



Universidade de Brasília (UnB)  
Centro de Desenvolvimento Sustentável  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável

**ANA LUISA ALVARENGA DE SANT'ANA**

**OS DIREITOS TERRITORIAIS QUILOMBOLAS EM QUESTÃO. REFLEXÕES  
SOBRE A COMUNIDADE KALUNGA DO ENGENHO II, GOIÁS**

Brasília  
2025



Universidade de Brasília (UnB)  
Centro de Desenvolvimento Sustentável  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável

**Ana Luisa Alvarenga de Sant'Ana**

**OS DIREITOS TERRITORIAIS QUILOMBOLAS EM QUESTÃO. REFLEXÕES  
SOBRE A COMUNIDADE KALUNGA DO ENGENHO II, GOIÁS**

Dissertação apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como requisito parcial para o exame de qualificação do curso de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável.

Área de Concentração: Política e Gestão da sustentabilidade  
Orientadora: Prof. Stéphanie Nasuti



Brasília

2025

## **RESUMO**

O presente trabalho se propõe a analisar o desenvolvimento dos principais marcos normativos e jurídicos que norteiam as políticas públicas de regularização fundiária quilombola no Brasil, com ênfase nos impactos sociais. A partir do reconhecimento do direito à terra para as comunidades quilombolas, advindo da promulgação da Constituição Federal de 1988, a pesquisa investiga os obstáculos institucionais e políticos que comprometem a efetivação desses direitos. A pesquisa tem caráter qualitativo, com a utilização do método dedutivo, a partir da revisão bibliográfica e análise de normativas, que apontam que, embora o direito à terra esteja legalmente assegurado às comunidades quilombolas, ainda há impasses para a garantia da regularização dos territórios, o que perpetua e aprofunda desigualdades históricas. A partir disso, o trabalho busca compreender como esses fatores afetam a permanência e a organização territorial da comunidade Kalunga Engenho II, localizada no município de Cavalcante (GO), revelando as contradições entre o ordenamento jurídico e a prática.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária; Direitos Quilombolas; Impacto Social; Comunidade Kalunga; Políticas Públicas.



## ABSTRACT

This study analyzes the development of the main legal and normative frameworks guiding public policies for quilombola land regularization in Brazil, with a focus on their social impacts. Based on the recognition of land rights for quilombola communities, established by the 1988 Federal Constitution, the study examines the institutional and political obstacles that hinder the full implementation of these rights. This is a qualitative study, using a deductive approach through bibliographic review and legal analysis. The findings indicate that, although land rights are legally guaranteed, significant barriers remain to the effective regularization of quilombola territories, which contributes to the persistence and deepening of historical inequalities. The research focuses on how these factors affect the permanence and territorial organization of the Kalunga Engenho II community, located in the municipality of Cavalcante, Goiás. The case study highlights the contradictions between the legal framework and its practical application.

**Keywords:** Land Regularization; Quilombola Rights; Social Impact; Kalunga Community; Public Policies.



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Propriedades rurais em São Paulo e Pernambuco no fim do Império.....	19
Figura 2 - Linha do tempo dos marcos legais.....	39
Figura 3 - Procedimento de titulação de territórios.....	50
Figura 4 - Visita do presidente Lula ao território Kalunga em 2004.....	87



## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Orçamento do Incra para Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas entre 2010 e 2020.....	56
Gráfico 2 - Orçamento do Incra entre 2010 e 2020.....	57
Gráfico 3 - Orçamento Geral da Fundação Palmares.....	59
Gráfico 4 - Evolução orçamentária do Incra, entre despesas discricionárias e valores correntes. 60	
Gráfico 5 - Área incorporada ao Programa Nacional de Reforma Agrária entre 1995 e 2020. 62	
Gráfico 6 - Territórios quilombolas com etapas concluídas no processo de regularização fundiária quilombola.....	63
Gráfico 7 - Residência de Pessoas Quilombolas.....	73



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Lista de normativos estaduais que norteiam a política fundiária quilombola.....	39
Tabela 2 - Lista de normativos goianos que norteiam a política fundiária quilombola.....	46
Tabela 3 - Execução de despesas do Incra entre 2010 e 2020.....	54
Tabela 4 - Status fundiário dos Territórios Quilombolas.....	74
Tabela 5 - Proporção de pessoas quilombolas, em ordem decrescente nos 10 primeiros municípios - 2022.....	75
Tabela 6 - Lista de normativos sobre o território e comunidade Kalunga.....	87
Tabela 7 - Lista de marcos históricos da comunidade Kalunga.....	88



## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 - Territórios quilombolas no Brasil.....	30
Mapa 2 - Mapa das terras quilombolas tituladas.....	68
Mapa 3 - Pessoas Quilombolas no Brasil segundo Censo de 2022.....	70
Mapa 4 - Territórios Quilombolas oficialmente delimitados em 2022.....	73
Mapa 6 - Uso e Cobertura no território Kalunga em 2023.....	81
Mapa 7 - Mapa do Sítio Histórico Kalunga: Comunidades por Município.....	83
Mapa 7 - Incidência de desmatamento dentro do território Kalunga.....	91



## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Orçamento do Incra para Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas entre 2010 e 2020.....	55
Gráfico 2 - Orçamento do Incra entre 2010 e 2020.....	56
Gráfico 3 - Orçamento Geral da Fundação Palmares.....	58
Gráfico 4 - Evolução orçamentária do Incra, entre despesas discricionárias e valores correntes. 59	
Gráfico 5 - Área incorporada ao Programa Nacional de Reforma Agrária entre 1995 e 2020. 61	
Gráfico 6 - Territórios quilombolas com etapas concluídas no processo de regularização fundiária quilombola.....	62
Gráfico 7 - Residência de Pessoas Quilombolas.....	72



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ACP	Ação Civil Pública
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APA	Área de Proteção Ambiental
AQK	Associação Quilombo Kalunga
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEMAM	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CEPIR	Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial
CONAQ	Comissão Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DF	Distrito Federal
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DOU	Diário Oficial da União
FCP	Fundação Cultural Palmares
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
GO	Goiás
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDAGO	Instituto de Desenvolvimento Agrário
IDHM	Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPHAN	Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MA	Maranhão
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento



MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MIR	Ministério da Igualdade Racial
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
MPI	Ministério dos Povos Indígenas
MPV	Medida Provisória
NF	Notícia de Fato
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PCT	Povos e Comunidades Tradicionais
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PF	Política Federal
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PFL	Partido da Frente Liberal
PNGTAQ	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PRF	Procuradoria Regional Federal
PT	Partido dos Trabalhadores
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SEAF	Secretaria Especial de Assuntos Fundiários
SEDR	Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável
SEPPIR	Secretaria Executiva de Políticas de Promoção e Igualdade Racial
SETEQ	Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento
SNPCT	Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável
SPU	Secretaria de Patrimônio da União



SQPT	Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiro e Ciganos
STF	Supremo Tribunal Federal
TICCA	Territórios e Áreas Conservadas por Comunidades Indígenas e Locais
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
UFG	Universidade Federal de Goiás
UNEP	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
1.1 Objetivos e contexto da pesquisa.....	16
1.2 Metodologia.....	18
<b>2. POLÍTICA FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA SOCIAL.....</b>	<b>20</b>
2.1 História da Legislação Fundiária no Brasil e Seus Efeitos na População Negra.....	21
2.2 Terra, Território e Territorialidade: perspectiva quilombola.....	26
<b>3. COMUNIDADES QUILOMBOLAS: ORIGEM, RESISTÊNCIA E DIREITO À TERRA.....</b>	<b>31</b>
3.1 Resistência: A Formação Histórica dos Quilombos no Brasil.....	31
3.2 Principais marcos legais e jurídicos do direito à terra quilombola.....	34
3.3 Legislações estaduais.....	43
3.4 Instrumentos legais no Estado de Goiás.....	48
<b>4. PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÂMBITO FEDERAL.....</b>	<b>52</b>
4.1 Responsáveis pela Política Fundiária Quilombola e Procedimento de Titulação de Terras no Governo Federal.....	52
4.2 Flutuações no orçamento dos órgãos responsáveis pela política fundiária no Governo Federal.....	56
4.3 Desafios institucionais para a titulação de terras e estado atual.....	65
4.4 Influência do agronegócio e fragilidade da política fundiária.....	66
4.5 O Censo Demográfico de 2022 e a População Quilombola segundo o IBGE.....	73
<b>5. OCUPAÇÃO E TRAJETÓRIA POLÍTICA DO TERRITÓRIO KALUNGA.....</b>	<b>80</b>
5.1 Origens e Formação Histórica do Território Kalunga.....	80
5.2 Marcos Legais Kalunga.....	87
5.3 Dificuldade na Titulação e Avanços Recentes.....	93
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>100</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>103</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Para Alexandre Barbalho (2007) um dos pilares que sustentam a identidade nacional brasileira é a diversidade étnica e cultural do país. De acordo com o pesquisador, essa discussão tornou-se mais recorrente no contexto brasileiro do que nos demais países latino-americanos, devido ao tamanho continental do Brasil e ao processo histórico de sua ocupação, que envolveu diversas etnias indígenas e africanas, além da forte imigração de europeus e asiáticos. No entanto, o processo de reconhecimento dessa diversidade étnica-racial se deu de forma gradual e é considerado recente na história do país.

Como descendente quilombola Kalunga, comprehendo que a garantia dos direitos quilombolas ocorreu de forma tardia e que, ainda hoje, esses direitos sofrem diversas ameaças, impactando a preservação das comunidades e de seus costumes. Em razão da minha ligação pessoal com a comunidade e com o território, este trabalho nasce do desejo de evidenciar a importância dos povos quilombolas para a construção étnico-racial do Brasil e de chamar a atenção para a necessidade de assegurar os direitos dessas populações. Ainda, trago ao longo do texto uma série de autores quilombolas, especialmente Kalungas, com o objetivo de compreender a história do território e as tensões políticas a partir da perspectiva de membros da comunidade.

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado passou a reconhecer a diversidade e a multiculturalidade do Brasil, garantindo os direitos às comunidades quilombolas, que colaboraram para a preservação da cultura afro-brasileira e na construção de uma identidade nacional mais diversa. As comunidades quilombolas surgem no contexto de resistência da população africana escravizada no Brasil, que escapava do regime ao qual eram sujeitas, e se estabelecia em áreas isoladas, onde preservavam e reafirmavam suas culturas e modos coletivos de organização e ocupação da terra, que são perpetuados ainda hoje. No entanto, vale ressaltar que esse isolamento geográfico não significava um isolamento social dessa população. Como aponta Flávio Gomes (2015), apesar da origem inicial dos quilombos ser fruto de fugas coletivas de cativos, há registros de que nesses espaços havia diversidade étnica, além do contato e comunicação com outras comunidades.

Apenas com a publicação do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, foi reconhecido o direito à propriedade definitiva de terras para os povos quilombolas que estivessem ocupando-as. Além disso, a partir da

Constituição Federal de 1988, as comunidades quilombolas foram reconhecidas como sujeitos de direitos, prevendo a garantia de emissão de seus títulos de propriedade pelo Estado.

As primeiras tentativas de regulamentar a disposição constitucional por parte do Governo Federal se deram em 1995, por meio da Portaria nº 307 do Incra e da Portaria nº 25 da Fundação Cultural Palmares (FCP), que separavam os processos de certificação e titulação dos territórios quilombolas, no entanto, nesse período ficou indefinido qual seria o órgão responsável, quando em 1999 a FCP assumiu a responsabilidade pela certificação dessas comunidades.

Já em 2001, o Decreto nº 3.912 regulamentou as disposições relativas ao processo administrativo de identificação dos territórios quilombolas, estabelecendo critérios mais restritivos e exigindo no parágrafo único a necessidade de comprovação da ocupação dos territórios por quilombolas em 1988. Uma das problemáticas dessa regulamentação é que excluía comunidades afetadas por conflitos fundiários e que por diversos motivos foram impossibilitadas de ocupar seus territórios tradicionais. Um avanço nesse sentido, no entanto, veio em 2002 com a aprovação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), reforçando os direitos coletivos e o compromisso do Brasil diante da comunidade internacional. Assim, em 2003, o Decreto nº 4.887 alterou a medida anterior, respeitando critérios de auto-atribuição das comunidades e consolidando a regulamentação ao definir a FCP como responsável pela certificação e o Incra pela titulação. O decreto foi importante ao ampliar a segurança jurídica do processo, além de definir com mais clareza o que compreende-se como "comunidades quilombolas".

Ainda, em 2007 o Artigo 3º do Decreto 6.040, estabeleceu o reconhecimento dos povos quilombolas como parte dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCT). O decreto explica que esses são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, além de possuírem maneiras próprias de organização social, ocupando e utilizando territórios e recursos naturais como parte essencial de sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. O decreto também deixa claro que os aspectos culturais e identitários dessas comunidades estão ligados aos seus territórios tradicionais. O normativo de 2007 estabelece os princípios e diretrizes que norteiam a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, reconhecendo a importância da conservação socioambiental e diversidade dos povos.

Nesse sentido, Luana Lima (2013) explica que o reconhecimento da propriedade e o procedimento de titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas têm o potencial de garantir a preservação dos valores culturais e históricos relativos à contribuição da

população afro-brasileira no processo de formação da identidade nacional (Lima, 2013). Contudo, apesar das políticas públicas específicas, os povos quilombolas continuam enfrentando desafios no que diz respeito à garantia de seus direitos.

A história dos quilombos no Brasil é um símbolo da resistência frente a escravidão e a exploração pelo modelo colonizador, está intrinsecamente ligada à história da resistência negra no país. Junto a chegada dos europeus na América veio o sistema de trabalho compulsório e os modelos de servidão. No entanto, a escravidão nunca foi aceita sem a resistência daqueles que eram explorados, apesar da constante vigilância dos senhores e feitores, havia uma constante luta pela liberdade, e consequentemente fugas individuais que evoluíam para fugas coletivas (Moura, 1959).

Não é possível falar sobre uma definição única sobre o fenômeno social que foi os quilombos na História do Brasil, no entanto, um aspecto fundamental é a resistência. O quilombo se tornou a forma de resistência mais significante porque rompia com a estrutura do sistema escravista, se tornando símbolo da coragem negra dentro desse sistema adotado para a exploração e subjugação dessas pessoas. Inicialmente, os quilombos surgem como assentamentos de escravizados fugidos, com localização em terrenos de difícil acesso, quase sempre estabelecidos em meio às matas densas e ao pé de serras, locais isolados e estratégicos para a manutenção das comunidades (Dalosto, 2016). Contudo, pouco se sabe a respeito do cotidiano dos quilombolas em fontes oficiais, apesar de haver indícios de que em algumas localidades havia uma certa reconstrução da cultura africana (Gomes, 2015).

Desse modo, a estrutura deste trabalho foi pensada com o intuito de conduzir o leitor, inicialmente, a uma compreensão mais ampla do tema, contextualizando a chegada dos primeiros africanos ao Brasil, a formação dos primeiros quilombos e o contexto histórico envolvido, além de abordar os principais marcos normativos. Em seguida, o trabalho se dedica a analisar o contexto subnacional. Nesse sentido, o primeiro capítulo apresenta a discussão sobre a política fundiária enquanto política social, explorando as diferenças conceituais entre terra, território e territorialidade. O segundo capítulo tem como objetivo expor o contexto histórico e jurídico dos direitos quilombolas no Brasil. Já o terceiro capítulo analisa de forma mais atenta e detalhada como se dá o processo de regularização fundiária em âmbito federal. Por fim, no quarto capítulo, é examinada a trajetória da Comunidade Kalunga, destacando aspectos sociais, culturais e territoriais.

## 1.1 Objetivos e contexto da pesquisa

Considerando as questões que envolvem a regulamentação de territórios quilombolas, esta pesquisa se propõe a examinar o direito das comunidades quilombolas à terra, assim como os efeitos da demora na implementação, das flutuações na emissão de títulos, da escassez de recursos e das controvérsias nas políticas públicas de regularização fundiária quilombola no período entre 1988 e 2025, de forma a realizar uma reconstituição histórica dos principais normativos. Assim, um dos principais objetivos deste estudo é entender como essas políticas e desafios afetaram as políticas de defesa dos direitos quilombolas e quais as consequências disso na comunidade quilombola Kalunga Engenho II, localizada no município de Cavalcante, Estado de Goiás.

A escolha dessa comunidade como sujeito de pesquisa se justifica pela necessidade de compreender os impactos das políticas fundiárias no contexto local. Entendendo a regularização fundiária como um conjunto de medidas que visam regularizar a posse e/ou a propriedade de uma área. Para as comunidades quilombolas esse processo é importante pois garante maior segurança jurídica e legitimidade.

No estado de Goiás, a cerca de 300 km da capital federal, encontra-se o Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Quilombo Kalunga. Este sítio abrange os municípios de Teresina de Goiás, Monte Alegre e Cavalcante, e é considerado a maior comunidade quilombola do país, abrangendo uma extensa área de mais de 260 mil hectares, dos quais cerca de 150.000 hectares estão sob posse do Quilombo Kalunga (Santos, 2019). Os hectares restantes ainda estão em processo de regularização, aguardando recursos federais para a conclusão do processo de titulação. Entre os obstáculos para a efetivação das titulações, também há o desafios quanto à indenização dos fazendeiros e posseiros que ocupam terras quilombolas. Além disso, o debate sobre regularização fundiária é uma questão central para o Quilombo Kalunga, conforme apontado na página de comunicação virtual da Associação Quilombo Kalunga (AQK).

Cavalcante é ainda hoje o maior município da Chapada dos Veadeiros e de todo o nordeste goiano, no entanto, a área territorial do município passou por diversas mudanças a partir de 1950, com a criação de Alto Paraíso (1953) e, posteriormente, de outros povoados que se tornaram municípios. Dados recentes do IBGE apontam que o município tem extensão territorial de 6.948,780 km<sup>2</sup> e uma densidade demográfica de 1,38 habitantes por km<sup>2</sup>. Contudo, sua população, estimada em 9.583 pessoas, sendo composta em mais de 57% por pessoas quilombolas, apresenta o menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da região (IBGE, 2023).

A história dos negros no estado de Goiás, onde se concentra o recorte espacial do trabalho, se confunde em alguns momentos com a própria história do povo Kalunga. É impossível falar sobre a história da formação dos quilombos no estado de Goiás sem citar os Kalunga e sua resistência ao movimento escravista, que foi intensificado pela extração de ouro e pelas expedições bandeirantes durante os séculos XVIII e XIX. A exploração de minérios, liderada por bandeirantes como Bartolomeu Bueno da Silva, o Anhanguera, foi responsável por percorrer as matas do Cerrado e estabelecer uma lógica de ocupação que exigia mão de obra escravizada (Palacin e Moraes, 1975). Nesse contexto, comunidades como a dos Kalunga surgiram como um símbolo de resistência na região.

Atualmente, a demarcação desses territórios conta com um procedimento de certificação realizado pela Fundação Cultural Palmares (FCP), que verifica os limites das áreas tradicionalmente ocupadas por esses grupos em todas as regiões do país. Isso frequentemente implica a necessidade de restaurar um espaço coletivo de vida que foi gradualmente perdido, seja por formas de usurpação ou, em alguns casos, para designar um novo território essencial à reprodução do grupo. Ao se efetivar o processo de regularização fundiária, estabelece-se uma conexão entre o passado e o futuro, uma vez que busca resgatar a história territorial das comunidades visando assegurar a sustentabilidade econômica, a continuidade das práticas sociais e culturais dessas populações, assim como a gestão ambiental das áreas utilizadas ou necessárias ao grupo (Filho; Carneiro, 2006).

Em 1991 parte do território Kalunga foi qualificado como sítio histórico e patrimônio cultural em Goiás pela Lei Estadual n.º 11.409/1991 e teve a área do sítio delimitada pela Lei Complementar n.º 19/1996 do Estado de Goiás, que prevê a exclusividade da propriedade das terras, bem como a desapropriação e a titulação em favor da comunidade (Lima, 2013). Esse processo teve como base os estudos e construção do mapa do território Kalunga feito pela equipe do projeto Kalunga Povo da Terra, vinculado à Universidade Federal de Goiás (UFG) e adotado pelo extinto Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (IDAGO), que sancionou o direito a primeira titulação de terras aos Kalunga, como parte dos requisitos para a implementação da Lei 11.409/91. Em 2010, durante o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a Presidência da República declarou o território Kalunga como área de interesse público, o que acelerou os processos de regularização fundiária da região.

Deste modo, o presente trabalho busca contribuir para avaliação da efetividade das políticas públicas fundiárias, verificando se os objetivos das políticas públicas foram alcançados e se os recursos foram utilizados de forma produtiva. Ainda, a compilação de

memórias jurídicas e políticas das comunidades quilombolas também desempenha o papel de registrar e documentar sua história, suas tradições e seus desafios.

## 1.2 Metodologia

A pesquisa tem caráter qualitativo, com a utilização do método dedutivo, baseado na análise dos instrumentos normativos que orientam a regularização das terras ocupadas pela comunidade Kalunga e na análise de registros da história oral do quilombo. Os registros da história do quilombo são resultado da coleta de informações sobre suas tradições, bem como de depoimentos e entrevistas previamente documentadas por outros pesquisadores ou concedidas à imprensa. A produção do trabalho também se baseia a partir do levantamento bibliográfico e da análise de obras. O objetivo da análise bibliográfica é de apresentar a história dos quilombos no Brasil, além de chamar a atenção às suas estruturas sociais e produtivas, analisando o papel da terra para a sustentabilidade social, ambiental e econômica das mesmas.

Para alcançar o objetivo de realizar a reconstituição dos principais normativos publicados entre 1988 e 2025 e a análise documental dos mesmos foi utilizado o software Sigalei para o levantamento das normas nos diversos órgãos consultados: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Presidência da República; Fundação Cultural Palmares (FCP); Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiro e Ciganos (SQPT); Secretaria Executiva de Políticas de Promoção e Igualdade Racial (SEPPIR); e Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais (SETEQ). Já para os normativos estaduais, foi utilizado o sistema LeisEstaduais. Além disso, foi realizada a análise documental a partir de bases de dados públicos sobre programas e projetos federais, disponíveis em canais de comunicação do governo, e de maneira complementar, dados obtidos a partir do envio de requerimentos de informação via e-mail institucional ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e ao Ministério da Igualdade Racial. Em relação aos requerimentos de informação, não houveram devolutivas dos órgãos. Esse processo visou compreender o desenvolvimento da política pública, e, posteriormente, foi elaborada uma linha temporal detalhada. Essa linha temporal destacou os atos normativos emitidos desde a promulgação da Constituição Federal, os projetos governamentais em andamento e o atual estado sobre o tema.

Também foram analisados dados orçamentários disponíveis no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) e consultadas informações sobre a execução orçamentária e financeira do Governo Federal por meio de informações disponibilizadas pelo "Tesouro Gerencial". A análise dos dados orçamentários foi realizada por meio da observação das flutuações no orçamento destinado à manutenção dos órgãos responsáveis pela execução da política quilombola. De maneira complementar, também são utilizadas informações obtidas a partir de declarações públicas e entrevistas concedidas por funcionários dos órgãos responsáveis pela política quilombola a veículos de imprensa. A análise dessas falas permitiu compreender as principais reclamações e desafios apontados pelos servidores dos órgãos responsáveis. Nesse sentido, os dados orçamentários foram utilizados de maneira complementar, utilizados para contextualizar os problemas já evidenciados publicamente e relatados na mídia.

Além da pesquisa documental, foi realizada a pesquisa de campo, que incluiu a participação no evento de pesquisa “IV Encontro de Pesquisas, Diálogos, Saberes e Fazeres Quilombolas Kalunga”, realizado entre os dias 26 e 30 de setembro de 2024, na Comunidade Kalunga Vão das Almas, no município de Cavalcante (GO). Ainda, foi feita uma solicitação de autorização de pesquisa à "Comissão de Pesquisas e Projetos Kalunga" e a coleta de informações sobre a comunidade, a partir de entrevista, com liderança comunitária da Associação Quilombo Kalunga (AQK), em Cavalcante, Goiás. No entanto, após cinco tentativas de contato com a Comissão ao longo de quatro meses, não houve resposta quanto à autorização para o uso das informações obtidas na entrevista, dessa forma, os dados coletados junto à liderança não foram utilizados neste trabalho. Também foram analisados documentos disponibilizados pela AQK nos canais de comunicação oficiais.

Contudo, vale ressaltar que a pesquisa enfrentou alguns desafios durante a sua realização. Entre eles está a dificuldade em receber informações do Governo Federal, como o percentual de servidores públicos federais quilombolas e a presença de pessoas quilombolas em cargos de liderança, bem como dados sobre a execução orçamentária de alguns órgãos e dados atualizados e discricionários sobre os procedimentos de regularização fundiária. Outro desafio foi o não retorno da Comissão de Pesquisa e Projetos Kalunga, que apesar de diversas tentativas de contato, não retornou às solicitações de autorização, o que ocasionou na não utilização dos dados coletados em entrevista. Destaco este último aspecto, pois a não utilização dos dados obtidos em entrevista limitou a possibilidade de incorporar outras perspectivas sobre a trajetória quilombola, assim como a percepção de liderança acerca da

questão territorial. De maneira a superar esses desafios, foram utilizadas entrevistas de lideranças quilombolas concedidas à imprensa, bem como o uso de dados já explorados por outros pesquisadores.

## 2. POLÍTICA FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA SOCIAL

Desde o início das civilizações, as sociedades humanas mantiveram uma relação muito próxima com a terra, seja utilizando dela ou estabelecendo uma ocupação específica. Essa conexão é fundamentada no fato de que a terra passou a ser o principal meio de subsistência, atendendo às necessidades humanas. Portanto, as sociedades vinculadas à terra não se limitam apenas às práticas agrícolas, mas também englobam o direito à vida, que se manifesta através da oferta dos recursos naturais necessários para a existência humana (Cardoso; Bosco, 2023).

A política fundiária pode ser considerada uma forma de política social, uma vez que o acesso à terra é essencial para a garantia dos direitos humanos fundamentais, prevenindo monopólios, promovendo o uso responsável da terra e conservando a fertilidade do solo. Esses aspectos são explorados por Larissa Silva e Luana Reis (2023), que destacam a importância da política fundiária como instrumento de inclusão e desenvolvimento social.

Já socióloga Margot Jefferys (1987) define o que seria a política social, apontando que é o estudo de soluções políticas destinada a enfrentar problemas como desigualdade, pobreza, educação, e outras questões que afetam a sociedade. Jefferys explica que para a efetividade de uma política social é necessário o uso das ciências sociais para observar as necessidades dos grupos e desenvolver políticas públicas eficazes, com o objetivo de gerar um estado de bem-estar social para aquela população. Trata-se então de uma área interdisciplinar que integra contribuições da economia, sociologia e ciência política.

Nesse sentido, Tom (2024) defende que o direito à terra é um elemento central das políticas sociais, na medida em que a terra desempenha o papel de facilitador do bem-estar social e socioeconômico das populações. O autor aponta que embora não constituam uma solução única ou universal para os desafios de desenvolvimento humano, a reforma agrária, a reorganização da posse da terra e a reestruturação das relações agrárias possuem um grande potencial para enfrentar as causas estruturais da pobreza, da desigualdade e marginalização social.

A política fundiária, então, pode atuar como ferramenta de política social, cumprindo múltiplas funções, como: redistributiva, ao corrigir desigualdades históricas de acesso à terra; produtiva, ao promover o uso sustentável e eficiente dos recursos; protetora, ao garantir segurança e estabilidade para comunidades tradicionais; reprodutiva, ao assegurar condições para a continuidade das práticas culturais e modos de vida; e de pacto social, ao fortalecer os laços entre o Estado e os cidadãos (Tom, 2024).

## 2.1 História da Legislação Fundiária no Brasil e Seus Efeitos na População Negra

Os quilombos, como espaços de resistência e afirmação da identidade afro-brasileira, foram essenciais para a luta por direitos da população negra e no enfrentamento das desigualdades históricas infligidas àqueles descendentes de pessoas escravizadas. Nesse contexto, a defesa de seus territórios transcende a simples garantia de dignidade e sobrevivência. Assim, a política fundiária não apenas se configura como uma política social importante, mas sua ausência ou fragilidade evidencia os desafios que as comunidades quilombolas enfrentam, fruto de uma lógica excludente, herdada da formação da sociedade colonial brasileira e consolidada pela Lei n.º 601/1850, conhecida como Lei de Terras.

Essa legislação, conforme discutido por Matheus Leite em "Raça e exclusão do acesso à terra" (2021), reforçou mecanismos de exclusão territorial, impactando diretamente a organização fundiária e perpetuando a marginalização de populações negras e tradicionais. Assim, a falta de políticas fundiárias que assegurem os direitos territoriais quilombolas não apenas compromete a dignidade dos grupos, mas também dificulta a implementação de políticas públicas voltadas à inclusão social e ao reconhecimento histórico.

Em 1822, a Resolução do Príncipe Regente encerrou o sistema de sesmarias<sup>1</sup>, marcando um momento significativo para a questão fundiária no Brasil e proibindo a concessão de novas terras. Contudo, as terras concedidas anteriormente, conforme o cumprimento das normas do sistema de sesmaria, foram reconhecidas como legítimas e mantidas pela Corte. Em 1824, a Constituição Imperial consolidou o direito à propriedade privada, garantindo sua inviolabilidade e restringindo a intervenção estatal, que só seria permitida mediante desapropriação com indenização (Cardoso; Bosco, 2023). Após a Independência, Dom Pedro I proibiu a doação de novas sesmarias, mas sem estabelecer novas regras para a ocupação rural. Arquivos disponibilizados pelo Senado Federal apontam que isso levou à invasão de terras públicas desocupadas, com surgimento tanto de camponeses que cultivavam para subsistência quanto de grandes latifundiários voltados para a exportação. Quando não havia registros oficiais, tanto os pobres quanto os ricos eram posseiros, correndo o risco de ter suas terras confiscadas. A maioria da população era composta por posseiros, enquanto os sesmeiros eram minoria, o próprio sistema colonial de sesmarias já representava a escolha do Brasil pelo latifúndio, pois como havia a exigência de que as sesmarias fossem exploradas, o latifúndio e o trabalho escravo estavam ligados (Agência Senado, 2020).

---

<sup>1</sup> Foi um sistema de distribuição de terras, onde terras abandonadas por Portugal foram cedidas para a ocupação, com a condição de que essa terra fosse explorada economicamente (Agência Senado, 2020).

A Lei de Terras foi um marco na legislação fundiária brasileira e no direito à posse de terras, estabelecendo um sistema de propriedade privada da terra. No entanto, a historiografia moderna ressalta a complexidade do arranjo que se faz sobre a Lei de Terras no Brasil. A historiadora Emília Viotti da Costa (1999) aponta que a Lei de Terras é fruto dos interesses da elite brasileira latifundiária, excluindo a maior parte da população e garantindo o acesso à terra apenas a uma pequena parcela privilegiada. Essa elite, dona de grandes extensões de terras e casas-grandes (Figura 1), símbolos marcantes da época, utilizou a legislação para assegurar a disponibilidade de mão de obra, tanto dos colonos imigrantes quanto dos ex-escravizados, durante o século XIX. Uma das principais justificativas da Lei de Terras foi a introdução do princípio do "domínio útil", em que a terra deveria estar sob a posse de quem fizesse uso efetivo, através do cultivo ou da melhoria produtiva. A falta de uma política eficaz de regularização fundiária perpetua injustiças históricas, já que a Lei de Terras excluiu de maneira sistemática os ex-escravizados, dificultando seu acesso à terra e elevando desigualdades sociais e econômicas.

**Figura 1 - Propriedades rurais em São Paulo e Pernambuco**



**Fonte:** O Brazil: ilustrado com gravuras - Biblioteca do Senado/1896.

Luiz Guilherme Cardoso (2023), aponta que a Lei de Terras de 1850 marcou uma mudança significativa no país, pois passou-se a tratar a terra como uma mercadoria. O que antes era considerado a base do sustento e da vida humana, após a Lei de Terras passou a ser interpretado como valor de troca de moeda, alterando-se o conceito ontológico de terra, que até então mantinha seu valor de uso, com aspectos sentimentais e culturais, dando lugar a valores econômicos e mercantis. Nesse sentido, pode-se dizer que esse momento histórico de mudança do imaginário cultural sobre o uso da terra foi um aspecto fundamental para consolidar no Brasil o cenário de disputa agrária, pois foi nesse contexto onde o país optou por ter uma zona rural dividida em grandes latifúndios e não em pequenas propriedades (Agência Senado, 2020).

A Lei de Terras, assim, representou um obstáculo para o acesso à terra por ex-escravizados, pois impunha altas taxas para a regularização da posse, o que dificultava a possibilidade de camponeses, especialmente os mais pobres, conseguirem adquiri-las. Por outro lado, as taxas eram menos onerosas para os grandes posseiros e proprietários ricos, favorecendo-os na regularização de suas terras (Agência Senado, 2020). Ainda, nesse mesmo período se deu início ao processo gradual de abolição da escravatura. Duas semanas antes da promulgação da Lei de Terras, Dom Pedro II assinou a Lei Eusébio de Queirós, uma das primeiras leis abolicionistas, que proibiu a entrada de novos africanos escravizados no Brasil, sob pressão da Grã-Bretanha. Diante da pressão para a abolição da escravatura, latifundiários passaram a temer pela perda das grandes extensões de terra e viam a Lei de Terras como uma solução para a não ocupação por meio dos imigrantes que substituiriam a mão de obra escravizada e os futuros libertos. A medida dificultou o acesso à terra para os libertos e imigrantes, forçando-os a se tornar mão de obra abundante para os grandes latifundiários (Agência Senado, 2020).

O predomínio dos latifúndios no Brasil resultou na formação de uma classe de trabalhadores rurais sem terra e na perpetuação da violência no campo. Após a abolição da escravatura, a lei, que visava regularizar a posse e a distribuição de terras, impôs altas taxas para a regularização das propriedades. Essa exigência de pagamento de taxas impediu a maioria dos ex-escravizados de acessar terras, já que não possuíam os recursos financeiros necessários.

Vercilene Francisco Dias (2019), pesquisadora e quilombola Kalunga, indica que restam poucas referências sobre o destino dos ex-escravizados após a abolição. Alguns abandonaram as fazendas em que viviam e buscaram se estabelecer em terras aparentemente desocupadas, mas logo se depararam com a repressão das forças policiais ou com os proprietários, que exigiam sua retirada. Outros se dirigiram para as cidades, onde passaram a viver com parentes, enquanto uma grande parte permaneceu nas propriedades onde trabalhavam, continuando a exercer suas atividades nas mesmas fazendas, em troca de salários irregulares e em condições de trabalho precárias.

Flávio Gomes (2015) informa que no início do século XX, muitas famílias de libertos vivenciaram um deslocamento constante, buscando reconstruir seus territórios por meio de arranjos de moradia, trabalho e parcerias. Enquanto algumas pessoas migravam, outras permaneceram nas fazendas onde haviam sido escravizadas, estabelecendo um "pacto paternalista" que lhes garantia pequenas roças, alguma autonomia e direitos costumeiros sobre a terra. Havia também as terras de preto, parcelas concedidas por testamento a ex-escravizados e suas famílias antes da abolição. No entanto, eram frequentes os conflitos com herdeiros de fazendeiros, além da pressão gerada pela expansão econômica em algumas regiões. Gomes (2015) reforça que a proliferação de comunidades negras rurais e quilombolas foi fundamental para a reorganização territorial das populações negras no país.

A Lei de Terras reforçou o sistema latifundiário, privilegiando os grandes proprietários, que continuaram a ter fácil acesso à terra, enquanto os camponeses e ex-escravizados foram impedidos de acessar a mesma. A impossibilidade de acesso à terra forçou ex-escravizados a se tornarem trabalhadores rurais, muitas vezes submetidos a jornadas de trabalho e exploração semelhante à escravização. A Lei de Terras, ao dificultar a ocupação de terras contribuiu para a perpetuação das desigualdades no campo e para a marginalização dos descendentes de escravizados, gerando ao longo dos anos um problema social e econômico que atravessa toda a história do Brasil.

Os ex-escravos são abandonados à própria sorte e, daí em diante, em condições extremamente difíceis, cabe a eles transformar a emancipação legal em realidade material. A lei que garante o status jurídico de homens e mulheres livres não fornece meio algum para tornar efetiva essa liberdade. A igualdade jurídica, por si só, não melhora suas condições de vida e nem elimina os preconceitos alimentados durante mais de três séculos de escravidão. (Dias, 2019 apud Gennari, 2011).

Diante da necessidade de corrigir as injustiças históricas sofridas pela população escravizada no Brasil e garantir os direitos territoriais das comunidades quilombolas, é fundamental que essas comunidades possam exercer plenamente os seus direitos sobre as terras que ocupam. Apesar da Constituição Federal de 1988 ter reconhecido formalmente esses direitos, existe uma estrutura histórico-social fundiária que segue marcada por um modelo de exclusão, enraizado em práticas históricas de marginalização contra os descendentes de ex-escravizados.

Como analisa Ilka Boaventura Leite (2000), a Lei de Terras ao exigir a compra como única forma de acesso à terra, excluiu sistematicamente africanos e seus descendentes, além de classificá-los como “libertos” e não como cidadãos plenos, o que dificultava ainda mais o processo legal. Desde então, os negros foram sendo desqualificados e removidos dos territórios que ocupam, mesmo quando a posse da terra era legítima. Essa exclusão foi sustentada por práticas sociais e racismo estrutural que, ao longo do tempo, invisibilizaram os modos de vida quilombolas. Após a abolição da escravatura, os mecanismos de expropriação se transformaram, e os quilombolas passaram a enfrentar novos desafios no processo de territorialização étnica e construção de identidade coletiva. Assim, o reconhecimento constitucional de 1988 representa um marco importante, mas ainda insuficiente diante da força de estruturas históricas que dificultam a efetivação dos direitos territoriais quilombolas no presente (Leite, 2000).

No entanto, Adriane Cristina Benedetti (2021) aponta que ainda existem entraves à implementação da política de titulação de territórios quilombolas conduzida pelo Estado. Estes obstáculos incluem a burocratização das etapas que compõem o processo administrativo de titulação, a categorização da regularização fundiária dos territórios quilombolas como uma questão de segurança nacional, os cortes frequentes no orçamento do órgão responsável, a resistência à política de titulação de territórios quilombolas e os conflitos internos no governo federal.

Sendo assim, ressalta-se que a efetividade da política fundiária é um redutor de desigualdades sociais, uma vez que a terra, além de ser um recurso econômico, é garantidor de dignidade, segurança alimentar, trabalho e qualidade de vida, especialmente para populações historicamente marginalizadas, como comunidades descendentes de ex-escravizados. A política fundiária pode corrigir desigualdades históricas e promover uma distribuição mais justa da terra. Quando bem executada, pode contribuir para a inclusão social. Portanto, a

política fundiária tem um forte fator social, já que sua implementação afeta diretamente o bem-estar da população. Ela atua como um mecanismo para garantir direitos sociais e econômicos, especialmente em contextos onde a terra é um recurso essencial para a subsistência e o desenvolvimento (Kolocek, 2017).

## **2.2 Terra, Território e Territorialidade: perspectiva quilombola**

Para aprofundar a discussão, é fundamental destacar as diferenciações conceituais entre "terra", "território" e "territorialidade" e qual é a relação das comunidades quilombolas com esse espaço. Fany Ricardo (2004) aponta que a noção de "terra" está vinculada ao processo político-jurídico conduzido pelo Estado, enquanto o conceito de "território" está relacionado à construção e vivência, culturalmente variável, da relação entre uma sociedade específica e seu espaço territorial. As tensões surgem da interseção entre o conceito jurídico de terra e a perspectiva antropológica da territorialidade, que é gerada e vivenciada de maneiras distintas por diferentes grupos.

Nesse sentido, a territorialidade permite recuperar e valorizar a história da ocupação de uma terra por um grupo, além de proporcionar uma compreensão mais profunda dos elementos culturais envolvidos nas experiências de ocupação e gestão territorial das comunidades. Essa abordagem culturalmente diferenciada, quando comparada ao processo jurídico, destaca a complexidade das relações entre as comunidades e seus territórios, levando em consideração não apenas aspectos legais, mas também os significados simbólicos e históricos atribuídos à terra. Assim, o espaço pode ser o ponto de partida para pensar o território, entendido como um suporte físico que é territorializado. Nesse processo, relações são estabelecidas, criando limites, canais de comunicação, proximidades e distâncias, além de fronteiras seletivas, de acordo com a lógica territorial do grupo que ocupa aquele espaço. As relações de apropriação do espaço são centrais, pois envolvem a articulação entre essas relações e a organização socioeconômica do grupo, que define os limites físicos, sociais e culturais para a distribuição de recursos e do território (Ricardo, 2004).

Considerando as singularidades das comunidades quilombolas e sua ocupação tradicional dos territórios, é fundamental entender como a relação com terra se conecta com as garantias sociais básicas para esses grupos. Devido à diversidade existente entre as

comunidades, que refletem em seus modos de vida, não é possível apresentar uma experiência homogênea, no entanto, o pesquisador João Francisco Maia (2014), quilombola Kalunga, explica que o território pode ser compreendido como um espaço onde um grupo estabelece sua residência e convive de forma coletiva. Para os Kalunga, o território está diretamente ligado à sua sobrevivência, ditando a forma como a comunidade se organizará e como pertencerá a essa terra. Já a territorialidade diz respeito à relação de posse e domínio sobre o território, conquistada por meio da luta e fortalecida ao longo do tempo, à medida que a comunidade se organiza e consolida seu modo de vida naquele espaço.

Vercilene Francisco Dias (2019) destaca a territorialidade quilombola como um elemento central no debate, enfatizando que, para as comunidades quilombolas, a noção de terra vai além do conceito atribuído pela sociedade capitalista. A autora explica que, devido aos processos históricos vividos pelo Brasil, os termos "terra" e "território" possuem significados distintos no campo do Direito. No ordenamento jurídico brasileiro, a terra é vista predominantemente como propriedade privada, refletindo uma perspectiva capitalista, onde ela é reduzida a um bem gerador de lucro. Essa visão é evidenciada pela própria categorização jurídica da terra, como no caso da classificação de imóvel rural. Nesse sentido, a "terra é o nome jurídico que se dá à propriedade individual, seja pública ou privada; território é o nome jurídico que se dá a um espaço jurisdicional. Assim, o território é um espaço coletivo que pertence a um povo" (Dias, 2019, apud Souza Filho, 2003, p. 102).

Como citado anteriormente, é importante destacar que a promulgação da Lei de Terras introduziu uma nova concepção, associando a terra ao mercado, tratando-a como mercadoria (Dias, 2019). Isso restringiu o acesso à terra para aqueles que não possuíam recursos necessários para adquiri-la.

Para os povos quilombolas, a terra está intrinsecamente ligada à construção social e identitária de uma territorialidade própria, formada por meio de uma sociabilidade territorial específica de cada comunidade. Essa territorialidade se originou das diversas formas de luta e resistência ao processo escravocrata e colonial ao qual esses povos foram e continuam sendo submetidos. Nesse contexto, a terra não é vista como uma propriedade privada individual, mas como um bem comum, destinado ao uso coletivo da comunidade. O território é elemento fundamental de construção da identidade étnica. Assim, Dias (2019) aponta que o uso e a permanência na terra ocorrem por meio dos costumes e das relações sociais que orientam a vida em comunidade. "Para o povo quilombola, a terra não é só um pedaço de chão, mas um

conjunto material e imaterial da vida desses povos, que se constitui em um espaço cultural, político e territorial” (Dias, 2019, p. 44).

Ainda, Rosiene Francisco dos Santos (2019) apresenta a terra e suas variações não apenas como a conquista do espaço geográfico ou seu valor como bem de troca e consumo, mas como a representação da preservação do modo de vida, da conexão com o sagrado, das relações estabelecidas e da identidade construída a partir do território, entendendo que tudo o que a terra oferece, de algum modo, a ela retornará. A autora explica que para o povo quilombola, a terra é tudo.

O valor da terra para os habitantes das comunidades remanescentes de quilombo é diferente do valor da terra para os demais que exploram a atividade rural. Terra é patrimônio cultural, terra é plantar para sustentar a família, terra é vida, terra é festa, terra é história dos antepassados, é religiosidade. Terra é TUDO (Santos, 2019 apud Moura, 2012, p. 21).

Contribuindo para a discussão, José Gilberto de Sousa (2009) aponta que a dinâmica territorial deve ser analisada em sua historicidade e contexto de classe. Para o autor, as representações sociais sobre o território e a necessidade de sua consolidação como forma de resistência são essenciais para as transformações sociais. Nesse sentido, os movimentos sociais contribuem ao introduzirem práticas que geram territórios e territorialidades distintas, sendo o território um espaço apropriado, criado por grupos sociais que se afirmam através dele. Assim, há sempre múltiplas territorialidades coexistindo em um mesmo território, refletindo processos sociais em constante transformação.

Algo semelhante é trabalhado por Dias (2019), que defende que a territorialização das comunidades quilombolas têm desempenhado um papel importante na formação de grupos sociais, que fortalecem suas reivindicações políticas e sociais em resposta às fronteiras de expansão. Dessa forma, defende que a identidade quilombola se insere diretamente no campo étnico, enquanto também se estabelece em um contexto mais amplo de relações sociais e políticas. Portanto, percebe-se, que a questão das terras quilombolas no Brasil transcende a política social ou de redistribuição de terras. Trata-se de uma problemática que está profundamente ligada aos processos de ocupação, à afirmação de uma identidade territorial e à defesa de direitos sociais (Dias, 2019).

Para comunidades quilombolas, a terra vai além do valor econômico, sendo um território e tudo aquilo que o território representa. De acordo com o Decreto n. 11.786/2023,

que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) o território quilombola é um espaço social, cultural e economicamente utilizado pelos povos, que o ocupam de maneira tradicional. Assim, os territórios quilombolas não são apenas uma propriedade, mas um espaço de reprodução cultural, social e econômica. O decreto também reconhece a titulação dos territórios quilombolas como um direito fundamental das comunidades.

Esse vínculo territorial, baseado nos costumes tradicionais, é incompatível com a visão utilitarista e mercantilista que sustenta a lógica do agronegócio, que invalida outras formas de relação com a terra, como a titulação coletiva para uso comum, característica das comunidades indígenas e quilombolas. Nesse contexto, a titulação coletiva entra em choque com as defesas do agronegócio..

Juliana Dalla Costa (2019) contribui para esse debate ao apontar que a busca crescente por terras destinadas ao agronegócio global tem fomentado um processo denominado como "agroestratégias." A autora explica que esse processo, influenciado pelos interesses políticos de classes dominantes, promove desterritorializações forçadas, principalmente de povos indígenas e tradicionais, que têm seus direitos territoriais sujeitos às demandas do mercado. Assim, o conflito entre essas diferentes perspectivas evidencia a necessidade de se discutir o papel da terra não apenas como recurso econômico, mas como espaço de vida, cultura e identidade para os povos quilombolas e tradicionais.

Fatores étnicos, laços de parentesco e práticas costumeiras de terras de herdeiros sem formalização de partilha, livre acesso aos campos naturais (no golfão maranhense, no cerrado, nas campinaranas de regiões amazônicas e nos campos da ilha de Marajó) e inúmeras outras situações de uso comum dos recursos naturais, que se encontram formalmente abrigadas sob a designação de terras tradicionalmente ocupadas, são vistas como representando obstáculos às transações de compra e venda de terras. Terras indígenas, terras de quilombos, faxinais, fundos de pasto, áreas de extrativismo das quebradeiras de coco babaçu e de castanheiros, segundo os interesses ruralistas, vêm dificultando a reestruturação formal do mercado de terras, deixando imensas extensões fora dos circuitos mercantis de troca. As agroestratégias visam remover tais obstáculos e incentivar as possibilidades de compra e venda, ampliando as terras disponíveis aos empreendimentos vinculados aos agronegócios (Dalla Costa, 2019 apud Almeida, 2010).

A regularização fundiária para povos e comunidades tradicionais vai além de simplesmente uma política pública, pois ela promove a garantia de direitos e promove justiça social, respeitando a relação intrínseca entre terra, território e territorialidade. A luta pelo reconhecimento desses direitos passa pelo respeito às especificidades históricas, culturais e sociais desses povos, enquanto a garantia dessas terras assegura as condições materiais necessárias para a sua existência. Desta forma, a regularização fundiária das comunidades quilombolas não se limita à posse de terras, mas significa uma restituição histórica que reconhece os vínculos simbólicos e culturais desses povos com o território, assegurando a permanência em espaços que possibilitem a reprodução física e cultural dessas comunidades, uma condição fundamental para seu desenvolvimento e inclusão social (Dalla Costa, 2019).

### **3. COMUNIDADES QUILOMBOLAS: ORIGEM, RESISTÊNCIA E DIREITO À TERRA**

#### **3.1 Resistência: A Formação Histórica dos Quilombos no Brasil**

De acordo com informações encontradas na revista *Palmares*, nº 5 (2009), a escravidão negra foi iniciada no século XVI, em cerca de 1550, com o desembarque de Tomé de Sousa na Bahia, quando foram trazidos os primeiros africanos para o Brasil. A escravização da população africana no Brasil durou mais de 300 anos e um dos fatores para o enfraquecimento desse sistema foi a criação dos quilombos (Moura, 1959). Clóvis Moura aponta que o quilombo foi a unidade de resistência do escravizado, que buscava dar uma estrutura estável e permanente ao escravizado que fugia. Nos quilombos os escravizados tentavam reproduzir os sistemas sociais africanos, restabelecendo os valores da comunidade e extinguindo o estado de sujeição que eram submetidos.

Rosiene Francisco da Silva (2019) explica que os indivíduos submetidos ao regime de escravidão eram livres em África, pertencentes a diversas origens, com fortes vínculos com a terra, uma cultura rica e uma história profundamente enraizada no continente, no entanto, durante o processo de escravização essas pessoas africanas, diversas, foram tratadas como um grupo homogêneo, tendo suas singularidades e complexidades deliberadamente ignoradas. Ao chegarem ao Brasil, um território desconhecido, mulheres e homens africanos foram forçados a adaptar-se a uma nova língua, habitação, alimentação e práticas culturais. Nesse processo, todas as estruturas e lógicas de suas origens foram desconsideradas, e suas identidades passaram a ser reduzidas à condição de mão de obra escravizada.

Entre os escravizados, havia reis, príncipes, rainhas, guerreiros, princesas, sacerdotes, artistas e um sem número de agricultores, mercadores urbanos, confeiteiros de metalúrgica e do pastoreio. Ao atravessar o Atlântico, entraram em contato com um ambiente de trabalho intenso de exploração e de produção de riquezas. O sistema colonial nas Américas se nutria cada vez mais de mão de obra escrava, para trabalhar na terra e na agricultura voltada para o mercado mundial (Gomes, 2015).

Assim, o processo de quilombagem<sup>2</sup> teve início no final do século XVI, ocorrendo praticamente em paralelo com o estabelecimento da escravidão no Brasil. Nesse sentido, os primeiros quilombos teriam surgido ainda nos navios negreiros, onde africanas e africanos já realizavam atos de resistência para não se submeterem às condições impostas (Santos, 2019). Esse movimento de resistência foi o embrião das comunidades quilombolas que se espalharam pelo território brasileiro.

Assim, os quilombos se expandiram tanto com a chegada de novos fugitivos quanto pela formação e crescimento de famílias que já viviam nesses territórios. Esse processo permitiu que algumas dessas comunidades alcançassem um número significativo de habitantes — como o Quilombo dos Palmares, o maior já registrado na história do Brasil, com cerca de 20 mil pessoas (Gomes, 2015). Dados recentes do IBGE (2022) apontam que a população quilombola no país é formada por 7.666 comunidades que habitam 8.441 localidades no Brasil.

No Brasil, as comunidades formadas por pessoas escravizadas fugitivas foram inicialmente chamadas de mocambos e, posteriormente, de quilombos. Flávio Gomes explica que o termo mocambo têm origem na África Central: mocambo (ou mukambu, em kimbundu e kicongo) referia-se a suportes usados para erguer choupanas, enquanto quilombo designava acampamentos improvisados para guerra ou aprisionamento. No século XVII, o termo também passou a ser associado aos guerreiros imbangalas (jagas) e aos seus rituais de iniciação (Gomes, 2015). A palavra “quilombo” é de origem banto<sup>3</sup> , e de acordo com Ronaldo Vainfas significa:

[...] acampamento ou fortaleza, foi termo usado pelos portugueses para designar as povoações construídas pelos escravos fugidos do cativeiro. Em 1757, eram considerados quilombos os grupos acima de seis escravos que estivessem arranchados e fortificados com ânimo de se defenderem (Vainfas, 2000).

João Francisco Maia explica que o termo “quilombo” originou-se na África Ocidental nos séculos XVI e XVII, designando prisões a céu aberto onde negros capturados eram mantidos antes do embarque para o tráfico transatlântico. No Brasil, passou a referir-se a

<sup>2</sup> Termo criado pelo pesquisador Clóvis Moura para se referir a luta social contínua dentro do sistema escravista.

<sup>3</sup> O termo "banto" refere-se de maneira geral a um conjunto de povos e culturas originários da África Central. A palavra deriva do grupo linguístico banto, que engloba várias línguas africanas com características comuns, sendo uma delas o uso do termo "bantu" para significar "pessoas" (USP, 2024).

comunidades formadas por negros escravizados fugitivos da repressão escravocrata (Maia, 2014). O conceito se assemelha ao termo Cafundó, também de origem banto, que significa “distante” ou “de difícil acesso”. Em 1740, o Rei de Portugal à Consulta do Conselho Ultramarino, definiu quilombo como “toda a habitação de negros fugidos que passem de cinco, ainda que não tenham ranchos nem se achem pilões neles” (Maia, 2014 apoud O’Dwyer, 2000).

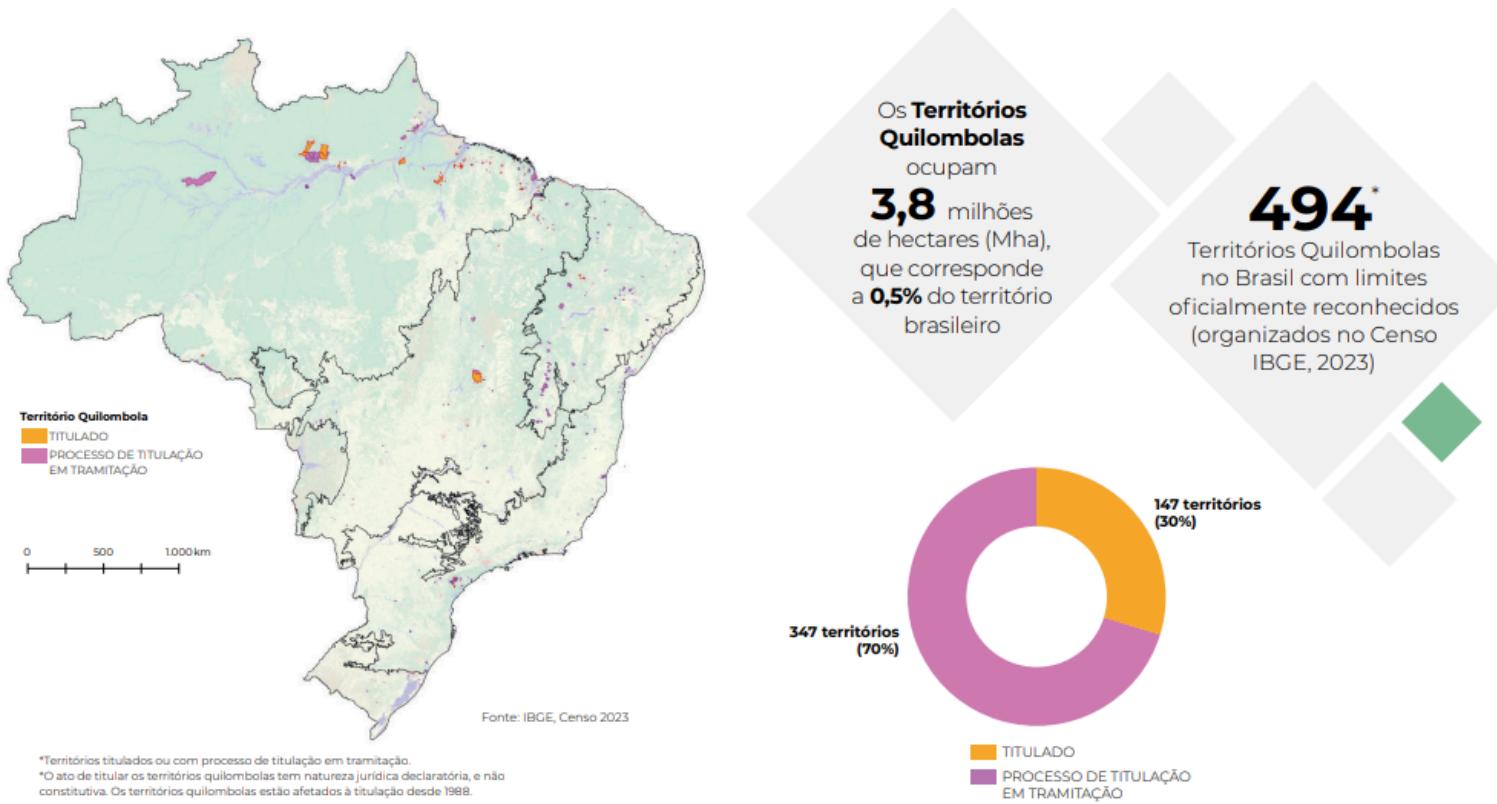
Em relação à tradicionalidade dessas comunidades, para o cientista social Barreto Filho (2001), ela está associada à sua relação específica com a natureza, caracterizada por um profundo conhecimento sobre os ciclos naturais e os ecossistemas locais.

Nesse contexto, para os Kalunga, a ideia de "patrimônio" está diretamente ligada à posse das terras, pois a terra representa uma dimensão material importante para a sua subsistência, uma vez que é a partir dessas terras que as comunidades obtêm os recursos para sua manutenção. A preservação das comunidades quilombolas está diretamente relacionada à titulação de seus territórios. Por essa razão, há um esforço coletivo desses povos pelo reconhecimento, que também funciona como um mecanismo de resolver conflitos fundiários. No entanto, esse processo é lento e, enquanto a posse das terras não é garantida, muitas comunidades continuam vulneráveis e sem acesso pleno aos seus direitos (Lima, 2013).

O reconhecimento dos direitos das comunidades quilombolas ocorreu de forma tardia, sendo oficialmente garantido apenas com a Constituição Federal de 1988. Isso se dá devido a uma série de fatores, principalmente ligados à discriminação racial enfrentada por afrodescendentes no Brasil. No entanto, questões econômicas e políticas também influenciaram no não reconhecimento das comunidades ao longo das décadas, pois os interesses políticos e econômicos comumente entravam em conflito com o reconhecimento das terras quilombolas, dado que parcela dessas terras possuíam recursos naturais, e a titulação poderia ameaçar os interesses de setores extrativistas e agropecuários (Rios; Miranda, 2024).

Estudos e mapeamentos recentes destacam a importância dos territórios quilombolas, que ocupam aproximadamente 3,8 milhões de hectares no Brasil (Mapa 1). Apesar do baixo índice de titulações, em torno de 30%, essas comunidades desempenham um papel fundamental na preservação das áreas que habitam.

### Mapa 1 - Territórios quilombolas no Brasil



Fonte: MapBiomas/2023

### 3.2 Principais marcos legais e jurídicos do direito à terra quilombola

O Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 é o dispositivo que trata do reconhecimento e regularização das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. Esse dispositivo estabelece que as comunidades tenham o direito à propriedade definitiva das terras que ocupavam, de modo que o Estado emita os títulos de propriedade (Brasil, 1988). Em 1994 foi criado o Grupo de Trabalho sobre Terra de Quilombos, envolvendo o Ministério Público Federal (MPF) e a Associação Brasileira de Antropologia (ABA). Adriane Benedetti (2023) aponta que como resultado das discussões, houve ressignificação do conceito, em que se buscou uma abordagem crítica à visão estática de quilombo, evidenciando seu aspecto dinâmico, relacional e contemporâneo. Isso aconteceu devido ao texto constitucional não fornecer uma definição de “remanescentes de comunidades dos quilombos” ou de terras tradicionalmente ocupadas.

Não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma, nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio. A identidade desses grupos também não se define pelo tamanho e número de seus membros, mas pela experiência vivida e as versões compartilhadas de sua trajetória e continuidade enquanto grupo. Neste sentido, constituem grupos étnicos conceitualmente definidos pela antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão (IBGE, 2022 apud Associação Brasileira de Antropologia, Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais, 17/18 de outubro de 1994, Rio de Janeiro/RJ).

A inclusão da regularização fundiária dos territórios quilombolas no ADCT conferiu a essa questão um caráter transitório, afastando-a da Política Agrícola e de Reforma Agrária, tratada no Capítulo III da Constituição. Esse distanciamento ocorreu, em parte, devido à dificuldade de reconhecer a regularização de posses como uma medida de reforma agrária, sobretudo porque o foco principal estava na desapropriação de terras como estratégia para combater o latifúndio. Apenas em 2003, com o lançamento do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), a titulação dos territórios quilombolas foi finalmente incluída dentro dessa política (Benedetti, 2023).

As primeiras tentativas de regulamentar a disposição constitucional por parte do Executivo Federal ocorreram em 1995, por meio da Portaria nº 307 do Incra e da Portaria nº 25 da Fundação Cultural Palmares, que separam os processos de certificação e titulação dos territórios quilombolas. No entanto, houve indefinição sobre o órgão responsável até 1999, quando a Medida Provisória nº 1911-11, de 27 de maio de 1998, e a Portaria nº 447, de 2 de dezembro do mesmo ano, atribuíram à Fundação Cultural Palmares a competência para lidar com a questão. Essas iniciativas culminaram no Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, que estabeleceu a comprovação temporal como critério para o reconhecimento das comunidades quilombolas. Contudo, apesar desses imbróglios, a política avançou e em 1995 foi regularizada e titulada a primeira comunidade quilombola do Brasil, a comunidade de Boa Vista, no município de Oriximiná, no Pará (Benedetti, 2023).

Em 1996, enquanto estava em vigência o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), houve a concretização de uma importante pauta do movimento negro, que

mobilizava grupos organizados e a população quilombola, resultando na Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), que passou a se organizar politicamente e tinha entre seus objetivos principais: garantir o uso coletivo do território, a implantação de projetos de desenvolvimento sustentável, e a proteção dos recursos naturais e harmonia com o meio ambiente. A organização se tornou um instrumento de mobilização para reivindicações por direitos quilombolas no Brasil, em especial para a regularização de territórios. Em quase 30 anos de atuação, a organização tem sido reconhecida pelo engajamento em políticas públicas não apenas para a comunidade quilombola, mas para toda a comunidade negra. Em 2023, a CONAQ enviou ao Governo Federal um ofício onde exigia que medidas fossem tomadas com urgência para garantir a segurança nas comunidades quilombolas e que a titulação dos territórios se tornasse uma prioridade, apontando a necessidade de uma revisão de políticas para que não houvesse violação de direitos humanos nos quilombos.

Em 10 de setembro de 2001 o presidente Fernando Henrique editou o Decreto nº 3912 que, ao regulamentar o procedimento para titulação das terras de quilombo, restringiu o alcance do art. 68. O decreto determinou que apenas seriam contempladas pelo artigo 68 as “terras que eram ocupadas por quilombos no ano de 1888” e as que estavam “ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988”. Contudo, esse marco temporal desconsiderava o processo de autodeclaração e a etnicidade das comunidades, limitando possíveis beneficiários da política, em especial os quilombolas de áreas de conflito que em 1988 não se encontravam na posse de seus territórios, devido às disputas (Terra de Direitos, 2017).

Outro momento marcante foi em 2002, quando o Brasil aprovou a convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a partir do Decreto nº 143/2002. A Convenção constitui o primeiro instrumento internacional que trata especificamente dos direitos dos povos indígenas e tribais, apresentando importantes avanços no reconhecimento de direitos coletivos. No ano seguinte, em 2003, de modo a incorporar as normas internacionais, durante o primeiro ano de mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), foi publicado o Decreto nº 4.887, responsável por regulamentar o direito previsto na Constituição, pois definiu que a Fundação Cultural Palmares (FCP) seria a responsável pela certificação das terras e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) seria o responsável pela emissão dos títulos definitivos dessas terras (Lima, 2013). A publicação desta medida revogou o Decreto

3912/2001, pois no seu Art. 2º definia com mais clareza o que compreende-se como “comunidades quilombolas”:

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.

§ 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.

Gradativamente, o termo "remanescentes de comunidades de quilombos" foi substituído por "quilombolas" ao se referir a esse grupo populacional. Essa mudança aconteceu pois o termo "remanescentes" está associado a um passado do qual teriam "sobrado" apenas algumas pessoas com características tradicionais em comum, uma ideia repudiada pelas organizações representativas da população quilombola, que reafirmam sua existência e identidade no tempo presente, não no passado (IBGE, 2022).

Em 2004, aconteceu a criação do programa Brasil Quilombola, que teve seu lançamento realizado no território Kalunga, em Cavalcante. O Programa foi criado em 2004, durante o primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A criação do programa teve como principal objetivo reconhecer e promover os direitos das comunidades, visando fomentar a igualdade racial por meio de ações políticas e administrativas de inclusão social, sem comprometer a preservação cultural e étnica dessas populações. O programa contribuiu para que a questão quilombola se tornasse um ponto de destaque na agenda governamental. Devido a natureza transversal, descentralizada e democrática do programa, em 2007 surgiu a Agenda Social Quilombola. Esta iniciativa buscava organizar as políticas, delineando quatro eixos de atuação para os gestores públicos: Regularização Fundiária, Infraestrutura e Serviços, Desenvolvimento Econômico e Social, e, por último, Participação Social, direitos e cidadania (Barbosa, 2016).

No entanto, após a publicação do Decreto 4.887/2003 o antigo Partido da Frente Liberal (PFL) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239 no Supremo Tribunal Federal (STF), que questionava a constitucionalidade do Decreto 4.887/2003 e assim instaurou-se uma disputa em torno da interpretação de dispositivos legais. Entre os argumentos que justificaram a ADI, estava o que afirmava que a auto-atribuição dos territórios como um dos critérios para o reconhecimento das comunidades quilombolas era inadequada e que era inconstitucional o ato de regulamentar um artigo da constituição por decreto da Presidência. Em 2012, o STF iniciou o procedimento de votação da ADI 3239, e nesse momento a CONAQ e outras entidades que defendiam os direitos quilombolas, fizeram forte incidência no tema, dialogando com a ministra Rosa Weber na tentativa de que fosse pedido vistas<sup>4</sup> ao processo, dado que o ministro César Peluso, relator da ação, havia apresentado voto pela procedência da ADI. Weber pediu vistas e o processo foi adiado, o que iniciou uma série de tensões e disputas entre setores durante muitos anos. Assim, apenas em 08 de fevereiro de 2018, foi concluído o julgamento, pela integral improcedência da ação, garantindo a constitucionalidade do decreto 4.887/2003.

Apesar da decisão do STF quanto à constitucionalidade do decreto, ainda há uma expressiva reação contrária à política de titulação de territórios quilombolas, o que tem gerado ao longo dos anos uma série de disputas internas no governo federal, que repercutem na implementação da política, assim afetando os territórios que ainda não foram titulados. Após toda a publicidade que foi dada para o tema, em especial devido às decisões do STF sobre a ação, estabeleceu-se uma rede de pesquisadores, instituições, organizações do terceiro setor e do movimento negro que passaram a se articular a favor dos direitos quilombolas, assumindo a linha de frente e o diálogo com agentes do Estado. Contudo, também foi sendo formada se uma potente articulação contrária à política de titulação de terras quilombolas, que têm se articulado no interior do Poder Legislativo, em cooperação dos setores interessados, como o agronegócio. Uma das principais frentes de articulação do setor dentro do parlamento brasileiro é a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), que conta com 290 membros, entre senadores e deputados federais.

Ao longo dos anos, enquanto a ADI 3239 tramitava no STF, as políticas de defesa dos direitos quilombolas continuaram avançando e em 2007 foi implementada a Política

---

<sup>4</sup> Pedido de vista é um instrumento previsto no regimento interno do STF que permite suspender uma apreciação e é usado por ministros que desejam ter mais tempo para analisar uma ação antes de votar.

Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída por meio do Decreto nº 6040, que tinha como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais. O decreto definiu o que seria os “povos e comunidades tradicionais” e os “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.

Já em 2016, durante o governo federal de Dilma Rousseff (2011-2016), a presidente do Incra no período, Maria Lúcia de Oliveira Falcónos, anunciou o acesso dos agricultores familiares remanescentes de quilombos às políticas de inclusão social e desenvolvimento produtivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), a partir da publicação da Portaria 175/2016. A decisão leva em consideração as diretrizes do II Plano Nacional de Reforma Agrária, assegurando aos quilombolas o direito de uso e posse da terra, bem como o acesso a políticas públicas para permanência no meio rural.

Contudo, em 2019, no primeiro ano de governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), foram publicados dois atos normativos que impactaram a titulação dos territórios quilombolas. A primeira foi a Medida Provisória (MPV) 870/2019, que instituiu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e assim transferiu para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) a competência de regularização fundiária das Terras Quilombolas. O segundo ato normativo foi o Decreto 9667/2019, que estabelecia que o Incra ficaria vinculado ao Ministério da Agricultura, além de que se tornaria responsabilidade da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do MAPA formular, coordenar e supervisionar as ações e diretrizes sobre identificação, reconhecimento, delimitação,

demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades dos quilombos e licenciamento ambiental nas terras quilombolas, em conjunto com os órgãos competentes. Sendo assim, tirou a atribuição da Fundação Cultural Palmares relacionada ao licenciamento.

Ainda, em 2022, a Fundação Cultural Palmares publicou a Portaria nº 57, que instituiu o Cadastro Geral de Remanescente dos Quilombos e estabeleceu os procedimentos para expedição da Certidão de autodefinição na Fundação. Entidades do terceiro setor e a CONAQ repudiaram abertamente a medida, afirmando que a portaria instituiu burocracias para o procedimento de expedição das certidões de autorreconhecimento das comunidades. A medida, no entanto, foi revogada em 2023, voltando a vigorar o procedimento vigente em 2007.

Após os anos de governo de Jair Bolsonaro, em 2023, no primeiro ano do terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atualidade), a Fundação Palmares revogou as regras que dificultavam a certificação de terras quilombolas e instituiu um grupo de trabalho para elaborar um novo ato normativo para o Cadastro Geral de Remanescente dos Quilombos. No mesmo ano foi anunciado o Programa Aquilomba Brasil, que se deu a partir do Decreto nº 11.447/2023, uma das sete medidas do pacote pela igualdade racial promovido pelo Ministério de Igualdade Racial (MIR), comandado pela Ministra Anielle Franco. O programa é composto por uma série de medidas intersetoriais voltadas à promoção dos direitos da população quilombola, com ênfase em quatro eixos: 1. acesso à terra; 2. infraestrutura e qualidade de vida; 3. inclusão produtiva; e 4. desenvolvimento local, e direitos e cidadania. Assim, pode-se dizer que o Programa Aquilomba Brasil é uma ampliação do Programa Brasil Quilombola.

Ainda sob a responsabilidade do MIR, também no ano de 2023 foi anunciada a retomada da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ), a partir da publicação do Decreto 11.786/2023, com o objetivo de fortalecer os direitos quilombolas. A PNGTAQ visa apoiar e promover as práticas de gestão territorial e ambiental das comunidades quilombolas, estruturando-se em cinco eixos principais: integridade territorial e conservação ambiental; produção sustentável e segurança alimentar; valorização da ancestralidade e patrimônio cultural; educação para gestão territorial; e fortalecimento da organização social. A iniciativa é uma das ações prioritárias do Programa Aquilomba Brasil.

Outra ação empregada pelo Incra foi a criação em 2023 da Mesa Nacional de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola, a partir da Portaria nº 188/2023, com o objetivo de estabelecer um diálogo entre o governo federal, lideranças quilombolas e sociedade civil. A medida tem como objetivo monitorar e encontrar soluções para os processos relacionados à população quilombola, abordando questões como o direito de uso e posse da terra e o acesso a políticas públicas para permanência nos territórios. Ainda, o órgão busca articular as ações federais com as iniciativas das superintendências estaduais e municipais, com o intuito de reconhecer e aprovar os agricultores familiares quilombolas como beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. Ao longo de 2023 e 2024 a Mesa realizou 17 encontros, que contaram com a presença de entidades governamentais, como Incra e FCP, bem como de organizações como a CONAQ. No entanto, em abril de 2025 a CONAQ anunciou a sua retirada da 18º Mesa Quilombola de Diálogo Nacional com o INCRA, afirmando que esta decisão reflete a “falta de diálogo efetivo e a ausência de representantes com poder decisório durante o encontro”<sup>5</sup>.

Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), em 2023 foi retomada a Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais. A Câmara tem o objetivo de ampliar a destinação de terras públicas, priorizando políticas públicas de conservação ambiental e o uso social da terra. Em nota<sup>6</sup>, o Governo Federal aponta que a medida, para além de promover a democratização do território, também reafirma os compromissos firmados na redução de emissão de gases de efeito estufa e com a recuperação de áreas degradadas. Assim, a Câmara conta com os seguintes órgãos deliberativos: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério dos Povos Indígenas (MPI), Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Incra, Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). E como membros consultivos, Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ) e Ministério da Igualdade Racial (MIR).

---

<sup>5</sup> Nota “CONAQ Anuncia Retirada da 18ª Mesa Quilombola de Diálogo Nacional com o INCRA”. Disponível em: <https://conaq.org.br/conaq-anuncia-retirada-da-18a-mesa-quilombola-de-dialogo-nacional-com-o-incra/>. Acesso em: 10 mai. 2025.

<sup>6</sup> Reportagem “Governo Federal retoma Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais”. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2023/09/governo-federal-retoma-camara-tecnica-de-destinacao-e-regularizacao-fundiaria-de-terras-publicas-federais-rurais>. Acesso em: 28 dez. 2024.

Já em 2024, no âmbito do MDA, foi instituído, por meio da Portaria MDA n. 32/2024, o Programa de Apoio ao Acesso à Terra e ao Território e à Proteção Socioterritorial de Povos e Comunidades Tradicionais (Território Tradicional). O programa tem como objetivo central assegurar o acesso à terra, promover a regularização fundiária e garantir a proteção de lideranças e comunidades em situação de ameaça ou envolvidas em conflitos diretos. Além disso, busca oferecer apoio às organizações quilombolas e de povos tradicionais por meio de ações estratégicas que visem ao fortalecimento dos territórios, preservando suas identidades e promovendo sua autonomia.

Nesse mesmo ano, em 2024, foi criada a Diretoria de Territórios Quilombolas, a partir da publicação do Decreto nº 12.171/2024. Incorporada à estrutura do Incra, a diretoria será responsável por coordenar as atividades de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas.

Em notícia publicada no portal oficial do Governo Federal<sup>7</sup>, o MDA afirma que desde 2023 tem intensificado esforços para implementar políticas públicas que garantam o reconhecimento dos direitos das comunidades quilombolas, promovendo a autonomia produtiva, a preservação cultural e a proteção socioterritorial dessas populações. Aponta que no âmbito da política de titulação, o governo já assinou 12 decretos de interesse social e entregou 32 títulos de domínio para 29 comunidades quilombolas em 13 estados, beneficiando 5.584 famílias. Nesse sentido, esses dados divulgados contrastam com os números do período de 2019 a 2022, que registrou apenas um decreto e 23 títulos entregues.

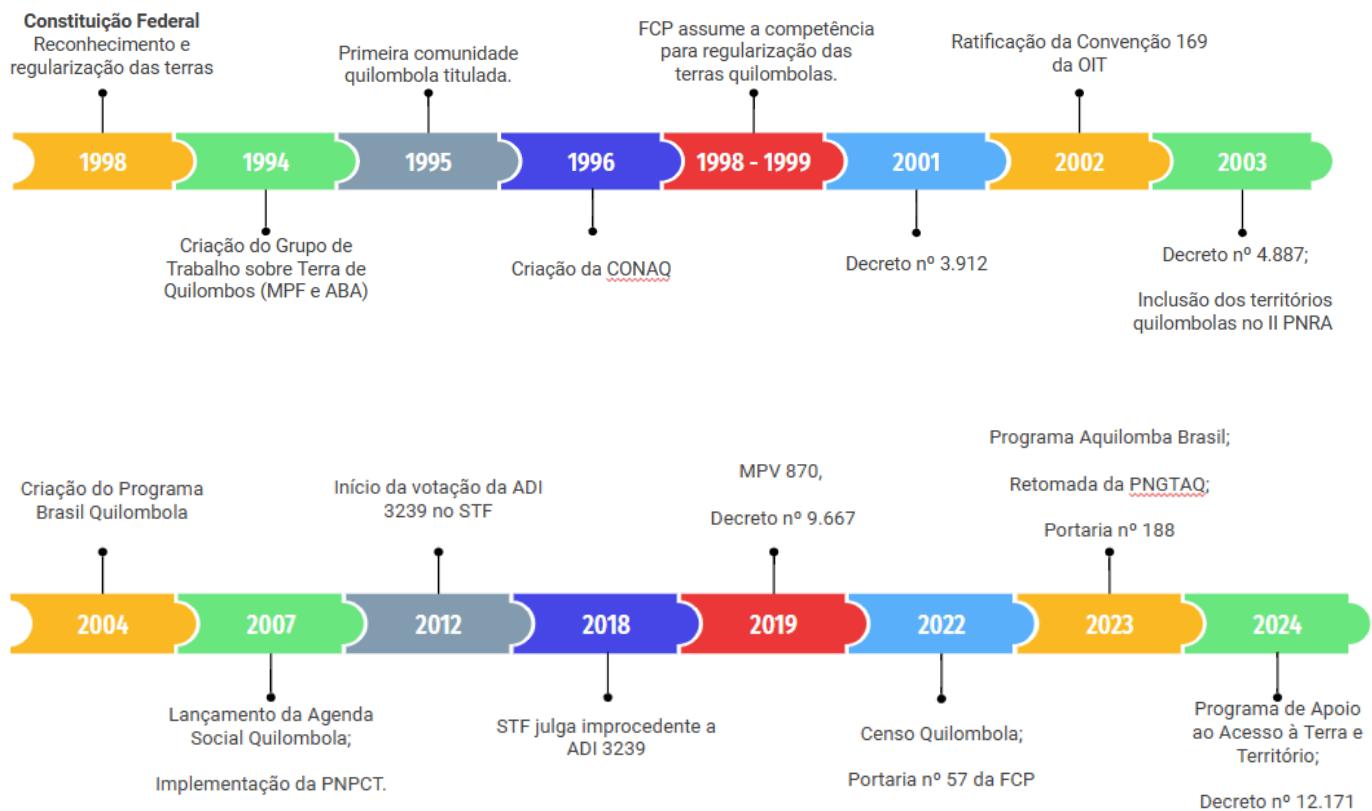
Assim, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, houveram uma série de marcos legais históricos para a defesa dos direitos (Figura 2).

---

<sup>7</sup> Reportagem “Programas e ações do MDA fortalecem autonomia e cultura das comunidades quilombolas”. Disponível em:

<https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/10/programas-e-acoes-do-mdm-fortalecem-autonomia-e-cultura-das-comunidades-quilombolas>. Acesso em: 28 de dezembro de 2024.

**Figura 2 - Linha do tempo dos marcos legais**



**Fonte:** Elaboração própria/2025.

### 3.3 Legislações estaduais

O reconhecimento das comunidades quilombolas na Constituição Federal foi o mais importante passo para a efetivação dos direitos quilombolas, além de servir como base para que os entes subnacionais pudessem adaptar suas próprias legislações. Acompanhando a Constituição Federal, alguns estados também incorporaram a regularização fundiária dos territórios quilombolas em suas próprias constituições, como o Maranhão, Pará, Bahia, Goiás e Mato Grosso, criando assim um forte instrumento legal para tratar da questão. Em outros estados brasileiros, também é possível observar a existência de normativos diversos, como leis ordinárias e leis complementares (Tabela 1) (Benedetti, 2023).

**Tabela 1 - Normativos estaduais que norteiam a política fundiária quilombola**

Unidade da Federação	Normativo
Bahia	<p><b>Constituição Estadual da Bahia.</b>  <i>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.</i></p>
Espírito Santo	<p><b>Lei nº 5.623/1998.</b>  <i>1º Fica reconhecida a propriedade definitiva das terras devolutas ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos no território do Estado do Espírito Santo, obedecido ao disposto nas Leis Nºs 4.383 e 4.758.</i></p>
Goiás	<p><b>Constituição Estadual de Goiás.</b>  <i>Art. 16. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos.</i></p> <p><b>Lei nº 12.596/1995.</b>  <i>Art. 6º Considerar-se-ão ainda como de Preservação Permanente as florestas e demais formas de vegetação assim declaradas por Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente - CEMAM, quando destinadas a: V - manter o ambiente necessário à vida das populações indígenas e remanescentes de quilombos;</i></p>
Goiás	<p><b>Lei Complementar nº 19/1996</b>  <i>Art. 1º Constitui patrimônio cultural e sítio de valor histórico a área de terras situada nos vãos das Serras do Moleque, de Almas, da Contenda-Calunga e Córrego Ribeirão dos Bois, nos Municípios de Cavalcante, Monte Alegre e Teresina de Goiás, no Estado de Goiás, conforme estabelecem o § 5º do art. 216 da Constituição Federal e o art. 163, itens I e IV, § 2º, da Constituição do Estado de Goiás.</i></p>
Goiás	<p><b>Lei nº 13.022/1997</b>  <i>Art. 2º - São indisponíveis as terras devolutas necessárias: II - à preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, ecológico e científico, com exceção das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos;</i></p>
Maranhão	<p><b>Constituição Estadual do Maranhão</b>  <i>Art. 229. O Estado reconhecerá e legalizará, na forma da lei, as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.</i></p>
Maranhão	<p><b>Lei Estadual nº 9.169/2010</b>  <i>Art. 1º A expedição dos títulos de propriedade de terra aos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos dos arts. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal e 229 da Constituição Estadual, atenderá aos princípios estabelecidos nesta Lei.</i></p>

<b>Mato Grosso</b>	<p><b>Constituição Estadual do Mato Grosso</b></p> <p><i>Art. 251 Constituem patrimônio cultural do Estado de Mato Grosso os bens de natureza material ou imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, nos quais se incluem: VI - os sítios dos quilombos.</i></p> <p><b>Lei no 7.775/2002</b></p> <p><i>Art. 1º. Tendo como base o art. 68 das Disposições Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil, fica instituído o Programa de Resgate Histórico e Valorização das Comunidades Remanescentes de Quilombos em Mato Grosso.</i></p>
<b>Pará</b>	<p><b>Constituição Estadual do Pará</b></p> <p><i>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.</i></p> <p><b>Lei Estadual nº 6.165/1998</b></p> <p><i>Art. 1º A expedição dos títulos de propriedade de terra aos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos dos artigos 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal e 322 da Constituição Estadual, atenderá aos princípios estabelecidos nesta Lei: Parágrafo único. A expedição dos títulos de que trata este artigo se fará sem ônus, independentemente do tamanho da área previamente demarcada e reconhecida como de ocupação pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.</i></p>
<b>Pernambuco</b>	<p><b>Decreto nº 23.253, de 15 de maio de 2001</b></p> <p><i>Art. 1º O Projeto Etnias, coordenado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social – SEPLANDES, através da Agência do Trabalho e da Unidade Técnica do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PRORURAL, juntamente com a Secretaria da Justiça e Cidadania, abrange as comunidades relacionadas no Anexo Único deste Decreto, para financiamento de subprojetos comunitários.</i></p>
<b>Rio de Janeiro</b>	<p><b>Lei nº 7790/2017</b></p> <p><i>Art. 1º Ficam declaradas como patrimônio cultural, histórico e imaterial do Estado do Rio de Janeiro, e consideradas de especial interesse social as comunidades quilombolas, caipiras, caboclas, de pescadores, caiçaras e agricultores no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, inclusive aquelas localizadas em Unidades de Conservação da Natureza.</i></p>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<p><b>Lei nº 11.731/2002</b></p> <p><i>Art. 1º - Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras no Estado do Rio Grande do Sul será reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Poder Público emitir-lhes os títulos respectivos e providenciar seu registro no Registro de Imóveis correspondente.</i></p> <p><b>Lei nº 13.694/ 2011</b></p>

*Art. 19 Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando terras quilombolas no Rio Grande do Sul, será reconhecida a propriedade definitiva das mesmas, estando o Estado autorizado a emitir-lhes os títulos respectivos, em observância ao direito assegurado no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal e na Lei nº 11.731, de 9 de janeiro de 2002, que dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos.*

**São Paulo**

**Lei nº 10.207/1999**

*Art. 1º. Fica criada a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP, com personalidade jurídica de direito público e vinculada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. Cabendo a Fundação: III - prestar assistência técnica às famílias assentadas e aos remanescentes das comunidades de quilombos, assim identificados; VI - promover a identificação e a demarcação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, para fins de regularização fundiária, bem como seu desenvolvimento sócio-econômico;*

**Lei nº 10.850/2001**

*Altera os limites dos Parques Estaduais de Jacupiranga e Intervales, visando o reconhecimento da aquisição do domínio das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, nos termos do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.*

**Mato Grosso do Sul**

**Decreto nº 16.337/2023**

*Art. 1º Institui-se o Programa de Apoio às Comunidades Indígenas e Quilombolas de Mato Grosso do Sul (PROACINQ), com o objetivo de apoiar os agricultores familiares das Comunidades Indígenas e Quilombolas no fortalecimento da produção sustentável, visando a garantir a geração de renda, o bem-estar social, o exercício da cidadania e a qualidade de vida para essas populações.*

**Piauí**

**Lei nº 5.595/2006**

*Art. 1º Fica o Estado do Piauí, por intermédio do Instituto de Terras do Piauí - INTERPI, autorizado a expedir títulos definitivos de terras aos remanescentes das Comunidades dos Quilombos, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.*

**Sergipe**

**Lei nº 8.361/ 2017**

*Art. 1º Fica reconhecida de Utilidade Pública Estadual a FEDERAÇÃO ESTADUAL DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE SERGIPE - FECQS, CNPJ Nº 22.999.648/0001-56, com sede à Rua Fernando Luiz de Melo Barreto, nº 182 - Centro, Cidade de Capela e foro na Comarca de Aracaju-SE.*

**Lei nº 8.740/2020**

*Art. 1º Fica criado no âmbito do Estado de Sergipe, o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial - CEPIR, órgão colegiado de caráter consultivo, integrante da estrutura básica da Secretaria de Estado da Inclusão e Assistência Social - SEIAS, cuja finalidade é propor políticas*

*públicas de ação afirmativa, com perspectiva de raça e etnia, com interseccionalidade de gênero, identidade de gênero e sexualidade, que visem erradicar o racismo em todos os seus formatos, o preconceito e a discriminação.*

<b>Santa Catarina</b>	<b>Lei Complementar nº 741/2019</b> <i>Art. 30-A. À SAR compete:</i> <i>XVIII – formular, coordenar e executar políticas dirigidas à agricultura familiar, às mulheres trabalhadoras rurais, aos jovens, às comunidades quilombolas e indígenas e aos assentados rurais.</i>
<b>Tocantins</b>	<b>Decreto nº 6.765/2024</b> <i>Art. 1º Fica instituído o Programa Aquilomba Tocantins, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, sob a coordenação da Secretaria dos Povos Originários e Tradicionais, com a finalidade de promover medidas intersetoriais para a garantia dos direitos da população quilombola no Estado do Tocantins.</i>
<b>Acre</b>	<b>Lei nº 2.680/2013</b> <i>Art. 2º Compete ao Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial do Estado/AC: IV - zelar pela diversidade cultural da população afro-brasileira, indígena e as demais presentes em nosso Estado, especialmente pela preservação da memória e das tradições africanas e afro-brasileiras, indígenas, cigana e dos quilombolas, outros grupos étnicos e segmentos constitutivas da formação histórica e social econômicas do povo acreano.</i>
<b>Ceará</b>	<b>Lei nº17.533/2021</b> <i>Art. 4.º Por meio da Política Estadual de Regularização Fundiária Rural, objetiva-se, em termos gerais: IV – executar programa de regularização fundiária dirigido aos legítimos possuidores de terras devolutas estaduais, priorizando os agricultores familiares, observado o disposto na legislação. § 1.º Entendem-se por territórios originários e tradicionais os espaços necessários à reprodução física, cultural, social e econômica dos povos indígenas 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 o art. 231 da Constituição Federal, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.</i>
<b>Amapá</b>	<b>Lei nº 2.775/2022</b> <i>Institui a Política Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural das Comunidades Quilombolas no âmbito do Estado do Amapá.</i>
<b>Minas Gerais</b>	<b>Lei nº 21.147/14</b> <i>Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais.</i>
<b>Paraíba</b>	<b>Lei nº 13.506/2024</b> <i>Art. 1º Esta Lei tem como objetivo estabelecer os procedimentos para a denominação de instituições públicas estaduais, bens de domínio público, em territórios de povos indígenas, comunidades quilombolas e cigana, no</i>

*Estado da Paraíba, sendo assegurada a participação das respectivas comunidades.*

<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>Lei nº 9.104/2008</b>
	<p><i>Art. 1º. Fica reconhecida a propriedade definitiva das terras devolutas ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos no território do Estado do Rio Grande do Norte, obedecido o disposto na legislação pertinente.</i></p> <p><i>Parágrafo único. Fica o Poder Executivo obrigado a emitir os títulos respectivos aos proprietários remanescentes de quilombos que comprovem a ocupação das terras devolutas, a que se refere o “caput” deste artigo, nos termos dos artigos 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.</i></p>

**Fonte:** Elaboração própria, com dados do LeisEstaduais/2024.

Deste modo, o intuito é evidenciar que a regulamentação da ação do Executivo Federal na promoção dos direitos territoriais das comunidades quilombolas não exclui a atuação dos governos estaduais. Durante a indefinição sobre o órgão competente no nível federal, os governos estaduais assumiram a iniciativa de regularização fundiária dos territórios quilombolas, geralmente impulsionados pela pressão do movimento negro e do Ministério Público Federal. O que potencializa a atuação dos governos estaduais na titulação dos territórios quilombolas é a natureza da terra reivindicada, ou seja, o fato de corresponder à terra pública estadual (Benedetti, 2023).

Vale ressaltar que os governos estaduais foram responsáveis por cerca de 80% das titulações realizadas desde 1988. Em 2024, por exemplo, o Piauí titulou 11 territórios, somando 13.270,26 hectares; o Maranhão regularizou dois territórios, totalizando 416,25 hectares; e o Pará beneficiou 1.406 famílias em 17 territórios. No entanto, apesar desses esforços, os avanços ainda são limitados diante da ampla e crescente demanda por regularização de terras.

### **3.4 Instrumentos legais no Estado de Goiás**

No estado de Goiás, o direito à terra das comunidades quilombolas foi igualmente reconhecido como um direito constitucional em âmbito estadual. Esse reconhecimento está previsto no artigo 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do

Estado de Goiás. Além disso, o estado conta com outros instrumentos legais, como leis ordinárias e complementares (Tabela 2), que reforçam a proteção territorial dessas comunidades e complementam a legislação federal.

Entre os normativos, destaca-se a Lei nº 12.596/1995, que em seu artigo 6º estabelece que as florestas e outras formas de vegetação consideradas Áreas de Preservação Permanente por resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMAM) incluem aquelas destinadas a manter o ambiente necessário à vida das populações indígenas e quilombolas. Ainda, a Lei Complementar nº 19/1996, em seu artigo 1º, declara como patrimônio cultural e sítio de valor histórico a área de terras localizada nos vãos "das Serras do Moleque, de Almas, da Contenda-Calunga e do Córrego Ribeirão dos Bois, abrangendo os municípios de Cavalcante, Monte Alegre e Teresina de Goiás. Por fim, a Lei nº 13.022/1997, em seu artigo 2º, determina que as terras devolutas necessárias à preservação de sítios de valor histórico são indisponíveis, exceto aquelas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, assegurando a estas comunidades o direito à terra.

No entanto, em 2015 foi promulgada a Lei nº 18.826, de 19 de maio, que dispõe sobre as terras devolutas pertencentes ao Estado de Goiás e dá outras providências. A referida Lei trata sobre as comunidades quilombolas no artigo 4º, inciso II, declarando como indisponíveis as terras devolutas necessárias à:

II – preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, ecológico, arqueológico, espeleológico, paleontológico e científico, com exceção das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos (Goiás, 2015).

Vercilene Francisco Dias (2019) aponta que o II, do art. 4 da Lei indica uma abertura das terras quilombolas ao mercado capitalista, o que contraria o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o artigo 68 da ADCT. Isso porque o decreto estabelece que essas terras são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis, conforme disposto no artigo 17.

Nesse contexto, a legislação estadual torna todas as terras devolutas, que não são consideradas indisponíveis nem reservadas, disponíveis para fins de agroprodução. Como estabelecido no artigo 6º, que diz “as terras devolutas não consideradas indisponíveis nem reservadas serão destinadas à alienação ou concessão, para fins de produção agrária” (Goiás, 2015). O texto determina que essas terras serão destinadas à alienação ou concessão para a produção agrária, ou direcionadas a outros fins. Vale destacar que no estado de Goiás, grande

parte das comunidades quilombolas, incluindo os Kalunga, se encontram situados em terras devolutas e autodelimitadas pelas próprias comunidades (Dias, 2019).

A Lei também traz em seu art. 07 a introdução do instituto da arrecadação sumária, que estabelece que, quando não houver dúvida quanto ao domínio privado de uma terra com título, "o Estado deve arrecadá-las sumariamente, por ato do titular do órgão responsável pelas terras públicas estaduais, mediante procedimento administrativo" (Goiás, 2015). Vercilene Dias aponta que na prática isso pode ser uma ameaça para os povos quilombolas, pois a maioria das comunidades detém apenas a posse de seus territórios delimitados e certificados, sem possuir um título formal de propriedade.

Assim, a norma alterou a natureza das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas no Estado de Goiás, possibilitando a alienação mediante pagamento, sem considerar de forma adequada os direitos dos povos ali estabelecidos, suas territorialidades e o vínculo com o território ancestral (Dias, 2019). A Lei n.º 18.826/2015, nesse contexto, representa uma ameaça aos direitos quilombolas no Estado, impactando diretamente o território Kalunga, o maior do Goiás, além de contrariar princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal e no Decreto n.º 4.887/2003.

Esse tipo de ação reforça a importância da vigilância nas políticas públicas de garantia dos direitos quilombolas, uma vez que, em todas as esferas, tanto nacional quanto subnacional, esses direitos são constantemente ameaçados e correm o risco de ser revogados.

**Tabela 2 - Normativos goianos que norteiam a política fundiária quilombola**

Normativo	Teor
<b>Art. 16 da Constituição Estadual de Goiás</b>	Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos.
<b>Art. 6º da Lei nº 12.596/1995</b>	Considerar-se-ão ainda como de Preservação Permanente as florestas e demais formas de vegetação assim declaradas por Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente - CEMAM, quando destinadas a: V - manter o ambiente necessário à vida das populações indígenas e remanescentes de quilombos
<b>Art. 1º da Lei Complementar nº 19/1996</b>	Constitui patrimônio cultural e sítio de valor histórico a área de terras situada nos vãos das Serras do Moleque, de Almas, da Contenda-Calunga e Córrego Ribeirão dos Bois, nos Municípios de Cavalcante, Monte Alegre e Teresina de Goiás, no Estado de Goiás, conforme estabelecem o § 5º do art. 216 da Constituição Federal e o art. 163, itens I e IV, § 2º, da

Constituição do Estado de Goiás.	
<b>Art. 2º da Lei nº 13.022/1997</b>	São indisponíveis as terras devolutas necessárias: II - à preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, ecológico e científico, com exceção das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos.
<b>Lei Estadual nº 18.104/2013</b>	Parágrafo único. Para os fins desta Lei, estende-se o tratamento dispensado aos imóveis a que se refere o inciso V deste artigo às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território.
<b>Art. 4º da Lei nº 18.826/2015</b>	São indisponíveis as terras devolutas necessárias à: II – preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, ecológico, arqueológico, espeleológico, paleontológico e científico, com exceção das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos.

**Fonte:** Elaboração própria, com dados do LeisEstaduais/2024.

## 4. PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÂMBITO FEDERAL

### 4.1 Responsáveis pela Política Fundiária Quilombola e Procedimento de Titulação de Terras no Governo Federal

A titulação dos territórios quilombolas no Brasil é uma etapa importante para assegurar os direitos das comunidades quilombolas, garantindo a posse das terras que habitam, sua autonomia e preservação. Atualmente a política é conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e implementada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia federal vinculada ao MDA. O Incra é responsável por cumprir as etapas definidas para a regularização fundiária dessas terras, além de titular os territórios quilombolas localizados em terras públicas federais ou que incidem em áreas de particulares. No entanto, procedimentos como a certificação das comunidades são realizados no âmbito de outros órgãos do governo. Segundo o Decreto 4.887/2003, esse é um processo pelo qual o Estado identifica e reconhece formalmente uma comunidade como quilombola.

O processo de titulação (Figura 3) tem início com a autodefinição da comunidade como quilombola, direito assegurado pela legislação brasileira. Esse reconhecimento é um procedimento interno à comunidade, de acordo com os processos próprios de cada grupo. Para dar início ao processo formal, a comunidade precisa da Certidão de Autorreconhecimento, emitida pela Fundação Cultural Palmares (FCP), entidade vinculada ao Ministério da Cultura (MinC). Esse documento confere legitimidade à comunidade, dá início ao processo de regularização fundiária, além de assegurar o acesso do grupo a políticas públicas voltadas para a população quilombola. Na sequência, para as comunidades que buscam a regularização fundiária, elabora-se o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), conduzido pelo Incra. Esse documento reúne informações cartográficas, fundiárias, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, além de delimitar os limites das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas. É produzido por meio de levantamentos em campo, realizados em parceria com instituições públicas e privadas. Entre os principais componentes do RTID estão o relatório antropológico, o levantamento fundiário, a planta e o memorial

descritivo, o cadastro dos membros da comunidade, o levantamento de sobreposições e os pareceres técnicos e jurídicos conclusivos.

Após sua elaboração, o RTID é publicado oficialmente no Diário Oficial da União (DOU), abrindo um prazo de 90 dias para que eventuais contestações sejam apresentadas junto à Superintendência Regional do Incra. Em caso de contestações, estas podem ser analisadas pelo Conselho Diretor do Incra. Após a conclusão dessa etapa, é emitida a portaria de reconhecimento pelo Presidente do Incra, um ato formal que reconhece os limites do território quilombola. A portaria é publicada no Diário Oficial da União e nos diários oficiais dos estados.

Quando há propriedades privadas dentro do território reconhecido, torna-se necessária a emissão de um Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse Social. Esse decreto garante a indenização aos proprietários afetados, e que a comunidade tenha acesso integral às terras. Finalmente, o Presidente do Incra concede à comunidade o título coletivo, que é imprescritível e pró-indiviso<sup>8</sup>, sendo emitido em nome de uma associação legalmente constituída pela comunidade quilombola. Este título é permanente e não pode ser vendido ou penhorado.

**Figura 3 - Procedimento de titulação de territórios**



Fonte: Elaboração própria com dados do INCRA, 2009.

Além do Incra, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) é responsável pela transferência das áreas sob sua gestão, enquanto o Incra fica responsável pela atualização das informações no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), que gerencia a malha fundiária nacional. O Sigef organiza, valida e disponibiliza dados georreferenciados dos limites de imóveis rurais, tanto públicos quanto privados. A certificação obtida por meio do sistema comprova que os

<sup>8</sup>Propriedade que pertence a vários indivíduos, em partes iguais, possibilitando o uso simultâneo do bem por todos.

limites da área não se sobrepõem a outros registros e que o georreferenciamento seguiu as especificações técnicas, exigência para a titulação de territórios quilombolas.

O Ministério Público Federal (MPF), apesar de não atuar diretamente na titulação dos territórios, atua por meio de ações civis, ordens, audiências públicas e recomendações a instituições e pressão a outros órgãos. Essa atuação pode ser exemplificada pela ação civil pública<sup>9</sup> que resultou em uma decisão judicial em junho de 2024 que obrigou o Incra a concluir o processo de titulação das terras de Ilha de Maré, na Bahia, no prazo de seis meses após a decisão. A falha na execução das etapas de reconhecimento, demarcação e titulação das terras, que se arrastam desde 2008, levou o MPF a atuar para garantir os direitos territoriais das comunidades quilombolas e mitigar conflitos fundiários.

Ainda, no contexto das ações voltadas à regularização fundiária, o MDA lançou em 2024 a plataforma on-line “Terras do Brasil”<sup>10</sup>, uma iniciativa que integra e disponibiliza dados fundiários das terras do Brasil. Desenvolvida em parceria com o Governo Federal e o Instituto de Terras do Pará (Iterpa), a plataforma oferece mapas interativos, gráficos estatísticos e painéis de transparência, com o objetivo de facilitar a gestão e destinação de terras públicas arrecadadas pela União, especialmente aquelas sem definição de uso. O sistema conecta cadastros do Incra e do Governo Federal, permitindo a análise das terras estaduais.

Além da titulação fundiária, o MDA também se compromete com a implementação de políticas voltadas ao etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas, promovendo sua autonomia produtiva, inclusão social e desenvolvimento sustentável por meio da Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais (SETEQ), que também busca promover, fortalecer e articular as políticas públicas de reconhecimento territorial e acesso à terra por quilombolas. Esse processo é conduzido de forma transversal, intersetorial e interfederativa, com o apoio de outras pastas, como o Ministério da Igualdade Racial (MIR), que, por meio da Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos (SQPT), é responsável por planejar, coordenar e acompanhar políticas públicas voltadas para esses grupos. A atuação da SQPT depende da articulação interministerial e intersetorial, e tem entre as suas funções criar

<sup>9</sup> Reportagem “MPF obtém decisão para que Incra conclua a titulação do território quilombola de Ilha de Maré (BA)”. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/mpf-obtem-decisao-para-que-Incra-conclua-a-titulacao-do-territorio-quilombola-de-ilha-de-mare-ba-2>. Acesso em: 28 dez. 2024.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://terrasdobrasil.mda.gov.br/terrass-do-brasil/mda>

mecanismos de avaliação, análise e execução de planos, programas e ações estratégicas sobre o tema. Tem como responsabilidade assegurar que as políticas públicas sejam implementadas de maneira adequada. Ainda, há a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)<sup>11</sup>, que historicamente liderou a pauta quilombola e foi responsável por diversos programas importantes, como o “Quilombos das Américas”.

No âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA), a Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável (SNPCT), instituída pelo Decreto nº 11.349/2023, também possui atribuições que tem o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável em comunidades tradicionais. A secretaria visa a realização de estudos sobre temas como a sociobiodiversidade, agroextrativismo, agrobiodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais. Tem como obrigação promover a gestão ambiental e estratégias de desenvolvimento sustentável, bem como promover ações para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

Dado o exposto, fica evidente que a questão da regularização fundiária e proteção dos territórios quilombolas no Governo Federal tem a transversalidade como característica marcante, pois abrange diversas áreas, pastas e órgãos públicos, exigindo uma atuação integrada e conjunta. Essa abordagem interministerial é essencial para garantir a efetividade das políticas públicas fundiárias quilombolas. No entanto, vale sempre ressaltar que parte significativa da política quilombola cabe aos Estados e Municípios, que têm uma grande participação na efetivação da garantia dos direitos dessa população, cabendo a eles a expedição de títulos das terras que se localizam em seus domínios.

Além disso, a presença de representantes quilombolas no governo também é um fator relevante para a formulação e estímulo de políticas públicas, pois maior diversidade étnica na máquina pública proporciona políticas mais efetivas. Atualmente, essa representatividade se reflete na atuação de lideranças quilombolas em cargos estratégicos. Ronaldo dos Santos, da comunidade Campinho da Independência, em Paraty/RJ, é o Secretário de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais. Mônica Moraes, da comunidade de

---

<sup>11</sup> Foi criada em 2003 pelo presidente Lula em atendimento a uma demanda do movimento negro. Instituída primeiramente pela Medida Provisória nº 111, posteriormente foi convertida na Lei nº 10.678/2003, com status de ministério e com a responsabilidade de assessorar diretamente a Presidência da República. Como parte de sua estrutura básica, foram estabelecidos o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, um gabinete e a previsão de até três subsecretarias.

Alcântara, atua como Diretora de Territórios Quilombolas. Isabela Patrícia Camargo Soares da Cruz lidera o Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento, enquanto Naryanne Cristina Ramos Souza exerce a função de Coordenadora-Geral de Identificação, Mapeamento e Proteção Territorial de Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais. Já como secretária nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável está Edel Moraes, mulher negra e marajoara. A presença dessas lideranças fortalece a construção e execução de políticas públicas mais alinhadas às demandas das populações tradicionais.

#### **4.2 Flutuações no orçamento dos órgãos responsáveis pela política fundiária no Governo Federal**

Em 2003, com a publicação do Decreto nº 4.887, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial, composto por lideranças quilombolas e organizações do movimento negro. O Grupo tinha como objetivo revisar a regulamentação do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e foi coordenado pela Casa Civil e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). Esse Decreto marcou o início de um período mais intenso na certificação de comunidades quilombolas no Brasil, atingindo seu auge em 2013, seguido por uma tendência de queda a partir de 2019 (Benedetti, 2021).

De acordo com Benedetti (2021), os governos estaduais desempenharam um papel fundamental na regularização de uma grande parte dos territórios quilombolas, sendo responsáveis por cerca de 75% das titulações. Já no âmbito federal, órgãos responsáveis pela execução e acompanhamento da política fundiária de territórios quilombolas foram: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Fundação Cultural Palmares (FCP), e em menor medida a Secretaria do Patrimônio da União (SPU). A atuação desses órgãos variou conforme o cenário político e os recursos disponíveis em cada período.

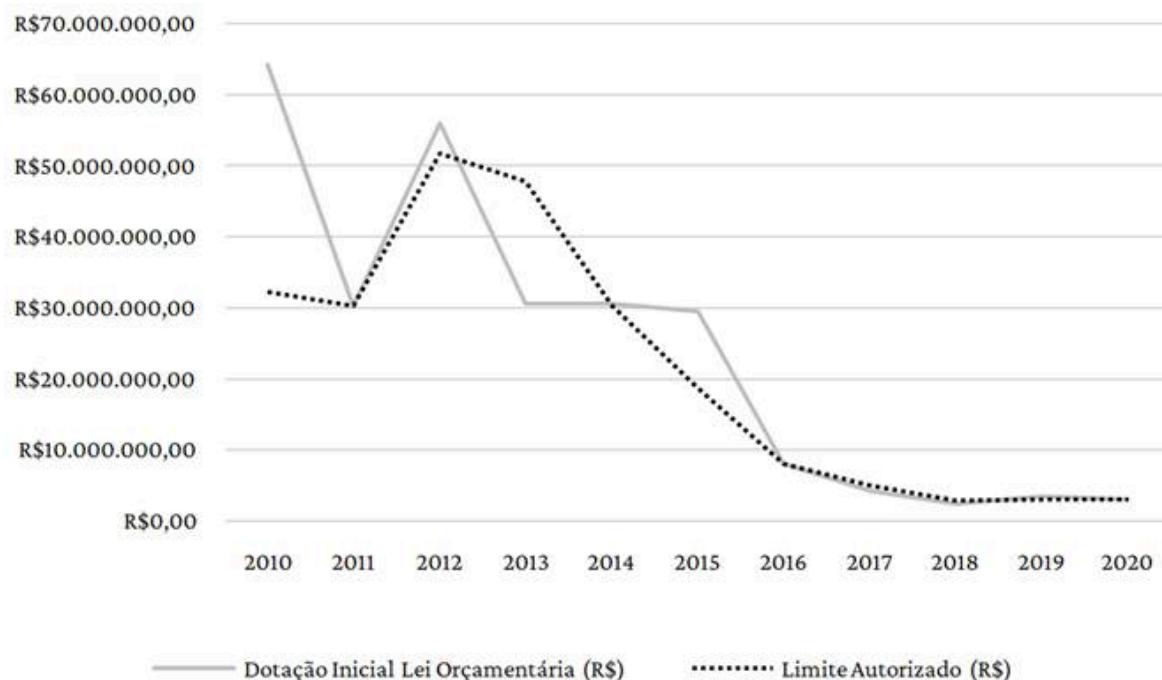
Até 2021, Benedetti (2021) havia mapeado a emissão de 267 títulos de terras quilombolas no Brasil, beneficiando 171 territórios e 17.515 famílias. Desse total, os governos estaduais foram responsáveis por dois terços das titulações. O Incra, a Fundação Cultural Palmares e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) regularizaram 42 territórios, somando

204.615,6310 hectares. Já os governos estaduais, em 2023, por meio de seus órgãos competentes, titularam 121 territórios, abrangendo uma área de 816.185,8772 hectares (Benedetti, 2023).

Após o Decreto nº 4.887, o Incra, órgão criado em 1970, passou a ser responsável pela regularização fundiária das comunidades quilombolas em todo o país. Essa atribuição foi dada porque o instituto já possuía capacidade operacional necessária para essa tarefa e resolver demais questões relacionadas à posse de terras. Contudo, vale ressaltar que a regularização fundiária dos territórios quilombolas passa por um processo diferente da implementação dos projetos de assentamento, que é a principal responsabilidade do Incra. Apesar de estar relacionada à reforma agrária, essa regularização traz desafios próprios. A pauta quilombola tem características conceituais e metodológicas específicas, o que a diferencia, por exemplo, das desapropriações de grandes propriedades improdutivas (Filho; Carneiro, 2006).

Ainda, em análise realizada por Adriane Benedetti (2021), a pesquisadora identificou que entre os anos de 2010 e 2020, o orçamento do Incra para a ação de Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas sofreu drástica redução, no que se refere à dotação inicial (Lei Orçamentária Anual) e ao limite autorizado (Gráfico 1). Em uma década, tanto a dotação inicial quanto o limite autorizado sofreram redução de mais de 90%, em que o corte mais intenso ocorreu entre os anos de 2015 e 2016.

**Gráfico 1 - Orçamento do Incra para Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas entre 2010 e 2020**



**Fonte:** Adriane Benedetti com dados do Incra (2021) via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Os constantes cortes no orçamento do Incra impactam a capacidade do órgão de conduzir os processos de titulação de territórios quilombolas, pois dificultavam a execução das ações necessárias para isso. Ainda, o avanço desses processos é prejudicado pela falta de recursos, comprometendo o pagamento de indenizações a donos de terras particulares que ficam sobre áreas reconhecidas como quilombolas, o que atrasa ainda mais as decisões.

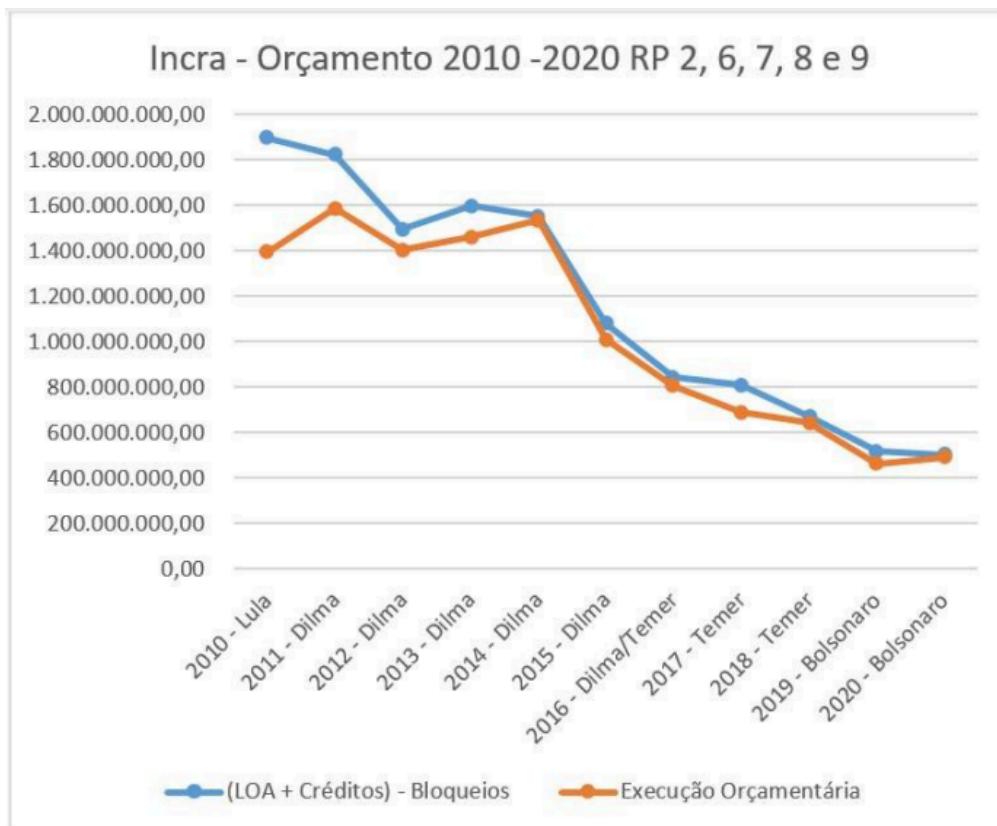
Já em relação ao orçamento discricionário do órgão, entre 2010 e 2020, apresenta uma tendência de redução (Tabela 3 e Gráfico 2). O orçamento discricionário envolve as atividades-fim do órgão, incluindo despesas operacionais, contratação de serviços terceirizados, aquisição de materiais, manutenção de equipamentos, além de investimentos em infraestrutura. Por não serem despesas obrigatórias, esses recursos estão sujeitos a cortes e contingenciamentos.

**Tabela 3 - Execução de despesas do Incra entre 2010 e 2020**

Ano / Governo Vigente	Execução Orçamentária
2010 - Lula	1.394.768.163,43
2011 - Dilma	1.585.835.445,19
2012 - Dilma	1.402.890.299,92
2013 - Dilma	1.461.974.671,80
2014 - Dilma	1.534.738.766,38
2015 - Dilma	1.012.454.074,45
2016 - Dilma/Temer	804.842.784,43
2017 - Temer	688.705.480,73
2018 - Bolsonaro	647.436.291,39
2019 - Bolsonaro	465.002.089,40
2020 - Bolsonaro	491.936.707,53
<b>TOTAL</b>	<b>11.490.584.774,65</b>

**Fonte:** Incra com dados do Tesouro Gerencial/2021

**Gráfico 2 - Orçamento do Incra entre 2010 e 2020**



**Fonte:** Incra/2021.

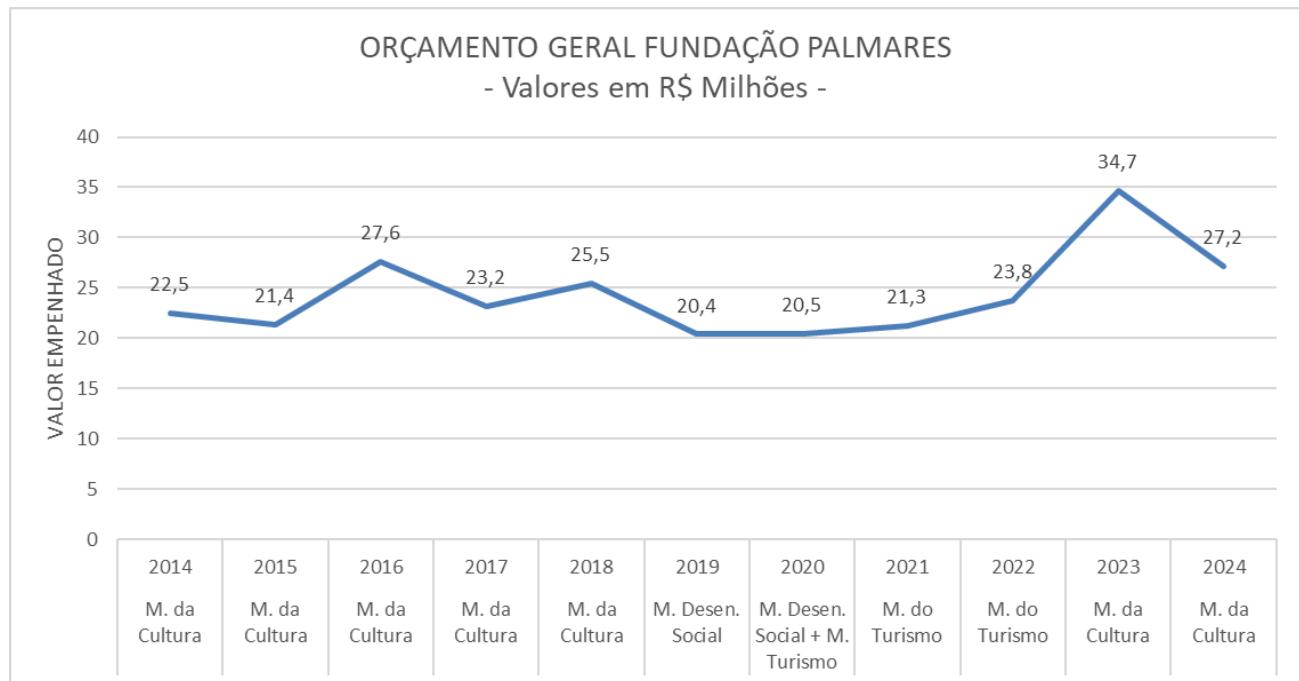
Em 2016, após o impeachment de Dilma Rousseff e Michel Temer assumir o poder, com as mudanças político-institucionais, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto, e o Incra passou a ser subordinado ao gabinete da Casa Civil. Já, a reforma ministerial de 2019 resultou na extinção do Ministério da Cultura, com a Fundação Cultural Palmares sendo vinculada ao Ministério da Cidadania e posteriormente ao Ministério do Turismo.

Nesse novo arranjo, a responsabilidade pelo licenciamento ambiental das terras quilombolas deixou de ser da Fundação Palmares, passando para o MAPA, que assumiu a formulação de diretrizes e coordenação das ações de certificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos territórios quilombolas. Vale destacar que o MAPA passou a ser liderado por um ex-parlamentar com vínculos com o setor agropecuário, frequentemente posicionado contra a titulação desses territórios (Benedetti, 2021).

Apenas em 2023, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para um terceiro mandato presidencial, o Ministério da Cultura foi reestruturado e a Fundação Cultural Palmares voltou a ser vinculada à pasta. Já o Incra, por sua vez, foi integrado à Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Com a mudança política, em 2023 o Incra voltou para a pasta do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que foi retomado pelo governo Lula. No entanto, as mudanças ministeriais resultaram em flutuações e impactos orçamentários nas pastas, acarretando uma série de desafios institucionais para a implementação e o progresso das políticas fundiárias (Gráfico 3 e Gráfico 4).

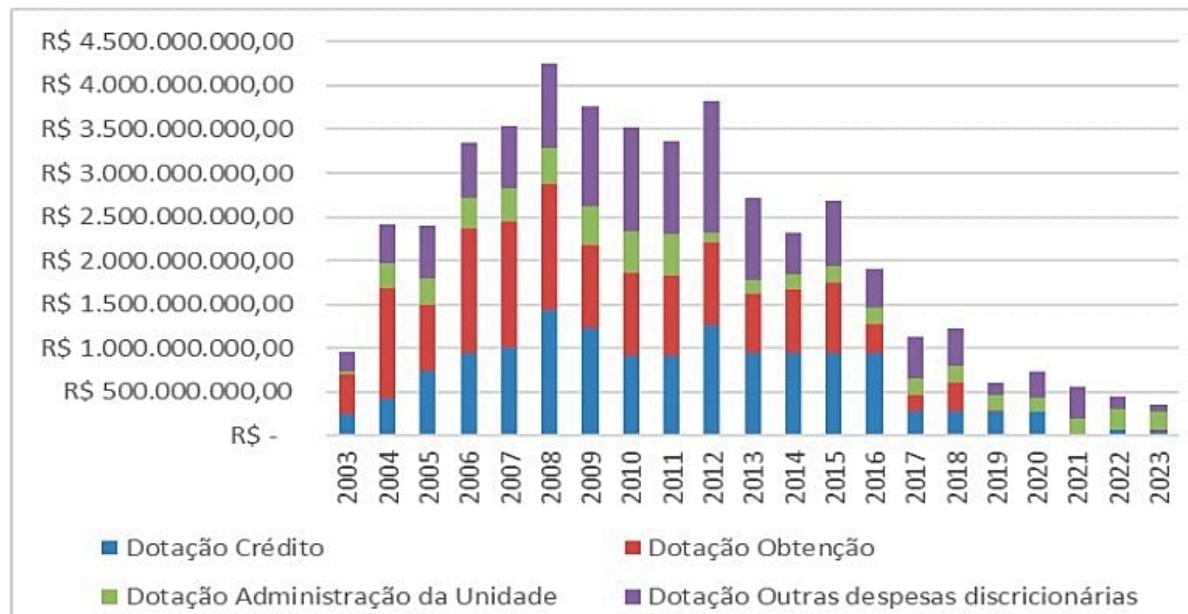
Para exemplificar esse movimento, no ano de 2021 o orçamento do Incra para executar ações que envolviam a regularização fundiária de territórios quilombolas no Brasil foi de R\$ 286 mil — valor 166 vezes menor do que os R\$ 47,6 milhões empenhados em 2012, ano em que o órgão teve o maior montante de recursos disponíveis para execução do processo desde 2004 (PINA, 2021).

**Gráfico 3 - Orçamento Geral da Fundação Palmares**



**Fonte:** Elaboração própria com dados do SIOP/2025.

**Gráfico 4 - Evolução orçamentária do Incra, entre despesas discricionárias e valores correntes**



**Fonte:** MST/2023

Em 2021, o governo Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional uma proposta orçamentária para o Incra que praticamente eliminava os recursos destinados à reforma agrária e à assistência a assentamentos, enquanto ampliava os valores para indenizações judiciais a fazendeiros por terras desapropriadas. Embora o orçamento total do Incra tenha registrado um aumento de 4% em relação a 2020, atingindo R\$ 3,4 bilhões, a maior parte dos recursos (66%) foi direcionada ao pagamento de precatórios, um aumento de 22% em relação ao ano anterior. Em contrapartida, programas essenciais como Assistência Técnica, Educação no Campo e Regularização Fundiária sofreram cortes superiores a 99%, enquanto ações voltadas ao reconhecimento de territórios quilombolas, concessão de crédito e aquisição de terras tiveram

reduções acima de 90%. Monitoramento de conflitos agrários e pacificação no campo teve redução de 82% e a consolidação de assentamentos rurais, 71%<sup>12</sup>.

Assim, em 2021 a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag), em conjunto com partidos de oposição ao governo de Jair Bolsonaro, ingressou com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)<sup>13</sup> 769. A ação foi movida contra medidas do governo federal que, segundo os autores, teriam levado à paralisação do Incra.

Na petição, os requerentes afirmaram que o Incra suspendeu a vistoria de propriedades rurais e interrompeu processos de aquisição e desapropriação de terras. Além disso, destacaram a baixa execução do orçamento destinado à reorganização fundiária nos anos de 2019 e 2020, bem como o fato de que mais da metade dos recursos previstos para o Incra em 2021 seria destinada ao pagamento de precatórios. Entretanto, o ministro Marco Aurélio considerou que não cabia ao Supremo Tribunal Federal intervir na implementação de políticas públicas, função que compete ao Poder Executivo. Com esse entendimento, julgou incabível a ADPF movida contra os atos do governo federal que teriam resultado na paralisação da reforma agrária.

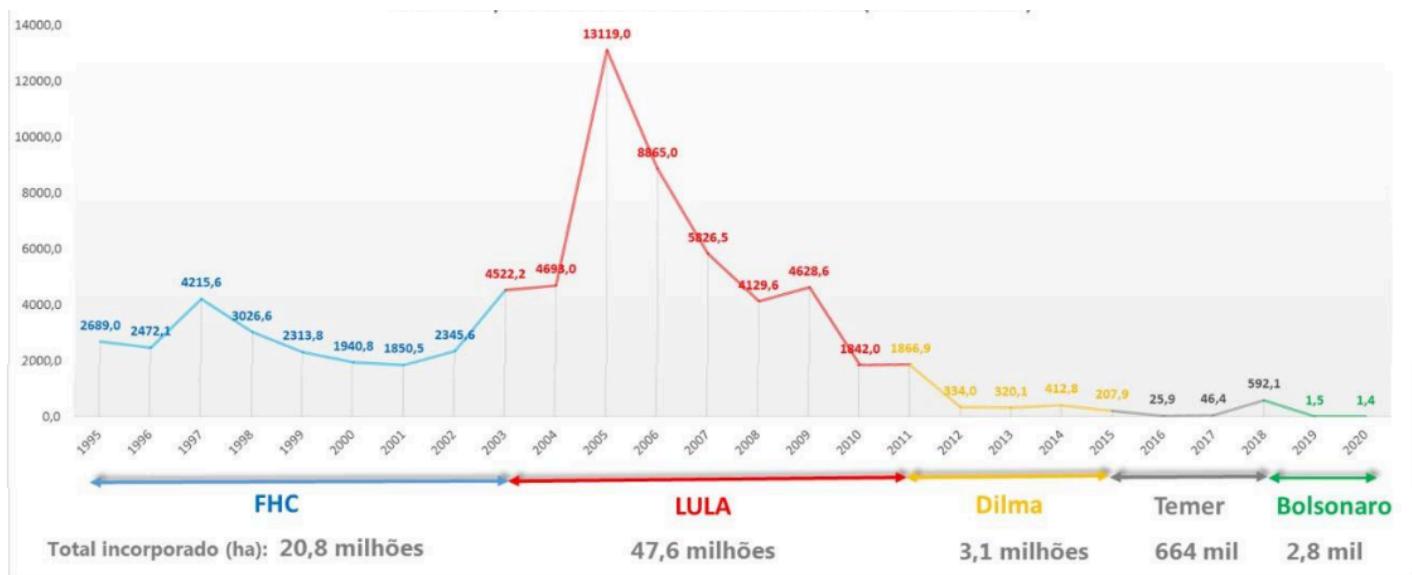
Na ADPF os autores também contextualizaram o histórico da reforma agrária no Brasil, apontando que, em períodos anteriores, houve uma política expressiva de criação de assentamentos, como nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, que contribuíram para a ampliação das áreas reformadas no país. No entanto, a partir do segundo mandato do governo Lula, observou-se uma redução nos números da reforma agrária, especialmente no que diz respeito à obtenção de áreas, à criação de projetos de assentamento e ao número de famílias assentadas (Figura 5).

---

<sup>12</sup> Reportagem “Bolsonaro reduz quase a zero orçamento da reforma agrária em 2021”. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/bolsonaro-reduz-quase-a-zero-orcamento-da-reforma-agraria-em-2021/>. Acesso em: 9 jan. 2025.

<sup>13</sup> Nota Técnica Nº 360/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/02/incra-documento-STF-.pdf>. Acesso em: 6 de janeiro de 2025.

**Gráfico 5 - Área incorporada ao Programa Nacional de Reforma Agrária entre 1995 e 2020**



**Fonte:** ADPF 769 com dados da Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento – DD/Incra, fev/2021.

No entanto, apesar da mudança política e da postura mais favorável do presidente Lula em relação às comunidades quilombolas e às políticas agrárias, o cenário ainda está longe do ideal. O orçamento proposto pelo governo para a reforma agrária em 2024 é o menor entre todos os governos petistas (2003–2016), mesmo sem considerar a correção pela inflação. O valor é praticamente o mesmo investido em 2020 pelo governo Bolsonaro, período marcado pela estagnação das políticas de desconcentração fundiária no Brasil.

Em resposta ao jornal Brasil de Fato<sup>14</sup>, o Incra afirmou que “a dotação orçamentária para obtenção de terras foi zerada a partir de 2019” e que “os esforços da gestão atual estão direcionados não apenas para reverter essa situação, mas também para buscar soluções que viabilizem a retomada efetiva da política de reforma agrária”.

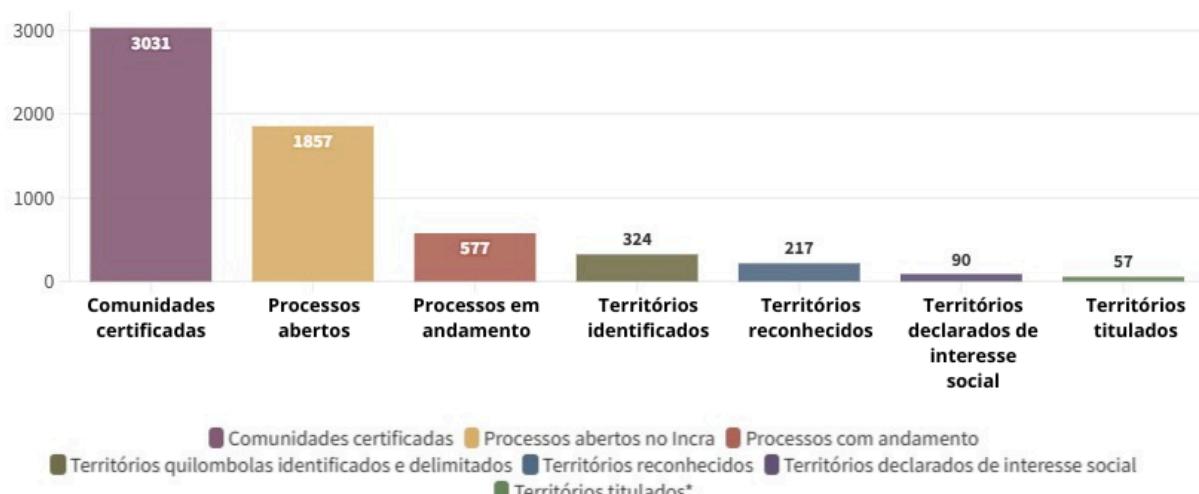
<sup>14</sup> Reportagem “Orçamento previsto para reforma agrária é o menor de todas gestões petistas; negociações entre governo e MST seguem”. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/10/19/orcamento-previsto-para-reforma-agraria-e-o-menor-de-todas-gestoes-petistas-negociacoes-entre-governo-e-mst-seguem/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

#### 4.3 Desafios institucionais para a titulação de terras e estado atual

Pesquisa realizada pela organização da sociedade civil “Terra de Direitos” (2024) aponta que, mantendo o ritmo atual, considerando as titulações feitas apenas em âmbito federal, a titulação integral dos territórios quilombolas no Brasil só seria concluída no ano 4732, já que poucos territórios já detém de seus títulos (Gráfico 6). Esse cenário evidencia a morosidade do processo, contrastando com a urgência das comunidades em garantir a segurança sobre suas terras. Enquanto a regularização não ocorre, as comunidades quilombolas enfrentam pressões constantes, como especulação imobiliária, conflitos com fazendeiros e empresas, além de violações de direitos, muitas vezes promovidas pelo próprio poder público.

O estudo da organização também identificou que, dos assassinatos de quilombolas registrados no Brasil entre 2018 e 2022, 65% aconteceram em territórios não titulados, com 70% dos assassinatos motivados por conflitos fundiários.

**Gráfico 6 - Territórios quilombolas com etapas concluídas no processo de regularização fundiária quilombola**



**Fonte:** Terra de Direitos/2024

A regularização dos territórios quilombolas, atribuída ao Incra pelo Decreto nº 4.887/2003, enfrenta desafios devido à complexidade dos processos envolvidos, além da

pressão de grupos de interesse sob o governo. De acordo com matéria produzida em 2024 pela Secretaria de Comunicação do Incra/PB<sup>15</sup>, o Instituto aponta como um dos principais obstáculos a elaboração e publicação do RTID, peça central no processo de regularização. Devido à sua complexidade, a produção do RTID demanda recursos humanos e financeiros que o Incra não possui em quantidade suficiente.

Assim, a matéria aponta que a falta de infraestrutura no Incra compromete o avanço desses processos: a antropóloga Fernanda Lucchesi destaca que o déficit de recursos e de pessoal é um gargalo crítico, ao passo que o procurador da República José Godoy Bezerra de Souza ressalta a necessidade de reforçar os quadros do Incra, sugerindo a realização de concursos públicos para que o órgão possa cumprir suas funções.

No entanto, os problemas de infraestrutura enfrentados pelo Incra têm raízes históricas, resultado de um longo processo de desmobilização e ataques direcionados ao Instituto, especialmente por setores vinculados ao agronegócio.

#### **4.4 Influência do agronegócio e fragilidade da política fundiária**

A fragilidade da política fundiária é consequência de uma série de eventos históricos, entre eles o que se deu no início da década de 2000, com o que é conhecido como “boom das commodities”, que marcou um ciclo onde matérias primas tiveram grande aumento de preço no mercado mundial (Vieira Filho; Fishlow, 2017 apud Pérez, 2010). Esse foi um período de crescimento econômico para o Brasil, pois o país é produtor e exportador de matérias-primas, e resultou nas experiências políticas conhecidas como “neodesenvolvimento” e “neoextrativismo”, que representam um modelo de desenvolvimento baseado na superexploração de bens naturais.

Eduardo Gudynas (2009) foi um dos principais responsáveis por desenvolver uma linha de pesquisa que analisa a tendência econômica latinoamericana durante a Maré Rosa<sup>16</sup>: a

---

<sup>15</sup> Reportagem “MPF, Incra e comunidades quilombolas discutem desafios na regularização de suas áreas na Paraíba”. Disponível em:

<https://www.mpf.mp.br/pb/sala-de-imprensa/noticias-pb/mpf-Incra-e-comunidades-quilombolas-discutem-desafios-na-regularizacao-de-suas-areas-na-paraiba>. Acesso em: 6 jan. 2025.

<sup>16</sup> A “maré rosa” (ou “onda rosa”) foi um termo usado para descrever a ascensão de governos de esquerda na América Latina no início dos anos 2000.

dependência renovada da extração de recursos naturais e da exportação de produtos primários. Gudynas então introduziu o conceito de “neoextrativismo” para descrever e explicar essa tendência, que se caracteriza por um novo modelo de gestão do setor extrativo, liderado pelo Estado. Durante uma janela favorável no mercado global de commodities, os governos de esquerda conseguiram impulsionar a economia mediante um modelo de desenvolvimento focado nos recursos naturais e voltado para a exportação (Andrade, 2022).

Ao reverter, o que Gudynas chama de políticas neoliberais, esses governos passaram a captar a maioria das receitas provenientes dos recursos naturais, redistribuindo-as por meio de serviços públicos, investimentos e políticas sociais. O neoextrativismo esteve, portanto, diretamente relacionado ao crescimento econômico, ao aumento da arrecadação pública e à elevação das receitas de capital. Essas transformações econômicas e sociais reforçaram outros aspectos da Maré Rosa, como o neodesenvolvimentismo, o pós-neoliberalismo do Estado e, apesar de sua controvérsia, o populismo de esquerda (Andrade, 2022).

Uma característica do neoextrativismo é a expropriação das populações do campo e a exploração da terra e dos bens naturais. Essa exploração da natureza decorre da redução de regras de conservação, o que tem resultado na expropriação das populações do campo. Segundo Saskia Sassen (2016) “milhões de pequenos proprietários brasileiros têm sido expulsos de suas terras, que foram absorvidas por vastas plantações de soja para exportação”. Por esse motivo, foram intensificadas as pressões e ameaças fundiárias sobre povos quilombolas. Após as eleições de 2018, que elegeram Jair Bolsonaro, o governo federal passou a implementar uma agenda econômica autointitulada como liberal. Essa agenda de governo intensificou o processo de uso e apropriação dos bens naturais, como os advindos do Cerrado, que passou a ser considerado estratégico para os projetos expansionistas.

Após a abolição da escravatura as populações quilombolas resistiram a diversas formas de invasão e apropriação de suas terras. Contudo, com a expansão territorial, o fortalecimento do neoliberalismo e a ascensão de novos grupos econômicos globais, emergiu um intenso e iminente risco de desterritorialização desses povos. Nesse cenário, o neoliberalismo, ao priorizar a mercantilização e a exploração dos recursos naturais, intensificou as pressões sobre os territórios tradicionais (Dias, 2019).

Criado em 1970, o INCRA já enfrentava desafios estruturais, como limitações orçamentárias, disputas políticas, mudanças na legislação fundiária e a influência do setor produtivo sobre a política agrária. A explosão do mercado de commodities não criou essas fragilidades, mas as aprofundou, evidenciando os limites históricos da política fundiária brasileira. Outro evento marcante foi a instalação em 2015, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)<sup>17</sup> da Funai e do Incra. A CPI teve como objetivo investigar as ações da Funai e do Incra no processo de demarcação de terras indígenas e quilombolas. A criação da CPI foi impulsionada por alegações de irregularidades nos processos demarcatórios. Julia Dalla Costa (2019) aponta que a maioria dos membros da comissão eram também membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), grupo conhecido pela defesa do agronegócio.

Dalla Costa (2019) acredita que a CPI da Funai e do Incra proporcionou um espaço para a reflexão sobre as políticas públicas de redistribuição de terras, evidenciando os conflitos com os interesses do agronegócio. A autora defende que a CPI deve ser analisada em um contexto político mais amplo, considerando os desdobramentos históricos que a cercaram, pois os debates realizados na comissão refletiam uma intensificação das tensões políticas, que se agravaram após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e culminaram com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018.

O reconhecimento da diversidade étnico-racial do Brasil, além da garantia de direitos pela Constituição Federal de 1988 passaram a sofrer ataques nesse cenário político. Apesar da Constituição de 1988 representar uma ruptura com o sistema jurídico anterior, as conquistas obtidas pelos movimentos sociais indígenas e quilombolas, no que diz respeito ao reconhecimento de seus direitos territoriais, enfrentaram retrocessos, entre os quais se destaca a própria CPI, mas que pode ser também exemplificada pelo longo processo de apresentação, até a votação da ADI 3239/2004 no Supremo Tribunal Federal (STF).

Assim, a CPI da Funai e do Incra se configurou como um evento político utilizado para materializar e legitimar, por meio da produção de documentos oficiais, os interesses de um grupo político e econômico, representado pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), em relação às políticas de redistribuição de terras, como a regularização fundiária de

---

<sup>17</sup> A comissão parlamentar de inquérito (CPI) é um dos mecanismos previstos na Constituição para que senadores e deputados federais desempenhem a função de fiscalizar a administração pública. É uma comissão temporária, com prazo para conclusão e que possui poderes de investigação semelhantes aos das autoridades judiciais.

quilombos. Para essa ala do parlamento, o desenvolvimento desejado para o país esbarra nas políticas fundiárias para populações quilombolas e indígenas, sendo vistas como um obstáculo (Dalla Costa, 2019).

Inicialmente, a CPI foi instalada em meio à defesa da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 215/2020. Essa proposta buscava transferir ao Congresso Nacional a competência exclusiva para aprovar a demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, ratificar demarcações já homologadas e regulamentar os critérios e procedimentos de demarcação por lei. A CPI, que durou até 2017, surgiu como um instrumento estratégico para angariar apoio a esse projeto.

Entretanto, o cenário político sofreu profundas alterações ao longo de sua tramitação. Durante o período da CPI, o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 marcou a saída do Partido dos Trabalhadores (PT) e de seus aliados dos órgãos responsáveis pela redistribuição de terras, como o Incra e a Funai. A Operação Lava Jato e outros desdobramentos judiciais aprofundaram a crise política, culminando na ascensão de grupos que apoiaram o impeachment a posições estratégicas no Executivo, após treze anos de governos petistas. Com a nova configuração política, a necessidade de deslocar a competência de demarcação de terras ao Congresso Nacional, como previa a PEC 215, tornou-se menos urgente, pois membros da bancada ruralista — muitos deles protagonistas da CPI — assumiram postos de destaque no governo. Um exemplo emblemático foi a nomeação de Osmar Serraglio (PP/PR), relator da comissão especial da PEC 215 e membro da CPI, como Ministro da Justiça pelo presidente Michel Temer em março de 2017 (Dalla Costa, 2019).

Sob o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), medidas que enfraqueciam as políticas de redistribuição de terras foram implementadas. Logo nos primeiros meses de governo, ações administrativas indicaram um reposicionamento institucional desfavorável às comunidades tradicionais. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto, e suas pautas foram incorporadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR), responsável por discussões sobre gestão territorial e ambiental em territórios quilombolas, foi extinta, e suas atribuições foram dispersas. O Serviço Florestal Brasileiro, antes alocado no Ministério do Meio Ambiente (MMA), passou para o MAPA, que assumiu também o controle do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Além disso, o Incra foi subordinado ao MAPA e inserido na

Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF), responsável pela gestão fundiária, licenciamento ambiental e demarcação de territórios quilombolas.

Ainda, durante a vigência do governo Bolsonaro, houve uma paralisação nos processos de titulação definitiva das terras quilombolas, marcada pela redução na fiscalização e no financiamento de órgãos como o Incra. Ao longo do período deste governo, houve preocupações, por parte da sociedade civil, de que a política ambiental e a postura em relação aos povos tradicionais do ex-presidente pudessem prejudicar os direitos territoriais das comunidades. O governo enfrentou críticas por alterar o trabalho de órgãos governamentais que historicamente desempenharam um papel estratégico na demarcação de terras, como a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Incra (Pina, 2021).

A relação do ex-presidente, Jair Bolsonaro, com comunidades tradicionais e com a proteção ambiental perpassa também a sua ligação com grupos que defendem o agronegócio e o setor agropecuário. Durante o governo de Bolsonaro, foi reconhecida a proximidade do ex-presidente com esse setor, o que impulsionou o ex-presidente a implementar uma série de políticas nesse sentido. Enquanto estava no governo, Jair Bolsonaro facilitou o registro e o uso de defensivos agrícolas no Brasil, a partir da publicação do Decreto 10.833/2021, argumentando que a medida auxiliaria os agricultores a protegerem suas colheitas. Ainda, facilitou a revisão das demarcações de terras indígenas e quilombolas, permitindo o uso agrícola e mineral em áreas que antes eram protegidas (Agência Brasil, 2019).

Outra ação controversa do governo Bolsonaro, foi quando em 2019 o então presidente declarou<sup>18</sup> que não realizaria novas demarcações de terras indígenas durante seu governo, justificando sua decisão com a alegação de que essas comunidades já possuíam áreas suficientes. Essa afirmação revelou sua postura e opinião em relação à política fundiária voltada para comunidades tradicionais. Bolsonaro argumentava que as reservas territoriais representavam um obstáculo ao desenvolvimento do país, chegando a afirmar: “Em 61% do Brasil não pode fazer nada. Tem locais que, para produzir, você não vai produzir, porque não pode ir numa linha reta para exportar ou para vender, tem que fazer uma curva enorme para desviar de um quilombola, uma terra indígena, uma área de proteção ambiental.”

---

<sup>18</sup> Reportagem “Bolsonaro diz que não fará demarcação de terras indígenas”. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/bolsonaro-diz-que-nao-fara-demarcacao-de-terrass-indigenas>. Acesso em: 6 jan. 2025.

A relação mais próxima entre o ex-presidente Bolsonaro e o setor agropecuário era esperada, dado que o setor tem se tornado um dos mais fortes economicamente e relevantes politicamente no país durante as últimas décadas. Dalla Costa (2019) aponta essas mudanças como um reflexo um processo político de centralização do poder em torno de interesses ligados ao agronegócio, consolidando práticas que enfraqueceram as políticas públicas voltadas aos direitos territoriais de comunidades indígenas e quilombolas, ao mesmo tempo em que reconfiguraram a dinâmica institucional que havia sido estabelecida desde a redemocratização

Em março de 2023, nos primeiros meses após a posse de Lula para seu terceiro mandato presidencial, César Fernando Aldrighi foi nomeado como presidente do Incra e em entrevista<sup>19</sup> contou que em anos anteriores o Incra enfrentou gradativamente cortes orçamentários e uma redução de mais de 40% em seu quadro de servidores entre 2019 e 2023. Como consequência, houve uma quase paralisação na criação de assentamentos, no reconhecimento de territórios quilombolas e na liberação de créditos para agricultores assentados. Ao ser questionado sobre a mudança de governo e a agenda de prioridades, Aldrighi disse que havia a preocupação com a recomposição orçamentária do Incra, pois naquele ano o orçamento do Incra correspondia a menos de 5% do valor destinado ao órgão em 2010. Enquanto em 2010 a autarquia contava com R\$ 4,8 bilhões, em 2023 dispunha de menos de R\$ 300 milhões para atender a todas as suas demandas. Contudo, apesar do baixo orçamento, sinalizou que o reconhecimento de territórios quilombolas seria uma prioridade.

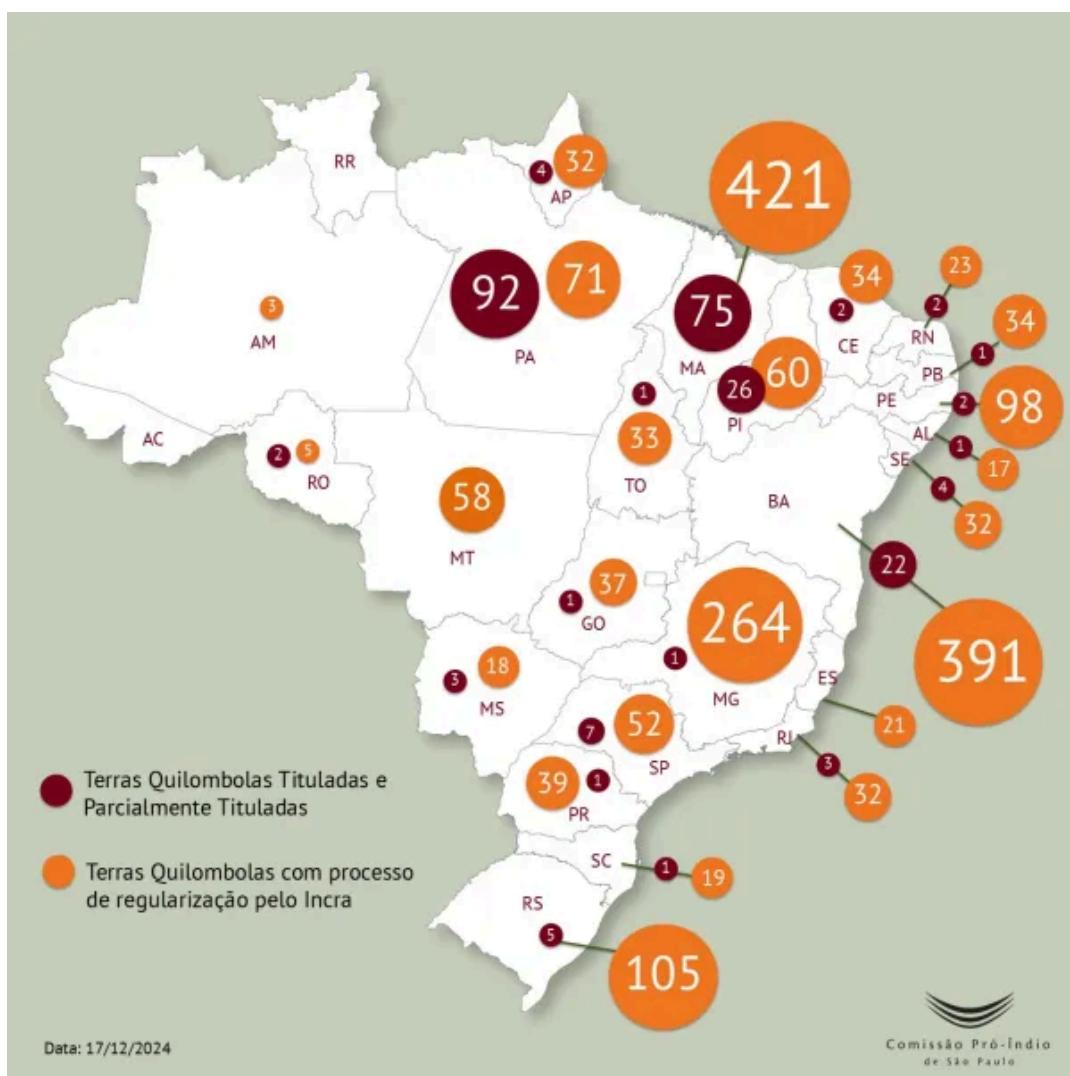
Gradativamente, e apesar do baixo orçamento do Incra, a regularização fundiária tem voltado a acontecer. O Balanço do Observatório Terras Quilombolas, realizado pela organização da sociedade civil “Comissão Pró-Índio de São Paulo” (2024)<sup>20</sup> aponta que em 2024, o Governo Federal, por meio do Incra, expediu títulos parciais para oito territórios quilombolas, regularizando 13.186,59 hectares e beneficiando 919 famílias. Desde o início do atual governo, foram titulados 11 territórios, abrangendo 19.528,47 hectares e alcançando 1.781 famílias. No entanto, todas essas titulações realizadas cobrem apenas partes dos territórios, evidenciando a necessidade de continuidade no processo. O Observatório também evidencia que em 2024, houve avanços significativos com a publicação de 26 decretos de

<sup>19</sup> Reportagem “Orçamento do Incra caiu de R\$ 4,8 bilhões para R\$ 300 milhões”. Disponível: <https://agribrasilis.com/2023/03/20/orcamento-incra/>. Acesso em: 9 de janeiro de 2025.

<sup>20</sup> Reportagem “Como evoluíram os processos de titulação de Terras Quilombolas em 2024?”. Disponível em: <https://cpisp.org.br/como-evoluiram-os-processos-de-titulacao-de-terras-quilombolas-em-2024/>. Acesso em: 6 jan. 2025.

desapropriação, beneficiando 5.066 famílias, além de 20 portarias declaratórias que atingiram 5.908 famílias e 12 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTIDs), certificando territórios para 1.209 famílias, gerando assim, um aumento no número de territórios titulados (Mapa 2). Apesar do progresso, somente 17% dos processos em tramitação no Incra alcançaram a etapa do RTID, destacando os desafios de concluir as regularizações.

**Mapa 2 - Mapa das terras quilombolas tituladas**



**Fonte:** Observatório Terras Quilombolas, 2024.

A persistência de obstáculos, como restrições orçamentárias e descontinuidade nas ações, tem comprometido a eficácia da política fundiária, resultando em um processo lento e inconstante. Sem uma estratégia clara, os conflitos no campo se intensificam, muitas vezes

impulsionados por interesses econômicos que avançam sobre territórios tradicionalmente ocupados e pelos embates políticos no parlamento. Dessa forma, a regularização fundiária no Brasil permanece um desafio. O cenário exige não apenas maior compromisso institucional e financeiro, mas também a superação das barreiras políticas, sociais e burocráticas que historicamente dificultam a efetivação do direito à terra.

#### **4.5 O Censo Demográfico de 2022 e a População Quilombola segundo o IBGE**

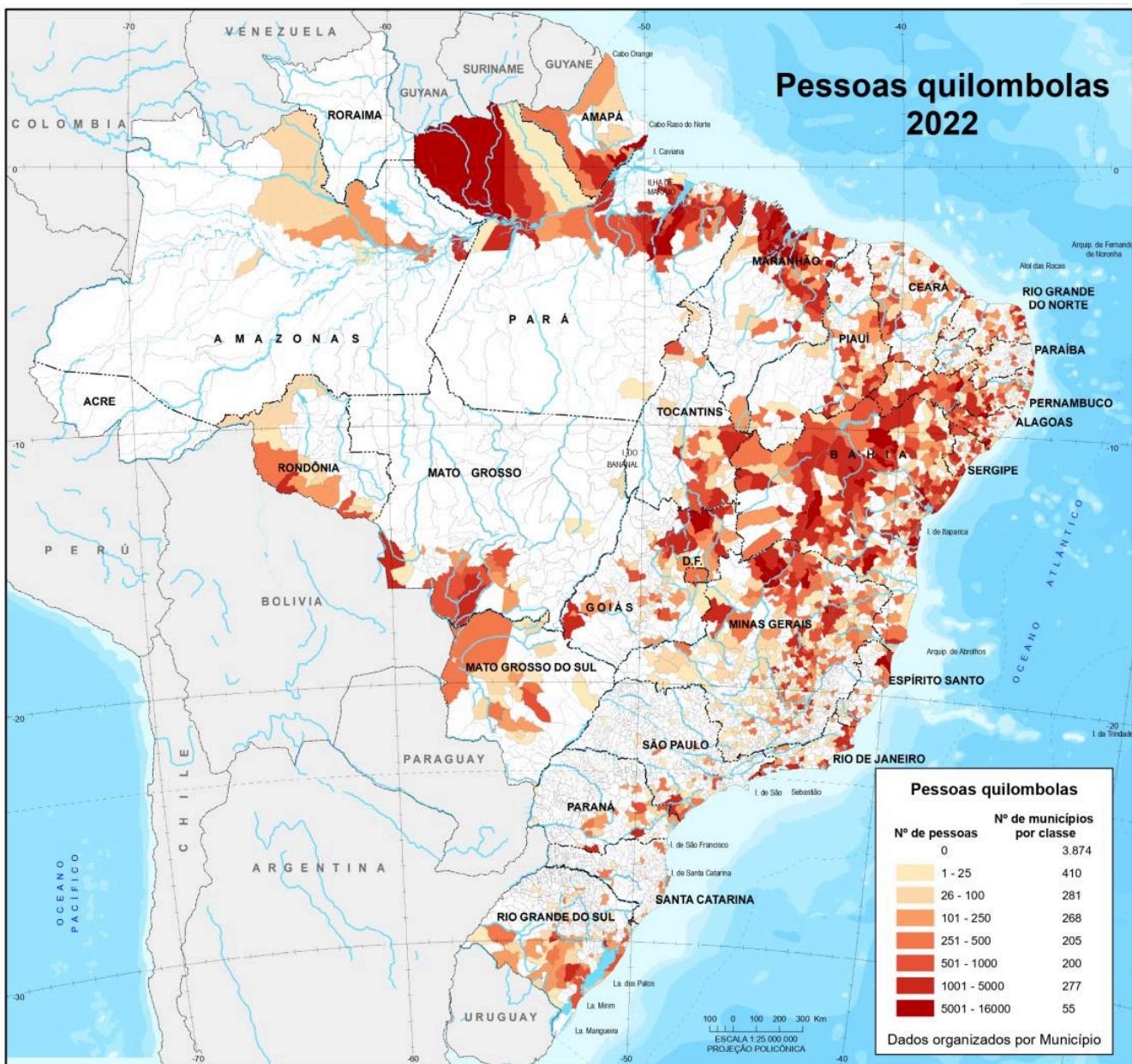
A formulação de políticas públicas assertivas depende da disponibilidade e qualidade dos dados utilizados. Informações detalhadas sobre a realidade social, econômica e demográfica de diferentes grupos populacionais permitem que o Estado compreenda melhor suas necessidades e desenvolva estratégias mais precisas para enfrentá-las. A inclusão dos quilombolas nas estatísticas oficiais fortalece o reconhecimento dessas populações como sujeitos de direitos. O censo possibilita não apenas a visibilidade numérica, mas também a valorização de sua identidade, cultura e história.

Historicamente, a população quilombola tem enfrentado um apagamento estatístico, o que dificulta o desenvolvimento de políticas públicas. Segundo Mara Loveman (2021), o censo brasileiro no início do século XX dava ênfase à miscigenação e ao apagamento demográfico de grupos étnicos-raciais específicos, fortalecendo a narrativa de “progresso racial”. Contudo, ativistas do movimento negro, especialmente a partir da década de 1980, reconheceram o censo nacional como uma ferramenta política, que poderia ser utilizada para evidenciar as desigualdades sociais, pois oferecia dados que podiam ser utilizados para fornecer provas do preconceito racial no Brasil.

Assim, após uma luta histórica do movimento negro e movimento quilombola, pela primeira vez na história do Brasil, em 2022, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou o Censo Demográfico registrando e identificando pessoas quilombolas, enquanto grupo étnico. O Censo Demográfico é uma pesquisa estatística que acontece desde 1827, uma vez a cada 10 anos, abrange todas as pessoas residentes, na data de referência, em domicílios do Território Nacional e é a principal fonte de referência sobre a densidade da população brasileira e suas condições de vida em todos os municípios, apresentando o retrato demográfico, geográfico e socioeconômico do país.

A inclusão de pessoas quilombolas nas estatísticas oficiais têm o papel de fornecer subsídios necessários para a formulação e implementação de políticas públicas alinhadas às suas demandas e à garantia de seus direitos, em conformidade com os dispositivos legais e recomendações internacionais (IBGE, 2022). De acordo com o Instituto, foram identificadas um milhão, trezentos e vinte e sete mil, oitocentos e duas (1.327.802) pessoas quilombolas em 1.696 municípios de 24 Estados e no Distrito Federal, vivendo em 473 mil domicílios no país, o que equivale a 0,65% da população brasileira (Mapa 3).

**Mapa 3 - Pessoas Quilombolas no Brasil segundo Censo de 2022**

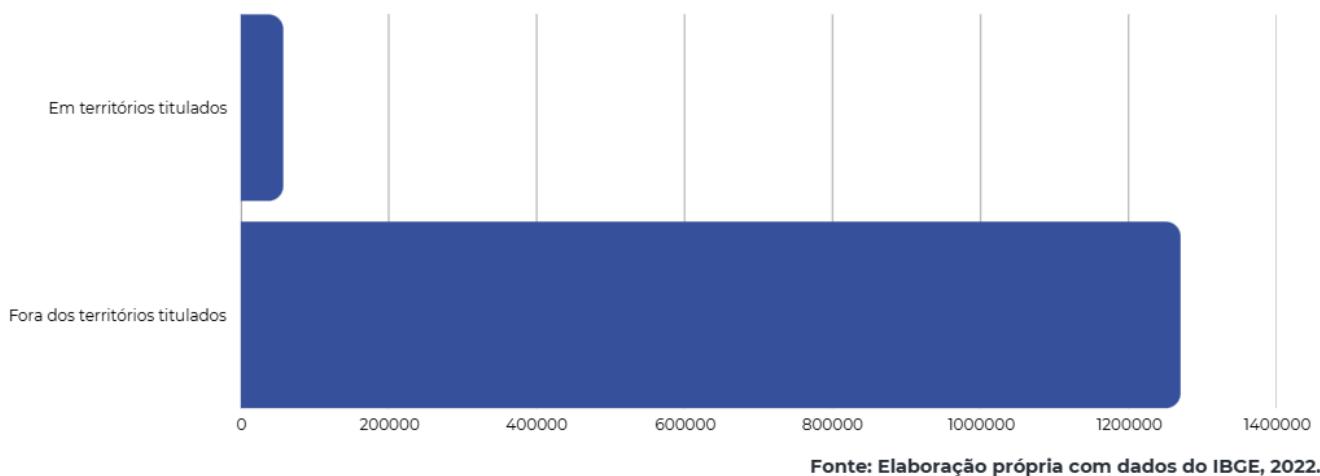


**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2022.

O Censo também analisa a questão fundiária dos territórios e revela que uma parcela reduzida da população quilombola recenseada vive em territórios oficialmente delimitados, totalizando 494 áreas. Para o Censo, foram consideradas as áreas com algum tipo de delimitação formal registrada no acervo fundiário do Incra ou de órgãos estaduais e municipais competentes até 31 de julho de 2022. Isso inclui territórios com delimitação, estudos técnicos, relatórios de identificação, portarias, decretos ou títulos. Nos territórios oficialmente delimitados, a população geral residente somou 203.518 pessoas, das quais 82,56% (167.202) se identificaram como quilombolas e 36.316 (17,84%) como não quilombolas.

Entre a população quilombola, apenas 12,59% estão em Territórios Quilombolas oficialmente delimitados, enquanto 87,41% (1.160.600 pessoas) vivem fora de áreas formalmente delimitadas e reconhecidas (Gráfico 7). Nas Unidades da Federação, as maiores concentrações de pessoas quilombolas fora de Territórios Quilombolas oficialmente delimitados estão na Bahia, com 376.306 pessoas, no Maranhão, com 240.030, e em Minas Gerais, com 130.734. Ainda, verificou-se que 1.270.360 (95,67%) pessoas quilombolas estão localizadas fora de Territórios Quilombolas titulados, o que significa que o quantitativo de pessoas que obtiveram os títulos definitivos de suas terras no âmbito do processo formal de regularização fundiária é de apenas 57.442 (4,33%) do total.

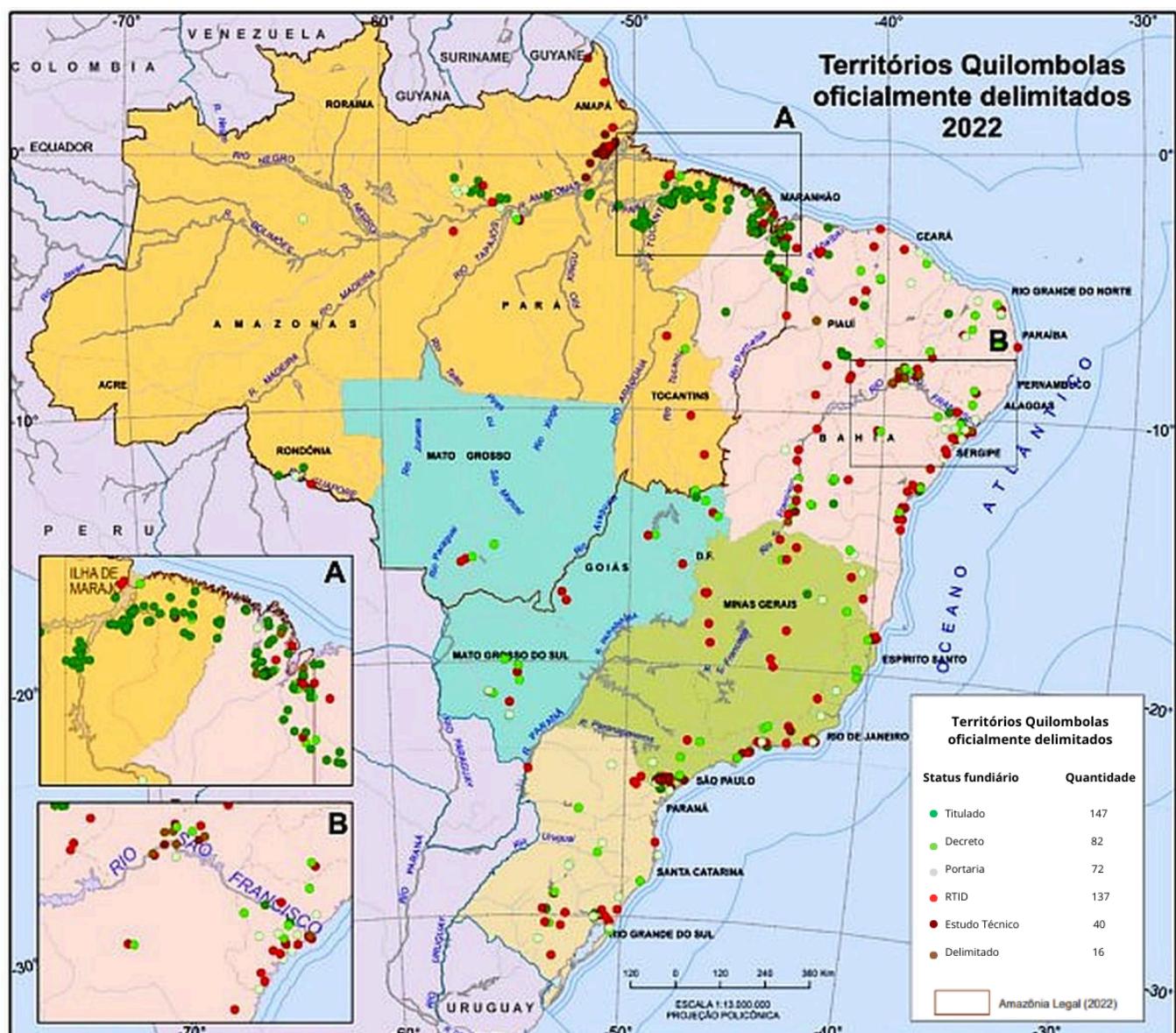
**Gráfico 7 - Residência de Pessoas Quilombolas**



Já em relação ao quantitativo da população quilombola residente em cada Território Quilombola oficialmente delimitado, os maiores são o território de Alcântara (MA), com

9.344 pessoas; seguido pelo território Alto Itacuruçá, Baixo Itacuruçá, Bom Remédio (PA); com 5.638, o território Lagoas (PI); com 5.042 quilombolas, o território Luziense (SE), com 3.988; e o território Kalunga (GO), com 3.528. Vale ressaltar que o território Kalunga é um dos com a maior porcentagem de pessoas quilombolas no total de pessoas residentes no Território Quilombola, totalizando 97,95%.

Mapa 4 - Territórios Quilombolas oficialmente delimitados em 2022



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2022, com informações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e dos órgãos estaduais e municipais com competências relacionadas à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de Territórios Quilombolas, nos termos do Decreto n. 4.887, de 2003.

Mais detalhadamente, a análise do status fundiário realizada pelo IBGE aponta que o processo de titulação estava em andamento para 347 (70,24%) dos 494 Territórios Quilombolas oficialmente delimitados, enquanto 147 territórios já haviam sido titulados (Tabela 4).

**Tabela 4 - Status fundiário dos Territórios Quilombolas**

Status fundiário	Quantidade	Percentual
Titulado	147	29,76%
Decreto	82	16,60%
Portaria	72	14,57%
RTID	137	27,73%
Estudo técnico	40	8,10%
Delimitado	16	3,24%
<b>Total</b>	<b>494</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022, com informações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra e dos órgãos estaduais e municipais com competências relacionadas à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de Territórios Quilombolas, termos do Decreto nº 4.887, de 2003.

O IBGE (2022) constatou que muitas das localidades quilombolas estão fora dos territórios oficialmente delimitados, evidenciando que parte da população quilombola também se encontra em áreas urbanas. Durante a coleta censitária, foram identificadas 5.972 localidades quilombolas, das quais 93,2% correspondem a agrupamentos ou localidades não definidas em setores censitários. Os dados apontam que o número de localidades quilombolas é superior aos territórios formalmente delimitados, impossibilitando conclusões sobre esse grupo apenas com base nos dados dessas áreas reconhecidas.

Os dados apontam que a Região Nordeste concentra a maior parcela da população quilombola no Brasil, com 905.415 pessoas, representando 68,19% do total. Em seguida, aparecem as Regiões Sudeste, com 182.305 quilombolas, e Norte, com 166.069, que juntas somam 26,24% dessa população. As Regiões Centro-Oeste e Sul possuem 44.957 e 29.056 quilombolas, respectivamente, correspondendo a 5,57% do total.

Entre as Unidades da Federação, a Bahia lidera em números absolutos, com 397.059 quilombolas, equivalente a 29,90% da população quilombola recenseada. O Maranhão ocupa o segundo lugar, com 269.074 quilombolas, ou 20,26% do total. Minas Gerais e Pará aparecem na sequência, com 135.310 e 135.033 quilombolas, respectivamente, concentrando juntos 20,36% da população quilombola. Pernambuco ocupa a quinta posição, com 78.827 quilombolas, correspondendo a 5,94%. As demais Unidades da Federação concentram 23,54% da população quilombola, totalizando 312.499 pessoas. Destaca-se, ainda, a ausência de população quilombola autodeclarada nos estados do Acre e de Roraima.

Em relação aos municípios, o município de Cavalcante (GO) chama atenção por ter mais de 50% da sua população autodeclarada como quilombola. O mesmo acontece nos municípios de Berilo (MG), Serrano do Maranhão (MA) e Bonito (BA) (Tabela 5).

**Tabela 5 - Proporção de pessoas quilombolas, em ordem decrescente nos 10 primeiros municípios - 2022**

Município	População residente e pessoas quilombolas		
	População residente	Pessoas quilombolas	
		Total	Percentual
Alcântara (MA)	18 466	15 616	84,57%
Berilo (MG)	9 826	5 735	58,37%
Cavalcante (GO)	9 589	5 473	57,08%
Serrano do Maranhão (MA)	10 202	5 687	55,74%
Bonito (BA)	15 844	7 967	50,28%
Central do Maranhão (MA)	7 094	3 433	48,39%
São Vicente Ferrer (MA)	19 498	9 255	47,47%
Mirinzal (MA)	13 978	6 530	46,72%
Bacurituba (MA)	5 255	2 338	44,49%
Mateiros (TO)	2 748	1 190	43,30%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022

## 5. OCUPAÇÃO E TRAJETÓRIA POLÍTICA DO TERRITÓRIO KALUNGA

### 5.1 Origens e Formação Histórica do Território Kalunga

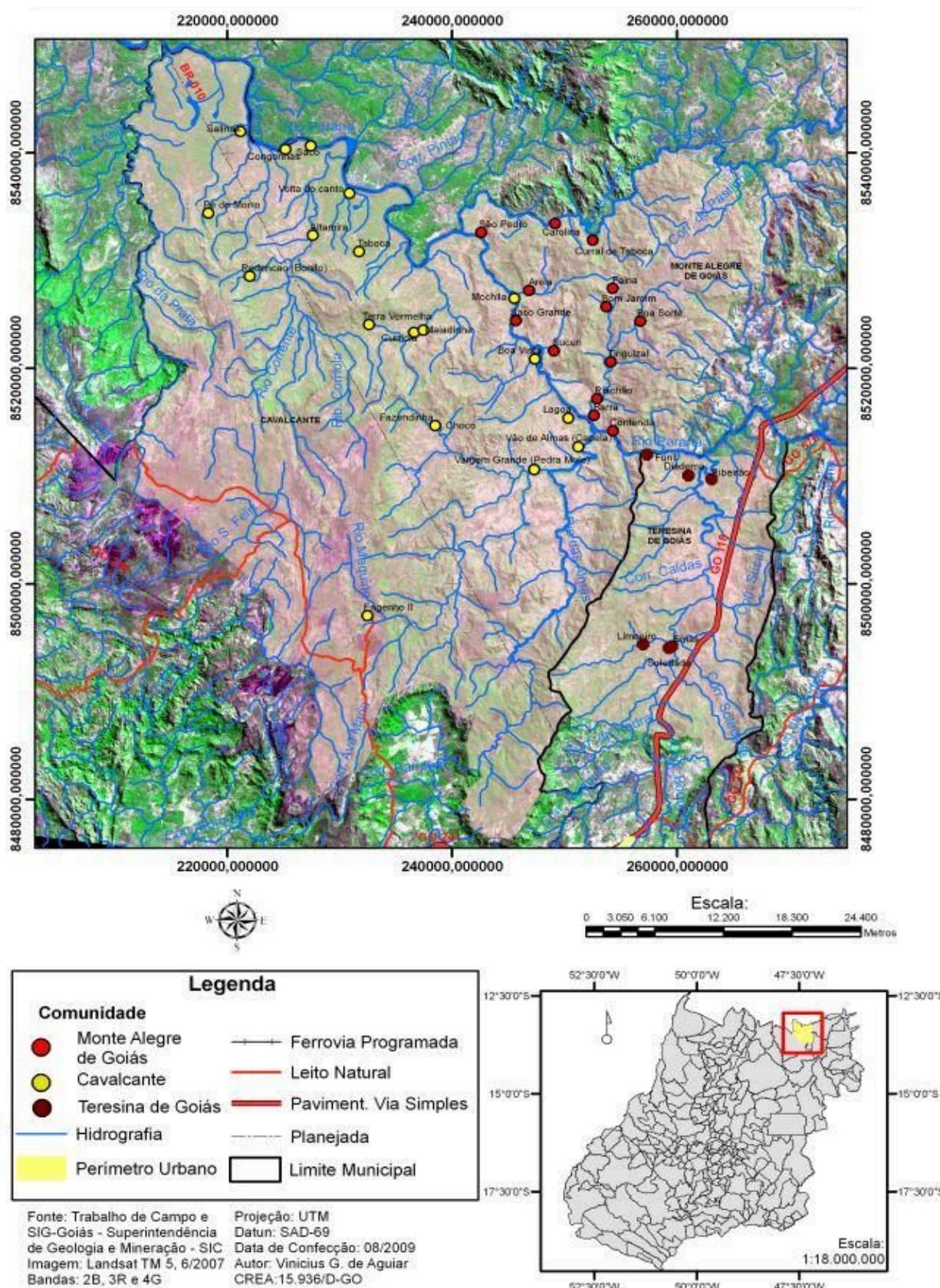
A região de Cavalcante-GO, como diversos outros municípios brasileiros, tem seu surgimento a partir da utilização de mão de obra escravizada e exploração de minérios. A chegada dos primeiros colonizadores ocorreu aproximadamente em 1730, pelo garimpeiro Julião Cavalcante e seus companheiros, no final do século XVI e começo do século XVII, em busca de minérios. Neste período foram trazidos cerca de 4 milhões de africanos na condição de escravizados ao Brasil (IBGE, 2000), sendo muitos destes inseridos no contexto da colonização do território goiano. Então, o arraia de Cavalcante foi fundado em 1740 (Santos, 2019).

Em 1794, a fundição de ouro foi transferida para o arraial de Cavalcante, onde africanos escravizados e seus descendentes foram alocados. Com o declínio da mineração em 1806, parte da população abandonou o arraial, enquanto outros passaram a se dedicar à agricultura, destacando-se o cultivo do trigo, que se tornou uma das principais commodities exportadas para os Estados Unidos. No final do século XIX, Cavalcante atingiu uma exportação de 20 toneladas de trigo pelo porto do Rio de Janeiro. Apesar das variações climáticas, a produtividade permaneceu estável até 1880, quando a escassez de mão de obra levou à crise. Entre os fatores que contribuíram para essa situação estavam o movimento de quilombagem, a abolição da escravatura no Brasil e o surgimento do garimpo de cristal em Chapadeiros e no Distrito de São Jorge (Santos, 2019).

A intensa exploração mineral e a utilização de mão de obra escravizada entre os séculos XVIII e XIX levaram à formação de diversos quilombos no norte e nordeste de Goiás, sobretudo por fugitivos das minas de ouro. Esses grupos estabeleceram comunidades autossuficientes, que permaneceram isoladas por longos períodos em áreas remotas e de difícil acesso. Entre os quilombos registrados na região, destacam-se Acaba Vida, Muquém e Papuã (Niquelândia), Forte (São João d'Aliança), Mesquita (Luziânia), Pilar (Goiás) e Kalunga (Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás). Além desses, Goiás também abrigou outros quilombos, como o Quilombo do Cedro, em Mineiros, no oeste do estado, que ainda existe e foi reconhecido oficialmente como território quilombola (Por La Tierra, 2017). No entanto, entre todos, o Quilombo Kalunga foi o maior e mais significativo da região.

De acordo com informações do Relatório de Identificação e Reconhecimento Territorial das Comunidades Kalunga, apresentado pela Fundação Cultural Palmares em 1998, a localização inicial do quilombo foi nas serras da região que ofereciam um obstáculo e uma proteção natural contra as forças repressivas que os quilombolas temiam, como os capitães-do-mato, os bandeirantes – que buscavam novas terras e riquezas minerais - e as comunidades indígenas do Goiás. Desta forma, a comunidade foi se expandindo em volta do Rio Paraná, por suas encostas e seus vales, que os moradores chamam de vãos. Como viviam em residências isoladas, as famílias se distribuíram pelas terras, no sentido de expansão do território. Atualmente, a comunidade Kalunga ocupa um vasto território que abrange parte de três municípios do Estado de Goiás: Cavalcante, Monte Alegre e Teresina de Goiás (Mapa 6). A comunidade mais acessível no município de Cavalcante, Engenho II, está localizada a 27 quilômetros do centro da cidade, sendo o local onde se desenvolve o estudo de caso deste trabalho.

Mapa 6 - Mapa do Sítio Histórico Kalunga: Comunidades por Município



Outro aspecto cultural na história dos Kalunga é a influência dos povos indígenas que já habitavam a região quando os primeiros quilombolas chegaram. Diversos grupos indígenas, como os Avá-Canoeiro, Acroá, Krahô, Capepuxi, Xaciabá, Kayapó e Karajá, haviam se deslocado para a área após a invasão de seus territórios pelos colonizadores. Com o tempo, a relação entre essas comunidades e os Kalunga se fortaleceu, resultando em um processo de miscigenação que se tornou parte da identidade e do desenvolvimento do povo Kalunga (Por La Tierra, 2017).

[...]os índios também não eram inimigos dos negros do quilombo. Os mais velhos também contam que era costume tratar os índios por tapuias ou compadres e que todos tomavam cuidado para não assustar ou aborrecer os compadres quando eles andavam por perto das casas. Tinham que aceitar como brincadeira até as coisas um pouco malvadas que eles às vezes faziam, por malíneza, como diz o povo Kalunga. Coisas assim como pegar a comida que ficou de noite na panela fora de casa, fingir que estavam roubando uma galinha ou até mesmo levar embora um menino Kalunga, para só devolver uns dias depois... Eles deviam fazer isso para saber se podiam mesmo confiar nos negros e se aproximar deles (Brasil, 2001, p. 26).

Rosiene dos Santos (2019), pesquisadora e quilombola Kalunga, em seu trabalho, aborda a relação entre indígenas e quilombolas na região, destacando relatos presentes na tradição oral dos Kalungas. Segundo essas narrativas, antes da promulgação da Constituição de 1988, quilombolas Kalunga e indígenas muitas vezes conviviam no mesmo território. No entanto, com o tempo, ocorreu a separação desses grupos, resultando na migração dos indígenas Avá-Canoeiro para outra região.

Essa interação entre povos indígenas e quilombolas também é abordada por Flávio Gomes (2015), que conta que em regiões de fronteira e áreas mineradoras, há registros de contato entre esses grupos, que iam além da solidariedade e das trocas culturais. Essas comunidades multiétnicas, formadas no período colonial, também enfrentaram conflitos. Gomes conta que em alguns casos, grupos indígenas chegaram a manter africanos escravizados em suas aldeias, embora pouco se saiba sobre as dinâmicas étnicas dessas relações.

Gomes (2015) conta que nem sempre a convivência entre indígenas e quilombolas foi harmoniosa. As expedições contra mocambos frequentemente contavam com indígenas, fossem eles escravizados ou livres. Ao mesmo tempo, a presença quilombola podia ser vista como uma ameaça para povos indígenas, já que a repressão colonial contra quilombos muitas vezes resultava em maior perseguição também contra comunidades indígenas. Por outro lado, algumas áreas indígenas também serviram de refúgio para quilombolas, tornando-se zonas de proteção contra as forças coloniais.

Não se sabe ao certo qual povo africano deu origem aos Kalunga. Isso se deve, em parte, à estratégia dos colonizadores, que alteravam os nomes e misturavam indivíduos de diferentes grupos linguísticos para dificultar possíveis fugas. Dessa forma, um mesmo quilombo poderia reunir pessoas de diversas etnias africanas. Um dos poucos relatos mais detalhados e documentados na literatura sobre a origem da Comunidade Kalunga está em uma entrevista realizada em 9 de outubro de 2011 pelo pesquisador João Francisco Maia (2014). Nela, Leopoldo, morador da comunidade Engenho II, relata que a formação da comunidade está ligada a duas famílias principais: a de seu bisavô, Mateus Francisco Maia, que liderou grande parte dos moradores, e a de Conrada dos Santos Rosa, residente na localidade de Bom Jesus. Esses dois grupos familiares — Maia e Santos Rosa — formaram o núcleo original da comunidade Kalunga do Engenho II.

Contudo, Mari Baiocchi (1999) relata que um grupo de escravizados fugiu da mina de ouro Boa Vista e formou o quilombo que deu origem às comunidades Kalunga. Essa informação foi obtida de um descendente quilombola da região. A fuga foi favorecida pela topografia acidentada, proporcionando abrigo aos fugitivos que haviam sido trazidos para a exploração do ouro (Maia, 2014 aud Sousa, 1993). Maia aponta que moradores mais antigos acreditam que a comunidade existe há mais de trezentos anos. Para o autor, a divergência entre a versão escrita e a tradição oral não representa contradição, mas sim complementação, pois ambas apontam para uma origem remota da comunidade.

Já o termo Kalunga possui diferentes significados no Brasil e na África. Para muitos quilombolas brasileiros, a palavra remete a algo negativo, associado à tristeza e a aspectos culturais considerados insignificantes pelos colonizadores portugueses, que usavam "calunga" para se referir de forma pejorativa aos africanos. No entanto, entre povos africanos como os Congos e Angolas, Kalunga representa grandeza, simbolizando montanhas, rios e a conexão

entre o mundo dos vivos e dos mortos. Na crença desses povos, Kalunga era um grande rio que separava os dois mundos e permitia a comunicação com os ancestrais, sendo um símbolo de força e sabedoria (Maia, 2014).

Em relação à terra Kalunga, o Movimento Por La Tierra (2017) realizou um estudo de caso junto a comunidade e posteriormente publicou a sistematização dos dados coletados, em especial a partir de entrevistas. Assim, afirmam que a ocupação ilegal do território Kalunga se intensificou por volta da década de 1970 e citam fala de Edmar dos Santos Rosa, moradora da comunidade Engenho II, que conta que os invasores inicialmente pediam permissão para montar pequenos acampamentos com a intenção de pescar e caçar e dessa forma, sem gerar conflitos diretos, passaram a ocupar áreas dentro do território Kalunga. Gradualmente, cercavam essas terras e reivindicavam sua posse, expandindo suas áreas por meio desse método de apropriação indevida. O Movimento aponta relatos dos próprios quilombolas indicando que muitos dos supostos proprietários que atualmente ocupam o território Kalunga chegaram oferecendo alimentos e outras vantagens a alguns moradores locais, facilitando sua permanência na região.

Nesse sentido, Daniella Buchmann Ungarelli (2009) indica que a grilagem<sup>21</sup> das terras no território Kalunga iniciou-se na década de 1940, sendo intensificada por volta de 1980, especialmente após a abertura da estrada de rodagem. As áreas griladas abrangem a maioria das áreas produtivas para a criação de gado e para a produção de alimentos. Sendo assim, a realidade vivida pela comunidade é de forte pressão pela grilagem, com a perda de grande parte das áreas produtivas, dado que boa parte dessas terras estão sob o domínio de fazendeiros. O impacto da questão fundiária é muito negativo para a comunidade do Engenho II e para a sustentabilidade na região, pois gera problemas secundários e em cadeia, como a compactação do solo devido ao gado no local da roça, que é uma questão causada pela falta de espaço para separar as criações das roças, dificultando a produção de alimentos (Ungarelli, 2009).

Francisco Maia (2014) evidencia essa problemática, afirmando que a grilagem das terras Kalunga afetou todo o Sítio Histórico, contribuiu para a queda da produção agrícola dos

---

<sup>21</sup> Grilagem de terras é um crime que consiste em invadir e tomar posse de terras públicas ou de terceiros de forma ilegal. O termo "grilagem" tem origem em uma prática antiga utilizada para forjar documentos de posse de terras. O método consistia em armazenar os papéis falsificados em uma caixa com grilos, permitindo que a ação dos insetos e o acúmulo de resíduos conferissem ao material uma aparência envelhecida e, assim, mais convincente como se fosse autêntico.

moradores que dependiam dessas áreas para sua subsistência. Explica que a grilagem gerou opressão de diversos lavradores, especialmente aqueles que cultivavam as terras mais férteis e mais ricas de recursos hídricos. Muitos foram ameaçados de morte caso não desocupassem suas propriedades dentro de um prazo estipulado. Um dos relatos coletados por Maia evidencia essa situação a partir da fala de um morador:

Se nós não saíssemos, ele ia soltar o gado para destruir toda a nossa roça. E, de fato, o pouco arroz que ainda restava foi completamente devastado. Ele mandou seu vaqueiro retirar Jacinto à força, mas um trabalhador percebeu e avisou Jacinto, que foi obrigado a vender parte do gado e buscar outro lugar para sobreviver (Maia, 2014).

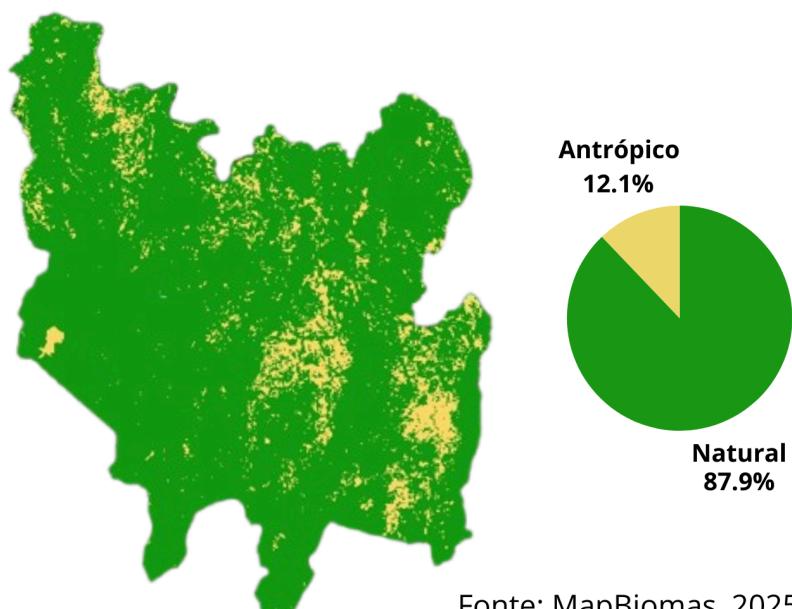
Assim, as famílias da comunidade Kalunga Engenho II se veem impedidas de utilizar plenamente a terra para cultivo como seus antepassados, pois os supostos proprietários impõem restrições ao plantio. Conforme relata um morador: "O costume de plantar nossas raízes foi proibido. Só podemos cultivar o que cresce e colhe em um ano, para que não tenhamos direitos sobre a terra, sendo que ela é nossa" (Maia, 2014).

Segundo Ungarelli (2009), a redução de espaço compromete a sustentabilidade do tradicional manejo agrícola da roça de toco Kalunga, método que tem alimentado a comunidade Kalunga por mais de dois séculos, utilizando de pequenas áreas agrícolas e empregando uma rotatividade que intercala a produção da roça com o cerrado. A sabedoria na escolha dos locais para o desmatamento da roça é essencial para garantir a alta produtividade e a rápida regeneração do cerrado. O local onde a roça foi cultivada rapidamente se transforma em capoeira novamente, permitindo que o cerrado se regenere a partir das raízes que permanecem no solo. Assim, o amplo espaço para o manejo agrícola corrobora para a manutenção do estilo de vida da comunidade, bem como da preservação ambiental da região.

Apesar das adversidades, a habitação dos Kalunga na região permitiu que boa parte do cerrado fosse preservado (Mapa 7). Nesse sentido, estudo do Mapa de Conflitos (2023), uma iniciativa de pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) aponta que a preservação está ligada às práticas tradicionais sustentáveis da comunidade, que estão asseguradas pelo regimento interno da Associação Quilombo Kalunga (AQK), aprovado em 2019, proibindo o uso de máquinas para abrir roças com área superior a 2,5 hectares por família.

A preocupação com a preservação ambiental por parte da AQK tem raízes na ancestralidade do quilombo Kalunga, que tem a terra como uma base que garante seus direitos fundamentais, como o direito à moradia, à alimentação, à cultura e o fortalecimento de suas raízes africanas. Para o Kalunga, a relação com a terra é algo ancestral e por isso defendem a relação harmoniosa com a natureza, sendo pautada no cuidado<sup>22</sup>, como pode ser notado na figura abaixo. Ainda, o estudo do Mapa de Conflitos (2023) aponta que a maioria dos Kalunga pratica a agricultura de subsistência, tendo a sua renda ligada a venda de excedentes agrícolas e animais criados em suas áreas.

**Mapa 7 - Uso e Cobertura no território Kalunga em 2023**



## 5.2 Marcos Legais Kalunga

Os Kalunga foram pioneiros na luta pelo reconhecimento legal de seu território, tornando-se referência em todo o país. Como parte desse processo, foi fundada a Associação Quilombo Kalunga (AQK), uma entidade civil sem fins lucrativos, voltada para a defesa dos direitos da comunidade. Criada em 10 de outubro de 1999, a associação tem como principal objetivo representar e proteger o povo Kalunga dentro do sítio histórico e patrimônio cultural,

<sup>22</sup> AQK. Isso aqui é cerrado. Acesso em: 20 mar. 2025. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DGMMG6gTPJkO/>

garantindo a preservação de seu território contra qualquer ameaça. Atualmente, a AQK desempenha o papel de gerir a área e desenvolve diversas iniciativas para promover o bem-estar e o fortalecimento da comunidade.

Em 1983, após assumir o governo de Goiás, Iris Rezende Machado (1983-1986/1991-1994) nomeou Aldo Azevedo Soares, advogado e professor de Direito Agrário, para presidir o Instituto de Desenvolvimento Agrário (IDAGO). No ano seguinte, Azevedo Soares propôs ao governador o envio de um Projeto de Lei à Assembleia Legislativa para instituir a Discriminatória Administrativa. Aprovada e sancionada, a medida se tornou a Lei Nº 9.541, de 27 de setembro de 1984, permitindo a identificação e incorporação das terras devolutas do Estado de Goiás ao patrimônio do IDAGO. Nesse período, a antropóloga Mari de Nasaré Baiocchi, responsável posteriormente pelo projeto “Kalunga: povo da terra”, e o fotógrafo Luiz Elias, assessor da primeira-dama Maria Valadão, participaram da festa do Sucuri em Monte Alegre, onde tiveram o primeiro contato com os Kalunga. Com a crescente tensão em torno da posse da terra, o jovem quilombola Manoel Edeltrudes Moreira (Tico) buscou apoio em Goiânia. Acompanhado de Baiocchi e Elias, levou ao IDAGO o relato dos conflitos fundiários enfrentados pelos Kalunga de Monte Alegre de Goiás, apresentando a questão diretamente ao presidente da instituição (Quilombo Kalunga, s.d.).

Em canal de comunicação oficial, o Quilombo Kalunga (s.d.) informa que, em 1985, o presidente do IDAGO propôs a criação de uma Comissão Especial para promover a Discriminatória Administrativa da Serra da Contenda, uma área de aproximadamente 78.200 hectares em Monte Alegre de Goiás. Como resultado, foram arrecadadas duas glebas: Contenda I (22.000 hectares), destinada às famílias Kalunga, e Contenda II (2.041 hectares), titulada para posseiros locais. Para viabilizar essa regularização fundiária, foi promulgada a Lei nº 9.717/1985, permitindo a doação de imóveis rurais de até 100 hectares para lavradores sem terra, garantindo a posse apenas por direito hereditário. Posteriormente a lei foi revogada, mas a medida beneficiou tanto os Kalunga de Monte Alegre quanto posseiros em outras regiões do Estado (Quilombo Kalunga, s.d.).

Já em 1985, foi publicada a Lei nº 9.904, que doava para uso da comunidade “Calunga”, no Município de Monte Alegre de Goiás, a área de 14.207.00,00 do Loteamento Serra da Contenda. A lei foi uma iniciativa da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás. No entanto, pode-se dizer que o marco legal mais relevante para o reconhecimento dos direitos

territoriais Kalunga foi em 1991, durante o governo estadual de Iris Rezende, quando parte do território foi qualificado como sítio histórico e patrimônio cultural em Goiás pela Lei Estadual n.º 11.409/1991 e teve a área do sítio delimitada pela Lei Complementar n.º 19/1996 do Estado de Goiás, que prevê a exclusividade da propriedade das terras, bem como a desapropriação e a titulação em favor da comunidade (Lima, 2013).

Esse processo teve como base os estudos e construção do mapa da região dos Kalunga feito pela equipe do projeto Kalunga Povo da Terra, vinculado à Universidade Federal de Goiás (UFG) e adotado pelo extinto IDAGO, que sancionou o direito a primeira titulação de terras aos Kalunga, como parte dos requisitos para a implementação da Lei 11.409 (Lima, 2013). Já em 2010, durante o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o território Kalunga foi declarado área de interesse pela Presidência da República, o que intensificou os procedimentos de desapropriação dos imóveis rurais localizados em sua área de abrangência.

No ano 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a comunidade Kalunga foi reconhecida pela Fundação Cultural Palmares por meio da Portaria Interna n.º 40, que emitiu o título de reconhecimento n.º 004 à comunidade. Contudo, em 2003, após a publicação do Decreto 4887/2003, a Fundação Cultural Palmares deixou de ter a prerrogativa de reconhecer e titular terras quilombolas, ficando a cargo do Incra essa competência. Em 2004, o Incra iniciou o processo de titulação das terras Kalunga, e nesse mesmo ano o presidente Luiz Inácio Lula da Silva visitou a comunidade para anunciar uma série de ações da política nacional a partir do programa “Ação Kalunga”, com medidas que seriam implementadas na região (Figura 4). A visita de Lula foi um importante marco político para a comunidade, representando um maior compromisso do governo com as reivindicações quilombolas.

**Figura 4 - Visita do presidente Lula ao território Kalunga em 2004**



**Fonte:** Marcello Casal Jr/2004.<sup>23</sup>

Apesar do início do processo de titulação definitiva da comunidade ter se iniciado em 2004, o processo correu lentamente e apenas em 2009 a Casa Civil publicou o Decreto de 20 de novembro de 2009, que declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis abrangidos pelo “Território Quilombola Kalunga”, situado nos Municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás, Estado de Goiás, a fim de iniciar os procedimentos de desapropriação da região. O Ministério Público Federal passou a acompanhar o processo de regularização fundiária, trabalhando para garantir que os direitos da comunidade fossem respeitados e que as etapas do procedimento seguissem os princípios legais.

Em 2011 o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) reconheceu a legalidade do título de posse territorial do quilombo Kalunga. O título foi questionado em 2000 por meio de uma Suscitação de Dúvida apresentada pelo Cartório de Registro de Imóveis de Monte Alegre de Goiás. Esclarecida a situação, a Fundação Cultural Palmares emitiu nota<sup>24</sup> se comprometendo a apresentar os documentos necessários à comprovação do direito de

<sup>23</sup> Acervo Agência Brasil. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/galeria/2004-03-12/12-de-marco-de-2004>. Acesso em: 27 dez. 2023.

<sup>24</sup> Reportagem “TJGO reconhece legalidade de posse territorial do quilombo Kalunga”. Acesso em: 10 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/assuntos/noticias/tjgo-reconhece-legalidade-de-posse-territorial-do-quilombo-kalunga>

propriedade kalunga ao TJGO (Tabela 6), e em dar continuidade ao processo de modo que a certificação definitiva do Quilombo Kalunga acontecesse brevemente.

**Tabela 6 - Normativos sobre o território e comunidade Kalunga**

Normativo	Teor
<b>Lei Estadual nº 9.904/1985 (Goiás)</b>	Autorizou a doação de uma área de 14.207,00 hectares do Loteamento Serra da Contenda, no município de Monte Alegre de Goiás, para uso da comunidade “Calunga”. A legislação estabelece que a área não pode ser alienada e deve ser utilizada exclusivamente pelos integrantes do agrupamento “Calunga”.
<b>Lei Estadual nº 11.409/1991(Goiás)</b>	Qualificou parte do território Kalunga como sítio histórico e patrimônio cultural em Goiás.
<b>Lei Complementar nº 19/1996 (Goiás)</b>	Delimitou a área do sítio e previu a exclusividade da propriedade das terras, desapropriação e titulação em favor da comunidade.
<b>Portaria Interna nº 40/2000 (Fundação Cultural Palmares)</b>	Reconheceu oficialmente a comunidade Kalunga, emitindo o título de reconhecimento nº 004.
<b>Decreto Federal de 20 de novembro de 2009</b>	Declarou de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais dentro do Território Quilombola Kalunga.
<b>Reconhecimento do TJGO (2011)</b>	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás reconheceu a legalidade do título de posse territorial do Quilombo Kalunga.
<b>Ação Civil Pública (ACP) do MPF/GO (2012)</b>	Solicitou a suspensão de requerimentos de pesquisa e lavra mineral no território Kalunga sem consulta prévia à comunidade.

**Fonte:** Elaboração própria, com dados do LeisEstaduais/ 2025.

Assim, em julho de 2012, o Ministério Público Federal em Goiás (MPF/GO) ajuizou uma Ação Civil Pública (ACP), com pedido de liminar, para que o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e a União suspendeu o trâmite de requerimentos de pesquisa ou lavra mineral em território Kalunga, bem como a suspensão, as concessões, autorizações, licenças ou permissões já concedidas sem a consulta prévia da comunidade. No entanto, até o ano de 2014, já no primeiro mandato do governo da presidente Dilma Rousseff, não havia sido realizada nenhuma desapropriação dos “fazendeiros ilegais” naquele Sítio. Como explica

Almeida, os aspectos jurídicos e as ações políticas não bastam para definirem uma territorialidade.

Ainda, vale ressaltar que, em 2021, o território Kalunga foi reconhecido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) como o primeiro TICCA (Territórios e Áreas Conservadas por Comunidades Indígenas e Locais) do Brasil<sup>25</sup>. O título é concedido a territórios comunitários e tradicionais que mantêm uma profunda conexão com seu território, possuem processos internos de gestão e governança consolidados e demonstram resultados positivos tanto na conservação da natureza quanto no bem-estar de sua população. O reconhecimento como TICCA reforça a importância do povo Kalunga na preservação da biodiversidade do Cerrado e contribui para a proteção do território contra ameaças externas, garantindo maior respaldo internacional à conservação da área (Tabela 7).

**Tabela 7 - Marcos institucionais da comunidade Kalunga**

Data	Acontecimento
<b>1983-1998</b>	Início do projeto Kalunga Povo da Terra.
<b>1999</b>	Criação da Associação Quilombo Kalunga.
<b>2004</b>	Inclusão no Programa Brasil Quilombola.
<b>2021</b>	Reconhecimento como TICCA.

**Fonte:** Elaboração própria/2025.

<sup>25</sup> Reportagem “Quilombo Kalunga é reconhecido pela ONU como primeiro território no Brasil conservado pela comunidade”. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2021/02/11/quilombo-kalunga-e-reconhecido-pela-onu-como-primeiro-territorio-no-brasil-conservado-pela-comunidade.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2025.

### 5.3 Dificuldade na Titulação e Avanços Recentes

Resgatar a história de um povo, especialmente quando se trata de comunidades quilombolas, contribui para o reconhecimento de sua importância e proteção pelo Estado. A recuperação histórica auxilia para o fortalecimento da identidade coletiva e reafirma os laços culturais com o espaço geográfico. Já no contexto jurídico, a comprovação da trajetória histórica de uma comunidade quilombola muitas vezes se torna um elemento para a regularização fundiária, uma vez que demonstra que a ocupação dessas terras antecede a formalização pelo Estado. O processo de resgate atribui um valor significativo ao território e à identidade local, funcionando como uma espécie de documento que comprova sua legitimidade. Isso se torna ainda mais importante quando se considera que em muitos casos as comunidades ocupam regiões classificadas como terras devolutas, o que as torna vulneráveis a disputas fundiárias e processos de grilagem (Maia, 2014).

No caso Kalunga, um dos principais entraves no processo de regularização fundiária e titulação das terras refere-se à identificação dos legítimos proprietários dos imóveis. Segundo relatos do líder comunitário Kalunga, Sr. Sirilo, coletados pelo pesquisador João Francisco Maia (2014), essa dificuldade se deve ao fato de que, conforme informações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), há terrenos na região que possuem até doze proprietários registrados, o que gera impasses na avaliação e indenização das áreas destinadas à titulação quilombola. Para superar esses desafios, faz-se necessária a atuação conjunta do Incra e da Unidade da Federação, por meio do levantamento da cadeia dominial, a fim de determinar a posse legítima das terras.

Outro fator apontado pelo líder comunitário foi a inatividade do Fórum de Cavalcante (GO), decorrente de irregularidades documentais relacionadas à posse e registro de terras, evidenciadas recentemente. Ele explica que as terras mais férteis e próximas à comunidade Engenho II, essenciais para a subsistência agrícola dos Kalunga, ao longo dos anos foram sendo apropriadas por fazendeiros que não apenas ocuparam essas áreas de forma irregular, mas também oprimem os quilombolas, dificultando ainda mais o acesso e a permanência da comunidade em seu território tradicional.

A pressão sobre os Kalungas, especialmente em relação à posse de suas terras, intensificou-se com a inauguração de Brasília e a expansão da malha rodoviária na região. Nesse contexto, emergem narrativas locais sobre processos de expropriação, como a história

de Maria Preta, coletada pela pesquisadora Rosiene Francisco dos Santos (2019), uma antiga moradora que teria sido enganada por um homem que, sob o pretexto de proteger suas terras contra grileiros, apropriou-se ilegalmente da área, oferecendo-lhe em troca um cavalo e um tecido. Além desse relato, outras memórias coletivas mencionam episódios de coerção, violência e negociações desvantajosas, como terras trocadas por itens de baixo valor.

Santos (2019) destaca que a ocupação territorial dos Kalungas não foi impactada apenas pela construção de estradas, mas também pela intensificação da compra e venda – legal e ilegal – de terras dentro da comunidade. O crescimento acelerado da região Centro-Oeste e a ocupação irregular, muitas vezes sem documentação formal, contribuíram para a prática da grilagem.

Ainda, o relato de duas lideranças quilombolas apontam que, no estudo conduzido pela professora Baiocchi, que deu origem ao livro “Kalunga; povo da terra”, a região do rio Capivara abaixo inicialmente excluía cerca de 44 famílias do Engenho II e 42 do Vão de Almas. Essas famílias só foram reconhecidas como integrantes do Sítio Quilombo Kalunga após a reivindicação das lideranças comunitárias e a realização de um estudo complementar em parceria com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a Fundação Cultural Palmares (Santos, 2019).

Em 2018, enquanto o presidente Michel Temer estava no poder, após o impeachment de Dilma Rousseff, o procurador do Estado de Goiás, Luiz César Kimura, entregou a escritura de Concessão de Direito de Uso de 75,2 mil hectares para a Associação Quilombo Kalunga (AQK). A escritura compreendia: 3.682,5639 hectares da Gleba Devoluta Moleque, 57.343,4438 hectares da Gleba Vão das Almas e 14.207,0000 hectares da Reserva Biológica (Rebio) Serra da Contenda I (Mapa de Conflitos, 2023). No entanto, apenas uma parcela do território Kalunga está regularizado. Em 2021, o Incra emitiu uma nota informando<sup>26</sup> que, dos 261.999 hectares do território Kalunga, aproximadamente 75,2 mil hectares estão sob gestão, para fins de regularização fundiária, do governo do Estado de Goiás, por se tratarem de áreas públicas estaduais. Já pelo Incra foram titulados aproximadamente 22,5 mil hectares em imóveis, o que corresponde a 9% do território. Em janeiro de 2023 a Associação Quilombola

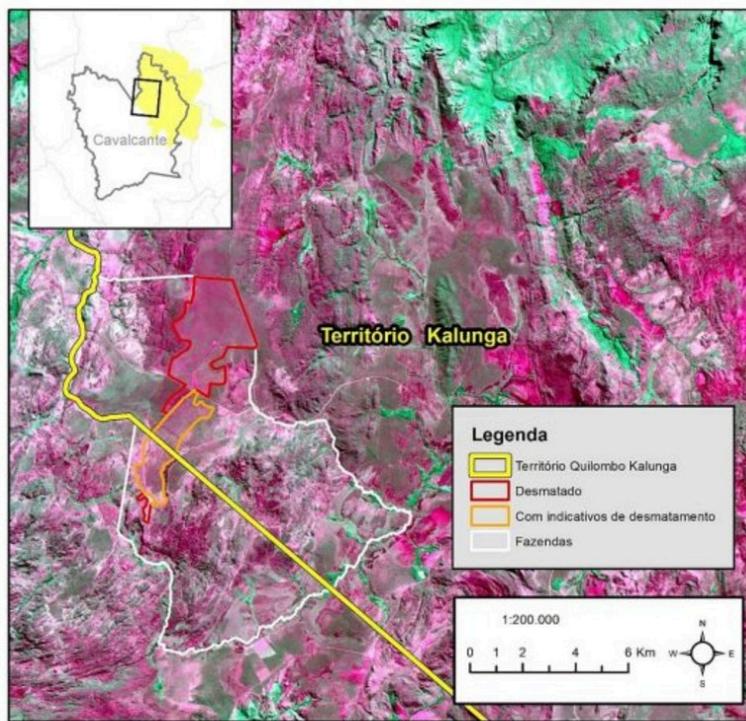
---

<sup>26</sup> Reportagem “Quilombo Kalunga é reconhecido pela ONU como primeiro território no Brasil conservado pela comunidade”. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2021/02/11/quilombo-kalunga-e-reconhecido-pela-onu-como-primeiro-territorio-no-brasil-conservado-pela-comunidade.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2023.

Kalunga (AQK) tinha a posse de cerca da metade do Sítio Histórico, mas apenas 13% estavam titulados em nome da entidade.

Em 8 de junho de 2020, o Ministério Público Federal (MPF) abriu uma Notícia de Fato (NF) para investigar o desmatamento irregular de aproximadamente dois mil hectares no Sítio Histórico do Patrimônio Cultural Kalunga, localizado em Cavalcante. A apuração teve início após uma operação realizada em 4 de junho pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Goiás (Semad) e pela Delegacia Estadual de Repressão a Crimes Contra o Meio Ambiente (Dema), que identificaram a infração ambiental. A denúncia partiu de moradores da comunidade Kalunga e, após a divulgação oficial das informações sobre o desmatamento, o caso ganhou ampla visibilidade nos principais meios de comunicação do país. Segundo a Semad, entre dezembro de 2019 e junho de 2020, quase mil hectares já haviam sido destruídos ilegalmente, sendo que, nos 15 dias anteriores à operação, mais de 500 hectares foram devastados em uma fazenda da região, nas proximidades do complexo de cachoeiras do Rio Prata. As áreas degradadas pertenciam à Fazenda Alagoas, uma propriedade particular que avançou sobre o território Kalunga e se localiza perto da nascente do Rio da Prata, fonte essencial de abastecimento para a comunidade. Além disso, o desmatamento comprometeu parte da Área de Proteção Ambiental (APA) de Pouso Alto (Mapa de Conflitos, 2023).

### Mapa 7 - Incidência de desmatamento dentro do território Kalunga



**Fonte:** Instituto Humanitas Unisinos com imagem capturada pelo Instituto Cerrados/2020.

Embora a fazenda estivesse localizada dentro do Sítio Histórico Kalunga, ainda era uma propriedade privada na época do ocorrido, uma vez que não havia sido desapropriada pelo Incra. No entanto, conforme informado pela Semad<sup>27</sup>, não existia qualquer licença autorizando o desmatamento. A destruição da vegetação foi realizada com o uso de tratores e correntões, além da apreensão de 300 toneladas de calcário, um insumo agrícola utilizado para o manejo do solo. Diante desses fatos, o Ministério Público Federal (MPF) solicitou à Polícia Federal (PF) a abertura de uma investigação para reunir provas do crime ambiental, incluindo a análise da área degradada e a realização de entrevistas com os proprietários e arrendatários da fazenda.

Assim, em 2023 o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou uma ação civil pública determinando a elaboração e execução do plano de fiscalização do Território Quilombola

<sup>27</sup> Reportagem “MPF apura desmatamento ilegal em território quilombola no município de Cavalcante (GO)”. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/mpf-apura-desmatamento-ilegal-em-territorio-quilombola-no-municipio-de-cavalcante-go>. Acesso em: 27 nov. 2023.

Kalunga, com o objetivo de impedir novas invasões e conflitos entre grileiros e quilombolas. Contudo, em 2025 a decisão ainda não havia sido cumprida, resultando em recorrentes disputas territoriais, colocando em risco a segurança e a estabilidade da população Kalunga. Nesse sentido, em fevereiro de 2025 a Justiça Federal determinou o prazo de 60 dias para que a União, o estado de Goiás, o Incra e a Fundação Cultural Palmares comprovem o cumprimento da decisão que determinou a elaboração e a execução do plano conjunto de fiscalização<sup>28</sup>.

Até 2023, o último título fundiário havia sido concedido à comunidade em 2018 (Mapa de Conflitos, 2023). No entanto, no ano de 2024 houve avanços em relação à titulação de terras Kalunga. As iniciativas para a regularização do Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga foram retomadas com a emissão de posse de uma área quilombola pela Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em abril de 2024, beneficiando entre 30 e 40 famílias quilombolas com a emissão de posse das terras da antiga Fazenda Nova Aurora.

Um dos principais desafios apontados pelos representantes quilombolas, incluindo a Comissão Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), é a omissão do governo estadual no processo. Segundo a advogada Vercilene Dias, parte do território Kalunga ainda não foi regularizado porque consiste em terras devolutas do estado de Goiás, cuja responsabilidade pela regularização recai sobre o Executivo estadual. No entanto, de acordo com a advogada, o governo goiano tem negligenciado esse compromisso, resultando na paralisação do processo de titulação<sup>29</sup>. Em resposta, o governo de Goiás afirmou, por meio de nota oficial, que tem seguido os trâmites legais para avançar com a titulação das terras devolutas. Conforme informado, em julho de 2018, o governo estadual firmou com a Associação Quilombola Kalunga uma escritura pública de cessão gratuita e transferência de direitos de posse de três áreas: Gleba Moleque, Gleba Vão das Almas e Fazenda Serra da Contenda. No entanto, apesar dessas medidas, o governo estadual não

---

<sup>28</sup> Reportagem “A pedido do MPF, Justiça determina elaboração e execução de plano de fiscalização do Território Quilombola Kalunga”. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/a-pedido-do-mpf-justica-determina-elaboracao-e-execucao-de-plano-de-fiscalizacao-do-territorio-quilombola-kalunga>. Acesso em: 09 fev. 2025.

<sup>29</sup> Reportagem “Após anos de retrocessos, regularização de terras é retomada no território Kalunga”. Disponível em: <https://www.brasildefatodf.com.br/2024/05/06/apos-anos-de-retrocessos-regularizacao-de-terrass-e-retomada-no-territorio-kalunga>. Acesso em: 20 jan. 2025

apresentou prazos concretos para a conclusão do processo, o que mantém a incerteza sobre a efetivação plena da regularização fundiária do território Kalunga.

No mesmo ano, em outubro de 2024, o Incra realizou a execução de mandados de imissão de posse em diversos imóveis localizados no território Kalunga, resultando na reintegração de aproximadamente 10 mil hectares. Dentre as propriedades retomadas, destacam-se as fazendas Muleque, Fonte das Águas e Panorama, que foram reincorporadas à comunidade por meio de uma atuação conjunta entre o Incra, a Procuradoria Federal Especializada (PFE) e a Procuradoria Regional Federal da 1ª Região (PRF-1). As áreas recuperadas beneficiam cerca de 400 famílias que ainda não possuíam um lote para moradia e cultivo. No primeiro bimestre de 2025, o processo de titulação do território Kalunga avançou com a oficialização da posse da Fazenda Pacolumnin, uma área de 3.220,5507 hectares, em favor da comunidade Kalunga.

A chefe da Divisão Quilombola do Incra no Distrito Federal e Entorno, Maria Celina, apontou a centralidade do território para a comunidade quilombola, enfatizando que a retomada das áreas dentro do Kalunga possibilita o aproveitamento de recursos naturais, como matas e cachoeiras, para o turismo sustentável, aliando geração de renda à preservação ambiental. Já a superintendente regional do Incra/DF, Claudia Farinha, destacou que essa iniciativa representa um grande avanço na regularização fundiária do território, ressaltando a necessidade de continuidade das políticas públicas voltadas à garantia dos direitos das comunidades quilombolas<sup>30</sup>.

De acordo com Carlos Pereira, presidente da Associação do Território Kalunga, as imissões na posse promovidas pelo Incra em 2024 vão além da segurança fundiária, representando também um marco essencial para a consolidação da autonomia da comunidade. Pereira ressalta que esse processo inaugura uma nova fase, na qual mais de 400 famílias aguardam a oportunidade de estabelecer suas vidas comunitárias em um ambiente livre de opressão. Além do impacto social, a regularização fundiária também desempenha um papel crucial na preservação ambiental. Conforme destaca Pereira em reportagem<sup>31</sup>, enquanto o

<sup>30</sup> Reportagem “Área de 10 mil hectares é retomada pelo Incra no território quilombola Kalunga (GO)”. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/area-de-10-mil-hectares-e-retomada-pelo-incra-no-territorio-quilombola-kalunga-go>. Acesso em: 20 jan. 2025.

<sup>31</sup> Reportagem “Após anos de retrocessos, regularização de terras é retomada no território Kalunga”. Disponível em: <https://www.brasildefatodf.com.br/2024/05/06/apos-anos-de-retrocessos-regularizacao-de-terras-e-retomada-no-territorio-kalunga>. Acesso em: 20 jan. 2025.

estado de Goiás conta com apenas 20% do Cerrado preservado, o território Kalunga mantém uma taxa de conservação de 80%. Assim, a regularização das terras quilombolas não apenas assegura os direitos das populações, mas também constitui um instrumento fundamental para a proteção ambiental.

Com a crescente proximidade do centro urbano e o aumento da presença de visitantes, pesquisadores, imprensa e aventureiros, a Comunidade Kalunga do Engenho II passou por diversas transformações. Entretanto, apesar dessas mudanças, a comunidade mantém resistência à completa assimilação pela lógica capitalista globalizada. A modernização é incorporada de forma seletiva, sem a ruptura com tradições ancestrais. Um exemplo disso é a permanência do fogão a lenha nas residências de muitos moradores, tanto entre os mais experientes quanto entre alguns jovens (Santos, 2019).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que aconteceu com os quilombos após 1888, com o fim da escravidão? Essa é uma pergunta levantada por Flávio Gomes (2015) e que leva ao questionamento a respeito da reparação oferecida aos ex-escravizados e seus descendentes, que sofreram diversas opressões e abusos, e se viram sistematicamente impedidos de deter terras, em função de uma política fundiária racista, que privilegia alguns grupos. Com a abolição, não havia mais fugitivos, no entanto, os quilombos continuaram a se reproduzir e nunca desapareceram de fato. Com a ausência de políticas de reparação e a perpetuação de opressões históricas, nas décadas seguintes à abolição a movimentação de famílias negras e quilombolas contribuiu para o surgimento de diversas comunidades negras rurais, existentes ainda hoje (Gomes, 2015).

Assim, como discutido anteriormente, a política fundiária tem o potencial de atuar como uma ferramenta de política social, corrigindo essas desigualdades históricas, promovendo o uso sustentável da terra, assegurando segurança para comunidades tradicionais, garantindo a continuidade de práticas culturais tradicionais; e fortalecendo os vínculos entre Estado e população (Tom, 2024). Sua ausência, portanto, representa uma reprodução da lógica racista e uma violação aos direitos das comunidades quilombolas, isso porque para uma reparação justa, é essencial garantir a regularização plena das terras desses grupos. A terra para os povos quilombolas ultrapassa a lógica mercantil e econômica, ela significa também um espaço de reprodução de costumes, garantia de dignidade e existência.

A regularização fundiária articula as dimensões de reconhecimento e redistribuição, destacando a relação entre terra, território e territorialidade. Assim, a titulação contribui não apenas para a resolução de conflitos fundiários, mas também para a preservação e desenvolvimento das comunidades. No caso do povo Kalunga, como explica Vercilene Dias (2019), a terra está intrinsecamente ligada à construção social e identitária, particular da comunidade. O território é, então, uma característica central para a construção da identidade étnica. Para o povo quilombola, a terra se transforma em um conjunto de elementos materiais e imateriais da vida das pessoas (Dias, 2019).

Fica cada vez mais evidente a necessidade da titulação e garantia do pleno direito às terras quilombolas pelas comunidades, como algo essencial para a sobrevivência das mesmas. No entanto, esse ainda é um desafio que enfrenta diversos obstáculos. O Censo do IBGE

(2022) revelou que muitas localidades quilombolas estão fora dos territórios oficialmente delimitados, incluindo áreas urbanas. Foram identificadas que 93,2% das localidades correspondem a agrupamentos não definidos em setores censitários. Esse dado aponta que há mais localidades quilombolas identificadas do que territórios oficialmente reconhecidos, e confirma a falta de titulação. O IBGE mostra que a maior parte da população quilombola vive fora de suas terras tradicionais, muitas vezes devido a conflitos agrários e à ausência de reconhecimento formal. Menos de 15% residem em áreas oficialmente delimitadas, enquanto cerca de 70% dos territórios estão ainda em fase de delimitação, dificultando o acesso a direitos e à segurança territorial. Além da falta de titulação, a insegurança fundiária gera um efeito cascata, como a ocupação ilegal dos territórios.

No caso da comunidade Kalunga, referência na luta pelo reconhecimento legal de seu território, o Movimento Por La Tierra (2017) relata que a ocupação ilegal se intensificou na metade do século XX, e moradores da comunidade contam que os invasores inicialmente pediam permissão para caçar e pescar e, aos poucos, cercavam as terras e reivindicavam a posse. Daniella Ungarelli (2009) aponta que as áreas griladas abrangiam as regiões mais produtivas, impactando negativamente a população quilombola. Francisco Maia (2014) reforça que a grilagem afetou todo o Sítio Histórico Kalunga, reduzindo a produção agrícola e o acesso à subsistência, especialmente nas áreas férteis. A redução de espaço compromete não apenas a qualidade de vida da população, mas também o tradicional manejo agrícola da roça de toco, prática ancestral dos Kalunga que combina cultivo rotativo com preservação ambiental. A grilagem além do impacto social, também gera um impacto ambiental à região.

Apesar da urgência das comunidades quilombolas, que enfrentam pressões e conflitos com fazendeiros e invasores, a morosidade do processo é uma característica da regularização fundiária desses territórios. Segundo dados da organização Terra de Direitos (2024), mantido o ritmo atual das titulações feitas em âmbito federal, a titulação integral dos territórios quilombolas no Brasil só seria concluída no ano de 4732.

Entre os elementos que comprometem a regularização fundiária das comunidades está o déficit estrutural do Incra, que tem uma necessidade urgente de reforçar os quadros do órgão. Contudo, o Incra enfrenta desafios antigos, resultados de um processo histórico de desmobilização institucional, agravado por setores ligados ao agronegócio. É comum que os órgãos responsáveis pela efetivação das políticas fundiárias, como o Incra e a Fundação Cultural Palmares, estejam envolvidos em disputas políticas, que dificultam o andamento dos

trabalhos, pois isso gera restrições orçamentárias e mudanças nas atribuições de cada órgão. Isso pode ser exemplificado pela instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Funai e do Incra, na Câmara dos Deputados, em 2015. Para Dalla Costa (2019), a CPI se insere em um contexto político de intensificação das tensões em torno da redistribuição de terras, agravadas a partir do impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 e da posterior eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Outro exemplo de ataque aos direitos quilombolas foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239/2004 no Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse cenário de disputas políticas, retrocessos e fragilidade da política fundiária, o resgate da memória ancestral das comunidades é essencial, e complementarmente funciona como prova de legitimidade, demonstrando a ocupação tradicional dos territórios, especialmente em regiões classificadas como terras devolutas, vulneráveis à grilagem (Maia, 2014). Assim, o resgate da memória contribui para a segurança fundiária, e a segurança fundiária representa a efetivação de um direito fundamental para as comunidades quilombolas, a terra, garantindo a sua existência e autonomia.

## 7. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Bolsonaro defende mineração e agropecuária em terras indígenas. 2019. Disponível em:  
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-04/bolsonaro-defende-mineracao-e-agropecuaria-em-terras-indigenas>. Acesso em: 28 set. 2024.

AGÊNCIA SENADO. Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios. 2020. Disponível em:  
<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezo-u-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 12 set. 2024.

ANDRADE, Daniela. Neoliberal extractivism: Brazil in the twenty-first century. *The Journal of Peasant Studies*, 49, pp. 793 - 816, 2022.

ANJOS. Rafael. Projeto mapeamento dos remanescentes de quilombos no Brasil - sistematização dos dados e mapeamento. Fundação Cultural Palmares – Minc. Brasília, 1997.

ANJOS, Rafael. Relatório Técnico: Ação Kalunga - Laudo Da Organização Territorial. Periódico Eletrônica: Geobaobás, v.1, n.1, 2017. BAIOCCHI, M. de N. Kalunga: povo da terra. Goiânia: UFG, 1999.

BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Albino (org.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

BARBOSA, Marília Petraglia; BRAGA, Luiza Amara Maciel; RODRIGUES, Cristiana Tristão. Programa Brasil Quilombola: Análise do processo de implementação. *Revista Espacios*, Vol. 37. 2016.

BENEDETTI, Adriane Cristina. A atuação de governos estaduais na titulação de territórios quilombolas sob o prisma dos instrumentos de ação pública. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 31 n. 2, 2023.

BENEDETTI, Adriane Cristina. Entre avanços e bloqueios: uma análise da política de titulação de territórios quilombolas. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 29 n. 3, 2021.

BRANDÃO, André Augusto; DA DALT, Salete; SOUZA, Sidimara Cristina de. Comunidades quilombolas e o Programa Nacional de Habitação Rural. Novos Cadernos NAEA, [S.l.], v. 21, n. 1, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto no 3.912, de 10 de setembro de 2001. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL. Decreto no 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Uma história do povo Kalunga. Brasília: SEF/MEC, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3239/2004. Relator: Ministro Cesar Peluso. Brasília, 25 jun. 2004.

CARDOSO, Luiz Guilherme Luz; BOSCO, Maria Goretti Dal. “Mercadoria, propriedade ou direito: qual a natureza jurídica da terra no Brasil?” Revista de Gestão Social e Ambiental (2023). <https://doi.org/10.24857/rgsa.v17n6-028> .

COSTA, Emília Viotti da. Da monarquia à república: momentos decisivos – 6.ed. – São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

COSTA, Vilmar Souza. A luta pelo território: histórias e memórias do povo Kalunga. 2013. 75 f., il. Monografia (Licenciatura em Educação do Campo)—Universidade de Brasília, Planaltina-DF: 2013.

DALLA COSTA, Julia Marques. O “agir temerário, fraudulento e tirânico”: a antropologia e os antropólogos segundo a CPI da Funai e do Incra (2015-2017). 2019. 154 f., il. Dissertação

(Mestrado em Antropologia Social)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

DALOSTO, Cássius Dunck. As políticas públicas e o problema da concretização dos direitos quilombolas no Brasil: o exemplo Kalunga. 2016. 196 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

DE SOUZA, José Gilberto. Limites do território. Agrária (São Paulo. Online), n. 10-11, p. 99-130, 2009.

DIAS, Vercilene Francisco. Terra versus território: uma análise jurídica dos conflitos agrários internos na comunidade quilombola Kalunga de Goiás. 2019.

FILHO, Aniceto Cantanhede; CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório... [et al.]. Incra e os desafios para regularização dos territórios quilombolas: algumas experiências. Brasília: MDA: Incra, 2006.

GOODE, W.; HATT, P. Métodos em pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Nacional, 1979.

GOMES, Flávio dos Santos. Mocambos e quilombos : uma história do campesinato negro no Brasil /Flávio dos Santos Gomes. — 1<sup>a</sup> ed.— São Paulo: Claro Enigma, 2015.

GUDYNAS, Eduardo. “Diez Tesis Urgentes Sobre el Nuevo Extractivismo: Contextos Y Demandas Bajo El Progresismo Sudamericano Actual.” In Extractivismo, Política Y Sociedad, edited by Jürgen Schuldt, Alberto Acosta, Alberto Barandiarán, Anthony Bebbington, and Mauricio Folchi, 187– 225. Quito: Centro Andino de Acción Popular –CAAP- Centro Latinoamericano de Ecología Social –CLAES, 2009.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Brasil: 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro, 2000.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2022. Quilombolas. Primeiros resultados do Universo. Rio de Janeiro, 2023b. Tabelas Estatísticas. Disponível em:

<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102016.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2025.

JEFFERYS, Margot. Social policy. Ageing and Society, v. 7, n. 2, p. 227–228, 1987.

KOLOCEK, M. Land Policy Meets Social Citizenship on a Global Level. , 77-118, 2017.

LIMA, Luana Nunes. A constituição de um território identitário pela garantia dos direitos fundiários: o sítio histórico e patrimônio cultural Kalunga. Uberlândia: Soc. & Nat., 2013.

LEITE, Ilka. Os Quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. NUER/UFSC, N° 7, 2000.

LEITE, Matheus de Mendonça Gonçalves et al. Raça e exclusão do acesso à terra: a luta do movimento quilombola para a regularização fundiária dos territórios quilombolas, InSURgênci: revista de direitos e movimentos sociais, v. 7, n. 2, p. 224–260, 2021.

MAIA, João Francisco. História e memória da comunidade Kalunga Engenho II. 2014. 71 f., il. Monografia (Licenciatura em Educação do Campo)—Universidade de Brasília, Planaltina-DF, 2014.

MAPA DE CONFLITOS. Quilombolas Kalunga lutam por direitos, reconhecimento de seu território tradicional, e contra invasões, grilagem e exploração sexual de crianças e jovens. Neepes/ENSP/Fiocruz, 2023. Disponível em:  
<https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflieto/go-comunidade-kalunga-quilombolas-ainda-em-busca-da-titulacao-plena-e-da-reconquista-de-suas-terras/>. Acesso em: 28 set. 2024.

MENEZES, Marcela; LEITE, Acácio Zuniga; SAUER, Sérgio; SANTOS, Anderlany Aragão dos. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. Estudos Sociedade e Agricultura, vol. 29, 2021.

MOURA, Clóvis. Rebeliões da Senzala: quilombos, insurreições, guerrilhas. São Paulo: Edições Zumbi, 1959.

PALMARES, Revista Fundação Cultural. Quilombos do Brasil. Nº 5, 2009.

PINA, Rute. Encurrallados pela grilagem. Agência Pública, 11 nov. 2021. Disponível em: <<https://apublica.org/2021/11/encurrallados-pela-grilagem/>>. Acesso em: 10 set. 2023.

POR LA TIERRA. Estudo de Caso: Comunidade Quilombola Kalunga. 2017. Disponível em: <https://porlatierra.org/casos/67>. Acesso em: 20 de jan. 2025.

PROJETO MAPBIOMAS. Mapeamento anual de cobertura e uso da terra no Brasil entre 1985 a 2022 – Coleção 8. Disponível em: [https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/12/FACT\\_MapBiomas\\_Quilombos\\_06.11.pdf](https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/12/FACT_MapBiomas_Quilombos_06.11.pdf). Acesso em: 6 fev. 2025.

PYL, Bianca; PENTEADO, Otávio. Direitos ameaçados: orçamento do Incra inviabiliza titulação de terras quilombolas. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2017.

QUILOMBO KALUNGA. Território. Disponível em: [https://quilombokalunga.org/press/?page\\_id=277](https://quilombokalunga.org/press/?page_id=277). Acesso em: 24 fev. 2025.

RAVENA, Monyse. Demarcação de terras indígenas e quilombolas estão em risco no Brasil. Recife: Brasil de Fato, 2019.

RICARDO, Fany (Org.). Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza. O desafio das sobreposições territoriais. São Paulo, Instituto Socioambiental, 2004.

RIOS, Flávia.; MIRANDA, Lara. Ethnic and racial violence and violations in the context of the Brazilian democratic crisis: a study of Black and Quilombola populations. *Ethnic and Racial Studies*, nº 47, 2024

SANTOS, Rosiene Francisco dos. Quilombo Kalunga Comunidade do Engenho II: limites e possibilidades para o turismo. 2019. 99 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Turismo)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA, Larissa Souza Lima da ; REIS, Luciana Araújo dos. Regularization of lands of the remaining quilombos communities and the memory of traditions, Seven Editora, 2023.

TERRA DE DIREITOS. Finalização da titulação de territórios quilombolas pode acontecer apenas no ano de 4732: haverá mundo? 2024. Disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/noticias/noticias/finalizacao-da-titulacao-de-territorios-quilombolas-pode-acontecer-apenas-no-ano-de-4732-havera-mundo/24013>. Acesso em: 6 fev. 2025.

TERRA DE DIREITOS. Marco temporal: mais uma ameaça às comunidades quilombolas. 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/artigos/marco-temporal-mais-uma-ameaca-as-comunidades-quilombolas/22600>. Acesso em: 6 fev. 2025.

TOM, Tom. Decades of land and agrarian reform in Zimbabwe: a review of transformative social policy lessons for other African countries. *The African Review*, publicado online antes da impressão, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/1821889x-bja10143>.

UNGARELLI, Daniella Buchmann. A comunidade quilombola kalunga do Engenho II: cultura, produção de alimentos e ecologia de saberes. 2009.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; FISHLOW, Albert. Agricultura e indústria no Brasil: inovação e competitividade. Brasília: Ipea, 2017. 305 p. ISBN 978-85-7811-294-3.

USP. Menosprezada pela história, herança banto é um pilar central da formação do Brasil. Jornal da USP. 1 fev. 2024. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/diversidade/menosprezada-pela-historia-heranca-banto-e-um-pilar-central-da-formacao-do-brasil/#:~:text=O%20termo%20%E2%80%9Cbanto%E2%80%9D%20designa%20de,bantu%20para%20designar%20%E2%80%9Cpessoas%E2%80%9D>>>. Acesso em: 12 set. 2024.