

Prezados servidores,

para fins de pesquisa acadêmica no âmbito do Doutorado em Direito pela UnB, gostaria de solicitar a relação/lista de comunidades quilombolas com tombamento de documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, conforme o previsto no art. 216, §5º da CRFB/88. Não consegui encontrar essa relação ou lista na internet.

Também gostaria de saber se quando ocorre o tombamento é feito o pagamento de algum tipo de indenização.

No mais, qual a diferença entre o trabalho do IPHAN, nos termos do art. 216, § 5 da CRFB/88, e o do INCRA, nos termos do art. 68 ADCT da CRFB/88?

O Iphan pode tomba territórios que ainda não foram titulados? o que exatamente costuma ser tombado pelo IPHAN? são paisagens naturais? documentos? o que exatamente costuma ser tombado dentro desses antigos quilombos?

desde já, agradeço imensamente a gentileza do retorno.

Respeitosamente

Antes de responder propriamente às perguntas realizadas, entendo caber, a fim de melhor informar a(o) cidadã(o), uma breve digressão sobre o assunto. O dispositivo previsto no §5º do art. 216 da Constituição Federal tem sido objeto de reflexões no Iphan desde o dia seguinte à promulgação da Carta Magna, como atestam documentos administrativos da autarquia. Desde então, discutiram-se diferentes perspectivas sobre o tema, com resultados distintos. No ano 1998, após a emissão de um parecer de técnicos do Iphan que exprimia uma visão essencialmente arqueológica do objeto do tombamento previsto pela Constituição, procedeu-se ao tombamento do bem intitulado "Quilombo do Ambrósio", sítio arqueológico situado no município de Ibiá-MG. Esse ato administrativo foi pautado pelo Decreto-lei nº 25/1937, que rege todos os tombamentos feitos pelo Iphan.

Logo se percebeu, contudo, a inadequação da visão implícita no parecer de 1998, que rejeitava a ressemantização do termo "quilombo" e excluía a maior parte das comunidades quilombolas existentes no país dessa política pública. Isso se devia ao estabelecimento do marco temporal de 1888, ano da abolição, para a formação das comunidades quilombolas passíveis de tombamento. Assim, de 1998 até 2023, não houve mais tombamentos fundamentados na previsão constitucional em questão. Por outro lado, mantiveram-se as iniciativas de discussão do tema no âmbito do Iphan, tendo havido, nesse período, também questionamentos que colocavam em cheque ser o Decreto-lei nº 25/1937 o instrumento legal adequado para efetivar a previsão constitucional.

Partindo do entendimento jurídico de que o tombamento previsto pelo §5º do art. 216 não é regido pelo Decreto-lei nº 25/1937, foi publicada, então, a Portaria Iphan nº 135/2023, que regulamentou o procedimento para a declaração do tombamento de documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. Até a presente data, foram abertos 5 processos administrativos com fulcro nessa portaria, não tendo ainda nenhum deles chegado à sua conclusão, de forma que ainda não é possível dizer que foram declarados tombados. Por outro lado, para efeito da participação do Iphan em processos de licenciamento ambiental, tais comunidades já são entendidas como acauteladas. São elas:

UF	Município	Nome atribuído	Enquadramento	Código SICG	Situação legal do bem	Número do processo SEI	Número do processo "Q"	Ano de abertura	Data de abertura processo "Q"	Data do acautelamento (cadastro no SICG)
MS	Campo Grande	Comunidade Remanescente de Quilombo Eva Maria de Jesus/ Tia Eva	I	MS-5002704-BI-SQ-00001	Acautelado	01401.000096/2023-51	1	2024	23/08/2024	28/11/2024
MG	Patos de Minas	Quilombo de São Sebastião da Boassara	I	MG-3148004-	Acautelado	01514.000296/2024-17	2	2024	23/09/2024	02/12/2024

				BI-SQ-00001						
MG	Contagem	Comunidade Quilombola dos Arturos	I	MG-3118601-BI-SQ-00001	Acautelado	01514.000112/2024-19	3	2024	23/09/2024	03/12/2024
MA	Chapadinha	Comunidade Quilombola da Lagoa Amarela	I, II	MA-2103208-BI-SQ-00001	Acautelado	01494.000598/2023-90	4	2024	27/09/2024	04/12/2024
BA	Rio de Contas	Quilombos de Barra do Brumado, Bananal e Riacho das Pedras	I, II	BA-2926707-BI-SQ-00001	Acautelado	01502.001008/2024-81	5	2024	27/09/2024	06/12/2024

Assim, **respondendo à primeira questão**, ainda não existem comunidades quilombolas declaradas tombadas com base no §5º do art. 216 da Constituição Federal e na Portaria Iphan nº 135/2023, constando, no entanto, as 5 comunidades acima como acauteladas, para fins de licenciamento ambiental. Por outro lado, há que se mencionar o Quilombo do Ambrósio, tombado nos termos do Decreto-lei nº 25/1937, mas que não constitui comunidade quilombola, tratando-se de um sítio arqueológico não habitado.

Com relação à segunda pergunta, não existe nenhum tipo de indenização associada ao tombamento do §5º do art. 216 da Constituição Federal e Portaria Iphan nº 135/2023, da mesma forma que não existe indenização devida para o tombamento do Decreto-lei nº 25/1937, já que em nenhum dos casos há alteração da propriedade dos bens tombados. **Tal observação nos leva à terceira pergunta**, a respeito da diferença entre o trabalho do Iphan e do Incra junto às comunidades quilombolas. Como a(o) própria(o) cidadã(o) já observou, a atuação dessas autarquias junto às comunidades quilombolas se pauta por comandos constitucionais diferentes, com objetivos distintos. Enquanto o art. 68 ADCT trata da titulação dos territórios quilombolas, referindo-se a uma política pública fundiária; o §5º do art. 216 refere-se a um reconhecimento no âmbito do patrimônio cultural. Assim, enquanto o Incra atua na titulação das terras e na regularização fundiária dessas comunidades, o Iphan atua com o tombamento e, assim, com o reconhecimento da importância dessas comunidades para a identidade, a ação e a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Assim, **respondendo à quarta pergunta**, por se tratar de uma política pública distinta, sem relação com a questão fundiária, o Iphan poderá, sim, tomba territórios que ainda não foram titulados, não constituindo a titulação requisito para o tombamento, nos termos da Portaria Iphan nº 135/2023.

Quanto às últimas perguntas, não é possível responder o que "exatamente costuma ser tombado pelo IPHAN", uma vez que, como já foi comentado acima, nenhum dos processos abertos com base nos ditames da Portaria Iphan nº 135/2023 foi ainda concluído. No entanto, a própria normativa referida, em seu art. 3º, nos oferece três hipóteses de aplicação do instrumento:

I - sítios ocupados por remanescentes das comunidades de quilombos detentores de referências culturais materiais ou imateriais, nos quais se produzem e reproduzem práticas culturais vigentes;

II - sítios não ocupados por remanescentes das comunidades de quilombos que são detentores de vestígios materiais referentes à sua memória; e

III - documentos detentores de referências à memória de comunidades de quilombos.

§ 1º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, certificados pela Fundação Cultural Palmares, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 2º Entende-se por documento todo e qualquer registro ou suporte de informações que podem ser usadas com efeito comprobatório ou como referência, bem como análises ou estudos adicionais, contemplando gêneros escritos ou textuais, cartográficos, iconográficos, filmográficos, sonoros ou fonográficos, micrográficos, informáticos e tridimensionais.

§ 3º Entende-se por referências culturais, para fins dessa Portaria, conforme citado no inciso I, os sentidos e valores, de importância diferenciada, atribuídos aos diversos domínios e práticas da vida social (festas, saberes, modos de fazer, ofícios, lugares, formas de expressão, artes, narrativas orais, paisagens, elementos da natureza, edificações, objetos etc.) e que, por isso mesmo, constituem-se em marcos de identidade e memória para determinados grupos sociais.

Assim, percebe-se que tanto as paisagens naturais, quanto os documentos, nos mais diversos meios, são passíveis para tombamento. O que é crucial para se compreender as possibilidades que a portaria oferece é o conceito de "referência cultural", definido no § 3º, transcrito acima. De acordo com a perspectiva implicada por esse conceito e, em linha com o *caput* do art. 216 da Constituição Federal, são as comunidades quilombolas, ao enunciarem suas referências culturais e seus locais de ocorrência que irão determinar os sítios a serem tombados.

Por fim, ainda com relação à última pergunta realizada, cabe apontar uma pequena observação. O que a Constituição Federal declarou tombados não foram os "antigos quilombos", mas "documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos". Assim, nem toda comunidade a ser tombada precisa ser, efetivamente, um "antigo quilombo", o que abre perspectivas para as comunidades quilombolas contemporâneas.

III. Conclusão

Espero ter, neste documento, sanado as dúvidas apresentadas. Tendo em vista a quantidade de questionamentos feitos e certa complexidade das respostas elaboradas, sugiro que esta nota técnica seja compartilhada na íntegra para a cidadã(o) solicitante.

Raul Brochado Maravalhas

Técnico I - Arquiteto e Urbanista

Cites/ CGID/ Depam



Documento assinado eletronicamente por **Raul Brochado Maravalhas, Técnico I - Arquiteto(a) e Urbanista**, em 10/01/2025, às 16:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.iphan.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **5989954** e o código CRC **7C723E14**.

Referência: Processo nº 72020.000006/2025-16

SEI nº 5989954

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico

Divisão de Programação e Avaliação Orçamentária - DEP-2

Processo nº 21210.001257/2025-40

Interessado: Cidadão e-Sic

DESPACHO

Senhor Coordenador-Geral,

Referente à Solicitação (SEI 23178437), registrada no Sistema Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, conforme abaixo:

Prezados,

para fins de pesquisa acadêmica, no âmbito do Doutorado em Direito pela UnB, gostaria de saber qual o valor, orçamento, necessário para pagar os 101 decretos publicados, para fins de desapropriação, visando a política de regularização fundiária em prol dos quilombolas? (https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/Acompanhamentodosprocessosderegularizacaoquilombola_06.11.24.pdf)

na oportunidade, gostaria de saber qual o orçamento anual do INCRA

Informa-se que:

1. Esta Divisão não tem condições de responder qual o valor necessário para a indenização de imóveis e benfeitorias incidentes nos Territórios Quilombolas durante os procedimentos de desintrusão, referente aos 101 decretos citados. No entanto, para o corrente exercício, o Projeto de Lei Orçamentária - PLOA-2025 ([PLN nº 26, de 2024](#)), ainda não aprovado e sancionado, prevê despesa de R\$ 95.160.417 para inversão financeira na Ação 210Z - Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas (SEI 23217722 página 2) no âmbito do Plano Orçamentário 0003 - Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para as Comunidades, a um custo médio nacional de R\$ 17.880,57 por hectare de área indenizada. Nesse sentido, a dotação de R\$ 95.160.417 é suficiente para a indenização de 5.322 hectares (SEI 23217282 página 11).

2. O orçamento anual do INCRA para o exercício de 2025, previsto no PLOA-2025, ainda não aprovado e sancionado, é de R\$ 2.694.167.364 se contadas todas as despesas obrigatórias, discricionárias e financeiras, inclusive a reserva de contingência (SEI 23217722 páginas 1 e 3) e, se contadas apenas as despesas discricionárias, de R\$ 781.994.824, incluído nesse montante o valor de R\$ 103.646.268 para Ação 210Z - Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas (SEI 23217282 páginas 2 e 10).

Sugere-se restituição à Ouvidoria para providências subsequentes.

Respeitosamente,

PAULO JOFFILY BEZERRA

Divisão de Programação e Avaliação Orçamentária/DEP-2



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Joffily Bezerra, Chefe de Divisão**, em 12/02/2025, às 11:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **23217769** e o código CRC **F27F33BE**.

Referência: Processo nº 21210.001257/2025-40

SEI nº 23217769

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
Diretoria de Territórios Quilombolas
Coordenação-Geral de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas - DQI

Processo nº 21210.001257/2025-40
Interessado: Cidadão e-Sic

DESPACHO

À DQ,

Senhora Diretora,

Em resposta à solicitação registrada no Sistema de Informação - SIC/LAI, contida no documento (23178437), informa-se que os imóveis incidentes em Territórios Quilombolas são avaliados gradualmente, em conformidade com o planejamento elaborado pelas Superintendências Regionais do Incra, e que essa avaliação está condicionada à disponibilidade de orçamento para realizar as desapropriações de cada um dos imóveis.

Nesse sentido, esta Diretoria não dispõe da informação acerca do "valor, orçamento, necessário para pagar os 101 decretos publicados", conforme solicitado. Esclarece-se que as desapropriações de imóveis incidentes em territórios quilombolas são custeadas com recursos orçamentários da ação 210Z - Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas no âmbito do Plano Orçamentário 0003 - Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para as Comunidades, ação aquela integrante do programa 5136 - Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais, do Órgão Orçamentário 49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, executada pela Unidade Orçamentária 49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA, Fonte 1052 - Recursos Livres da UO.

A dotação orçamentária para Indenização Quilombola estabelecida entre os anos 2004 e 2024 pode ser aferida na tabela abaixo:

Orçamento Reconhecimento Quilombola 2010-2023			Orçamento Indenização Quilombola 2010-2023		
Exercício	LOA (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Exercício	LOA (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)
2004	2.000.000	2.123.863	2004	3.000.000	1.700.000
2005	5.425.216	2.453.295	2005	14.440.347	0
2006	2.464.295	2.754.295	2006	30.000.000	30.000.000
2007	3.500.000	5.295.517	2007	27.300.234	8.548.512
2008	7.220.000	7.120.000	2008	52.320.188	0
2009	10.287.130	3.622.912	2009	28.329.295	1.847.233
2010	10.000.000	6.238.754	2010	54.200.000	25.879.611
2011	6.000.000	5.995.072	2011	24.221.628	24.221.628
2012	6.000.000	4.735.642	2012	50.000.000	46.956.432
2013	5.500.000	5.071.550	2013	25.000.000	42.600.000
2014	5.500.000	5.389.649	2014	25.000.000	24.860.340
2015	4.500.000	4.270.482	2015	25.000.000	14.382.238
2016	3.003.248	3.003.248	2016	5.000.000	5.000.000
2017	568.935	1.388.935	2017	3.531.065	3.531.065
2018	1.388.935	1.804.182	2018	956.304	4.016.304
2019	3.000.000	1.319.630	2019	423.082	2.103.452
2020	2.206.599	232.992	2020	735.533	29.406.596
2021	206.008	318.008	2021	0	0
2022	271.000	271.000	2022	54.000	57.920
2023	168.635	168.635	2023	196.971	855.733
2024	4.660.000	7.614.831	2024	132.000.000	95.160.417

Já a dotação estabelecida no Projeto de Lei (PLOA) para o exercício de 2025, ainda não aprovado e sancionado, prevê despesa de R\$ 95.160.417 para inversão financeira na Ação 210Z - Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas no âmbito do Plano Orçamentário 0003 - Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para as Comunidades, conforme verificado na tabela abaixo, extraída do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

210Z - Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas 2025	
Plano Orçamentário	Projeto de Lei
0001 - Delimitação, Desintrusão e Titulação dos Territórios dos Quilombolas de Alcântara	568.179,00
0002 - Licenciamento Ambiental Quilombola	269.661,00
0003 - Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para as Comunidades Quilombolas	95.160.417,00
0004 - Reconhecimento, Delimitação, Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas	7.648.011,00
Total	103.646.268,00

Dessa forma, restituo os autos com vistas à Ouvidoria, para providências subsequentes.

Atenciosamente,

Fabíola Nogueira da Gama Cardoso

Ponto Focal do SIC/LAI na Diretoria de Territórios Quilombolas (DQ)

De acordo, encaminha-se à DQ.

Fernanda Silveira Anjos

Coordenadora-Geral de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas -DQI



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Silveira Anjos, Coordenador(a)-Geral**, em 12/02/2025, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabíola Nogueira da Gama Cardoso, Chefe de Divisão**, em 12/02/2025, às 16:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **23219372** e o código CRC **D330770C**.

Órgão: 49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

R\$ 1,00

Unidade: 49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

Quadro Síntese		Recursos de Todas as Fontes			
Código / Especificação	Lei+Créditos 2023	Empenhado 2023	PLO 2024	LOA 2024	PLO 2025
Total	2.446.846.607	1.537.975.588	2.782.251.171	2.878.120.918	2.694.167.364
Programa					
0032 Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	1.456.018.523	1.449.882.290	1.480.241.883	1.485.341.883	1.501.122.893
0909 Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	566.675	477.243	518.137	518.137	506.946
0999 Reserva de Contingência	899.274.642		941.217.572	944.381.018	615.390.435
1031 Agropecuária Sustentável	1.111.468	590.000			
1040 Governança Fundiária	89.875.299	87.026.055			
5136 Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais			360.273.579	447.879.880	577.147.090
Função					
09 Previdência Social	736.285.850	735.522.171	747.626.607	747.626.607	756.809.411
21 Organização Agrária	810.719.440	801.976.174	1.092.888.855	1.185.595.156	1.321.460.572
28 Encargos Especiais	566.675	477.243	518.137	518.137	506.946
99 Reserva de Contingência	899.274.642		941.217.572	944.381.018	615.390.435
Subfunção					
122 Administração Geral	598.108.312	596.450.949	608.267.299	613.367.299	607.238.454
127 Ordenamento Territorial	51.900.000	50.159.316	202.823.579	221.007.843	406.755.565
272 Previdência do Regime Estatutário	736.285.850	735.522.171	747.626.607	747.626.607	756.809.411
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	41.892.449	38.177.258	42.329.261	42.329.261	57.377.254
363 Ensino Profissional	4.809.209	4.741.057	5.000.000	4.978.425	48.597.966
422 Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	600.000	541.544	600.000	600.000	400.000
606 Extensão Rural	511.468		50.000	4.175.000	50.000
608 Promoção da Produção Agropecuária	600.000	590.000			
631 Reforma Agrária	32.566.090	31.584.138	151.800.000	217.118.612	121.343.559
846 Outros Encargos Especiais	80.298.587	80.209.155	82.536.853	82.536.853	80.204.720
999 Reserva de Contingência	899.274.642		941.217.572	944.381.018	615.390.435
Grupo de Despesa					
1 Pessoal e Encargos Sociais	1.204.642.834	1.203.535.046	1.231.058.792	1.231.058.792	1.238.910.905
3 Outras Despesas Correntes	316.160.768	308.780.678	290.098.017	340.575.790	379.320.143
4 Investimentos	25.469.997	24.774.560	14.940.000	59.427.850	16.082.690
5 Inversões Financeiras	1.298.366	885.304	304.936.790	302.677.468	444.463.191
9 Reserva de Contingência	899.274.642		941.217.572	944.381.018	615.390.435
Fonte					
1050				781.081	781.081
1051			2.885.824	91.829.060	94.714.884
1052	1.088.463.587	379.320.143	13.196.866	522.780.294	2.432.698.632
1056	150.447.318				150.447.318
1057			15.525.449		15.525.449
Total	1.238.910.905	379.320.143	16.082.690	444.463.191	615.390.435

Órgão: 49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

R\$ 1,00

Unidade: 49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

Quadro dos Créditos Orçamentários

Recursos de Todas as Fontes

Programática	Programa/Ação/Subtítulo/Produto	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo								1.501.122.893
	Atividades								664.615.708
0032 2000	Administração da Unidade	21 122							204.022.709
0032 2000 0001	Administração da Unidade - Nacional (Seq: 2562)		F	3 - ODC	2	90	0	1052	204.022.709
			F	4 - INV	2	90	0	1051	196.984.431
			F	4 - INV	2	90	0	1052	2.885.824
									4.152.454
0032 2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	21 331							17.685.924
0032 2004 0001	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes - Nacional (Seq: 2563)		F	3 - ODC	1	90	0	1052	17.685.924
									17.685.924
0032 20TP	Ativos Civis da União	21 122							402.390.720
0032 20TP 0001	Ativos Civis da União - Nacional (Seq: 2564)		F	1 - PES	1	90	0	1052	402.390.720
									402.390.720
0032 212B	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	21 331							39.691.330
0032 212B 0001	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes - Nacional (Seq: 2565)		F	3 - ODC	1	90	0	1052	39.691.330
									39.691.330
0032 216H	Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	21 122							825.025
0032 216H 0001	Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos - Nacional (Seq: 2566)		F	3 - ODC	2	90	0	1052	825.025
	Produto: Agente público beneficiado (unidade): 258								825.025
	Operações Especiais								836.507.185
0032 0181	Aposentadorias e Pensões Civis da União	09 272							756.809.411
0032 0181 0001	Aposentadorias e Pensões Civis da União - Nacional (Seq: 2567)		S	1 - PES	1	90	0	1052	756.809.411
			S	1 - PES	1	90	0	1056	606.362.093
									150.447.318
0032 09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	21 846							79.697.774
0032 09HB 0001	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais - Nacional (Seq: 2568)		F	1 - PES	0	91	0	1052	79.697.774
									79.697.774
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais								506.946
	Operações Especiais								506.946
0909 00S6	Benefício Especial - Lei nº 12.618, de 2012	28 846							13.000
0909 00S6 0001	Benefício Especial - Lei nº 12.618, de 2012 - Nacional (Seq: 2569)		F	1 - PES	1	90	0	1052	13.000
									13.000
0909 0536	Benefícios de Legislação Especial	28 846							493.946
0909 0536 0001	Benefícios de Legislação Especial - Nacional (Seq: 2570)		S	3 - ODC	1	90	0	1052	493.946
									493.946
0999	Reserva de Contingência								615.390.435
	Operações Especiais								615.390.435
0999 0Z00	Reserva de Contingência - Financeira	99 999							615.390.435
0999 0Z00 6497	Reserva de Contingência - Financeira - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios (Seq: 2571)		F	9 - RES	0	99	0	1050	781.081
			F	9 - RES	0	99	0	1051	91.829.060
			F	9 - RES	0	99	0	1052	522.780.294
5136	Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais								577.147.090
	Atividades								577.147.090
5136 210R	Monitoramento de Conflitos Agrários e Pacificação no Campo	21 422							400.000
5136 210R 0001	Monitoramento de Conflitos Agrários e Pacificação no Campo - Nacional (Seq: 2572)		F	3 - ODC	2	90	0	1052	400.000
	Produto: Demanda monitorada (unidade): 8.000								400.000
5136 210T	Promoção da Educação e Cultura do Campo	21 363							48.597.966
5136 210T 0001	Promoção da Educação e Cultura do Campo - Nacional (Seq: 2573)		F	3 - ODC	2	90	0	1052	48.597.966
	Produto: Pessoa capacitada (unidade): 15.110								48.597.966
5136 210Z	Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas	21 631							103.646.268
5136 210Z 0001	Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas - Nacional (Seq: 2574)		F	3 - ODC	2	90	0	1052	103.646.268
	Produto: Área reconhecida (ha): 5.781		F	5 - IFI	2	90	0	1052	8.485.851
									95.160.417
5136 211A	Desenvolvimento e Gestão Ambiental para o Público da Reforma Agrária	21 631							17.697.291
5136 211A 0001	Desenvolvimento e Gestão Ambiental para o Público da Reforma Agrária - Nacional (Seq: 2575)		F	3 - ODC	2	90	0	1052	17.697.291
	Produto: Família atendida (unidade): 18.033		F	4 - INV	2	90	0	1052	9.354.178
									8.343.113
5136 21B6	Assistência Técnica e Extensão Rural	21 606							50.000

Órgão: 49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

R\$ 1,00

Unidade: 49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

Quadro dos Créditos Orçamentários

Recursos de Todas as Fontes

Programática	Programa/Ação/Subtítulo/Produto	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
5136 21B6 0001	Assistência Técnica e Extensão Rural - Nacional (Seq: 2576) Produto: Produtor assistido (unidade): 14		F	3 - ODC	2	90	0	1052	50.000 50.000
5136 21GD	Reforma Agrária e Governança Fundiária	21 127							406.755.565
5136 21GD 0001	Reforma Agrária e Governança Fundiária - Nacional (Seq: 2577) Produto: Família atendida (unidade): 29.536		F	3 - ODC	2	90	0	1052	406.755.565
			F	4 - INV	2	90	0	1052	56.751.492
			F	5 - IFI	2	90	0	1052	701.299
			F	5 - IFI	2	90	0	1052	333.777.325
			F	5 - IFI	2	90	0	1057	15.525.449
Total									2.694.167.364

Antes de imprimir este relatório, verifique se é realmente necessário. Desperdício não combina com meio ambiente.

Espelho da Despesa

Os dados deste relatório referem-se a seguinte seleção de filtros:

Órgão: 49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

Unidade: 49201 - Ins. Nac. Colon. Ref. Agrária

Momento: PL

Tipo(s) Detalhamento: Demais Despesas Discricionárias do Poder Executivo

Consolidado: Não

Imprimir Totalizações: Sim

Tipo Financeiro: Financeiro

Esfera(s): 10 - Orçamento Fiscal, 20 - Orçamento da Seguridade Social, 90 - Não Orçamentária

Exercício: 2025

Incluir Metas Físicas: Não

Grupo do Tipo de Detalhamento / Tipo de Detalhamento / Órgão / Unidade Orçamentária		Financeiro
Grupo 1 - Demais Despesas Discricionárias do Poder Executivo		781.994.824
1 - Demais Despesas Discricionárias do Poder Executivo		781.994.824
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar		781.994.824
49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA		781.994.824

Grupo

Grupo 1 - Demais Despesas Discricionárias do Poder Executivo

Tipo Detalhamento:

1 - Demais Despesas Discricionárias do Poder Executivo

CLASSIFICAÇÃO DA AÇÃO			
Órgão:	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	Esfera:	10 - Orçamento Fiscal
Unidade:	49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Função:	21 - Organização Agrária
Programa:	0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	Sub-Função:	122 - Administração Geral
Ação:	2000 - Administração da Unidade		

TOTALIZAÇÃO DA AÇÃO					
Produto:	Unidade de Medida:	Quantidade:			
					Financeiro
					204.022.709

CLASSIFICAÇÃO E META FÍSICA - LOCALIZADOR

Locg:	0001 - Nacional				
	Quantidade	Valor Unitário			
Proposta					
					Financeiro
					204.022.709

CLASSIFICAÇÃO - PLANO ORÇAMENTÁRIO

Plano Orçamentário:	0001 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação				
Produto Intermediário (PO):	Servidor capacitado	Unidade de Medida	unidade		

	Quantidade				
Proposta	644	500,28			
					Financeiro
					322.180

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES				Valor Unitário	R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC		
33901400	0	1052	9999		Financeiro
33903300	0	1052	9999		78.354
33903900	0	1052	9999		127.390
					116.436

Plano Orçamentário:	0002 - Formulação e Operacionalização de Políticas para o Desenvolvimento Agrário				
Produto Intermediário (PO):		Unidade de Medida			

	Quantidade				
Proposta	-				
					Financeiro
					18.667.179

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES				Valor Unitário	R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC		
33901400	0	1052	9999		Financeiro
33903300	0	1052	9999		8.773.574
33903900	0	1052	9999		9.333.592
					560.013

Plano Orçamentário:0003 - Despesas Administrativas Gerais

Produto Intermediário (PO):

Proposta		Quantidade	Unidade de Medida		Financeiro
		-			144.323.017
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES		Valor Unitário		R\$ 1,00	
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro	
33903000	0	1052	9999	1.875.851	
33903600	0	1052	9999	2.453.035	
33903700	0	1052	9999	106.806.106	
33903900	0	1052	9999	27.416.277	
33904700	0	1052	9999	1.442.962	
33909300	0	1052	9999	1.442.962	
44905100	0	1051	9999	288.592	
44905200	0	1051	9999	2.597.232	

Plano Orçamentário:0004 - Ações de Tecnologia de Informação e Comunicação – TIC

Produto Intermediário (PO):

Proposta		Quantidade	Unidade de Medida		Financeiro
		-			40.710.333
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES		Valor Unitário		R\$ 1,00	
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro	
33904001	0	1052	9999	875.272	
33904007	0	1052	9999	1.489.998	
33904009	0	1052	9999	13.646.104	
33904011	0	1052	9999	11.932.199	
33904013	0	1052	9999	3.297.537	
33904016	0	1052	9999	1.693.550	
33904019	0	1052	9999	2.239.068	
33904021	0	1052	9999	1.384.151	
44904001	0	1052	9999	1.481.856	
44904002	0	1052	9999	2.670.598	

JUSTIFICATIVA POR LOCALIZAÇÃO DE GASTOS

JUSTIFICATIVA P/ PROPOSTA

PO 0001: Atender demanda crescente por capacitação de servidores para acompanhar as atualizações das rotinas, bem como normativos que regem a administração pública. O valor foi estimado levando-se em conta o crescimento vegetativo da força de trabalho ativa da autarquia com o ingresso de novos servidores oriundos do concurso público, bem como o IPCA estimado pelo CMN no relatório de junho de 2024.

PO 0002: Atender despesas com despesas com a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento agrário.

PO 0003: Manter os contratos administrativos continuados vigentes com serviços terceirizados, manutenção das unidades da Autarquia, fornecimento de energia; bem como outras despesas de cunho administrativos necessárias para manutenção da máquina administrativa. Como regra de cálculo foi utilizado dados da execução passada em conjunto com o índice médio de reajuste das convenções coletivas relativas aos contratos de colaboradores terceirizados que representam em torno de 75% dos gastos neste PO.

PO 0004: Manter os contratos adminsitrativos continuados vigentes relativos a tecnologia da informação na sede e superintendenciaas regionais como: LINK INTERNET de comunicação de dados e Internet de âmbito nacional, suporte a usuário e sustentação de rede, manutenção de equipamentos e instalações, manutenção/sustentação e evolução das soluções de TIC, desenvolvimento de novos sistemas,

bem como manutenção e evolução dos já existentes etc. Como regra de cálculo foi usado dados históricos atualizados pelo IPCA projetado pelo CMN no relatório de junho de 2024.

CLASSIFICAÇÃO DA AÇÃO

Órgão:	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	Esfera:	10 - Orçamento Fiscal
Unidade:	49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Função:	21 - Organização Agrária
Programa:	0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	Sub-Função:	122 - Administração Geral
Ação:	216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos		

TOTALIZAÇÃO DA AÇÃO

Produto:	Agente público beneficiado	Unidade de Medida:	unidade	Quantidade:	258	Financeiro
						825.025

CLASSIFICAÇÃO E META FÍSICA - LOCALIZADOR

Locg:	0001 - Nacional	Quantidade	Valor Unitário	Financeiro
		258	3.198,00	825.025

CLASSIFICAÇÃO - PLANO ORÇAMENTÁRIO

Plano Orçamentário:	0000 - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos
Produto Intermediário (PO):	Unidade de Medida

Quantidade	Financeiro
Proposta	825.025

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES				Valor Unitário	R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC		Financeiro
33909300	0	1052	9999		825.025

JUSTIFICATIVA POR LOCALIZAÇÃO DE GASTOS

JUSTIFICATIVA P/ PROPOSTA
Atender demanda referente a auxílio-moradia a agentes públicos nomeados para cargos em comissão fora de sua localidade de origem. Para o cálculo foi utilizado como regra o número de servidores que já fazem jus ao benefício, bem como a perspectiva de novas nomeações oriundas do novo Regimento Interno da Autarquia, no qual irá ampliar o número de pontos de função.

CLASSIFICAÇÃO DA AÇÃO			
Órgão:	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	Esfera:	10 - Orçamento Fiscal
Unidade:	49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Função:	21 - Organização Agrária
Programa:	5136 - Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e	Sub-Função:	422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
Ação:	210R - Monitoramento de Conflitos Agrários e Pacificação no Campo		
TOTALIZAÇÃO DA AÇÃO			

Produto:	Demanda monitorada	Unidade de Medida:	unidade	Quantidade:	8.000	Financeiro
						400.000

CLASSIFICAÇÃO E META FÍSICA - LOCALIZADOR

Locg:	0001 - Nacional	Quantidade	Valor Unitário	Financeiro
Proposta		8.000	50,00	400.000

CLASSIFICAÇÃO - PLANO ORÇAMENTÁRIO

Plano Orçamentário:	0002 - Prevenção de Tensão Social e Violência no Campo			
Produto Intermediário (PO):	Operação realizada	Unidade de Medida	unidade	

Proposta	Quantidade	Valor Unitário	Financeiro
	412	485,44	200.000
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC
33901400	0	1052	9999
33903000	0	1052	9999
33903900	0	1052	9999

Plano Orçamentário:	0005 - Mediação de Conflitos Agrários, Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas			
Produto Intermediário (PO):	Situação atendida	Unidade de Medida	unidade	
	Quantidade			Financeiro
Proposta	412	485,44		200.000

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC
33901400	0	1052	9999
33903000	0	1052	9999
33903900	0	1052	9999

JUSTIFICATIVA POR LOCALIZAÇÃO DE GASTOS

JUSTIFICATIVA P/ PROPOSTA

PO 0002: Serão necessários R\$ 200.000 para atendermos demandas urgentes, de conflitos agrários, ameaças, mortes, que devem ser atendidos de imediatos, junto com a segurança do estado, gerando despesas como diárias e passagens.

PO 0005: Serão necessários R\$ 200.000 para atendermos demandas urgentes, de conflitos agrários, ameaças, mortes, que devem ser atendidos de imediatos, junto com a segurança do estado, gerando despesas como diárias e passagens.

CLASSIFICAÇÃO DA AÇÃO

Órgão:	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	Esfera:	10 - Orçamento Fiscal
Unidade:	49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Função:	21 - Organização Agrária
Programa:	5136 - Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e	Sub-Função:	363 - Ensino Profissional
Ação:	210T - Promoção da Educação e Cultura do Campo		

TOTALIZAÇÃO DA AÇÃO

Produto:	Pessoa capacitada	Unidade de Medida:	unidade	Quantidade:	15.110	Financeiro
						48.597.966

CLASSIFICAÇÃO E META FÍSICA - LOCALIZADOR

Locg:	0001 - Nacional					Financeiro
		Quantidade	Valor Unitário			48.597.966
	Proposta	15.110	3.216,00			

CLASSIFICAÇÃO - PLANO ORÇAMENTÁRIO

Plano Orçamentário:	0001 - Educação de Jovens e Adultos do Campo, da Floresta e das Águas					
Produto Intermediário (PO):	Estudante matriculado	Unidade de Medida	unidade			

		Quantidade				Financeiro
	Proposta	6723	6.989,59			46.991.045
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			Valor Unitário			R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC			Financeiro
33901400	0	1052	9999			33.683
33903000	0	1052	9999			19.394
33903300	0	1052	9999			24.935
33903900	0	1052	9999			46.913.033

Plano Orçamentário:	0002 - Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Residência Agrária, com atuação em					
Produto Intermediário (PO):	Aluno formado	Unidade de Medida	unidade			

		Quantidade				Financeiro
	Proposta	443	500,33			221.644
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			Valor Unitário			R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC			Financeiro
33903900	0	1052	9999			221.644

Plano Orçamentário:	0003 - Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para o público do Campo, da Floresta e das Águas					
Produto Intermediário (PO):	Aluno formado	Unidade de Medida	unidade			

		Quantidade				Financeiro
	Proposta	748	1.666,78			1.246.749
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			Valor Unitário			R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC			Financeiro
33903900	0	1052	9999			1.246.749

Plano Orçamentário: 0004 - Promoção da Cidadania do Campo, da Floresta e das Águas

Produto Intermediário (PO): Beneficiário atendido

Unidade de Medida: unidade

Proposta	Quantidade	500,10	Financeiro
	277		138.528
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	Financeiro
33901400	0	1052	33.247
33903000	0	1052	22.164
33903600	0	1052	13.853
33903900	0	1052	69.264

JUSTIFICATIVA POR LOCALIZAÇÃO DE GASTOS

JUSTIFICATIVA P/ PROPOSTA

PO 0001: O programa de educação do PRONERA, é a principal vertente de desenvolvimento educacional com diretriz pedagógica específica ao público incluído no PNRA. A ampliação orçamentária proposta se faz necessária diante da efetividade da política pública educacional e os impactos sociais alcançados nas localidades de aplicação. A execução da ação contemplará atividade de campo com servidores, o custo médio por deslocamento é de R\$ 8.105,00, estão previstas 150 deslocamentos, custos com material de consumo diversos, passagens aéreas e assinaturas de convênios para atender cerca de 23.200 estudantes.

PO 0002: A concessão de bolsa para estudantes do PRONERA, tem como objetivo fortalecer as condições de frequência, permanência e o êxito nas atividades acadêmicas. A concessão do benefício é uma política de inclusão e desenvolvimento socioeconômico. Inicialmente estimamos atender no ano de 2025, cerca de 1600 estudantes com bolsas mensais de R\$ 500,00 durante 10 meses.

PO 0003: A qualificação profissional nos níveis médio e superior promove transformação social e econômica para o público incluso no Programa Nacional de Reforma Agrária. Atualmente o PRONERA conta com 3,2 mil estudantes e 27 cursos, a expectativa é a ampliação em mais 5,9 mil estudantes e mais 53 cursos.

PO 0004: A realização de atividades de promoção da cidadania, tem como objetivo central o fortalecimento das relações sociais comunitárias através de oficinas educacionais de diferentes eixos temáticos, que promovam o bem estar social e ampliação do pertencimento e a valorização cultural do campo. A ação necessitará de deslocamentos de servidores, serão necessários aproximadamente 150 deslocamentos, ao custo médio de R\$ 8.105,00. Aquisição de materiais de consumo diversos, contratação de colaboradores eventuais para a ministrar cursos e oficinas, celebração de convênios ao custo de R\$ 500.000,00 para cursos de curta duração.Expansão concedida decidida pela JEO.

CLASSIFICAÇÃO DA AÇÃO

Órgão:	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	Esfera:	10 - Orçamento Fiscal
Unidade:	49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Função:	21 - Organização Agrária
Programa:	5136 - Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e	Sub-Função:	631 - Reforma Agrária
Ação:	210Z - Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas		

TOTALIZAÇÃO DA AÇÃO

Produto:	Área reconhecida	Unidade de Medida:	hectare	Quantidade:	5.781	Financeiro	103.646.268
----------	------------------	--------------------	---------	-------------	-------	------------	-------------

CLASSIFICAÇÃO E META FÍSICA - LOCALIZADOR

Locg:	0001 - Nacional	Quantidade	Valor Unitário	Financeiro
Proposta		5.781	17.929,00	103.646.268

CLASSIFICAÇÃO - PLANO ORÇAMENTÁRIO

Plano Orçamentário:	0001 - Delimitação, Desintrusão e Titulação dos Territórios dos Quilombolas de Alcântara		
Produto Intermediário (PO):	Área reconhecida	Unidade de Medida	hectare

	Quantidade	Financeiro
Proposta	1136	568.179

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES

Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Valor Unitário	R\$ 1,00	Financeiro
33901400	0	1052	9999			428.179
33903000	0	1052	9999			40.000
33903300	0	1052	9999			100.000

Plano Orçamentário:	0002 - Licenciamento Ambiental Quilombola		
Produto Intermediário (PO):	Manifestação realizada	Unidade de Medida	unidade

	Quantidade	Financeiro
Proposta	337	269.661

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES

Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Valor Unitário	R\$ 1,00	Financeiro
33901400	0	1052	9999			86.522
33903000	0	1052	9999			23.073
33903300	0	1052	9999			69.218
33903600	0	1052	9999			90.848

Plano Orçamentário:	0003 - Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para as Comunidades			
Produto Intermediário (PO):	Área indenizada	Unidade de Medida	hectare	
	Quantidade			Financeiro
Proposta	5322		17.880,57	95.160.417

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES		Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro
45906100	0	1052	9999	95.160.417

Plano Orçamentário:	0004 - Reconhecimento, Delimitação, Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas			
Produto Intermediário (PO):	Área reconhecida	Unidade de Medida	hectare	
	Quantidade			Financeiro
Proposta	15296		500,00	7.648.011

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES		Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro
33901400	0	1052	9999	4.948.713
33903000	0	1052	9999	899.766
33903900	0	1052	9999	1.799.532

JUSTIFICATIVA POR LOCALIZAÇÃO DE GASTOS

JUSTIFICATIVA P/ PROPOSTA

PO 0001: Considerando que o Brasil está sendo julgado na Corte Interamericana de Direitos Humanos por violação de direitos no Território Quilombola de Alcantara/MA, foi criado GT para resolução da situação do Território de Alcantara. Casa Civil solicitou a elaboração de PO exclusivo para a aplicação de recursos para essa finalidade. Nesse sentido, atividades do Incra estão sendo realizadas para acelerar procedimentos de titulação.

PO 0002: Refere-se a atividades do Incra em procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos que impactam Territórios Quilombolas.

PO 0003: As despesas de capital são utilizadas para a indenização de imóveis e benfeitorias incidentes nos Territórios Quilombolas durante o procedimento de desintrusão. Serão priorizadas as indenizações de imóveis em territórios quilombolas com Ação Civil Pública e decisão judicial determinando a titulação. Atualmente, há 90 territórios quilombolas decretados dos quais apenas 22 tiveram suas áreas parcialmente tituladas. Desta forma, há um grande passivo de imóveis que precisam de orçamento para indenização e desapropriação (conforme nota informativa anexa). Valor do custo médio Brasil.

PO 0004: As despesas de custeio contemplam uma grande quantidade de trabalho, incluindo elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, para a realização de vistorias e avaliação dos imóveis, para a contratação de Relatórios Antropológicos e efetivação de Termos de Execução Descentralizadas (TED) com universidades públicas; e para cadastramento das famílias quilombolas no SIPRA. Destaca-se o grande número de ações civis públicas - ACPs referentes à regularização quilombola, objeto dessa ação orçamentária. Atualmente, segundo dados da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra, há por volta de 330 Ações Civis Públicas -ACP, das quais de 82 têm decisão judicial determinando a regularização dos territórios quilombolas por parte do Incra.

CLASSIFICAÇÃO DA AÇÃO

Órgão:	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	Esfera:	10 - Orçamento Fiscal
Unidade:	49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Função:	21 - Organização Agrária
Programa:	5136 - Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e	Sub-Função:	631 - Reforma Agrária
Ação:	211A - Desenvolvimento e Gestão Ambiental para o Público da Reforma Agrária		

TOTALIZAÇÃO DA AÇÃO

Produto:	Família atendida	Unidade de Medida:	unidade	Quantidade:	18.033	Financeiro
						17.697.291

CLASSIFICAÇÃO E META FÍSICA - LOCALIZADOR

Locg:	0001 - Nacional	Quantidade	Valor Unitário	Financeiro
		18.033	981,00	17.697.291

CLASSIFICAÇÃO - PLANO ORÇAMENTÁRIO

Plano Orçamentário:	0001 - Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas		
Produto Intermediário (PO):	Crédito supervisionado	Unidade de Medida	unidade

	Quantidade	Financeiro
Proposta	590	471.736

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES				Valor Unitário	R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC		Financeiro
33901400	0	1052	9999		235.867
33903000	0	1052	9999		141.520
33903900	0	1052	9999		94.349

Plano Orçamentário:	0003 - Fomento à Agroindustrialização, à Comercialização, à Comercialização, à Agroecologia e às atividades pluriativas e		
Produto Intermediário (PO):	Família beneficiada	Unidade de Medida	unidade

	Quantidade	Financeiro
Proposta	1531	3.828.192

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES				Valor Unitário	R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC		Financeiro
33901400	0	1052	9999		174.009
33903000	0	1052	9999		104.405
33903600	0	1052	9999		17.400
33903900	0	1052	9999		52.203
44905100	0	1052	9999		3.480.175

Plano Orçamentário:		0006 - Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Adequação de Infraestrutura Produtiva		
Produto Intermediário (PO):		Assentamento assistido		
		Unidade de Medida		unidade
Proposta		Quantidade	Financeiro	
		5	20.000,00	
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES		Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro
44903900	0	1052	9999	100.000
Plano Orçamentário:		0008 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento		
Produto Intermediário (PO):		Família atendida		
		Unidade de Medida		unidade
Proposta		Quantidade	Financeiro	
		362	13.504,16	
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES		Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro
33901400	0	1052	9999	86.599
33903000	0	1052	9999	21.650
33903900	0	1052	9999	17.320
44905100	0	1052	9999	4.762.938
Plano Orçamentário:		000A - Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos		
Produto Intermediário (PO):		Parcela supervisionada		
		Unidade de Medida		unidade
Proposta		Quantidade	Financeiro	
		25828	300,00	
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES		Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro
33901400	0	1052	9999	3.874.217
33903000	0	1052	9999	2.324.530
33903900	0	1052	9999	1.549.687
Plano Orçamentário:		000C - Gestão e Regularização Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária		
Produto Intermediário (PO):		Assentamento beneficiado		
		Unidade de Medida		unidade
Proposta		Quantidade	Financeiro	
		66	10.006,39	
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES		Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro
33901400	0	1052	9999	66.042
33903000	0	1052	9999	66.042
33903900	0	1052	9999	528.338
JUSTIFICATIVA POR LOCALIZAÇÃO DE GASTOS				

JUSTIFICATIVA P/ PROPOSTA

PO 0001:A Supervisão e fiscalização do crédito, compreende uma das ações mais importantes para o processo de desenvolvimento e consolidação dos assentamentos, uma vez que permite ao INCRA a qualificação da demanda para a concessão e fiscalização da aplicação dos créditos instalação. A atividade de Supervisão, ensinará o deslocamento de servidores aos assentamentos beneficiados, ao custo



de R\$ 8.105,00 estão previstas aproximadamente 940 deslocamentos em todo o território nacional. Além do custo com material de consumo de manutenção das viaturas.

PO 0003: Fortalecer os arranjos produtivos dos assentamentos do INCRA envolvendo a força produtiva das mulheres, dos jovens, aumentando a sua perspectiva de fixação nos assentamentos, fortalecimento dos sistemas agroflorestais e de etnodesenvolvimento dos territórios quilombolas. A ação ensinará deslocamento de equipe à campo, para o acompanhamento da execução dos projetos, ao custo médio de R\$ 8.105,00. Esta ação contempla o apoio com material de consumo e locação de estrutura para a realização de feiras da agricultura familiar e reforma agrária o que acarretará a contratação de serviços de Pessoa Jurídica e colaboradores eventuais. Outra ação compreendida nesta ação, é a aquisição de máquinas e equipamentos para arranjos produtivos locais agroindustriais.

PO 0006: Criação de incentivo e de fomento à produção agropecuária dos assentados da reforma agrária por meio de investimento em manutenção e recuperação de infraestrutura produtiva, na forma de apoio às prefeituras municipais e aos governos estaduais, na aquisição de máquinas e equipamentos novos fabricados no País e credenciados nos órgãos próprios, proporcionando meios para criação, recuperação e conservação de infraestrutura na zona rural.

PO 0008: A dotação orçamentária de custeio será utilizada para acompanhar a execução das obras de infraestrutura, além de dar suporte às fiscalizações. A dotação orçamentária de investimento será utilizada para licitações visando contratação de obras de infraestrutura e/ou formalização de convênios com Estados e Municípios.

PO 000A: Regularizar as famílias ocupantes das áreas de assentamento sem anuência do INCRA, que atendem os critérios de elegibilidade ao PNRA, levantamento dos passivos ambientais, emissão de contratos de Concessão de Uso (CCU), CDRU e Títulos Definitivos. A atividade de Supervisão Ocupacional demanda deslocamento de equipes de servidores ao custo médio de R\$ 8.105,00, para o ano de 2025 estão previstos a realização de 60 mil laudos de supervisão ocupacional.

PO 000C: Refere-se a Gestão e Regularização dos ativos ambientais em projetos de assentamento. Isto posto, atuamos em apoio à conservação ambiental conhecido com Bolsa Verde. Outra política pública que atuamos em parceria com MMA é o Floresta +. O Incra é membro do CIMAN/Prevfogo que monitora as queimadas e incêndios florestais. Continuamos na ação de individualização do Lote CAR utilizando a ferramenta desenvolvida por meio do TED UFLA. Além da construção de diversos ACT. Educação ambiental com orientação aos assentados, valorização dos ativos ambientais. Recuperação de áreas degradadas PRA/PRADA e licenciamento ambiental.

CLASSIFICAÇÃO DA AÇÃO

Órgão:	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	Esfera:	10 - Orçamento Fiscal
Unidade:	49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Função:	21 - Organização Agrária
Programa:	5136 - Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e	Sub-Função:	606 - Extensão Rural
Ação:	21B6 - Assistência Técnica e Extensão Rural		

TOTALIZAÇÃO DA AÇÃO

Produto:	Produtor assistido	Unidade de Medida:	unidade	Quantidade:	14	Financeiro
						50.000

CLASSIFICAÇÃO E META FÍSICA - LOCALIZADOR

Logg:	0001 - Nacional	Quantidade	Valor Unitário	Financeiro
		14	3.571,00	50.000
Proposta				

CLASSIFICAÇÃO - PLANO ORÇAMENTÁRIO

Plano Orçamentário:		0001 - Assistência Técnica e Extensão Rural para Famílias Assentadas		
Produto Intermediário (PO):		Família assistida	Unidade de Medida	unidade
		Quantidade		Financeiro
Proposta	14		3.571,43	50.000

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES				Valor Unitário	R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC		Financeiro
33901400	0	1052	9999		3.010
33903000	0	1052	9999		920
33903900	0	1052	9999		46.070

JUSTIFICATIVA POR LOCALIZAÇÃO DE GASTOS

JUSTIFICATIVA P/ PROPOSTA

Garantir assistência técnica e os serviços de extensão rural para os assentados da Reforma Agrária, para aumentar a produção de alimentos saudáveis com produtividade, redução dos preços, combate ao uso de agrotóxicos e maior proteção ao meio ambiente. A ação necessita de deslocamentos à campo, cada deslocamento tem um custo médio de R\$ 8.105,00 (diárias, combustível e manutenção veicular). Além disso, a possibilidade de assinatura de termos de 10 convênios e/ou termos de execução descentralizada para a realização das atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural.

CLASSIFICAÇÃO DA AÇÃO

Órgão:	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	Esfera:	10 - Orçamento Fiscal
Unidade:	49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Função:	21 - Organização Agrária
Programa:	5136 - Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e	Sub-Função:	127 - Ordenamento Territorial
Ação:	21GD - Reforma Agrária e Governança Fundiária		

TOTALIZAÇÃO DA AÇÃO

Produto:	Família atendida	Unidade de Medida:	unidade	Quantidade:	29.536	Financeiro	406.755.565
----------	------------------	--------------------	---------	-------------	--------	------------	-------------

CLASSIFICAÇÃO E META FÍSICA - LOCALIZADOR

Locg:	0001 - Nacional					Financeiro	406.755.565
	Proposta	Quantidade	29.536	Valor Unitário	13.772,00		

CLASSIFICAÇÃO - PLANO ORÇAMENTÁRIO

Plano Orçamentário:	0001 - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma						
Produto Intermediário (PO):	Área indenizada	Unidade de Medida	hectare				

	Proposta	Quantidade	25	Valor Unitário	17.119,56	Financeiro	427.989
--	----------	------------	----	----------------	-----------	------------	---------

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES				Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC		Financeiro	
45906100	0	1057	9999			427.989

Plano Orçamentário:	0002 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária						
Produto Intermediário (PO):	Área obtida	Unidade de Medida	hectare				

	Proposta	Quantidade	18699	Valor Unitário	18.644,93	Financeiro	348.641.472
--	----------	------------	-------	----------------	-----------	------------	-------------

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES				Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC		Financeiro	
45906100	0	1052	9999			333.777.325
45906100	0	1057	9999			14.864.147

Plano Orçamentário:	0003 - Pagamento Inicial para Obtenção de Imóveis Rurais Adjudicados pela Fazenda Pública						
Produto Intermediário (PO):	Área obtida	Unidade de Medida	hectare				

	Proposta	Quantidade	6	Valor Unitário	16.421,83	Financeiro	98.531
--	----------	------------	---	----------------	-----------	------------	--------

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES				Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC		Financeiro	
45906100	0	1057	9999			98.531

Plano Orçamentário:

0004 - Pagamento de Atualização de Títulos da Dívida Agrária –TDA com emissão retroativa

Produto Intermediário (PO):

Área obtida

Unidade de Medida

hectare

Quantidade				Financeiro
Proposta	8	16.847,75		134.782
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			Valor Unitário	R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro
45906100	0	1057	9999	134.782

Plano Orçamentário:

0005 - Análise e Estudo do Mercado de Terras

Produto Intermediário (PO):

Estudo desenvolvido

Unidade de Medida

unidade

Quantidade				Financeiro
Proposta	135	24.444,44		3.300.000
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			Valor Unitário	R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro
33901400	0	1052	9999	1.650.000
33903000	0	1052	9999	550.000
33903300	0	1052	9999	275.000
33903900	0	1052	9999	825.000

Plano Orçamentário:

0006 - Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária

Produto Intermediário (PO):

Família assentada

Unidade de Medida

unidade

Proposta		Quantidade			Financeiro
		11321	529,99		6.000.000
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro	
33901400	0	1052	9999	5.000.000	
33903000	0	1052	9999	445.000	
33903900	0	1052	9999	555.000	

Plano Orçamentário:

0007 - Vistoria para Avaliação de Terras

Produto Intermediário (PO):

Área vistoriada

Unidade de Medida

hectare

Proposta		Quantidade			Financeiro
		237486	27,37		6.500.000
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES				Valor Unitário	R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro	
33901400	0	1052	9999	4.875.000	
33903000	0	1052	9999	542.000	
33903900	0	1052	9999	1.083.000	

Plano Orçamentário:

0008 - Regularização Fundiária, identificação, arrecadação e destinação de áreas públicas

Produto Intermediário (PO):

Documento de titulação expedido

Unidade de Medida

unidade

Proposta		Quantidade			Financeiro
		5715	1.700,09		9.716.000
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			Valor Unitário	R\$ 1,00	
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro	
33901400	0	1052	9999	1.581.981	
33903000	0	1052	9999	171.381	
33903300	0	1052	9999	527.327	
33903900	0	1052	9999	7.382.578	
44905200	0	1052	9999	52.733	

Plano Orçamentário:

0009 - Gerenciamento da Malha Fundiária Nacional

Produto Intermediário (PO):

Área georreferenciada

Unidade de Medida

hectare

Proposta		Quantidade			Financeiro
		164064	110,00		18.047.041
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			Valor Unitário	R\$ 1,00	
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro	
33901400	0	1052	9999	126.893	
33903300	0	1052	9999	211.489	
33903900	0	1052	9999	16.919.100	
33904700	0	1052	9999	140.993	
44905200	0	1052	9999	648.566	

Plano Orçamentário:

000A - Fiscalização do Cadastro Rural

Produto Intermediário (PO):

Área fiscalizada

Unidade de Medida

hectare

Proposta		Quantidade			Financeiro
		50000	20,00		1.000.000
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES			Valor Unitário	R\$ 1,00	
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro	
33901400	0	1052	9999	550.000	
33903000	0	1052	9999	225.000	
33903300	0	1052	9999	150.000	
33903900	0	1052	9999	75.000	

Plano Orçamentário:

000B - Gerenciamento dos Imóveis Rurais no Âmbito do Sistema Nacional do Cadastro Rural e do Cadastro Nacional de

Produto Intermediário (PO):

Imóvel gerenciado

Unidade de Medida

unidade

Proposta		Quantidade			Financeiro
		155279	17,00		2.639.750
DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES				Valor Unitário	R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro	
33901400	0	1052	9999	1.720.137	

33903000	0	1052	9999	628.512
33903300	0	1052	9999	105.855
33903900	0	1052	9999	185.246

Plano Orçamentário:000C - Titulação e Destinação de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária

Produto Intermediário (PO):Documento emitidoUnidade de Medidaunidade

Proposta	Quantidade	600,00	Financeiro
	12500		7.500.000

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES		Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro
33901400	0	1052	9999	3.750.000
33903000	0	1052	9999	1.875.000
33903900	0	1052	9999	1.875.000

Plano Orçamentário:000E - Cadastramento de Famílias acampadas e mapeamento de áreas rurais

Produto Intermediário (PO):Família acampada assistidaUnidade de Medidaunidade

Proposta	Quantidade	50,93	Financeiro
	54000		2.750.000

DETALHAMENTO DAS APLICAÇÕES		Valor Unitário		R\$ 1,00
Natureza	IDUSO	Fonte	IDOC	Financeiro
33901400	0	1052	9999	2.000.000
33903000	0	1052	9999	500.000
33903300	0	1052	9999	50.000
33903900	0	1052	9999	200.000

JUSTIFICATIVA POR LOCALIZAÇÃO DE GASTOS

JUSTIFICATIVA P/ PROPOSTA

PO 0001: Complementação da indenização do preço da terra nua através de TDA em casos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, conforme estabelecido em sentenças judiciais e acordos celebrados em audiências de conciliação.

PO 0002: Pagamento inicial de valores referentes à obtenção de imóveis rurais e indenização de benfeitorias de posseiros em áreas destinadas à reforma agrária, mediante indenização da terra nua em TDA e das benfeitorias em moeda corrente, permitindo a imediata imissão na posse. Em abril de 2024, foi instituído o Programa Terra da Gente, no qual esses imóveis serão priorizados.

PO 0003: Obtenção de imóveis rurais adjudicados em ações de execução movidas por outras entidades da Administração Pública Federal, quando há interesse do Incra no imóvel para criação de assentamento de reforma agrária.

PO 0004: Corrigir eventuais falhas administrativas na emissão original, além de atualizar os valores de acordo com as condições econômicas pertinentes à época da emissão inicial dos títulos.

PO 0005: Deslocamento de servidores aos principais municípios nos Mercados de Regionais Terras para coleta de dados e informações relativas à negócios realizados, ofertas e opiniões de preços de imóveis rurais para elaboração dos Relatórios de Análise do Mercado de Terras e respectivas Planilhas de Preços de Terras. O país é subdividido em 245 MRT, e a meta ideal é coletar todos anualmente. Estima-se um gasto médio de R\$ 24.500 por MRT.

PO 0006: O processo de seleção de famílias beneficiárias da reforma agrária inclui as etapas: levantamento ocupacional, publicação de edital, inscrição, análise das inscrições, publicação dos deferidos e indeferidos, período de recurso, divulgação da classificação provisória e definitiva, e homologação.

PO 0007: Para formação de estoque e banco de terras, bem como para incorporação de novas áreas ao programa de reforma agrária, são realizadas identificações de terras públicas e avaliações de áreas de grandes devedores e do Banco do Brasil. Além disso, é crucial garantir o cumprimento da função social da propriedade.Vistoriar imóveis passíveis de incorporação ao programa de reforma agrária e atender perícias judiciais.

PO 0008: Os recursos orçamentários serão utilizados em convênios, execução de TED, execução direta, contratação de serviços para digitalização do acervo fundiário, identificação e arrecadação de terras devolutas, bem como identificação e retomada de terras públicas federais ocupadas de forma ilícita, controle das condições resolutivas das áreas tituladas.

PO 0009: Com a implantação do SIGEF torna-se imprescindível a contratação de serviços de manutenção corretiva e evolutiva do sistema para garantir seu pleno funcionamento. Torna-se fundamental a reestruturação e modernização do setor de cartografia com contratação e treinamento intensivo dos servidores na área de geoprocessamento, análise de imagens e de uso de novos softwares, alterando as atividades que atualmente executam na análise de processos de certificação.

PO 000A: Está prevista a publicação da nova Instrução Normativa que trata da fiscalização cadastral de imóveis rurais. Com isso, os recursos serão utilizados no custeio dos deslocamentos necessários

para capacitação, fiscalização do cadastro rural - resultante da implantação da auditoria do processamento automático das DCR no SNCR e ações envolvendo aquisição e/ou arrendamento de imóveis rurais por pessoas estrangeiras e/ou equiparadas, bem como capacitação em análise e elaboração de Cadeia Dominial de imóveis rurais, bem como no deslocamento visando a instrução processual através análise e elaboração de Cadeia Dominial de imóveis rurais, e desta forma reduzir as tensões e conflitos agrários.

PO 000B: Custeio dos deslocamentos para capacitação de representantes das UMC, assim como para as forças-tarefa que auxiliarão nas análises dos imóveis rurais com solicitação de atualização cadastral no SNCR. Além disso, trabalhos do grupo gestor, capacitar servidores (cadastro, novos normativos, LADM, uso de ferramentas de SIG), ampliar UMC, acompanhar as SR, dar suporte para desenvolver nova plataforma de cadastro, realização de mestrado em Cadastro Rural (Acordo com a UFSC), criar curso online para UMC.

PO 000C: A titulação configura a última etapa da consolidação dos assentamentos, dando segurança jurídica para as famílias assentadas.

PO 000E: O cadastramento de famílias acampadas consiste em realização de parcerias e levantamento de dados como cadastro de acampados, mapeamento de áreas entre outros para proposições de soluções de conflitos junto aos órgãos do executivo e/ou Poder Judiciário. Para tanto, serão necessários R\$ 2.700.000 para atender a demanda para cadastro de acampados de 80 mil famílias. Cada deslocamento para cadastramento tem um custo médio de R\$ 8.105,00, e estão previstos mais de 300 deslocamentos. Além disso há estados com mais conflitos, e áreas prioritárias que possuem editais a serem lançados.Expansão concedida de acordo com definição da JEO.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
Diretoria de Territórios Quilombolas - DQ

Processo nº 21210.003437/2025-66

Interessado: @interessados_virgula_espaco@

DESPACHO

AO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO - SIC

Senhora Ouvidora Substituta,

Em resposta à solicitação de informação constante do documento SEI nº 23697449, por meio da qual o interessado busca saber se "existem comunidades quilombolas que desistem de se identificarem como quilombolas, porque não querem, recusam, a política de titulação fundiária coletiva que acompanha essa identificação? Os servidores do INCRA já presenciaram algo parecido? comunidades quilombolas que manifestaram preferência por titulação individual?", temos a manifestar o que segue:

Por força do Decreto nº 4.887/2003, o Incra é o órgão competente, na esfera federal, pela titulação dos territórios quilombolas, sem prejuízo da competência concorrente dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Atualmente, tramitam nas Superintendências Regionais do Incra nos estados mais de 1.900 processos de regularização fundiária de comunidades quilombolas.

Compete ao INCRA a realização dos procedimentos de identificação, delimitação, reconhecimento, desintrusão, demarcação, titulação e registro das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas, conforme o que determinam o Decreto 4.887/2003 e a Instrução Normativa INCRA nº 57/2009. No caso dos procedimentos do INCRA, o título expedido é coletivo, pró indiviso e em nome das associações que legalmente representem as comunidades quilombolas. No entanto, não há efeito vinculante da identidade quilombola à titulação coletiva das terras ocupadas pelas comunidade quilombolas.

A instauração do procedimento de regularização fundiária de comunidades quilombolas no INCRA depende do interesse da comunidade na regularização fundiária conforme os termos do Decreto 4.887/2003. O consentimento e a manifestação de interesse dos membros da comunidade são condição para o desenvolvimento dos trabalhos do INCRA, e visam garantir o direito das comunidades serem consultadas, de forma livre e informada, a respeito dos processos de tomada de decisões administrativas e legislativas que lhes afetam diretamente, conforme artigo 6º da Convenção 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), vigente no Brasil desde julho de 2004, por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

Nesse sentido, o fato de determinada comunidade quilombola manifestar pelo não interesse na regularização coletiva de seu território, em nada interfere na sua identidade quilombola. Mesmo que uma comunidade quilombola não demande do Estado a regularização fundiária nos termos do Decreto 4.887/2003, ela tem direito de acessar as demais políticas públicas destinadas a esse público específico.

Esclarecemos que são diversos os contextos vivenciados pelas comunidades quilombolas, e inúmeras as razões pelo eventual não interesse na regularização fundiária nos termos do Decreto 4.887/2003.

Cada comunidade tem dinâmicas sociais próprias, podendo estar situada em uma condição de territorialidade coletiva, em uma situação de territorialidade individualizada ou, ainda, em uma situação que congrega diferentes modalidades. Nesse contexto, não é incomum encontrar também a noção de propriedade privada entre membros de comunidades quilombolas que, a partir do emprego de categorias do direito formal em contexto de direito costumeiro anterior, fazem conviver mais de uma modalidade de apropriação do território. De um lado, comunidades quilombolas compostas por famílias extensas que se baseiam na posse com sua forma de propriedade coletiva da terra, proveniente do direito costumeiro. De outro lado, o contexto do direito positivo, como forma de apropriação de terras e de instalação de propriedades privadas dentro do território.

Da mesma forma, há situações em que convivem nas comunidades uma diversidade local de moradores, entre pequenos agricultores descendentes de antigos fazendeiros e também de escravizados, e pessoas que se identificam e que não se identificam como quilombolas, além de haver cada vez mais a presença de grandes empreendimentos em terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades. Pela experiência do INCRA, observamos que a diversidade da situação fundiária local e da composição de moradores, que expressam, por sua vez, relações de poder entre pessoas que se identificam e pessoas que não se identificam como quilombolas, é uma situação comum a muitas comunidades. Nos contextos em que residem na comunidade tanto remanescentes de quilombo quanto não-quilombolas que possuem terras na comunidade, estes últimos costumam se contrapor ao processo de regularização do território. Há casos em que a presença de não-quilombolas gera constrangimentos aos quilombolas, pressionando-os a se absterem da decisão sobre o interesse na regularização fundiária do território ou mesmo a desistir do pleito.

Por fim, cabe observar que as comunidades quilombolas existem independentemente da sua delimitação oficial pelo Estado - a existência material das comunidades e das terras tradicionalmente por elas ocupadas independe da situação de seus processos de regularização fundiária junto ao INCRA. Em que pese as mudanças ocorridas ao longo dos anos e a diversidade de situações sociais e fundiárias vivenciadas localmente, a noção de terras coletivas continua sendo uma categoria corrente entre os quilombolas. Entende-se que a delimitação territorial oficial levada a termo pelo INCRA é uma das maneiras de criar legibilidade e inserir, na estrutura do Estado, as relações de dado coletivo social com seu habitat, com vistas ao desenvolvimento e à implementação de políticas públicas que sejam capazes de abarcar e atender as suas especificidades, de maneira a garantir seu direito constitucional de acesso à terra e assegurar sua reprodução física, social, econômica e cultural.

Considerando a complexidade e densidade do tema abordado, caso o requerente queira realizar pesquisa adicional *in loco* a fim de obter maiores informações, esta Diretoria de Territórios Quilombolas coloca-se à disposição para atendimento presencial.

Dessa forma, restituo os autos para ciência e demais providências de envio ao interessado.

Atenciosamente,

Fabíola Nogueira da Gama Cardoso

Ponto Focal do SIC/LAI na Diretoria de Territórios Quilombolas (DQ)



Documento assinado eletronicamente por **Fabíola Nogueira da Gama Cardoso, Chefe de Divisão**, em 13/05/2025, às 11:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **23844353** e o código CRC **2FDC876B**.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação

Esfera: Federal

NUP: 72020.001104/2025-71

Órgão Destinatário: FCP – Fundação Cultural Palmares

Órgão de Interesse:

Assunto: Combate à desigualdade

Subassunto:

Data de Cadastro: 05/04/2025

Situação: Concluída

Data limite para resposta: 28/04/2025

Canal de Entrada: Internet

Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)

Registrado Por: Órgão

Tipo de formulário: Acesso à Informação

Serviço:

Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: art. 27 do Estatuto da Igualdade Racial

Teor: Para fins de pesquisa acadêmica, no âmbito do Doutorado em Direito pela UnB, solicito a seguinte informação:

o artigo 27 do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010) traz a seguinte redação: "Art. 27. O poder público elaborará e implementará políticas públicas capazes de promover o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo".

Nesse sentido, gostaria de saber: quais medidas a FCP adota para provocar o Poder Executivo para elaboração e implementação de políticas fundiárias e agrárias específicas para negros em geral?

Gostaria de destacar que minha vida é sobre negros em geral e não "quilombolas". A promoção de acesso da população negra à terra e atividades produtivas, prevista no Estatuto da Igualdade Racial é letra morta?

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Não há anexos complementares.

Não há textos complementares.

Não há envolvidos na manifestação.

Campos Adicionais

Não há campos adicionais.

Dados das Respostas

Resposta - 16/04/2025 13:05

Tipo de Resposta	Resposta Conclusiva
Data/Hora	16/04/2025 13:05

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Teor da Resposta

Prezada Izadora Nogueira,

Em atenção à Solicitação de acesso à informação registrada sob o nº 72020.001104/2025-71, a área técnica desta Fundação informa que, inicialmente, cumpre esclarecer que a Fundação Cultural Palmares (FCP) foi instituída pela Lei n.º 7.668, de 22 de agosto de 1988. Esta lei autoriza o Poder Executivo a constituir a FCP, definindo sua finalidade primordial como a promoção da preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira.

Nesse sentido, as competências da FCP estão primariamente voltadas para o reconhecimento, o apoio e o fomento das manifestações culturais, da história, da memória e do patrimônio cultural das comunidades remanescentes de quilombos e da população negra em geral. A atuação da Fundação abrange áreas como a certificação de comunidades quilombolas, o apoio a projetos culturais, a produção de conhecimento, a promoção de ações educativas e a participação em espaços de debate sobre políticas culturais e de igualdade racial.

No que concerne especificamente à questão fundiária e agrária, é importante destacar que a competência para a elaboração e implementação de políticas públicas relacionadas ao acesso à terra e às atividades produtivas no campo é primariamente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). O INCRA é o órgão responsável pela execução da política fundiária nacional e pela implementação de programas de reforma agrária, sendo o ente com a especialização técnica e a atribuição legal para tratar dessas questões.

O Artigo 27 da Lei n.º 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) estabelece que "O poder público elaborará e implementará políticas públicas capazes de promover o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo". Embora a FCP seja parte do Poder Executivo e tenha a missão de executar políticas públicas voltadas para a população negra, a temática específica de políticas fundiárias e agrárias não se enquadra diretamente no escopo de suas atribuições primárias, conforme definido em sua lei de criação.

Em suma, embora a Fundação Cultural Palmares não possua a competência primária para a elaboração e implementação de políticas fundiárias e agrárias, atribuição do INCRA e do MDA, a instituição atua ativamente na promoção da igualdade racial e participa de espaços de diálogo que podem influenciar a agenda do Poder Executivo em relação às demandas da população negra, sempre dentro dos limites de sua missão institucional voltada para a cultura afro-brasileira.

Permanecemos à disposição para qualquer esclarecimento adicional.

Atenciosamente,

Ouvidoria
Fundação Cultural Palmares

Órgão não tem competência para responder sobre o assunto

Decisão

Compromisso

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Anexos

Denúncia de descumprimento

Não há registro de denúncias de descumprimento.

Incidente de correção - Admissibilidade

Incidente de correção - Decisão

Dados de Encaminhamento

Não há registros de encaminhamento.

Dados de Prorrogação

Não há registros de prorrogações.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação
Esfera: Federal
NUP: 02303.008282/2025-71
Órgão Destinatário: MMA – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
Órgão de Interesse:
Assunto: Acesso à informação
Subassunto: Povos e Comunidades Tradicionais
Data de Cadastro: 26/04/2025
Situação: Concluída
Data limite para resposta: 19/05/2025
Canal de Entrada: Internet
Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)
Registrado Por: Órgão
Tipo de formulário: Acesso à Informação
Serviço:
Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: pecuaristas e garimpeiros pleiteiam ser reconhecidos como povos tradicionais

Teor: Para fins de pesquisa no âmbito do Doutorado em Direito pela UnB. Solicito a seguinte informação:

gostaria de acesso ao documento no qual garimpeiros e pecuaristas solicitam, fundamentada em pedidos de autodeterminação, serem “povos tradicionais”, Que ocorreu no Dia 20 de outubro, de 2021.
O pedido foi aceito? foi recusado? qual o entendimento de povos e comunidades tradicionais? é um rol taxativo ou exemplificativo?

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

Não há anexos complementares.

Não há textos complementares.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Não há envolvidos na manifestação.

Campos Adicionais

Não há campos adicionais.

Dados das Respostas

Resposta - 19/05/2025 14:23

Tipo de Resposta	Resposta Conclusiva
Data/Hora	19/05/2025 14:23

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Teor da Resposta

"Prezada(o) Cidadã(o),

Em atenção ao Pedido de Acesso à Informação, que solicita "acesso ao documento no qual garimpeiros e pecuaristas solicitam, fundamentada em pedidos de autodeterminação, serem povos tradicionais, Que ocorreu no Dia 20 de outubro, de 2021. O pedido foi aceito? foi recusado? qual o entendimento de povos e comunidades tradicionais? é um rol taxativo ou exemplificativo?"

A Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável, com base na consulta realizada à Coordenação-Geral de Gestão do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (SNPCT/CGCNPCT/MMA), no Despacho SEI 35857 (1976537), informa que não há documentos ou procedimentos referentes a solicitações de reconhecimento de grupos garimpeiros ou pecuaristas como povos e comunidades tradicionais no âmbito do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) entre os anos de 2023 e 2025, quando este Conselho passou a estar vinculado à estrutura institucional do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).

O conceito de povos e comunidades tradicionais está descrito no artigo 3º do Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, entendidos como "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição".

No Decreto nº 8.750/2016, por sua vez, o qual institui o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), estão listados, em seu artigo 4º, os segmentos da sociedade civil que compõem o órgão. Esta lista, formada por 28 segmentos de povos e comunidades tradicionais, diz respeito apenas à composição do CNPCT. Assim, há outros grupos que se reconhecem como povos e comunidades tradicionais, mas atualmente não possuem representação no Conselho.

Portanto, sugere-se que a consulta seja feita ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC) para um período anterior a 2023, quando o CNPCT esteve vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Atenciosamente,
SIC/MMA"

Decisão

Órgão não tem competência para responder sobre o assunto

Compromisso

Anexos

Denúncia de descumprimento

Não há registro de denúncias de descumprimento.

Incidente de correção - Admissibilidade

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Incidente de correção - Decisão

Dados de Encaminhamento

Não há registros de encaminhamento.

Dados de Prorrogação

Não há registros de prorrogações.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação
Esfera: Federal
NUP: 72020.001631/2025-85
Órgão Destinatário: IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Órgão de Interesse:
Assunto: Quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana e ciganos
Subassunto:
Data de Cadastro: 16/05/2025
Situação: Concluída
Data limite para resposta: 09/06/2025
Canal de Entrada: Internet
Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)
Registrado Por: Órgão
Tipo de formulário: Acesso à Informação
Serviço:
Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: complementação de uma pergunta feita no protocolo nº 72020.000006/2025-16

Teor: Prezados(as), em janeiro de 2025 eu solicitei uma informação ao IPHAN que recebeu o seguinte protocolo 72020.000006/2025-16.

A resposta foi excelente, completa. Todavia, uma dúvida recentemente me ocorreu, enquanto estudava e escrevia minha tese: Por que é o IPHAN, e não a FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES (FCP), que cuida dos procedimento para a declaração do tombamento de documentos e sítios detentores de reminiscência históricas dos antigos quilombos, nos termos dos artigos 215 e 216, § 5º, da Constituição Federal?

Existe algum tipo de parceria entre IPHAN e FCP? pergunto porque estudando, vi que inicialmente os debates de preservação cultural gravitavam em torno da FCP, logo, não entendi o motivo que o IPHAN é a instituição responsável pela dimensão de patrimônio cultural que está atrelada com os quilombos.

Desde já, agradeço IMENSAMENTE, a gentileza do retorno.

Respeitosamente.

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

Não há anexos complementares.

Não há textos complementares.

Não há envolvidos na manifestação.

Campos Adicionais

Não há campos adicionais.

Dados das Respostas

Resposta - 28/05/2025 10:08

Tipo de Resposta	Resposta Conclusiva
Data/Hora	28/05/2025 10:08
Teor da Resposta	Em resposta ao Pedido de Acesso à Informação, registrado na Plataforma Fala.Br sob o protocolo NUP nº 72020.001631/2025-85, informa-se que, a Coordenadora-Geral de Identificação e Reconhecimento, apresentou o Formulário de Resposta ao Cidadão CGID (6344791), que segue em anexo no FalaBr. Por fim, em caso de indeferimento de acesso à informações ou às razões da negativa do acesso, V.S.^a poderá apresentar recurso contra a decisão, no prazo de 10 (dez) dias, contado da ciência desta decisão (conforme o disposto no parágrafo único, do art. 21 do Decreto n.º 7.724, de 2012). Agradecemos a sua participação nesse canal de comunicação, bem como, solicitamos a gentileza de colaborar com a nossa pesquisa de satisfação. O objetivo da pesquisa é gerar informações qualitativas sobre o atendimento das manifestações de LAI no âmbito deste Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN, e deste modo, promover melhorias no atendimento prestado. Para iniciar tal ação basta clicar em "Responder Pesquisa" disponível para a manifestação em questão.
Decisão	Atenciosamente, Acesso Concedido
Especificação da Decisão	Resposta solicitada inserida no Fala.Br
Compromisso	
Anexos	SEI_6344791_Formulário de Resposta ao Cidadão.pdf

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Denúncia de descumprimento

Não há registro de denúncias de descumprimento.

Incidente de correção - Admissibilidade

Incidente de correção - Decisão

Dados de Encaminhamento

Não há registros de encaminhamento.

Dados de Prorrogação

Não há registros de prorrogações.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação
Esfera: Federal
NUP: 21210.005199/2025-23
Órgão Destinatário: INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Órgão de Interesse:
Assunto: Quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana e ciganos
Subassunto:
Data de Cadastro: 20/05/2025
Situação: Concluída
Data limite para resposta: 23/06/2025
Canal de Entrada: Internet
Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)
Registrado Por: Órgão
Tipo de formulário: Acesso à Informação
Serviço:
Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: Pedido de informação para a Câmara Nacional de Conciliação Agrária do INCRA

Teor: Para fins de pesquisa acadêmica no âmbito do Doutorado em Direito da UnB, gostaria de obter informação especificamente da Câmara Nacional de Conciliação Agrária (CCA). Se a CCA acompanha e como acompanha os conflitos internos das comunidades quilombolas após a titulação. Principalmente no quesito divisão interna de terras entre os quilombolas, após a titulação. A CCA tem o número de conflitos internos nessas comunidades quilombolas que acompanha e se acompanha? se acompanha, quantos registros existem? como o INCRA tenta resolver conflitos internos dentro dessas comunidades quilombolas advindos de uso da terra e divisão dessa terra entre os próprios quilombolas?

Desde já, agradeço a gentileza do retorno.

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

Não há anexos complementares.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Não há textos complementares.

Não há envolvidos na manifestação.

Campos Adicionais

Não há campos adicionais.

Dados das Respostas

Resposta - 23/06/2025 17:19

Tipo de Resposta	Resposta Conclusiva
Data/Hora	23/06/2025 17:19

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Teor da Resposta

Prezada Senhora,

O Serviço de Informação ao Cidadão ☐ SIC/Incra ☐ agradece seu contato.

Em atenção à solicitação registrada na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), consultamos a Câmara de Conciliação Agrária, a qual informou que atua de forma conjunta com a Diretoria de Territórios Quilombolas em situações de conflitos em áreas quilombolas.

Por sua vez, a Diretoria de Território Quilombolas, por intermédio da Coordenação-Geral de Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas - DQT, informou:

"Esta Coordenação-Geral vem informar que não dispõe de dados sistematizados sobre conflitos incidentes em Territórios Quilombolas. Situações de conflito envolvendo Comunidades Quilombolas reportadas ao Incra são usualmente monitoradas e/ou mediadas conjuntamente pelas Divisões de Territórios Quilombolas das Superintendências Regionais com as respectivas Câmaras de Conciliação Agrárias.

Sobre os demais questionamentos pontuados pelo cidadão requerente, cabe informar que as comunidades quilombolas gozam de autonomia para promover a gestão de seus territórios, de acordo com os princípios da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho e dentro dos parâmetros previstos no Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, que estipula, em seu Artigo 17, que a titulação de suas terras deve ser promovida de forma coletiva e pró-indivisa."

Por fim, ressaltamos o disposto na Lei nº 12.527/2011, Art. 15, combinada com o Decreto nº 7.724/2012, Art. 21, os quais preveem que no caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão proferida no prazo de 10 (dez) dias, a contar da sua ciência.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/INCRA.

O SIC/Incra está buscando melhorar os atendimentos aos pedidos de acesso à informação. Para que possamos alcançar esse objetivo é muito importante conhecer a sua opinião. Assim, convidamos você a responder à pesquisa de satisfação disponível na Plataforma Fala.BR.

Decisão

Acesso Concedido

Especificação da Decisão

Resposta solicitada inserida no Fala.Br

Compromisso

Anexos

Denúncia de descumprimento

Não há registro de denúncias de descumprimento.

Incidente de correção - Admissibilidade

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

Detalhes da Manifestação

Incidente de correção - Decisão

Dados de Encaminhamento

Não há registros de encaminhamento.

Dados de Prorrogação

Prazo Original	Novo Prazo	Responsável	Motivo	Justificativa	Data/Hora Ação
09/06/2025 23:59	23/06/2025 23:59	Órgão	Outros motivos	Prezada Senhora, Em cumprimento ao disposto no Art. 11, §§ 1º e 2º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), informamos que o prazo para envio da resposta à presente solicitação será prorrogado. A referida dilação se justifica pelo fato de que o seu pedido de acesso ainda está em fase de análise e processamento pela Unidade responsável pelas informações requeridas. Assim, tão logo a área se manifeste, a resposta conclusiva à sua solicitação de acesso à informação será encaminhada por esta Plataforma. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/Inkra	09/06/2025 07:49