



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito
Curso de Doutorado em Direito, Estado e Constituição

Áurea Bezerra de Medeiros

**Direitos Humanos figurativos: a experiência do Rio Grande do Norte na demarcação
das terras quilombolas**

Brasília-DF - julho de 2025

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito
Curso de Doutorado em Direito, Estado e Constituição

Áurea Bezerra de Medeiros

Direitos Humanos figurativos: a experiência do Rio Grande do Norte na demarcação das
terras quilombolas

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial e obrigatório para a obtenção do título de Doutor em Direito no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, na área de concentração “Direito, Estado e Constituição”, linha de pesquisa “Democracia, Constitucionalismo, Memória e História”, sob a orientação do professor Drº. Menelick de Carvalho Netto (UnB).

Brasília-DF - julho de 2025

**Direitos Humanos figurativos: a experiência do Rio Grande do Norte na demarcação
das terras quilombolas**

Áurea Bezerra de Medeiros

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial e obrigatório para a obtenção do título de Doutora em Direito no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, na área de concentração “Democracia, Constitucionalismo, Memória e História”, linha de pesquisa “Constituição e Democracia”, sob a orientação do professor Drº. Menelick de Carvalho Netto (UnB).

Esta tese foi julgada adequada para obtenção do título de doutor em direito e aprovada, em sua forma final, no dia 16 de julho de 2025, pela seguinte banca examinadora:

BANCA EXAMINADORA

Profº. Drº. Menelick de Carvalho Netto
Orientador – Faculdade de Direito/Universidade de Brasília

Profº. Drº. Antônio Sergio Escrivão Filho
Examinador Interno – Faculdade de Direito/Universidade de Brasília

Profº. Drº. Alexandre Bernardino Costa
Examinador Interno – Faculdade de Direito/Universidade de Brasília

Profº. Drº. Fernando Nascimento dos Santos
Examinador Externo – Departamento de Direito/Instituto de Educação Superior de Brasília -
IESB

Profº. Drº. Eduardo Lemos Xavier
Examinador Externo – Departamento de Direito/Instituto de Educação Superior de Brasília -
IESB

Dedico esta tese à memória de minha mãe,
Corina Bezerra.

Seu amor incondicional, sua coragem serena e
sua ternura infinita seguem vivos em minha
lembrança e em cada passo que dou.

Mesmo em sua ausência física, sua presença me
guia e me fortalece todos os dias.

AGRADECIMENTOS

Ao longo da minha caminhada, aprendi que a luta por direitos, especialmente pelos direitos humanos, é marcada tanto por conquistas quanto por silenciamentos. Em muitos momentos, o direito que deveria garantir dignidade revela-se figurativo, distante da realidade de quem mais precisa. É nessa tensão entre promessa e ausência que esta trajetória se inscreve, feita de resistência, afeto e esperança.

A base desse direito que defendo, vivi primeiro no seio familiar. Meus pais, nordestinos corajosos, migraram para Brasília em busca de sonhos e dignidade. Ao lado dos meus nove irmãos, construímos nossas primeiras memórias em um barraco de madeira, onde a escassez nunca apagou o afeto nem a força coletiva. É nesse mesmo chão, onde nasci e ainda resido, que aprendi o valor da resistência cotidiana e da solidariedade que sustenta a luta por justiça. Em especial, agradeço aos meus irmãos Nalvinha, Adimaques, Aldo, Vicente, Alferina, Adriano, Aloisio e Alcântara, que sempre estiveram ao meu lado com apoio incondicional ao longo dessa caminhada, e ao meu pai, que sempre se alegrou com as minhas conquistas e, mesmo em silêncio, demonstrou orgulho em cada etapa superada.

Meu primeiro contato com a realidade quilombola nasceu das memórias contadas por minha mãe. Ao deixar sua terra natal, Caicó, ela também se despediu de uma grande amiga, Maria Filomena — carinhosamente chamada de Maria Preta. Foram tantas as histórias ouvidas ao longo da vida que decidi ir ao Nordeste para conhecê-la pessoalmente. Esse encontro despertou em mim o desejo de aprofundar o conhecimento sobre a história das comunidades quilombolas do Rio Grande do Norte, dando início a uma trajetória de escuta, estudo e compromisso que marca esta pesquisa.

Foi na Universidade de Brasília que encontrei o solo fértil para transformar vivência em conhecimento. E, nesse percurso, tive o privilégio de contar com a orientação de um professor dedicado, comprometido e, acima de tudo, profundamente humano. Ao professor Menelick de Carvalho Netto devo não apenas minha trajetória acadêmica na Universidade de Brasília, iniciada no mestrado em Direitos Humanos e agora no doutorado em Direito, mas também a confiança e o incentivo constantes que me sustentaram ao longo do caminho. Professor, receba minha mais sincera gratidão por tudo.

Agradeço também à amizade antiga e fiel de Islene, minha irmã de coração, companheira desde os tempos da faculdade de Direito. Sua presença constante, generosa e atenta foi essencial em muitos momentos. Sempre pronta a ler e reler meus apontamentos,

esteve ao meu lado nas reflexões sobre os direitos humanos, seja a partir da minha vivência na pesquisa com comunidades quilombolas, seja a partir da sua experiência com adolescentes em conflito com a lei. Nossa troca foi e continua sendo fonte de aprendizado e afeto.

À minha amiga Carlinha, agradeço por toda a parceria e generosidade ao longo desta jornada. Desde a época da faculdade, aprendi muito com seu olhar atento e seu compromisso com o conhecimento. Sempre disposta a ajudar, esteve ao meu lado na qualificação e, depois disso, seguiu presente, com paciência e dedicação, lendo e relendo meus escritos acadêmicos. Sua amizade e apoio foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

Ao meu amigo Fernando, carinhosamente chamado de “Excelência”, registro minha profunda admiração e gratidão. Nossa amizade teve início nos corredores acadêmicos do IESB, entre debates animados sobre o direito nos intervalos das aulas. Desde então, você se tornou um verdadeiro norte na minha trajetória de pesquisa. Tenho grande apreço pelo seu compromisso com a defesa da racialidade negra e pelo trabalho sério e sensível que desenvolve. A nossa amizade tem raízes firmes, plantadas no solo comum dos Direitos Humanos.

Ao professor Antônio Escrivão, minha sincera gratidão pela presteza e atenção com que sempre me acolheu. Sua contribuição foi essencial, tanto por meio dos artigos gentilmente compartilhados quanto pela disciplina ministrada durante a tese, que teve papel importante na consolidação das reflexões que orientam este trabalho. Seu compromisso com o ensino e com o pensamento crítico foi uma valiosa inspiração ao longo do percurso.

Ao professor Ulisses Terto, expresso minha gratidão por sua gentileza e presteza, que me marcaram desde nosso primeiro contato no IESB. Mais adiante, já como docente na Universidade Federal de Goiás, convidou-me a publicar um texto na *Atâtôt – Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos da UEG*, da qual era coordenador, gesto que representou um marco importante na consolidação do meu percurso como pesquisadora. Sua confiança e incentivo foram fundamentais para o fortalecimento da minha trajetória acadêmica.

Não posso deixar de agradecer ao professor José Geraldo de Sousa Junior, cuja presença marcante e acolhedora foi essencial em minha trajetória. Seja nas disciplinas de *O Direito Achado na Rua*, seja nos encontros nos corredores da Universidade de Brasília, sua gentileza, alegria e generosidade sempre me inspiraram. Minha trajetória acadêmica também tem um início importante em sua disciplina, onde aprendi que o direito pode e deve ser construído a partir das lutas e vivências dos sujeitos historicamente silenciados.

Ao professor e companheiro de caminhada Eduardo Xavier, agradeço pelo compartilhamento generoso de seus conhecimentos e pela profundidade teórica com que me

introduziu à teoria crítica, fonte constante de inspiração ao longo deste trabalho. Expresso aqui meu sincero reconhecimento, carinho e admiração.

Agradeço ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB) pelo aprendizado compartilhado ao longo desta caminhada, seja em sala de aula, eventos ou reuniões acadêmicas. Em especial, expresso minha gratidão às professoras e aos professores que marcaram minha trajetória com generosidade e compromisso: Rebecca Igreja, Cristiano Paixão e Alexandre Bernardino. Suas contribuições foram valiosas para a construção deste trabalho.

À Euzilene, Rosa Gloria e Teresa, minha profunda gratidão pelos inúmeros atendimentos, pela atenção e pelo cuidado que sempre demonstraram comigo ao longo desta jornada. Não posso deixar de registrar também meu agradecimento a todas as funcionárias e funcionários do PPGD/UnB, cujo trabalho diário e dedicação silenciosa contribuíram de forma essencial para que esta trajetória fosse possível.

Agradeço aos amigos da Comunidade Quilombola Macambira, no Rio Grande do Norte, com especial carinho a Vilmário e Ednalva, que me acolheram com generosidade desde o início da minha caminhada acadêmica. Foi ali que realizei a pesquisa do mestrado e, a partir dessa vivência, surgiu o desejo de aprofundar meus estudos no doutorado, voltando o olhar para as comunidades quilombolas do estado. Essa convivência foi decisiva para a construção do meu compromisso ético e político com o tema.

Agradeço ao André, cuja dedicação ao trabalho no Incra e sensibilidade para com a causa quilombola foram fundamentais ao longo desta pesquisa. Sempre disposto a me ouvir, acolheu com atenção minhas indagações e partilhou seus conhecimentos com generosidade. Seu apoio, em muitos momentos, fez a diferença e contribuiu significativamente para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço aos amigos que sempre estiveram ao meu lado, oferecendo apoio sincero durante todo o percurso dos estudos. Em cada pergunta sobre como estava a pesquisa, senti o cuidado e o incentivo que me ajudaram a seguir em frente. Elma, Leandra, Marli, Dani, Wilson, Wesley e Jean Sartief, sou profundamente grata pela amizade, pelas palavras de encorajamento e pela presença constante, mesmo nos momentos mais desafiadores.

Tenho um agradecimento especial aos meus sobrinhos, Bruna e Sofia, Luís Augusto e João Paulo, Leandro e Vinícius, Carolline e Juliane, Priscilla e Debora, Cecília e Maria Elisa. Cada um, à sua maneira, esteve presente ao longo dessa jornada, sempre perguntando sobre meus estudos, oferecendo palavras de incentivo e expressando carinho em cada gesto. O apoio de vocês foi uma fonte constante de motivação e alegria em meio aos desafios da pesquisa.

Agradeço com carinho aos meus alunos do IESB, cuja empolgação e interesse pelos meus estudos sempre me inspiraram a seguir em frente. A cada aula, encontrei incentivo e reconhecimento que fortaleceram meu compromisso com a docência e a pesquisa. Estendo meus agradecimentos à professora Any Ávila e ao professor Miguel Ivan, que demonstraram constante apreço pelo meu trabalho e cuja generosidade e apoio foram importantes ao longo desta caminhada.

Por fim, agradeço ao Pai Eterno, cuja presença e proteção foram fundamentais em cada etapa desta jornada. Sem Sua luz e misericórdia, não teria alcançado este momento. Agradeço também à Nossa Senhora Aparecida, a quem confiei minhas angústias e esperanças. Nas missas do Santuário, encontrei conforto, força e renovação da fé. Foi nesse espaço sagrado que entreguei meus anseios, certa de que sempre seria ouvida por Deus.

RESUMO

Esta tese realiza uma análise crítica dos processos de regularização fundiária de comunidades quilombolas no estado do Rio Grande do Norte, à luz da Teoria Crítica dos Direitos Humanos. A pesquisa parte do reconhecimento de que, embora o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) de 1988 tenha conferido às comunidades remanescentes de quilombos o direito à propriedade definitiva de suas terras tradicionalmente ocupadas, a efetivação desse direito permanece marcada por entraves estruturais e institucionais. O objetivo central do trabalho é compreender os fatores que limitam a implementação concreta desses direitos, destacando os mecanismos de dominação simbólica, burocratização e invisibilização estatal que afetam os processos de titulação. A abordagem metodológica adotada é qualitativa, de caráter teórico-documental e analítico, com base na análise de vinte processos administrativos de regularização fundiária referentes a comunidades quilombolas localizadas no estado do Rio Grande do Norte, todos em tramitação até o ano de 2018. O estudo é complementado por um exame crítico do marco normativo e das práticas institucionais envolvidas. O referencial teórico dialoga com autores da Teoria Crítica contemporânea, como Joaquín Herrera Flores, Boaventura de Sousa Santos, David Sánchez Rubio, Hélio Gallardo e Frantz Fanon, articulando os debates sobre colonialidade, exclusão jurídica e resistência quilombola. Os resultados da pesquisa evidenciam que o Estado brasileiro, apesar do reconhecimento legal dos direitos quilombolas, opera de forma seletiva e ineficaz na implementação das políticas fundiárias, contribuindo para a produção de uma cidadania racializada e para a reprodução da desigualdade histórica. Conclui-se que os direitos quilombolas permanecem, em grande medida, no campo figurativo, e que sua efetivação requer a reconstrução ética, política e institucional do papel do Estado diante das demandas dos povos tradicionais.

Palavras-chave: Comunidades quilombolas; Direitos territoriais; Direito figurativo; Burocracia estatal; Colonialidade do poder.

ABSTRACT

This thesis presents a critical analysis of the land regularization processes of quilombola communities in the state of Rio Grande do Norte, through the lens of the Critical Theory of Human Rights. The research is grounded in the recognition that, although Article 68 of the Transitional Constitutional Provisions (ADCT) of the 1988 Federal Constitution granted remaining quilombo communities the right to the definitive ownership of their traditionally occupied lands, the enforcement of this right remains hindered by structural and institutional barriers. The central objective of the study is to understand the factors that limit the concrete implementation of these rights, highlighting the mechanisms of symbolic domination, bureaucratization, and state invisibility that affect the titling processes. The methodological approach is qualitative, theoretical-documentary, and analytical in nature, based on the examination of twenty administrative land regularization processes concerning quilombola communities located in the state of Rio Grande do Norte, all ongoing until 2018. The study is complemented by a critical review of the legal framework and institutional practices involved. The theoretical foundation draws on contemporary Critical Theory authors such as Joaquín Herrera Flores, Boaventura de Sousa Santos, David Sánchez Rubio, Hélio Gallardo, and Frantz Fanon, articulating debates on coloniality, legal exclusion, and quilombola resistance. The research findings demonstrate that the Brazilian State, despite the legal recognition of quilombola rights, operates selectively and ineffectively in the implementation of land policies, contributing to the production of a racialized citizenship and the reproduction of historical inequality. It concludes that quilombola rights largely remain in the realm of the figurative, and that their realization requires an ethical, political, and institutional reconstruction of the role of the State in responding to the demands of traditional peoples.

Keywords: Quilombola communities; Territorial rights; Figurative rights; State bureaucracy; Coloniality of power.

RESUMEN

Esta tesis ofrece un análisis crítico de los procesos de regularización territorial de las comunidades quilombolas en el estado de Rio Grande do Norte, a la luz de la Teoría Crítica de los Derechos Humanos. La investigación se basa en el reconocimiento de que, si bien el artículo 68 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT) de 1988 otorgó a las comunidades quilombolas restantes el derecho a la propiedad definitiva de sus tierras tradicionalmente ocupadas, la implementación de este derecho sigue estando marcada por obstáculos estructurales e institucionales. El objetivo principal del trabajo es comprender los factores que limitan la implementación concreta de estos derechos, destacando los mecanismos de dominación simbólica, burocratización e invisibilidad estatal que afectan los procesos de titulación. El enfoque metodológico adoptado es cualitativo, teórico-documental y analítico, basado en el análisis de veinte procesos administrativos de regularización territorial relacionados con comunidades quilombolas ubicadas en el estado de Rio Grande do Norte, todos en curso hasta 2018. El estudio se complementa con un análisis crítico del marco regulatorio y las prácticas institucionales involucradas. El marco teórico dialoga con autores de la Teoría Crítica contemporánea, como Joaquín Herrera Flores, Boaventura de Sousa Santos, David Sánchez Rubio, Hélio Gallardo y Frantz Fanon, articulando los debates sobre la colonialidad, la exclusión legal y la resistencia quilombola. Los resultados de la investigación muestran que el Estado brasileño, a pesar del reconocimiento legal de los derechos quilombolas, opera de forma selectiva e ineficaz en la implementación de políticas agrarias, contribuyendo a la producción de una ciudadanía racializada y a la reproducción de la desigualdad histórica. Se concluye que los derechos quilombolas permanecen, en gran medida, en el ámbito figurativo, y que su implementación requiere la reconstrucción ética, política e institucional del rol del Estado frente a las demandas de los pueblos tradicionales.

Palabras clave: Comunidades quilombolas; Derechos territoriales; Derecho figurativo; Burocracia estatal; Colonialidad del poder.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
AST	Acordo de Salvaguardas Tecnológicas
CDR	Comitê de Decisão Regional
CF	Constituição Federal
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CLA	Centro de Lançamento de Alcântara CLA
CNACNRQ	Comissão Nacional Provisória de Articulação das Comunidades Rurais Quilombolas
CNU	Concurso Nacional Unificado
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPISP	Comissão Pró-Índio de São Paulo
DEM	Democratas
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional
IPCN	Instituto de Pesquisa das Culturas Negras
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MA	Maranhão

MNU	Movimento Negro Unificado
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PBQ	Programa Brasil Quilombola
PNDCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PPA	Planejamento Plurianual
RN	Rio Grande do Norte
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
TRF	Tribunal Regional Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
UCB	Universidade Católica de Brasília
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	DIREITOS HUMANOS NA TEORIA CRÍTICA: UMA ANÁLISE	
	CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS.....	22
1.1	Fundamentos da Teoria Crítica dos Direitos Humanos	23
1.2	Direitos Humanos como Processo de Luta e Prática Social	31
1.3	A Crítica à Universalidade Abstrata dos Direitos Humanos	38
1.4	Povos Quilombolas e Direitos Humanos Figurativos.....	42
2	QUILOMBOS, QUILOMBOLAS E OS DIREITOS HUMANOS.....	51
2.1	Quilombos e Quilombolas: Conceitos, Identidade e Autonomia	51
2.2	Resistência e autonomia: quilombos como espaços de resistência.....	59
2.3	Direitos Quilombolas e Reconhecimento Legal	63
2.4	Territorialidade e Conflitos Fundiários	71
3	O MARCO LEGAL PARA O RECONHECIMENTO DAS TERRAS	
	QUILOMBOLAS	78
3.1	Avanços e Desafios na Regularização Fundiária Quilombola no Brasil	78
3.2	O Decreto 3912 de 2001 e o Decreto 4887 de 2003	83
3.3	A Defesa da Constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 3239.....	87
3.4	Uma análise das Instruções Normativas e seus excessos sobre o Decreto nº 4.887/2003.....	92
4	A DES(FUNCIONALIDADE) DA UNIÃO NA REGULARIZAÇÃO	
	QUILOMBOLA: UMA CRÍTICA À (IN)EFETIVIDADE DOS	
	DIREITOS	99
4.1	Reconhecimento Formal e Estrutura Precária: a (Des)funcionalidade Estatual.....	100
4.2	Burocracia como Dispositivo de Poder: Normatização e Controle na Titulação.....	107
4.3	Movimentos Sociais, Resistência Quilombola e a Disputa pelo Sentido do Direito	115

4.4	Violações de Direitos e a Persistência do Conflito: A Crise da Função Pública da União.....	119
5	A EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO NORTE NO RECONHECIMENTO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS.....	126
5.1	Perfil das Comunidades Quilombolas e dos Processos de Regularização com Elaboração de RTID	128
5.1.1	Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola Jatobá (Patu/RN).....	128
5.1.2	Processo de Regularização Fundiária da Comunidade de Acauã (Poço Branco/RN)	132
5.1.3	Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola Boa Vista dos Negros (Parelhas/RN).....	136
5.1.4	Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Capoeiras (Macaíba/RN).....	141
5.1.5	Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Aroeiras (Pedro Avelino/RN)	144
5.1.6	Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Sitio Grossos (RN).....	148
5.1.7	Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola Nova Descoberta (Grossos/RN).....	150
5.1.8	Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Sibaúma (Tibau do Sul/RN).....	153
5.1.9	Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Sitio Pavilhão-Município de Bom Jesus – RN.....	156
5.1.10	Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Macambira - Município de Lagoa Nova – RN	159
5.2	Principais Dificuldades Enfrentadas pelas Comunidades com RTID	168
5.3	Análise dos Processos Administrativos de Comunidades Quilombolas no INCRA sem RTID.	172
5.4	Caminhos para a Efetivação dos Direitos Quilombolas no Estado	177
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	181
	REFERÊNCIAS	187

INTRODUÇÃO

O presente trabalho insere-se no campo dos estudos sobre direitos humanos, com especial atenção às lutas por reconhecimento e efetivação dos direitos territoriais das comunidades quilombolas no Brasil. Trata-se de um tema marcado por tensões históricas, omissões institucionais e resistências políticas que desafiam a promessa constitucional de justiça social e igualdade racial. A regularização fundiária dos territórios quilombolas, embora assegurada juridicamente, permanece atravessada por entraves estruturais que limitam o acesso pleno à terra, à memória e à dignidade coletiva dessas populações. É nesse contexto de contradições e disputas que se localiza a presente pesquisa, cuja motivação decorre não apenas do compromisso acadêmico, mas também de uma trajetória pessoal e profissional orientada pelo engajamento com a defesa dos direitos de grupos historicamente marginalizados.

A escolha deste objeto de estudo não resulta de um interesse circunstancial, mas se constrói ao longo de uma trajetória acadêmica comprometida com temas relacionados à justiça social, aos direitos humanos e à luta por reconhecimento. Diversas experiências formativas contribuíram para o amadurecimento de um olhar crítico e para a consolidação de um compromisso ético-político com as causas que atravessam este trabalho.

Minha trajetória acadêmica teve início na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), onde cursei o Bacharelado em Administração. Durante essa formação, atuei como bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), ocasião em que desenvolvi o trabalho intitulado Impacto das Mudanças Organizacionais no Perfil e na Formação do Administrador, apresentado na 48ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), realizada em São Paulo, em 1996.

Posteriormente, ao retornar a Brasília, iniciei uma segunda graduação, desta vez no curso de Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB), concluída em 2008. Já nesse período, começavam a se delinear inquietações voltadas à proteção de grupos historicamente vulnerabilizados, o que se refletiu na escolha do tema do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC): A Violência Contra a Mulher no Brasil: Uma Análise da Lei Maria da Penha no Contexto Jurídico-Constitucional Brasileiro. O trabalho obteve nota máxima na instituição e foi posteriormente apresentado na 62ª Reunião Anual da SBPC, realizada em 2010, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Com o intuito de aprofundar os estudos no campo dos direitos humanos, concluí, em 2015, uma especialização na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), cujo trabalho

final teve como tema Direitos Humanos e uma Análise do Crime de Injúria Racial e do Crime de Racismo sob o Prisma dos Tratados Internacionais e dos Acórdãos Proferidos pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Sob a orientação da professora Dra. Alba Cleide Calado Wanderley, esse estudo reforçou minha compreensão da centralidade dos direitos humanos no enfrentamento das desigualdades e fortaleceu a decisão de ingressar no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (UnB), ao qual esta tese está vinculada.

Como desdobramento dessa trajetória, fui aprovada no processo seletivo do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade de Brasília em 2017, tendo concluído o curso em agosto de 2019. A dissertação, intitulada *Entre a Ocupação, a Certificação e a Titulação da Terra: A Luta pelo Direito à Terra da Comunidade Quilombola de Macambira – RN*, foi desenvolvida sob a orientação do professor Dr. Menelick de Carvalho Netto.

Esse trabalho representou um marco significativo em minha formação acadêmica, pois envolveu uma pesquisa de campo que possibilitou contato direto com a realidade vivenciada pela Comunidade Quilombola de Macambira, no Estado do Rio Grande do Norte. A imersão no cotidiano da comunidade permitiu não apenas o aprofundamento da compreensão sobre seus modos de vida, mas também a identificação dos inúmeros desafios enfrentados por seus moradores na luta pela titulação definitiva de suas terras — uma luta que, a despeito dos dispositivos constitucionais e normativos existentes, permanece inconclusa até os dias atuais.

Dessa forma, a motivação para dar continuidade à pesquisa científica está enraizada no desejo de aprofundar o conhecimento sobre os direitos territoriais das comunidades quilombolas, com especial atenção àquelas situadas no estado do Rio Grande do Norte. A busca por uma formação acadêmica em nível de doutorado configura-se, nesse sentido, como um passo necessário para investigar com maior densidade teórica e rigor metodológico os temas anteriormente explorados, agora com foco específico na análise crítica dos processos de regularização fundiária conduzidos pela União, a partir da experiência concreta observada no contexto potiguar.

O objetivo central desta tese é analisar os desafios e limites da regularização fundiária das comunidades quilombolas no Brasil, com ênfase na atuação da União e no estudo empírico da realidade do estado do Rio Grande do Norte, à luz da teoria crítica dos direitos humanos. O estudo propõe-se a examinar a complexa relação entre os quilombos, os sujeitos quilombolas e os direitos humanos, ressaltando a centralidade da posse da terra como elemento estruturante para a reprodução dos modos de vida, a preservação da ancestralidade e a afirmação da dignidade desses povos.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter teórico-documental e analítico, com o intuito de promover uma compreensão aprofundada das condições materiais e simbólicas que envolvem a luta quilombola pela terra. O estudo concentra-se na análise de 20 processos administrativos de regularização fundiária em tramitação até o ano de 2018. Esse recorte se justifica tanto pela delimitação temporal necessária ao rigor metodológico quanto pela transição, naquele período, do formato físico para o digital nos trâmites processuais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o que implicou mudanças significativas no acesso e na gestão dessas informações. Reconhece-se, no entanto, que, em 2019, outras três comunidades do Estado do Rio Grande do Norte também protocolaram pedidos de titulação de seus territórios, os quais, embora relevantes, não serão objeto de aprofundamento neste trabalho.

A coleta de dados baseou-se na análise dos processos administrativos, considerados instrumentos centrais para a investigação. Um dos primeiros desafios enfrentados foi justamente o acesso a essa documentação. Durante a pesquisa de mestrado, por exemplo, o processo referente à Comunidade Quilombola de Macambira encontrava-se disponível no site oficial do INCRA, o que possibilitou o exame detalhado tanto do processo administrativo quanto das ações judiciais correlatas.

Entretanto, no decorrer da pesquisa de doutorado, observou-se uma alteração significativa na política de acesso às informações. Os processos administrativos das comunidades quilombolas do Rio Grande do Norte deixaram de estar disponíveis na plataforma digital do INCRA, o que exigiu a formalização de requisições junto ao órgão para viabilizar a obtenção dos documentos. Tal circunstância evidenciou não apenas dificuldades metodológicas, mas também os obstáculos estruturais que permeiam o reconhecimento dos direitos quilombolas, revelando a necessidade de uma abordagem crítica quanto aos mecanismos institucionais de titulação e à opacidade do Estado em relação às suas próprias ações.

Além disso, ao tratar de populações historicamente vulnerabilizadas, optou-se por não realizar entrevistas com membros das comunidades quilombolas. Essa decisão se sustenta em diferentes razões. Em primeiro lugar, a proposta da pesquisa se constrói com base em uma análise crítica das estruturas estatais e dos instrumentos burocráticos que operam a regularização fundiária, com ênfase nos modos como o Estado reconhece, interpreta e operacionaliza os direitos quilombolas. Trata-se, portanto, de privilegiar a análise dos processos institucionais em detrimento dos relatos e experiências individuais, ainda que estes sejam fundamentais em outras abordagens.

Ademais, considerou-se fundamental respeitar os tempos, os espaços e as formas próprias de manifestação e organização política das comunidades quilombolas, evitando qualquer tipo de instrumentalização de suas vozes para fins ilustrativos ou acadêmicos. A opção metodológica, nesse sentido, busca preservar a autonomia discursiva desses sujeitos coletivos, ao mesmo tempo em que direciona o olhar da pesquisa para as formas institucionais de silenciamento, omissão e violação de direitos. Dessa forma, procura-se articular rigor metodológico, posicionamento ético e compromisso político com as lutas dos povos quilombolas.

Nesse contexto, a partir do referencial da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, busca-se compreender de que maneira tal abordagem contribui para a ampliação dos marcos tradicionais de interpretação jurídica no tocante aos direitos territoriais das comunidades quilombolas, especialmente no que diz respeito à titulação das terras. Para tanto, realiza-se uma leitura crítica do marco legal vigente, examinando sua trajetória normativa, as limitações institucionais e os entraves que dificultam a efetivação prática da regularização fundiária quilombola. Analisa-se também o papel da União nos processos de demarcação e titulação, com especial atenção aos aspectos administrativos, políticos e jurídicos que moldam sua atuação.

A pesquisa dedica atenção particular à experiência do estado do Rio Grande do Norte, buscando identificar os avanços conquistados, os desafios persistentes e os principais obstáculos enfrentados na concretização dos direitos territoriais quilombolas. A opção pela abordagem qualitativa justifica-se pela complexidade dos processos analisados, que escapam à mensuração estatística e exigem uma interpretação crítica das práticas institucionais, das resistências políticas e dos marcos normativos envolvidos.

Trata-se, portanto, de uma opção epistemológica coerente com os pressupostos da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, que privilegia a análise dos condicionantes sociais, jurídicos e políticos que atravessam a realização dos direitos. A abordagem qualitativa permite captar as tensões, contradições e disputas que permeiam os processos de reconhecimento e titulação das terras quilombolas, considerando tanto os obstáculos enfrentados pelos órgãos públicos quanto os limites normativos que comprometem a efetividade do direito à terra. Nesse sentido, esta investigação propõe uma análise crítica da atuação do Estado brasileiro, evidenciando sua (des)funcionalidade no cumprimento do dever constitucional de promover a regularização fundiária das comunidades quilombolas.

A condução da pesquisa baseou-se na articulação de três procedimentos metodológicos complementares: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica envolveu uma revisão sistemática da literatura acadêmica relevante sobre quilombos, direitos humanos e teoria crítica, com o objetivo de aprofundar as bases conceituais e normativas que estruturam o debate em torno dos direitos territoriais das comunidades quilombolas, com especial atenção às dinâmicas que envolvem a efetivação da titulação de suas terras.

A etapa documental concentrou-se na análise de fontes institucionais primárias, incluindo legislações, decretos, pareceres técnicos, relatórios oficiais, decisões judiciais e atos administrativos relacionados aos processos de demarcação e titulação. A finalidade foi identificar os instrumentos legais e operacionais mobilizados pelo Estado, bem como os entraves que limitam a efetividade do direito ao território dessas comunidades. Como observa Celard (2008), a análise documental constitui um recurso metodológico fundamental para a compreensão dos fenômenos sociais em sua dimensão histórica e institucional.

O estudo de caso concentrou-se na experiência do estado do Rio Grande do Norte, selecionado como campo empírico por reunir, simultaneamente, avanços e obstáculos representativos dos processos de regularização fundiária quilombola no Brasil. A investigação focou na análise de processos administrativos envolvendo comunidades quilombolas localizadas nesse Estado, com o objetivo de compreender o andamento procedimental, identificar os entraves institucionais que dificultam a efetivação da titulação e examinar as estratégias de resistência adotadas pelas comunidades diante das omissões e contradições do poder público.

A triangulação entre fontes bibliográficas, documentais e empíricas possibilitou uma abordagem mais abrangente, crítica e fundamentada, permitindo articular teoria e prática na análise dos limites e possibilidades da regularização fundiária quilombola no contexto brasileiro contemporâneo.

A análise documental, em particular, permitiu aprofundar a compreensão sobre a morosidade dos processos administrativos de titulação em trâmite no INCRA, com destaque para aqueles envolvendo comunidades quilombolas cadastradas entre os anos de 2004 e 2018 no estado do Rio Grande do Norte. A escolha metodológica pelo estudo de caso justifica-se pela necessidade de examinar com profundidade os procedimentos de titulação e suas implicações, conforme os parâmetros propostos por Yin (2015).

A estrutura da presente tese foi organizada em cinco capítulos, de forma a refletir a construção teórica e empírica do objeto de estudo.

O Capítulo 1 propõe uma análise crítica dos direitos humanos a partir da perspectiva da Teoria Crítica. Inicialmente, apresenta os fundamentos e pressupostos dessa abordagem,

evidenciando que os direitos humanos devem ser compreendidos não como categorias abstratas e universais, mas como processos históricos e sociais de luta e reivindicação. Em seguida, discute-se a concepção dos direitos como práticas sociais, tensionando as leituras normativas e estáticas predominantes. A crítica à universalidade abstrata dos direitos é trabalhada como chave interpretativa para compreender a exclusão histórica de sujeitos subalternizados, como os quilombolas. Por fim, introduz-se o conceito de direitos figurativos, demonstrando como a promessa formal de direitos pode coexistir com práticas sistemáticas de negação material desses mesmos direitos, especialmente no que diz respeito à titulação dos territórios quilombolas.

O Capítulo 2 concentra-se na construção histórica e social dos quilombos e dos sujeitos quilombolas no campo dos direitos humanos. Analisa-se o conceito de quilombo para além da formação histórica, destacando sua dimensão de identidade coletiva e autonomia. A resistência quilombola é apresentada como prática de preservação de modos de vida e como forma de construção de espaços de liberdade frente à colonialidade do poder. Em seguida, discute-se o processo de reconhecimento legal dos direitos quilombolas, ressaltando os avanços normativos e os limites estruturais de sua efetivação. A territorialidade, enquanto elemento constitutivo da identidade quilombola, é abordada à luz dos conflitos fundiários, demonstrando que a luta pela terra é, simultaneamente, uma luta por reconhecimento, dignidade e pertencimento.

O Capítulo 3 realiza uma investigação detalhada do marco legal que rege a regularização fundiária dos territórios quilombolas no Brasil. Analisa-se o percurso normativo iniciado com o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) de 1988 e os primeiros instrumentos regulatórios, como os Decretos nº 3.912/2001 e nº 4.887/2003. O capítulo aprofunda a discussão sobre a constitucionalidade deste último, com destaque para a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239 e seus desdobramentos. Também se examina a Instrução Normativa nº 57 do INCRA, demonstrando como sua adoção implicou novas exigências procedimentais que, em vez de facilitar, ampliaram a complexidade e a morosidade dos processos. O objetivo central é evidenciar a tensão entre o reconhecimento jurídico dos direitos quilombolas e a dificuldade de sua efetivação prática.

O Capítulo 4 analisa criticamente a atuação da União nos processos de demarcação e titulação, sob a perspectiva da des(funcionalidade) estatal. Inicialmente, discute-se a insuficiência estrutural dos órgãos públicos responsáveis, abordando a escassez de recursos materiais, humanos e financeiros que compromete a implementação das políticas. Em seguida, problematiza-se a burocracia como dispositivo de poder que converte o reconhecimento formal de direitos em instrumento de controle e contenção. O capítulo também examina o papel dos movimentos sociais quilombolas na disputa pelo sentido do direito e na resistência às práticas

estatais excludentes. Por fim, reflete-se sobre a crise da função pública da União, demonstrando como a violação dos direitos territoriais revela o descompasso entre a ordem constitucional e a prática administrativa.

O Capítulo 5 apresenta a pesquisa empírica realizada no estado do Rio Grande do Norte, com foco na análise crítica dos processos administrativos envolvendo comunidades quilombolas. Inicialmente, delinea-se o perfil das comunidades estudadas e das ações em curso, considerando aspectos históricos, socioeconômicos e territoriais como chaves para a compreensão das dinâmicas locais de luta pelo reconhecimento da posse da terra. Em seguida, discutem-se os obstáculos institucionais e procedimentais que marcam a condução dos processos, evidenciando como a morosidade e a precarização administrativa não apenas retardam a titulação, mas também reproduzem padrões históricos de exclusão. O capítulo analisa ainda os impactos sociais da ausência de reconhecimento formal, mostrando como a insegurança fundiária compromete a reprodução cultural, social e econômica das comunidades. Por fim, são examinadas as possibilidades de efetivação do direito à terra, com ênfase na resistência ativa das comunidades como elemento fundamental na disputa por justiça territorial.

Dessa maneira, a presente tese propõe uma análise crítica dos processos de regularização fundiária quilombola, articulando os fundamentos da Teoria Crítica dos Direitos Humanos à investigação empírica dos entraves que limitam a efetivação do direito ao território. Ao estudar o marco jurídico, a atuação da União e os processos administrativos no estado do Rio Grande do Norte, busca-se revelar as contradições entre o reconhecimento formal dos direitos quilombolas e a morosidade estrutural que perpetua sua negação. Ao enfatizar a centralidade da posse da terra para a reprodução da vida e da dignidade quilombola, esta pesquisa reafirma a necessidade de compreender os direitos humanos não como promessas abstratas, mas como práticas sociais enraizadas nas lutas históricas por justiça e emancipação.

1 DIREITOS HUMANOS NA TEORIA CRÍTICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS

O debate em torno dos direitos humanos tem sido amplamente marcado por tensões entre sua formulação normativa e sua efetivação histórica. Embora proclamados como universais, inalienáveis e aplicáveis a todos os seres humanos, os direitos modernos foram concebidos dentro de um paradigma liberal eurocêntrico, cujas categorias centrais, como indivíduo, cidadania e humanidade, refletem os interesses e os valores das elites ocidentais. Ao longo do tempo, esse modelo se consolidou como hegemônico, marginalizando outras formas de conceber os direitos, sobretudo aquelas oriundas de contextos coloniais, periféricos e subalternizados.

A teoria crítica dos direitos humanos emerge como uma resposta a essas limitações, ao propor uma abordagem comprometida com a historicidade, a materialidade e a pluralidade das experiências humanas. Em lugar de aceitar os direitos como categorias abstratas e neutras, essa perspectiva os compreende como práticas sociais e históricas em disputa, moldadas pelas relações de poder e pelas lutas de resistência. Os direitos deixam de ser pensados como um fim em si mesmos e passam a ser vistos como processos em constante construção, condicionados por contextos específicos e por sujeitos que, ao reivindicá-los, reconfiguram seus significados.

Ao criticar a noção de universalidade abstrata, a teoria crítica revela os mecanismos de exclusão que sustentam os discursos oficiais dos direitos humanos. A centralidade da razão ocidental, a invisibilização dos saberes e práticas não europeus, bem como a normatividade individualista e privatista do liberalismo, são questionadas por autores que defendem a urgência de reorientar a concepção de direitos a partir das realidades concretas dos povos historicamente oprimidos. Nesse sentido, os direitos humanos não devem ser entendidos como verdades absolutas, mas como construções contingentes, fundadas na luta por reconhecimento, redistribuição e emancipação.

Essa abordagem crítica também possibilita a valorização dos direitos coletivos e das formas comunitárias de organização social, frequentemente desconsideradas pelas tradições jurídicas ocidentais. A luta dos povos quilombolas no Brasil exemplifica essa dimensão transformadora dos direitos. Suas reivindicações por território, ancestralidade, cultura e autonomia não apenas desafiam as estruturas de exclusão herdadas do colonialismo, mas também colocam em xeque os limites da gramática liberal dos direitos humanos. A experiência quilombola, marcada por resistência e reexistência, evidencia o caráter figurativo de muitos

direitos formalmente reconhecidos, mas não efetivados no cotidiano das populações negras e periféricas.

Dessa forma, este capítulo busca refletir criticamente sobre os fundamentos e pressupostos da teoria tradicional dos direitos humanos, bem como sobre as possibilidades abertas por uma leitura comprometida com as lutas sociais e os sujeitos subalternizados. Ao articular contribuições da teoria crítica, do pensamento decolonial e das experiências dos povos quilombolas, propõe-se uma concepção de direitos humanos como prática social, construção histórica e instrumento de luta contra as múltiplas formas de opressão.

1.1 Fundamentos da Teoria Crítica dos Direitos Humanos

Para introduzir a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, é necessário, primeiramente, retomar o modelo liberal universalista que se consolidou historicamente a partir da filosofia política iluminista dos séculos XVII e XVIII, especialmente no contexto das revoluções burguesas na Europa e nos Estados Unidos. Fundamentado na razão moderna, no individualismo e no jusnaturalismo racionalista, esse paradigma parte do pressuposto de que todos os seres humanos possuem direitos inalienáveis em virtude de sua condição natural. Tais direitos seriam universais, abstratos e anteriores a qualquer construção histórica ou social, o que lhes conferiria uma pretensa neutralidade e validade objetiva.

A teoria crítica dos direitos humanos representa uma inflexão frente à concepção tradicional, firmada nos princípios do Iluminismo europeu e do liberalismo clássico. Esta tradição, amplamente difundida nas doutrinas jurídicas ocidentais, concebe os direitos humanos como atributos universais, atemporais e inerentes à racionalidade do ser humano, fundamentando-se em autores¹ como John Locke, Immanuel Kant, Jean-Jacques Rousseau, John Rawls e Ronald Dworkin. Tais perspectivas priorizam os direitos civis e políticos — como a liberdade individual, o direito à propriedade privada, a igualdade formal e a proteção contra abusos do Estado — tratados como garantias aplicáveis a qualquer indivíduo, independentemente do contexto histórico, social ou cultural.

As concepções de John Rawls e Ronald Dworkin ocupam um lugar central na formulação do paradigma liberal dos direitos humanos, amplamente influente nas instituições internacionais e nas constituições modernas. Ambos os autores buscam fundamentar os direitos

¹ Cf. LOCKE, Segundo Tratado sobre o Governo Civil; KANT, A Paz Perpétua; ROUSSEAU, O Contrato Social; RAWLS, Uma Teoria da Justiça; DWORKIN, O Império do Direito. Esses autores expressam a tradição liberal e racionalista dos direitos humanos.

a partir de princípios universais de justiça e moralidade, ancorados em uma racionalidade normativa que pretende transcender contextos culturais e históricos específicos.

John Rawls, em *Uma Teoria da Justiça* (2000), propõe o conceito de justiça como equidade como princípio normativo para a estruturação de uma sociedade justa. Essa concepção se fundamenta na ideia do "véu da ignorância", uma posição original hipotética na qual indivíduos racionais deliberam sobre os princípios de justiça sem conhecer suas condições sociais, econômicas ou identitárias, garantindo imparcialidade nas decisões. Posteriormente, em *O Direito dos Povos* (2004), Rawls expande sua teoria para o plano internacional, defendendo um conjunto mínimo de direitos humanos que devem ser respeitados por qualquer sociedade considerada “decente”. Embora evite impor uma moralidade liberal completa, sua proposta ainda se ancora em um ideal normativo universal, frequentemente criticado por abstrair as realidades culturais e históricas dos povos.

Ronald Dworkin, por sua vez, defende que os direitos individuais são princípios morais que possuem um peso superior às decisões utilitaristas da maioria. Em obras como *Levando os Direitos a Sério* (2010) e *O Império do Direito* (2014), argumenta que os direitos funcionam como “trunfos” contra o poder do Estado, devendo ser protegidos mesmo contra a vontade democrática, quando esta viola princípios fundamentais de justiça. Assim como Rawls, Dworkin afirma a existência de verdades morais universais que sustentariam um núcleo inviolável de direitos humanos. No entanto, ao permanecer ancorado na tradição liberal, sua teoria não se insere no campo da Teoria Crítica dos Direitos Humanos. Esta, ao contrário, questiona a própria universalidade abstrata desses princípios e busca reconstruir os direitos humanos a partir das experiências concretas de exclusão, dominação e resistência vividas por povos historicamente marginalizados.

A universalidade, nesse contexto, está diretamente associada a uma concepção abstrata de sujeito: um indivíduo autônomo, racional, proprietário de si e livre de vínculos comunitários ou históricos. Como bem observa Costas Douzinas (2015), trata-se de um sujeito “desencarnado”, que não reflete as diversidades sociais, culturais e históricas concretas dos indivíduos reais. A consequência dessa abstração é que o sujeito dos direitos humanos, tal como concebido no liberalismo, é, na verdade, um sujeito particular, o homem europeu, branco, burguês, apresentado como representante da humanidade universal.

Esse modelo liberal universalista se fortaleceu com a positivação dos direitos humanos no pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A tentativa de formular um catálogo de direitos válidos para toda a humanidade foi marcada por uma aparente neutralidade moral e cultural, mas que, conforme critica Boaventura

de Sousa Santos (2007), refletia principalmente os valores, os interesses e as concepções de mundo do Ocidente. Para o autor, os direitos humanos modernos se estruturam com base em um “pensamento abissal”, que separa os saberes e modos de vida ocidentais, considerados válidos e universais, das epistemologias e experiências históricas dos povos não ocidentais, relegados à invisibilidade ou à inferioridade. Assim, a retórica da universalidade atua frequentemente como instrumento de exclusão e de reprodução das hierarquias globais forjadas no colonialismo.

Nessa matriz, o sujeito de direitos é compreendido como um ente autônomo e abstrato, desvinculado das dinâmicas coletivas, das relações de poder e das condições materiais de existência. Ao Estado cabe a função de garantidor da ordem jurídica e das liberdades individuais. No entanto, essa concepção é amplamente criticada por seu caráter excludente e por sua tendência a invisibilizar desigualdades estruturais historicamente constituídas.

Em contraposição, a teoria crítica dos direitos humanos, influenciada por correntes marxistas, decoloniais, pós-coloniais e pela Escola de Frankfurt², desloca o eixo da normatividade abstrata para as experiências concretas dos sujeitos historicamente marginalizados. Joaquín Herrera Flores (2009) propõe compreender os direitos como processos dinâmicos de luta por dignidade, articulados às práticas sociais e às necessidades históricas dos grupos oprimidos.

Herrera Flores (2009) reforça essa crítica ao denunciar que a concepção tradicional reduz os direitos a componentes estritamente jurídicos, confinando as lutas sociais à mera disputa normativa. Em outra formulação, o autor destaca:

Os direitos humanos não são categorias harmônicas situadas em planos ideais de consenso, pois existe uma sucessão de experiências discrepantes de direitos humanos que é necessário saber tratar. É loucura pensar que, em relação aos direitos humanos, seja possível alcançar uma espécie de perspectiva de Arquimedes além da história ou do entorno social (Flores, 2009, p. 126).

Essa perspectiva evidencia a necessidade de superar a visão abstrata e universalista que desconsidera os contextos históricos e sociais em que emergem as lutas por direitos. É nesse mesmo horizonte crítico que se insere a contribuição de David Sánchez Rubio (2019), ao afirmar que a compreensão dos direitos humanos não pode se limitar a categorias normativas abstratas, sendo necessário reconhecê-los como práticas sociais enraizadas em processos

² A crítica da Escola de Frankfurt, desenvolvida por autores como Adorno, Horkheimer e Marcuse, fundamenta-se na denúncia da razão instrumental e na defesa de uma racionalidade emancipatória, influenciando abordagens críticas dos direitos humanos voltadas à superação das opressões estruturais.

históricos, relacionais e sócio-materiais. Para o autor, a desconexão entre o discurso jurídico-formal e a realidade social compromete o potencial emancipatório dos direitos humanos, muitas vezes convertendo-os em instrumentos de reprodução das desigualdades.

Nessa mesma direção, Hélio Gallardo (2014) argumenta que a ideia de “universalidade” dos direitos humanos não pode ser entendida como algo dado objetivamente, mas como uma construção subjetiva e histórica, acolhida e afirmada pelos próprios sujeitos em suas lutas concretas. Ao rejeitar tanto as formulações clássicas do direito natural quanto as versões jusnaturalistas modernas, Gallardo propõe uma noção de universalidade que não é imposta de forma abstrata ou externa, mas que se produz no interior dos conflitos sociais e das experiências de opressão.

O aprofundamento dessa crítica encontra ressonância em Boaventura de Sousa Santos (2007), que diagnostica a modernidade ocidental como estruturada por um pensamento abissal, responsável por traçar linhas radicais entre o conhecimento reconhecido e a produção epistemológica tornada invisível. Esse pensamento abissal funda a exclusão sistemática de saberes, culturas e experiências situadas do “outro lado da linha”, relegando-os à inexistência social e cognitiva. Como alternativa, Santos propõe a construção de uma “ecologia de saberes”, orientada pelo reconhecimento da diversidade epistêmica e pela recusa da hierarquia entre conhecimentos. Nessa perspectiva, os direitos humanos deixam de ser concebidos como projeções universalistas do Ocidente e passam a ser compreendidos como práticas plurais e insurgentes, enraizadas nas lutas e nas resistências históricas dos povos subalternizados.

Essa lógica excludente é descrita por Boaventura de Sousa Santos nos seguintes termos:

O pensamento moderno ocidental é um pensamento abissal. Consiste num sistema de distinções visíveis e invisíveis, sendo que estas últimas fundamentam as primeiras. As distinções invisíveis são estabelecidas por meio de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o ‘deste lado da linha’ e o ‘do outro lado da linha’. A divisão é tal que ‘o outro lado da linha’ desaparece como realidade, torna-se inexistente e é mesmo produzido como inexistente. Inexistência significa não existir sob qualquer modo de ser relevante ou compreensível. Tudo aquilo que é produzido como inexistente é excluído de forma radical porque permanece exterior ao universo que a própria concepção de inclusão considera como o ‘outro’. A característica fundamental do pensamento abissal é a impossibilidade da co-presença dos dois lados da linha. O universo ‘deste lado da linha’ só prevalece na medida em que esgota o campo da realidade relevante: para além da linha há apenas inexistência, invisibilidade e ausência não-dialética (Santos, 2007, p.59).

A esse horizonte crítico integra-se a reflexão de Costas Douzinas (2015), para quem a retórica dos direitos humanos, longe de expressar uma essência humana universal, constitui-se como uma construção histórica contingente, marcada por disputas de sentido e

instrumentalizações políticas. Douzinas demonstra que os direitos humanos operam como “significantes flutuantes”, cuja pretensa neutralidade oculta sua função ideológica de legitimar práticas de exclusão e dominação sob a aparência de proteção jurídica. A ideia de “humanidade” que fundamenta esses direitos, ao apresentar-se como universal e homogênea, invisibiliza as diversidades epistemológicas e sustenta a reprodução de hierarquias globais. Segundo o autor:

A partir de uma perspectiva semiótica, os direitos não se referem a coisas ou outras entidades materiais no mundo, mas são combinações puras de signos jurídicos e linguísticos, palavras e imagens, símbolos e fantasias. Nenhuma pessoa, coisa ou relação é, em princípio, fechada à lógica dos direitos. Qualquer entidade aberta à substituição semiótica pode se tornar sujeito ou objeto de direitos; qualquer direito pode ser estendido a novas áreas e pessoas ou, alternativamente, retirado das existentes. Direitos civis e políticos foram estendidos enquanto direitos sociais e econômicos, e então enquanto direitos relativos à cultura e ao meio ambiente” (Douzinas, 2015, p. 9).

Essa crítica à universalidade abstrata e à função ideológica dos direitos humanos dialoga com a formulação de Aníbal Quijano (2005), especialmente com seu conceito de colonialidade do poder. Para o autor, as estruturas herdadas do colonialismo continuam a organizar as relações sociais, econômicas e cognitivas no sistema-mundo capitalista. A classificação racial e a imposição de uma racionalidade eurocêntrica constituem elementos centrais desse padrão de poder global, perpetuando hierarquias de dominação que articulam a exploração econômica à subordinação epistêmica e cultural. Assim como Douzinas, Quijano revela como a retórica dos direitos pode operar em favor da hegemonia, convertendo-se em instrumento de manutenção da ordem colonial moderna sob novas roupagens.

No mesmo eixo teórico, Hélio Gallardo (2019) propõe uma leitura materialista e desmistificadora dos direitos humanos, ancorada nas contradições do capitalismo contemporâneo. Segundo o autor, “a organização capitalista da existência não pode satisfazer as exigências básicas dos direitos humanos: ser universais [...] e integrais” (Gallardo, 2019, p. 85), pois a lógica de acumulação capitalista produz desigualdades estruturais, segmenta o acesso aos direitos conforme critérios de classe, raça e localização geopolítica, e converte os sujeitos empobrecidos e racializados em culpados por sua condição ou mesmo em ameaças sociais a serem neutralizadas. Nesse contexto, os direitos humanos deixam de ser garantias universais e se tornam instrumentos seletivos, mobilizados de forma estratégica para legitimar a ordem vigente e esvaziar o sentido político das lutas sociais. Gallardo alerta que, ao se apresentar como um discurso descontextualizado e neutro, a pretensa universalização dos direitos humanos opera, na prática, como mecanismo de reprodução das relações de dominação,

invisibilizando os conflitos reais e marginalizando aqueles que resistem às lógicas de exclusão do capital.

Essa crítica ao caráter excludente dos direitos humanos no interior da ordem capitalista encontra ressonância e ampliação na obra de Frantz Fanon³, que evidencia a dimensão colonial da exclusão e da violência. Ao analisar os efeitos do colonialismo, Fanon denuncia que os chamados valores universais proclamados pelo colonizador tornam-se um discurso vazio diante da realidade concreta da opressão colonial (Fanon, 1968, p. 50). Sua crítica identifica o racismo como um dos pilares constitutivos da modernidade colonial e expõe como o discurso humanista, ao ignorar a violência fundacional da colonização, naturaliza a exclusão de povos racializados e legitima práticas de dominação sob a retórica da civilização e do progresso.

Diante desse cenário de deslegitimação dos valores proclamados pelo colonialismo, a teoria crítica propõe uma revalorização dos direitos coletivos, frequentemente negligenciados pelas abordagens liberais centradas na noção de indivíduo abstrato. Ao reconhecer e valorizar formas comunitárias de existência e resistência, amplia-se o conceito de dignidade humana e fortalece-se a luta por reconhecimento e redistribuição. É nesse contexto que a experiência dos povos quilombolas se apresenta como paradigma. Suas reivindicações por território, memória e autonomia não apenas confrontam as estruturas herdadas da colonialidade do poder, mas também reconfiguram os próprios contornos do que se entende por direitos humanos, incorporando a justiça histórica como fundamento para sua efetivação.

Desse modo, a teoria crítica dos direitos humanos rompe com a normatividade abstrata e propõe uma leitura situada, plural e insurgente. Ao conceber os direitos como práticas sociais enraizadas em processos de resistência, essa perspectiva reivindica sua reconstrução a partir das demandas dos povos historicamente subalternizados, contribuindo para a formulação de novos horizontes emancipatórios.

Ainda no campo das abordagens críticas, Jürgen Habermas (1997) contribui com uma perspectiva discursiva ao compreender os direitos humanos não como normas jurídicas abstratas, mas como elementos estruturantes de uma ordem democrática fundada na deliberação pública. Para o autor, a legitimidade dos direitos decorre da possibilidade de serem justificados racionalmente em um espaço discursivo acessível aos cidadãos, e não a partir de fundamentos metafísicos ou da mera positivação legal. Nesse sentido, os direitos humanos estão intimamente

³ Em *Os condenados da terra*, Fanon revela como os ideais universalistas do colonizador ocultam a violência constitutiva da ordem colonial, sustentada pelo racismo e pela negação da humanidade dos povos oprimidos (Fanon, 1968).

ligados à democracia deliberativa, cuja efetivação depende da construção de instituições que assegurem a participação política e o debate público.

Essa concepção dialoga com os pressupostos da teoria crítica ao defender que os direitos humanos, para cumprirem sua função emancipatória, devem ser apropriados pelos sujeitos coletivos e reinterpretados à luz de quadros normativos inclusivos e comprometidos com a justiça social. Como observa Habermas (1997), os direitos humanos e a soberania popular não são princípios opostos, mas se cooriginam na medida em que a autodeterminação coletiva se manifesta por meio de um processo de debate público livre e racional.

Enquanto Habermas destaca o papel do discurso racional e da deliberação na legitimação dos direitos humanos, Hélio Gallardo (2014) aprofunda a abordagem crítica ao deslocar o foco para a dimensão material e estrutural do problema. Para ele, os direitos humanos constituem um campo de disputa ideológica e política, frequentemente capturado por grupos dominantes que buscam monopolizar seu significado para legitimar estruturas de poder. Assim, os direitos só cumprem sua função emancipadora quando apropriados por sujeitos historicamente subalternizados, em processos concretos de resistência e mobilização social.

Essa perspectiva converge com a de autores como Joaquín Herrera Flores (2009), David Sánchez Rubio (2014), Boaventura de Sousa Santos (2007), Costas Douzinas (2015) e José Geraldo de Sousa Júnior (2013), que enfatizam a necessidade de reconstruir os direitos humanos a partir das práticas sociais insurgentes. Para Sánchez Rubio (2019), a hegemonia jurídico-estatal reduziu os direitos a instâncias normativas, deslegitimando a capacidade da sociedade civil ou do povo para implementar diretamente seus próprios sistemas de garantia. Herrera Flores, por sua vez, ressalta que os direitos não são categorias harmônicas, mas construções históricas atravessadas por experiências discrepantes. Como afirma:

Os direitos humanos não são categorias harmônicas situadas em planos ideais de consenso, pois existe uma sucessão de experiências discrepantes de direitos humanos que é necessário saber tratar. É loucura pensar que, em relação aos direitos humanos, seja possível alcançar uma espécie de perspectiva de Arquimedes além da história ou do entorno social. Em razão disso, surge a importância de estarmos dispostos a colocar os direitos e nós mesmos diante da realidade dessas experiências discrepantes e a outorgar a relevância devida às lutas dirigidas a criar o marco de condições que facilitem a busca da dignidade humana. (HERRERA FLORES, 2009, p. 126)

Retomando e aprofundando a crítica de Douzinas (2015), é possível compreender que o discurso dos direitos humanos, ao invocar uma humanidade abstrata, frequentemente dissimula relações de poder e exclusão, convertendo-se em instrumento simbólico da dominação global.

Assim, o que se apresenta como linguagem de emancipação pode operar como dispositivo de controle ideológico.

A crítica de Boaventura de Sousa Santos (2013) aos direitos humanos hegemônicos concentra-se na sua base epistemológica liberal e abstrata, que desconsidera os contextos sociais, culturais e históricos concretos dos povos subalternizados. Segundo o autor, a concepção dominante de direitos humanos se sustenta em uma noção de natureza humana individualista e descontextualizada, o que dificulta o reconhecimento de outras formas de vida, saber e organização social, como as que caracterizam as comunidades quilombolas. Como observa o autor:

Os direitos são universalmente válidos independentemente do contexto social, político e cultural em que operam e dos diferentes regimes de direitos existentes no mundo. Essa concepção parte de uma ideia de natureza humana como sendo individual, autossustentada e qualitativamente distinta da natureza não humana, e define o que conta como violação com base em declarações universais que se pretendem neutras e absolutas. (Santos, 2013, p.25).

Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos propõe que a construção de uma concepção contra-hegemônica dos direitos humanos deve partir de uma leitura crítica e desconfiada das interpretações dominantes, fortemente marcadas por uma matriz liberal e ocidental. Para o autor, é necessário questionar os pressupostos monoculturais que sustentam o direito moderno, a fim de abrir espaço para outras racionalidades jurídicas e para uma compreensão mais plural, insurgente e emancipatória dos direitos humanos.

A partir dessas reflexões, evidencia-se que os direitos humanos, em sua formulação dominante, operam sob uma lógica estrutural de exclusão, sustentada por premissas universalistas que desconsideram as especificidades culturais e históricas dos povos oprimidos. Enfrentar essa limitação requer romper com a imposição de um modelo normativo homogêneo e construir um paradigma pluralista, que valorize a multiplicidade de vozes e os processos históricos de resistência. Nessa perspectiva, os direitos humanos deixam de ser compreendidos apenas como normas abstratas positivadas pelo Estado e passam a ser reconhecidos como práticas sociais insurgentes, forjadas nas experiências concretas de luta, solidariedade e emancipação.

Dessa forma, é nesse horizonte crítico que se insere a concepção dos direitos humanos como processo de luta e prática social, moldado pelas mobilizações coletivas que desafiam as estruturas de dominação e reivindicam justiça, reconhecimento e transformação.

1.2 Direitos Humanos como Processo de Luta e Prática Social

A concepção tradicional dos direitos humanos, centrada na ideia de princípios universais, atemporais e abstratos, tem sido criticada por desconsiderar os contextos históricos e sociais concretos nos quais esses direitos se materializam. Em contraposição, abordagens críticas têm defendido que os direitos humanos não são dádivas concedidas pelo Estado, mas sim conquistas históricas resultantes da luta de grupos oprimidos por reconhecimento, justiça e dignidade. Nesse sentido, os direitos devem ser compreendidos como práticas sociais em constante disputa, cuja efetividade depende da mobilização coletiva e do enfrentamento das estruturas de exclusão. No Brasil, essa perspectiva se evidencia de forma emblemática na luta do Movimento Negro, em especial nas reivindicações das comunidades quilombolas, que articulam direitos territoriais, ambientais e culturais como dimensões inseparáveis de sua existência coletiva.

De acordo com Edson Lopes Cardoso (2015), a luta das populações afrodescendentes no Brasil deve ser reconhecida como um processo histórico de resistência à exclusão e à negação de direitos. Para o autor, a trajetória do Movimento Negro evidencia que a conquista de direitos, como a titulação das terras quilombolas previstas no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, integra uma luta mais ampla por reconhecimento, memória e reparação histórica. Apesar dos avanços formais, esse processo ainda enfrenta entraves burocráticos, resistência de setores econômicos e a falta de vontade política para sua efetivação.

Como argumenta Acselrad (2010), a luta quilombola se insere no processo de ambientalização das lutas sociais, ao expressar a resistência concreta contra um modelo de desenvolvimento que historicamente marginaliza populações negras, indígenas e tradicionais. Ao reivindicar seus territórios e modos de vida, os quilombolas recolocam no centro do debate a defesa da dignidade coletiva, da memória ancestral e do direito à existência a partir de suas próprias referências culturais e sociais, desafiando as práticas excludentes do Estado e do mercado.

Nesse contexto de resistência e disputa por dignidade, a teoria do reconhecimento de Axel Honneth (2003) oferece uma importante contribuição para compreender as lutas quilombolas como expressões de um conflito social orientado por princípios morais. Para o autor, a transformação das sociedades depende da atuação coletiva de grupos que buscam ampliar institucional e culturalmente as formas de reconhecimento recíproco.

Partindo da compreensão de que os conflitos sociais não se reduzem a disputas materiais, mas envolvem também a busca por valorização, respeito e pertencimento, Axel Honneth propõe uma teoria do reconhecimento que ilumina o papel das lutas coletivas na transformação social. Para o autor, é justamente por meio dessas lutas, impulsionadas por motivações morais e pela recusa à negação da dignidade, que os grupos historicamente marginalizados reivindicam novos espaços de legitimidade. Como destaca Honneth:

São as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa coletiva de estabelecer institucional e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco, aquilo por meio do qual vem a se realizar a transformação normativamente gerida das sociedades (Honneth, 2003, p. 156).

A articulação entre a perspectiva da reparação histórica proposta por Edson Cardoso e a dinâmica de reconhecimento desenvolvida por Axel Honneth evidencia que as demandas quilombolas transcendem a esfera patrimonial ou identitária. Trata-se de uma luta por dignidade e pertencimento, que confronta as estruturas de exclusão herdadas da escravidão e do racismo institucionalizado. A luta pela titulação dos territórios tradicionais, nesse sentido, é inseparável da afirmação da existência coletiva dos quilombolas e de sua história de resistência, propondo uma reconfiguração crítica dos marcos normativos do Estado e da sociedade brasileira.

Nesse contexto, a perspectiva do professor José Geraldo de Souza Junior contribui para compreender os direitos humanos não como um conjunto de normas estáticas, mas como expressão histórica das lutas sociais por emancipação. Segundo suas próprias palavras:

Os direitos humanos são as lutas sociais concretas da experiência de humanização. São, em síntese, o ensaio de positivação da liberdade conscientizada e conquistada no processo de criação das sociedades, na trajetória emancipatória do homem. São, na História do Brasil, para particularizar, as lutas abolicionistas, num país já então constitucionalizado, no paradigma de um homem abstrato igual e livre, porém, numa sociedade, todavia escravista, na qual o escravo é, por conseguinte, não-homem, mercadoria sujeita ao uso, fruição e abuso (SOUZA JUNIOR, 2008, p.253).

Essa leitura histórica e crítica dos direitos humanos encontra ressonância nas reflexões de Leonardo Avritzer, particularmente no que se refere à centralidade da participação social na construção da democracia. Embora Avritzer (2018) não aborde diretamente os direitos humanos em sua concepção clássica, sua análise sobre a democracia participativa evidencia a importância da inclusão de diversos setores sociais no processo de deliberação pública, condição necessária para a efetividade de direitos sociais e coletivos. Para o sociólogo, a democracia participativa é essencial à consolidação de formas mais substantivas de cidadania, ao possibilitar a

incorporação da diversidade de vozes e experiências sociais no desenho das políticas públicas (AVRITZER, 2018).

Nesse processo de luta por reconhecimento e participação política, a identidade coletiva constitui um elemento estruturante da ação dos sujeitos sociais. De acordo com Gohn (2011, p. 62), “um movimento social com certa permanência é aquele que cria sua própria identidade a partir de suas necessidades e seus desejos, tomando referentes com os quais se identifica”. As comunidades quilombolas, ao reivindicarem a titulação de seus territórios tradicionais, não apenas enfrentam as estruturas históricas de exclusão promovidas pelo Estado, mas simultaneamente elaboram e fortalecem uma identidade coletiva ancorada na memória social, na ancestralidade africana e na valorização de modos de vida próprios e autônomos. Trata-se de um processo político-cultural que reconfigura sentidos de pertencimento e reforça os vínculos comunitários enquanto forma de resistência e afirmação.

Nesse contexto, os quilombos não devem ser compreendidos apenas como um movimento de luta pela terra, mas como sujeitos coletivos que disputam os próprios significados atribuídos ao direito. Como afirma Rodrigo Portela:

Os quilombos não são apenas um movimento de luta pela terra – sistematicamente silenciado por narrativas predominantes sobre a história de luta pela terra no país –, mas um movimento que pode informar sobre o próprio conteúdo do direito à propriedade da terra no Brasil, tendo em vista que carregam em si a luta pela efetivação desse direito, por conseguinte, têm empregado disputas e negociações sobre o seu conteúdo. (PORTELA, 2018, p.23)

Trata-se, portanto, de um processo em que os sujeitos quilombolas não apenas reivindicam direitos já estabelecidos, mas também os constroem, reinterpretam e ressignificam a partir de sua trajetória histórica, coletiva e territorializada. Essa construção transcende a esfera legal e institucional, desdobrando-se em disputas simbólicas e materiais por reconhecimento, memória e pertencimento.

Nessa linha, José Geraldo de Sousa Júnior (2013) sustenta que o constitucionalismo achado na rua revela como o direito é produto das lutas sociais, que, ao afirmarem novos direitos, transformam o próprio campo jurídico e ampliam as compreensões tradicionais do constitucionalismo. Nancy Fraser (2002), por sua vez, reforça essa perspectiva ao conceber a justiça social como uma articulação entre redistribuição econômica e reconhecimento cultural. Para a autora, a efetivação dos direitos humanos exige a conjugação de práticas que combatam as desigualdades materiais com mecanismos que valorizem e legitimem as identidades de grupos historicamente marginalizados.

No contexto brasileiro, a luta quilombola exemplifica essa articulação, pois não se restringe ao acesso à terra: envolve igualmente o reconhecimento das tradições, saberes e formas de vida dessas comunidades como dimensões fundamentais da realização plena dos direitos humanos. Assim, reconhecer a diversidade cultural quilombola implica também enfrentar as estruturas sociais que perpetuam as desigualdades herdadas da escravidão, afirmando essas comunidades como sujeitos históricos de direitos.

Entretanto, a consolidação dos direitos humanos se dá em um campo atravessado por relações de poder e dispositivos institucionais que frequentemente reforçam estruturas históricas de dominação. Michel Foucault (2009) evidencia que as normas jurídicas e as instituições sociais, longe de operarem como garantias neutras de direitos, frequentemente funcionam como mecanismos de disciplinamento e exclusão. Como o autor afirma, a arte de punir, em vez de se inscrever no cerimonial da soberania, tende a tornar-se parte de um sistema de coerções eficazes e distribuídas de maneira contínua (FOUCAULT, 2009, p. 86), demonstrando como o poder jurídico se articula a práticas cotidianas de controle social. Essa lógica de disciplinamento e exclusão também se manifesta no caso das comunidades quilombolas, na resistência sistemática do Estado em assegurar a titulação de seus territórios, o que perpetua a marginalização e o silenciamento desses povos. Ainda assim, as lutas quilombolas persistem como práticas de resistência, reconfigurando cotidianamente os sentidos do direito e da justiça.

A violência estrutural que atravessa essa realidade tem raízes profundas na herança colonial. Frantz Fanon (1968) argumenta que o racismo e a hierarquização racial instituídos durante o colonialismo não apenas moldaram o processo de dominação, mas continuam a estruturar o acesso desigual a direitos e recursos nas sociedades contemporâneas. Nesse sentido, a resistência quilombola por terra, identidade e dignidade configura também uma forma de enfrentamento da reprodução dessas estruturas coloniais, que seguem operando no funcionamento do Estado e de suas instituições.

Dessa forma, a garantia efetiva dos direitos humanos exige mais do que o reconhecimento formal das comunidades quilombolas nos marcos legais. Implica ações concretas que possibilitem o exercício pleno da liberdade, da autonomia e da cidadania substantiva. Isso inclui não apenas a titulação dos territórios, mas também o acesso a políticas públicas de qualidade em saúde, educação, infraestrutura, cultura e participação política. A trajetória quilombola demonstra, assim, que os direitos humanos são mais do que declarações universais: são processos históricos de luta por justiça, memória e pertencimento.

Nesse horizonte, a perspectiva crítica de Edson Lopes Cardoso (2015) reforça a ideia de que a construção de uma cidadania efetiva no Brasil passa necessariamente pela escuta e valorização da experiência histórica das populações negras. Para o autor, não basta o reconhecimento formal dos direitos: é preciso garantir a presença ativa dos sujeitos negros nos espaços de poder, decisão e produção de conhecimento. No caso das comunidades quilombolas, essa luta se expressa tanto na defesa dos territórios quanto na promoção de condições reais para a autonomia coletiva, a preservação da memória histórica e o fortalecimento das formas próprias de organização social. Trata-se de um processo contínuo de resistência e afirmação, em que a busca por dignidade, liberdade e justiça emerge como horizonte transformador.

Tal entendimento encontra ressonância na proposta de Joaquín Herrera Flores, que compreende os direitos humanos não como um conjunto fixo de normas abstratas, mas como práticas sociais historicamente situadas. Herrera Flores (2009) defende que os direitos humanos não existem por si mesmos — eles são produzidos e reproduzidos pelas práticas sociais dos grupos oprimidos em sua busca por dignidade e justiça. Ao romper com as concepções jusnaturalistas e positivistas, sua abordagem enfatiza a centralidade das condições materiais de existência e das lutas sociais como motor da construção dos direitos. Como afirma o autor:

Os direitos humanos não são unicamente declarações textuais. Também não são produtos unívocos de uma cultura determinada. Os direitos humanos são os meios discursivos, expressivos e normativos que pugnam por reinserir os seres humanos no circuito de reprodução e manutenção da vida, nos permitindo abrir espaços de luta e de reivindicação. São processos dinâmicos que permitem a abertura e a consequente consolidação e garantia de espaços de luta pela dignidade humana. (FLORES, 2009, p. 18).

Essa formulação rompe com o distanciamento entre discurso e realidade, ao compreender que os direitos humanos ganham sentido apenas quando estão articulados à prática concreta e à transformação das condições de vida. Trata-se, portanto, de uma perspectiva que insere os direitos humanos no campo das disputas históricas, exigindo ação política constante, engajamento coletivo e responsabilidade ética.

Nesse mesmo horizonte teórico, diversos autores têm insistido na ideia de que os direitos humanos são construções históricas forjadas em contextos de conflito, exclusão e mobilização popular. Longe de serem produtos prontos e acabados, os direitos devem ser compreendidos como processos contínuos de reivindicação e disputa. Sua efetivação não se dá espontaneamente, mas depende da ação persistente de movimentos sociais, intelectuais, juristas e comunidades historicamente marginalizadas. Como demonstram Avritzer (2018), Wolkmer (2015), Harvey (2005), Fraser (2002), Foucault (2001), Fanon (1968), além de pensadores

latino-americanos como Dussel (2000) e Quijano (2005), e críticos europeus como Herrera Flores (2009), a concretização desses direitos exige a participação ativa da sociedade, o fortalecimento da democracia e a transformação das estruturas que perpetuam a desigualdade.

Em consonância com essa perspectiva, Eduardo Xavier Lemos (2023) afirma que os direitos humanos devem ser construídos desde as bases populares, refletindo as demandas e necessidades concretas das comunidades. Para o autor, assim como para Herrera Flores, os direitos humanos não podem ser concebidos como princípios abstratos e universais, mas devem emergir das experiências históricas e das práticas de resistência das populações marginalizadas. A crítica central recai sobre a concepção normativa e formalista, que desconsidera os contextos históricos, culturais e políticos das lutas sociais.

Um dos aspectos centrais do pensamento de Joaquín Herrera Flores reside justamente em sua crítica à tendência de reduzir os direitos humanos a um discurso retórico, desvinculado das práticas sociais concretas. Para o autor, os direitos humanos perdem sua relevância quando não se traduzem em ações efetivas capazes de promover a melhoria das condições reais de vida das pessoas, tornando-se, assim, meras declarações vazias.

Em resposta a esse esvaziamento, Herrera Flores propõe uma abordagem pragmática dos direitos humanos, voltada à construção de mecanismos jurídicos e sociais que estejam enraizados nas dinâmicas e lutas dos sujeitos historicamente marginalizados. Como ele próprio enfatiza:

Daí que, para nós, o problema não é de como um direito se transforma em direito humano, mas sim como um ‘direito humano’ consegue se transformar em direito, ou seja, como consegue obter a garantia jurídica para sua melhor implantação e efetividade. Os direitos humanos são uma convenção cultural que utilizamos para introduzir uma tensão entre os direitos reconhecidos e as práticas sociais que buscam tanto seu reconhecimento positivado como outra forma de reconhecimento ou outro procedimento que garanta algo que é, ao mesmo tempo, exterior e interior a tais normas. (HERRERA FLORES, 2009, p.28)

Dando continuidade a essa crítica, e aprofundando a dimensão cultural dos direitos, Herrera Flores (2009) destaca que a efetivação dos direitos humanos depende da capacidade das sociedades de reconhecer e valorizar suas próprias práticas culturais de resistência. Essa concepção desloca o foco dos direitos humanos enquanto imposições universais para práticas sociais originadas nos territórios e nas culturas locais, sublinhando a importância de compreendê-los como produtos históricos das lutas populares.

O autor também explora de forma central a relação entre direitos humanos e interculturalidade. No artigo Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência

(2002), Herrera Flores argumenta que a interculturalidade é fundamental para uma compreensão ampliada dos direitos, pois permite o diálogo entre diferentes racionalidades e contribui para a construção de uma racionalidade de resistência. Essa perspectiva confronta diretamente a lógica monocultural do direito hegemônico, ao propor que os direitos humanos sejam constantemente reinterpretados a partir dos contextos históricos, culturais e sociais diversos, abrindo caminho para práticas sociais nômades, híbridas e criadoras, comprometidas com a dignidade humana.

Dentro dessa mesma lógica de resistência às formas hegemônicas de normatividade, Wolkmer (2017) destaca a urgência de romper com concepções restritivas e uniformizadoras ao afirmar que:

Em tempos de novos horizontes abertos pelo globalismo neoliberal e pela mundialização do capitalismo, importa avançar na direção de uma concepção de direitos humanos não mais meramente formalista, estatista e monocultural. Para isso, o compromisso é com um referencial crítico dos direitos humanos em sua dimensão de resistência, de liberação e de interculturalidade. (Wolkmer, 2017, p.31)

Complementando essa abordagem, Lemos (2023) critica a universalização abstrata dos direitos humanos, observando que ela ignora as especificidades culturais e históricas dos povos latino-americanos e impõe uma visão eurocêntrica que não responde às realidades locais. Em resposta a essa limitação, propõe uma teoria crítica dos direitos humanos que valorize a diversidade de saberes e experiências de resistência e emancipação presentes nas comunidades do Sul global.

Na mesma direção, Herrera Flores (2009) propõe que essa crítica aponta para a necessidade de superarmos as abstrações que fundamentam a teoria tradicional dos direitos humanos, promovendo uma reflexão vinculada às práticas sociais e voltada à transformação da realidade. Para o autor, pensar os direitos humanos em uma perspectiva crítica exige impulsionar e sistematizar ações concretas que se orientem pela subversão das desigualdades e pela afirmação da dignidade. A teoria, nesse contexto, só adquire sentido quando vinculada às lutas sociais e exige um compromisso ético com os outros, consigo mesmo e com a própria natureza.

Outro aspecto central na reflexão de Herrera Flores (2009) é a concepção dos direitos humanos como prática crítica diante das desigualdades estruturais que marcam as relações sociais, tanto em nível local quanto global. Nessa perspectiva, os direitos não devem ser utilizados para naturalizar ou perpetuar os obstáculos impostos por um modelo de sociedade orientado pela lógica da acumulação de capital. Ao contrário, trata-se de colocar em movimento

estratégias antagonistas que funcionem como guia para uma ação emancipadora, comprometida com a superação das hierarquias sociais e a construção de alternativas sustentadas na justiça e na dignidade.

A contribuição de Herrera Flores tem implicações profundas para o modo como os direitos humanos são pensados e aplicados. Em vez de tratá-los como conceitos universais e descontextualizados, sua abordagem propõe que sejam construídos a partir das realidades concretas dos grupos historicamente oprimidos. Isso desafia tanto a perspectiva liberal, centrada nos direitos individuais e sua codificação jurídica, quanto a abordagem declaratória dos organismos internacionais.

Em conclusão, Herrera Flores oferece uma perspectiva inovadora e profundamente política sobre os direitos humanos, ao resgatar sua constituição nas práticas cotidianas de resistência. Para ele, os direitos não são dados, mas sim construções sociais, produtos da ação coletiva dos sujeitos. Essa visão rompe com a neutralidade e a universalidade abstrata atribuídas aos direitos humanos, recolocando no centro do debate as experiências concretas de luta por justiça, dignidade e transformação social.

Como veremos a seguir, essa crítica à naturalização dos direitos humanos como algo neutro e universal é aprofundada por David Sánchez Rubio, que analisa suas implicações políticas, epistemológicas e sociais de maneira contundente.

1.3 A Crítica à Universalidade Abstrata dos Direitos Humanos

Dando continuidade à crítica às concepções hegemônicas dos direitos humanos, David Sánchez Rubio oferece uma contribuição significativa ao problematizar a pretensa neutralidade e universalidade que orientam o discurso jurídico e político dominante. Para o autor, a formulação moderna dos direitos humanos baseia-se em uma abstração que ignora os contextos históricos, culturais e sociais nos quais os sujeitos se constituem, resultando em uma compreensão dissociada das lutas concretas que lhes dão origem. Nesse sentido, ele afirma:

Por isso é um erro pensar que o conteúdo dos direitos humanos ou dos princípios e valores que os inspiram é definido pelas sentenças judiciais que o interpretam ou pelas teorias-jus-filosóficas. Pelo contrário, o núcleo do conteúdo dos direitos humanos se determina não pela teoria ou pela hermenêutica jurídica, ou pelas sentenças, ou pelos livros e manuais, que somente são um complemento, mas por um conjunto de relações, ações e meios que são utilizados e implantados para torna-los factíveis em cada contexto, possibilitando ou não as condições de existência e de vida plurais e diferenciadas, por meio do exercício contínuo, histórico, permanente e aberto da potência soberana do constituinte popular. (Rubio, 2022, p.48-49)

Essa noção abstrata de universalidade, ao ignorar as particularidades das experiências coletivas, tende a reforçar desigualdades e a legitimar uma ordem global excludente. Diante disso, Sánchez Rubio propõe uma releitura crítica que revela os limites de um modelo que, embora pretensamente neutro, opera de forma seletiva e ideologicamente orientada.

Essa crítica se fundamenta na constatação de que a universalidade dos direitos humanos foi historicamente construída a partir de uma matriz eurocêntrica, liberal e individualista. Essa perspectiva, ao negligenciar a diversidade sociocultural e os contextos específicos de povos e comunidades historicamente marginalizados — como indígenas, quilombolas e outros grupos tradicionais —, impõe um modelo hegemônico que não contempla suas demandas e modos próprios de existência. A pretensão de um universalismo descontextualizado desconsidera que os direitos são sempre historicamente situados e politicamente disputados (RUBIO, 2014).

Outro ponto crucial levantado por Sánchez Rubio é a contradição entre a teoria e a prática dos direitos humanos. Embora proclamados como universais, esses direitos são frequentemente instrumentalizados por interesses políticos e econômicos, funcionando como justificativa para intervenções estrangeiras e políticas neocoloniais. Assim, o discurso da universalidade pode mascarar relações de poder desiguais e perpetuar injustiças.

Como destaca o autor:

Além disso, historicamente, a ideia de direitos humanos está profundamente associada ao processo de expansão global da cultura ocidental. A própria história do Ocidente é marcada por colonialismos e imperialismos, tanto internos quanto externos, nos quais coletivos e grupos que resistiram à sua influência ou buscaram proteger suas tradições foram sistematicamente alvo de discriminação política, econômica e cultural. Em muitos casos, essas populações foram submetidas a técnicas de extermínio e práticas genocidas, revelando a face violenta da universalidade imposta sob o discurso dos direitos humanos. (Sánchez Rubio, 2014, p.50)

A proposta alternativa de Sánchez Rubio não consiste na negação dos direitos humanos, mas em sua reconstrução crítica. Isso implica reconhecer a pluralidade de experiências e a necessidade de adotar uma perspectiva intercultural que valorize diferentes formas de conceber e reivindicar direitos. Nesse sentido, o autor afirma:

Não se trata somente de incrementar uma consciência e uma cultura jurídica de proteção, mas também, além disso, de potencializar uma cultura de direitos humanos em geral, que acentue a dimensão pré-violadora, a partir de onde se constroem-destroem e se articulam-desarticulam. Porque, na realidade, somos nós, os seres humanos, do lugar que ocupamos no mundo e da maneira como nos movimentamos, que, utilizando a via jurídica, participamos dos processos de construção ou destruição dos direitos humanos, sejamos ou não sejamos juristas. (SÁNCHEZ RUBIO, 2014, p.58).

Em sua obra mais recente, *Direitos Humanos Instituintes* (2022), Sánchez Rubio aprofunda essa perspectiva ao defender que os direitos humanos devem ser constantemente (re)construídos por meio de processos participativos, baseados nas necessidades concretas das comunidades. Essa abordagem visa evitar abstrações que desconsiderem os contextos locais e aposta em práticas instituintes, que emergem das próprias dinâmicas sociais e culturais dos povos oprimidos, recolocando os direitos humanos como expressão viva da luta por justiça e transformação social.

Dessa forma, a crítica de David Sánchez Rubio nos convida a refletir sobre a necessidade de repensar os direitos humanos de maneira mais inclusiva e plural, garantindo que sua aplicação esteja alinhada com a justiça social e o respeito à diversidade. O desafio, portanto, é superar a universalidade abstrata e construir um modelo de direitos humanos que seja verdadeiramente emancipatório e sensível às particularidades dos diferentes contextos sociais.

Essa crítica dialoga com a noção de vida nua proposta por Giorgio Agamben (2007), que denuncia a condição daqueles que, embora reconhecidos formalmente como sujeitos de direitos, são excluídos da ordem política e reduzidos à mera existência biológica. Para Agamben, o estado de exceção revela o limite da universalidade liberal, uma vez que o próprio sistema jurídico pode suspender os direitos em nome da segurança ou da soberania. Dessa forma, mesmo sob o manto do universalismo, a exclusão continua operando por meio de dispositivos legais.

A perspectiva de Sánchez Rubio também encontra ressonância no pensamento de Boaventura de Sousa Santos, especialmente em sua proposta de uma “hermenêutica diatópica” — um diálogo profundo entre culturas que busca integrar diferentes concepções de direitos, promovendo uma universalidade construída na diversidade (SANTOS, 2007, p. 67). De maneira convergente, Enrique Dussel (1993) propõe uma filosofia da libertação que parte das experiências das populações marginalizadas da América Latina, afirmando que os direitos humanos devem nascer das vozes silenciadas e dos contextos periféricos do mundo moderno-colonial. No Brasil, autores como José Geraldo de Sousa Júnior e Eduardo Lemos também enfatizam a importância de uma concepção de direitos humanos enraizada na justiça social e na valorização das formas de vida dos grupos historicamente excluídos.

Nesse contexto, a crítica à universalidade abstrata dos direitos humanos enfatiza a urgência de contextualizar os direitos, reconhecendo as especificidades culturais, históricas e sociais das diferentes comunidades. Trata-se de substituir o paradigma da imposição normativa por uma construção dialógica e plural, ancorada na escuta das experiências concretas e na participação ativa dos sujeitos. A proposta é construir uma universalidade concreta, que não

seja fundada na homogeneidade, mas na diversidade, e que se oriente por um compromisso ético com a justiça, a dignidade e a emancipação dos povos.

É nesse horizonte que se insere a noção de direitos humanos figurativos, conceito que aprofunda essa crítica ao universalismo liberal e denuncia o descompasso entre o reconhecimento jurídico-formal dos direitos e sua efetivação prática na vida das populações historicamente marginalizadas. Trata-se de uma forma de "direito encenado", que se apresenta nos textos normativos, nos discursos institucionais e nos tratados internacionais como expressão de civilidade e progresso, mas que, na realidade cotidiana, revela-se inócuo diante das estruturas que mantêm a desigualdade, o racismo e a exclusão social. Como adverte David Sánchez Rubio (2017), os direitos humanos, quando desvinculados da prática social e da luta política dos sujeitos concretos, tendem a se tornar abstrações que reforçam a ordem dominante em vez de transformá-la.

A crítica aos direitos figurativos também está presente em autores como Boaventura de Sousa Santos (2013), ao evidenciar o que denomina de “alta cultura dos direitos humanos”, marcada por uma retórica normativa que não se traduz em mecanismos reais de justiça. Nesse contexto, os direitos deixam de ser instrumentos de emancipação e passam a funcionar como dispositivos de legitimação do Estado, apresentando uma imagem de compromisso com a dignidade humana que não se sustenta diante da omissão institucional e da seletividade na aplicação da lei. Essa disjunção entre o discurso e a prática jurídica revela a centralidade do que Agamben (2007) nomeia como “vida nua” — a condição de sujeitos reduzidos a uma existência destituída de direitos efetivos, mesmo sob o manto do reconhecimento formal.

Portanto, os direitos humanos figurativos evidenciam o limite do paradigma liberal e universalista, convocando a uma reconstrução crítica do próprio conceito de direitos. Mais do que constar em normas jurídicas, os direitos precisam ser vivenciados e assegurados na experiência histórica dos povos. Essa reconstrução exige não apenas o enfrentamento das estruturas que inviabilizam a justiça social, mas também o reconhecimento da legitimidade epistêmica e política dos saberes e práticas dos sujeitos historicamente silenciados. Os direitos humanos, para deixarem de ser figurativos, precisam ser incorporados como prática viva, plural e enraizada, o que pressupõe a escuta ativa, a valorização das diversidades e a transformação dos marcos institucionais que operam a exclusão.

Os chamados direitos humanos figurativos referem-se àqueles que, embora formalmente reconhecidos em normas jurídicas, tratados e discursos institucionais, não produzem efeitos concretos na vida dos sujeitos a quem se destinam. Funcionam como uma aparência de justiça que mascara a persistência de estruturas excludentes, racializadas e coloniais. Longe de

promoverem a emancipação, esses direitos operam como instrumentos de legitimação simbólica do Estado, ao passo que, na prática, mantêm os mesmos padrões históricos de desigualdade. Sua crítica, portanto, revela a urgência de uma reconstrução dos direitos humanos ancorada nas experiências e lutas dos povos marginalizados, como é o caso das comunidades quilombolas, cujas demandas territoriais ilustram de forma contundente os limites entre o direito proclamado e o direito efetivamente realizado.

1.4 Povos Quilombolas e Direitos Humanos Figurativos

A trajetória dos povos quilombolas no Brasil evidencia uma contradição central dos direitos humanos na periferia do capitalismo global: o reconhecimento jurídico não garante, por si só, a concretização dos direitos. Embora o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 reconheça o direito às terras tradicionalmente ocupadas, sua aplicação tem sido sistematicamente comprometida por disputas fundiárias, omissões institucionais e por uma longa história de negação de direitos às populações negras.

Nesse cenário, ganha relevância a noção de “direitos humanos figurativos”, entendidos como representações simbólicas de justiça que operam mais como legitimadores de uma ordem jurídica desigual do que como mecanismos efetivos de transformação social. Trata-se de direitos que existem como forma, mas carecem de substância material, funcionando como peças retóricas que encobrem a persistência da exclusão e da desigualdade. No caso das comunidades quilombolas, essa figuratividade se expressa na distância entre o reconhecimento constitucional e a realidade concreta de violência fundiária, precariedade institucional e desrespeito às práticas tradicionais de territorialidade e autonomia. Assim, os direitos figurativos não apenas falham em garantir justiça, como também contribuem para manter a ilusão de uma universalidade jurídica que ignora os abismos produzidos pelo racismo estrutural e pela colonialidade do poder.

Como destaca Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006), a negação dos direitos quilombolas está ancorada em um modelo de Estado fundado na concentração fundiária, no patrimonialismo e na marginalização sistemática das populações negras e indígenas. A luta quilombola, portanto, vai além da demanda por terra: afirma formas de vida e racionalidades que desafiam os alicerces da ordem colonial e capitalista.

Mais de três décadas após o reconhecimento constitucional, a ausência de políticas efetivas de proteção territorial configura uma violação persistente dos direitos à autodeterminação, à memória e à dignidade. Comunidades seguem expostas a despejos,

ameaças e ações violentas que colocam em risco sua existência coletiva, mesmo enquanto discursos institucionais celebram a diversidade e o patrimônio cultural afro-brasileiro.

O aparato jurídico, ainda que dotado de instrumentos de proteção, frequentemente atua como força de contenção. José Maurício Arruti (2006) evidencia como o processo de reconhecimento das comunidades quilombolas se desenvolve sob uma lógica tecnocrática e burocrática, que retarda, despolitiza e neutraliza a luta por território. Mesmo a autoidentificação, assegurada pela Convenção nº 169 da OIT, enfrentou resistência por parte de órgãos estatais e do Judiciário, revelando como os compromissos normativos do Estado brasileiro muitas vezes colidem com práticas institucionais de deslegitimação dos sujeitos quilombolas.

A noção de “direito figurativo” expressa, nesse contexto, a permanência de uma cidadania seletiva e subalternizada. Os povos quilombolas são frequentemente exaltados como ícones da diversidade nacional, ao mesmo tempo em que seguem marginalizados enquanto sujeitos de direitos plenos. Esse reconhecimento retórico, descolado de garantias concretas, não substitui a responsabilidade histórica do Estado na superação das desigualdades raciais e territoriais que persistem nas zonas rurais brasileiras.

A luta quilombola evidencia, de forma paradigmática, as contradições internas ao discurso liberal dos direitos humanos, que proclama uma igualdade universal enquanto opera seletivamente, excluindo corpos e territórios racializados. Quijano (2005) analisa essa contradição a partir do conceito de colonialidade do poder, que continua a estruturar instituições, sistemas de saber e marcos jurídicos. Nesse arranjo, formas negras de vida e resistência são sistematicamente deslegitimadas, não como desvios, mas como componentes constitutivos da racionalidade moderna-colonial.

É nesse mesmo horizonte que se inscreve a crítica de Antônio Escrivão Filho e José Geraldo de Sousa Junior (2016), ao alertarem para o esvaziamento político dos direitos humanos quando estes são capturados por lógicas procedimentais e tecnocráticas. Reduzidos a instrumentos formais, os direitos perdem sua conexão com os processos históricos de luta que os originaram. Para os quilombolas, isso implica ver suas reivindicações por terra, dignidade e reparação transformadas em etapas burocráticas que, em vez de assegurar direitos, tendem a obstruí-los. Essa crítica converge diretamente com a noção de direito figurativo: um reconhecimento aparente que encobre a persistência de estruturas opressoras.

A crítica formulada pelas próprias comunidades quilombolas, aliada às abordagens da teoria crítica, amplia o horizonte dos direitos humanos ao demonstrar que a posituação normativa, por si só, não é suficiente. As comunidades negras não apenas demandam a

implementação de direitos já reconhecidos, mas também participam ativamente da reconstrução do próprio conceito de direito. Em sua prática política, afirmam racionalidades outras, fundadas na ancestralidade, na coletividade e na autodeterminação, desafiando as bases epistêmicas e jurídicas da modernidade ocidental.

Nesse sentido, a proposta de quilombismo de Abdias do Nascimento (1980) ultrapassa a reivindicação pelo cumprimento da norma constitucional. Ela propõe uma reconfiguração profunda dos direitos humanos, deslocando o debate do campo normativo abstrato para a materialidade das lutas sociais. Os sujeitos quilombolas emergem, assim, como protagonistas de uma concepção contra-hegemônica de dignidade humana, que integra o direito à memória, ao território, à justiça histórica e à afirmação cultural como fundamentos inegociáveis.

A reflexão de Abdias do Nascimento (1980) oferece uma chave analítica poderosa para compreender as práticas históricas de resistência negra frente à exclusão jurídica e política. Ao afirmar que os quilombos não foram eventos pontuais ou resquícios do passado, mas expressões organizadas de enfrentamento à ordem escravocrata, Abdias desloca o fundamento do direito do campo normativo para a ação coletiva. O conceito de quilombo, assim, transcende a dimensão territorial e se configura como uma categoria político-cultural que abarca diversas formas associativas negras — religiosas, culturais, recreativas e de solidariedade — que funcionaram (e ainda funcionam) como espaços de autonomia diante da marginalização institucionalizada.

Nesse sentido, o quilombismo se contrapõe radicalmente à lógica dos direitos humanos figurativos. Representa uma prática histórica de construção de direitos enraizada na experiência, na ancestralidade e na autodeterminação. Mesmo sob repressão estatal, comunidades negras desenvolveram estratégias organizativas próprias, muitas vezes por meio de estruturas “toleradas” pelo poder público — como irmandades religiosas, agremiações carnavalescas e associações culturais — que atuaram como quilombos legalizados. Invisibilizadas pelos discursos jurídicos dominantes, essas experiências demonstram que os quilombolas não foram apenas vítimas da exclusão, mas sujeitos ativos na invenção de outras formas de justiça.

Ao reconhecer essas práticas como manifestações vivas de resistência, o quilombismo explicita a dissonância entre o reconhecimento legal e sua realização concreta. Diante de garantias normativas que pouco se efetivam, os quilombos contemporâneos não apenas cobram direitos positivados, mas produzem sentidos insurgentes de humanidade e territorialidade. Suas práticas reinventam o próprio direito com base em epistemologias fundadas na dignidade negra, desafiando a racionalidade monocultural e abstrata do Estado liberal.

Boaventura de Sousa Santos (2007) reforça essa crítica ao afirmar que o direito moderno, moldado por parâmetros eurocêntricos, tende a deslegitimar formas plurais de justiça, contribuindo para a reprodução de desigualdades históricas. Tal diagnóstico evidencia a contradição entre o reconhecimento previsto no artigo 68 do ADCT e a morosidade seletiva do Estado, que cede às pressões econômicas e políticas que bloqueiam a efetivação da titulação quilombola. Disputas fundiárias, entraves administrativos e resistência institucional convergem para manter esses direitos no campo da promessa não cumprida.

Como observa Souza Lima (2015), a atuação estatal opera, muitas vezes, apenas no plano simbólico do reconhecimento, sem enfrentar as bases estruturais da desigualdade racial e territorial. A efetivação dos direitos quilombolas demanda mais do que sua inclusão formal em programas públicos: exige uma ruptura com a lógica da subalternidade institucional e o compromisso com transformações profundas que reconheçam a autonomia quilombola como princípio gerador de justiça.

Joaquín Herrera Flores (2009) propõe uma concepção dos direitos humanos como processos históricos e políticos forjados nas lutas sociais concretas. Tal abordagem é particularmente fecunda para compreender a resistência quilombola, que não se limita à demanda por titulação fundiária. Trata-se de um enfrentamento ao racismo estrutural, à violação dos territórios tradicionais e à negação de modos de vida próprios. Nesse sentido, evidencia-se não apenas a insuficiência do reconhecimento formal, mas a necessidade de afirmar os direitos como práticas sociais emancipatórias, capazes de romper com sua condição figurativa.

A Teoria Crítica dos Direitos Humanos, nessa perspectiva, constitui um referencial indispensável para a análise dos desafios enfrentados pelos povos quilombolas. Em vez de uma leitura estritamente legalista, essa abordagem permite interpretar os direitos a partir da experiência concreta dos sujeitos, iluminando tanto suas estratégias de resistência quanto os mecanismos de exclusão acionados pelo Estado e pelo mercado. Com isso, desloca-se o foco da norma positivada para a luta cotidiana por justiça territorial, cultural e política.

Inserido nesse horizonte crítico, Antônio Bispo dos Santos (2015) propõe o conceito de “contra-colonização” para expressar a forma como os povos quilombolas não apenas resistem, mas constroem epistemologias e formas autônomas de organização social. Para o autor, reconhecer os direitos quilombolas exige a valorização dessas racionalidades próprias, que desafiam a lógica estatal e denunciam o esvaziamento simbólico dos direitos quando dissociados da vida concreta. Sua proposta reforça a crítica aos direitos figurativos e aponta para a necessidade de pensar os direitos humanos a partir das práticas de liberdade que emergem dos próprios territórios negros.

De modo convergente, Escrivão Filho e Sousa Junior (2016) defende que os direitos humanos não devem ser compreendidos como concessões do Estado, mas como resultados de processos históricos de mobilização coletiva. A luta quilombola, ao desafiar as estruturas institucionais de exclusão, exemplifica uma prática contra-hegemônica que desestabiliza a retórica jurídica de um sistema que reconhece formalmente, mas bloqueia materialmente os direitos. Como afirma o autor:

Assim o direito positivado assume a condição de fundamento, enquanto os processos de lutas sociais que produziram a positivação como resultado são retirados da história. É dessa forma, portanto, que se constrói uma noção abstrata de direitos humanos, identificando-os como princípios e normas jurídicas que, apesar de previstas, não estão ao alcance dos sujeitos coletivos de direito ainda não previstos, sequer podem ser reivindicados. (Escrivão Filho; Sousa Júnior, 2016, p. 26-27).

As contribuições de Escrivão Filho e Herrera Flores reafirmam o papel da Teoria Crítica dos Direitos Humanos como ferramenta de análise e transformação. Ao deslocar o olhar da legalidade formal para os processos sociais de resistência, essa abordagem denuncia as estruturas jurídicas, raciais e epistêmicas que sustentam a desigualdade. O reconhecimento dos direitos quilombolas, portanto, não pode permanecer no plano simbólico: exige redistribuição de recursos, valorização da identidade negra e efetiva garantia da autonomia territorial.

A luta quilombola, portanto, ultrapassa a reivindicação de direitos específicos e confronta os próprios fundamentos da ordem jurídica vigente. Ao desafiar as estruturas coloniais ainda operantes na sociedade brasileira, os quilombolas tensionam os limites do universalismo liberal e propõem outras concepções de justiça, ancoradas na ancestralidade, na memória coletiva e na construção de alternativas à exclusão estrutural. Trata-se de uma prática crítica que amplia o significado dos direitos humanos, situando-o no terreno das experiências insurgentes e das epistemologias contra-hegemônicas.

De maneira mais ampla, a vivência dos povos tradicionais — quilombolas, indígenas, ribeirinhos, entre outros — revela as contradições entre a retórica da universalidade dos direitos e sua negação cotidiana. Como alerta Boaventura de Sousa Santos (2007), os direitos humanos não constituem uma universalidade acabada, mas sim um campo de disputa, onde múltiplas concepções de justiça e emancipação se confrontam. É nesse terreno conflituoso que os direitos frequentemente adquirem um caráter figurativo: são proclamados em normas legais, mas esvaziados em sua aplicação concreta.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco relevante ao reconhecer os direitos territoriais e culturais das comunidades tradicionais. Instrumentos posteriores, como o

Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta a titulação de terras quilombolas, e a Convenção nº 169 da OIT, que estabelece o direito à consulta prévia, livre e informada, reforçaram o arcabouço legal de proteção a esses povos.

No entanto, como assinalam Oliveira e Almeida (2018), esses avanços normativos enfrentam sérias barreiras de implementação, evidenciando o descompasso estrutural entre o reconhecimento formal e a efetivação dos direitos. Essa lacuna, que configura os chamados direitos humanos figurativos, escancara a distância entre o que é garantido juridicamente e aquilo que, de fato, se realiza na experiência concreta das comunidades. A invisibilização dos quilombolas ocorre não apenas pela negação legal de seus direitos, mas também pela recusa sistemática de suas formas próprias de vida, cultura e organização.

Manuela Carneiro da Cunha (2012) observa que, mesmo após a abolição, os africanos libertos foram mantidos em uma condição jurídica paradoxal — “nem cidadãos, nem estrangeiros” — e marginalizados por um projeto nacional que exigia homogeneidade racial e cultural. Essa exclusão histórica reverbera no presente por meio da criminalização de lideranças comunitárias, da violência institucional e da repressão às formas coletivas de resistência. O reconhecimento legal, quando existe, não garante proteção efetiva, revelando o caráter seletivo e inoperante de dispositivos normativos que prometem igualdade, mas operam sob a lógica da exclusão.

A efetivação dos direitos quilombolas continua obstruída por morosidade institucional, conflitos fundiários, pressões econômicas e múltiplas formas de violência, tanto simbólica quanto material. Esses entraves revelam a continuidade estrutural entre o passado colonial e os dispositivos contemporâneos de poder. Como analisa Quijano (2005), a colonialidade do poder persiste nas instituições estatais, nos sistemas jurídicos e nas formas dominantes de produção de saber, sustentando hierarquias raciais e epistêmicas. Nesse cenário, a linguagem dos direitos humanos assume um papel contraditório: enquanto proclama princípios universais, reproduz, na prática, desigualdades historicamente arraigadas.

Nesse contexto, a proposta de Abdias do Nascimento (1980) mantém plena atualidade. Ao conceber o quilombo como matriz de organização política negra, Abdias formula o quilombismo como um projeto coletivo de reconstrução social, ancorado na ancestralidade, na solidariedade e na autonomia frente ao Estado racializado. Sua proposta não se limita à resistência: trata-se de uma alternativa concreta de justiça comunitária, que desestabiliza o formalismo dos direitos figurativos e propõe outras formas de organização da vida coletiva.

Em diálogo com essa visão, Antônio Bispo dos Santos (2015) desenvolve o conceito de “contra-colonização” para destacar que os povos tradicionais não apenas resistem, mas

constroem modos autônomos de existir, articulados pela oralidade, pelo território e pela coletividade. Esses modos de vida não se enquadram nas lógicas assimilacionistas do Estado-nação moderno, exigindo o reconhecimento de racionalidades políticas e epistemológicas que escapam à legalidade dominante. A valorização dessas práticas é condição indispensável para a construção de uma democracia verdadeiramente plural.

No mesmo horizonte crítico, Antônio Escrivão Filho (2016) sustenta que os direitos humanos não devem ser concebidos como dádivas estatais, mas como conquistas históricas dos sujeitos que enfrentam opressões estruturais. No caso quilombola, reconhecer o direito à terra não é suficiente: é necessário afirmar a legitimidade de modos de vida que, por sua própria existência, tensionam os marcos legais seletivos e racializados do reconhecimento jurídico.

Nancy Fraser (2002) amplia essa crítica ao afirmar que a justiça social exige não apenas reconhecimento cultural, mas também redistribuição material. No caso das comunidades quilombolas, o reconhecimento simbólico de sua identidade e cultura, embora necessário, revela-se inócuo se não vier acompanhado de políticas concretas de acesso à terra, infraestrutura e recursos coletivos. Sem isso, os direitos permanecem como promessas vazias — proclamadas no discurso jurídico, mas desprovidas de capacidade real de transformação.

Manuela Carneiro da Cunha (2012) adverte que a exclusão dos povos tradicionais não decorre apenas da ausência de reconhecimento formal, mas da imposição de projetos de integração que negam sua autodeterminação, seus saberes e seus modos de vida. Trata-se de uma violência simbólica que, sob a aparência de inclusão, reafirma o caráter excludente de um aparato legal que não reconhece a legitimidade da diferença. Diante desse cenário, Enrique Leff (2006) propõe uma justiça ambiental ancorada nas epistemologias indígenas, afro-brasileiras e camponesas como base para formas sustentáveis e plurais de organização da vida. Em consonância, Viveiros de Castro (2002) e Stuart Hall (2003) defendem que o reconhecimento da diversidade cultural e ontológica é fundamental para romper com a lógica homogeneizadora do Estado-nação moderno e abrir espaço para a valorização de múltiplas formas de existência e pensamento.

Essas abordagens revelam que a luta dos povos quilombolas e tradicionais não se resume à busca por reconhecimento jurídico. Ela confronta uma lógica civilizatória que apaga culturas, apropria territórios e esvazia os direitos de seu conteúdo transformador. Ao afirmarem alternativas baseadas na ancestralidade, na coletividade e no vínculo com a terra, essas comunidades desestabilizam o discurso universalista abstrato e desmascaram os direitos humanos figurativos, que operam como mecanismos de exclusão sob a roupagem da inclusão.

Superar essa lógica exige ir além da análise normativa. Como mostra Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006), a conformação territorial do Brasil pós-independência não rompeu com a ordem colonial, mas a reconfigurou. A unidade nacional foi consolidada por um pacto entre oligarquias provinciais, sustentado pela manutenção do latifúndio e do trabalho escravizado. Essa aliança moldou um Estado excludente, que perpetuou a marginalização de negros, indígenas e camadas populares no acesso à terra e à cidadania. Tal herança estrutural ajuda a compreender por que os direitos, mesmo formalmente reconhecidos, continuam operando de maneira simbólica, sem romper com as bases materiais da desigualdade.

Frantz Fanon (2009) aprofunda essa crítica ao demonstrar que o colonialismo não atua apenas sobre os territórios, mas também sobre as subjetividades. Seu objetivo é desumanizar os colonizados, apagar suas memórias e deslegitimar suas culturas. A persistência dessas dinâmicas no presente evidencia que a colonialidade não é um vestígio histórico, mas uma estrutura operante que atravessa instituições, saberes e linguagens jurídicas. Quando os marcos legais continuam a reproduzir essa racionalidade, os direitos humanos perdem seu potencial emancipador e passam a funcionar como dispositivos de dominação.

É nesse horizonte que a análise de Aníbal Quijano (2005) se torna fundamental. Seu conceito de colonialidade do poder evidencia que, mesmo após o fim formal do colonialismo, persistem mecanismos de hierarquização racial e epistêmica que estruturam a divisão do trabalho, os sistemas de conhecimento e as formas de sociabilidade. A modernidade capitalista, longe de abolir tais lógicas, as reconfigura em novas formas de dominação. Assim, os direitos humanos, quando esvaziados de práticas transformadoras, operam como discursos legitimadores da desigualdade, mascarando-a sob a linguagem da legalidade.

De modo articulado, Michel Foucault (2001) demonstra como o poder se dissemina por meio de discursos e instituições que moldam corpos e subjetividades. No contexto brasileiro, a gestão burocrática dos direitos quilombolas e indígenas revela uma biopolítica seletiva, voltada ao controle das populações subalternizadas e à manutenção dos privilégios das elites. A produção tecnocrática dos direitos — centrada em procedimentos administrativos que desconsideram a realidade vivida nos territórios, expressa a dimensão figurativa do reconhecimento jurídico: um direito proclamado na norma, mas esvaziado em sua concretude.

Contudo, como enfatiza Paulo Freire (1987), a resistência é condição essencial da libertação. A mobilização dos povos tradicionais, por meio da luta pela terra, da valorização dos saberes ancestrais e da construção de práticas educativas interculturais, constitui um processo de conscientização que desafia as estruturas opressoras e inaugura espaços de emancipação. Essas ações não apenas expõem a distância entre o reconhecimento legal e a

realização efetiva dos direitos, mas também a enfrentam ativamente, transformando a marginalização imposta em protagonismo político.

Nesse sentido, a teoria crítica dos direitos humanos e a pedagogia do oprimido convergem ao afirmar que os direitos não são dados nem concedidos: eles são construídos nas disputas históricas travadas por sujeitos coletivos. A justiça e a igualdade só se tornam possíveis quando ancoradas nas experiências concretas daqueles que foram historicamente silenciados. A luta quilombola, nesse cenário, revela que reconstruir os direitos humanos exige romper com suas bases coloniais, racistas e excludentes, para então enraizá-los nas práticas vivas de resistência, dignidade e justiça social. Do contrário, os direitos seguirão atuando como mecanismos simbólicos de inclusão que ocultam exclusões materiais — ou seja, como direitos humanos figurativos.

Diante de todas essas reflexões, torna-se evidente que os povos quilombolas não apenas exigem o cumprimento das normas constitucionais: eles propõem uma reconfiguração profunda do próprio conceito de direitos humanos. Ao confrontarem a colonialidade do poder, a lógica fundiária concentradora e a desumanização herdada da formação do Estado brasileiro, os quilombos contemporâneos não apenas resistem, eles reinventam. Reivindicam, para além da terra, um novo paradigma de humanidade, fundado na ancestralidade, na coletividade e na justiça histórica.

Nesse horizonte, os direitos humanos deixam de operar como categorias abstratas e passam a se constituir como instrumentos vivos de transformação, comprometidos com a pluralidade, a reparação e a emancipação dos povos historicamente oprimidos. Não se trata apenas de serem aplicados: trata-se de serem reconstruídos a partir das margens, nos territórios e pelas vozes daqueles que, há séculos, denunciam e enfrentam as estruturas da exclusão.

2 QUILOMBOS, QUILOMBOLAS E OS DIREITOS HUMANOS

A experiência histórica das comunidades quilombolas no Brasil constitui uma chave interpretativa fundamental para a compreensão crítica dos direitos humanos em contextos marcados pela colonialidade e pela desigualdade estrutural. Longe de serem apenas categorias jurídicas ou identitárias, os quilombos materializam processos sociais complexos de resistência, reexistência e autodeterminação, que desafiam as fronteiras estabelecidas entre legalidade e legitimidade, cidadania e exclusão, direito e violência.

Este capítulo propõe uma reflexão sobre os direitos quilombolas como expressões de uma luta histórica por reconhecimento, justiça e territorialidade, colocando em evidência os limites das concepções normativas hegemônicas e a urgência de abordagens que integrem as dimensões políticas, culturais e materiais da experiência quilombola. A partir do diálogo com a teoria crítica dos direitos humanos, busca-se problematizar a insuficiência das garantias legais diante da permanência de estruturas que naturalizam a subalternização desses povos, revelando como o racismo, o patriarcalismo e a concentração fundiária continuam a operar como fundamentos ocultos da ordem jurídica e institucional vigente.

Nesse horizonte, o capítulo examina os sentidos atribuídos à identidade quilombola, a constituição de formas próprias de organização social e política, bem como os embates travados em torno da posse e uso da terra, revelando a centralidade do território como dimensão indissociável da dignidade e da sobrevivência coletiva. A análise se sustenta na crítica à invisibilização histórica das comunidades negras rurais e na compreensão de que os quilombos expressam, não um passado a ser preservado, mas um presente insurgente que reivindica outros modos de existir, habitar e produzir direitos.

Ao articular teoria, memória e conflito, esta reflexão contribui para repensar os direitos humanos a partir das margens, reconhecendo que é precisamente nos territórios silenciados que emergem as práticas mais radicais de reconfiguração do próprio direito. Os quilombos, nesse sentido, não são apenas sujeitos de direito, mas produtores de novas epistemologias jurídicas e políticas, que deslocam os marcos coloniais da justiça e apontam para horizontes de emancipação enraizados na história e na experiência dos povos negros no Brasil.

2.1 Quilombos e Quilombolas: Conceitos, Identidade e Autonomia

A relação entre os quilombos, as comunidades quilombolas e os direitos humanos é uma narrativa profundamente enraizada na história de resistência, luta e resiliência dos povos

afrodescendentes no Brasil. Para entender essa conexão, é necessário olhar para o passado, quando os quilombos surgiram como respostas diretas à opressão e à negação dos direitos humanos fundamentais dos africanos trazidos para o Brasil como escravizados. Essas comunidades não só se tornaram símbolos de resistência à opressão, mas também espaços onde novas formas de vida, organização social e cultura puderam florescer, em contraste direto com a brutalidade do sistema escravocrata.

Os quilombos, desde suas origens, serviram como refúgios para aqueles que escapavam da escravidão. Mais do que esconderijos, eram núcleos de resistência onde a população negra reconstruía suas vidas em liberdade, longe do controle dos senhores de escravos. Neles, experimentavam-se novas formas de organização social baseadas em solidariedade, igualdade e justiça. Como afirma Clóvis Moura (2021), os quilombos representavam uma ruptura radical com o sistema escravista, oferecendo uma alternativa de vida que desafiava diretamente as normas e valores da sociedade colonial. Nessas comunidades, os africanos e seus descendentes recriavam elementos de suas culturas de origem, adaptando-os às novas realidades e contribuindo para a formação de uma identidade afro-brasileira singular.

Além de núcleos de resistência política e social, essas comunidades também desempenharam um papel crucial na preservação e transmissão de conhecimentos e práticas culturais africanas. Em um contexto onde o sistema colonial buscava apagar ou subverter as culturas africanas, os quilombos funcionaram como espaços de resistência cultural. As tradições orais, os rituais religiosos, as técnicas agrícolas e as formas de organização comunitária preservadas e adaptadas nos quilombos foram fundamentais para a sobrevivência e a continuidade das identidades africanas no Brasil. Esse aspecto cultural é inseparável da luta por direitos humanos, pois expressa não apenas a resistência material, mas também simbólica, uma vez que a preservação da cultura é um direito fundamental que estava sendo sistematicamente negado aos africanos escravizados e seus descendentes.

Com a abolição formal da escravidão em 1888, as comunidades quilombolas enfrentaram novos desafios. Embora a escravidão tenha sido oficialmente extinta, as estruturas de poder e as dinâmicas sociais que sustentavam a marginalização dos afro-brasileiros permaneceram. Os espaços autônomos construídos durante o período escravocrata passaram, então, a lutar por reconhecimento e direitos em um novo cenário, ainda hostil. Durante grande parte do século XX, essas comunidades continuaram marginalizadas, sem proteção legal efetiva para seus territórios e modos de vida.

Foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que os direitos das comunidades quilombolas passaram a ser formalmente reconhecidos. O Artigo 68 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu o direito dessas comunidades às terras que tradicionalmente ocupam, representando um avanço significativo no campo dos direitos humanos e da justiça histórica. Conforme destaca Alfredo Wagner Berno de Almeida (2002), o reconhecimento constitucional dos direitos territoriais quilombolas constituiu um marco na luta por igualdade e reparação no Brasil. No entanto, a efetivação desses direitos ainda enfrenta inúmeros entraves jurídicos, políticos e econômicos. O dispositivo constitucional buscou reparar as injustiças históricas sofridas por essas populações, assegurando-lhes autonomia, dignidade e o direito ao território.

A experiência contemporânea das comunidades quilombolas evidencia formas próprias de organização social, econômica e simbólica, expressando um modelo de autonomia historicamente construído e constantemente atualizado. Essa autonomia ultrapassa a esfera jurídica ou territorial, manifestando-se nos modos coletivos de tomada de decisão, na gestão comum da terra, nas práticas espirituais e nos saberes tradicionais. Em muitas comunidades, as decisões relativas ao uso do território, às formas de cultivo e à organização do trabalho são deliberadas em assembleias, o que revela a centralidade do coletivo na vida social quilombola. Trata-se de uma racionalidade que contrasta com a lógica individualista e mercantil, fundamentando-se no bem comum e na reciprocidade.

Além de assegurarem o vínculo com a terra, os territórios quilombolas funcionam como espaços de afirmação de práticas culturais, espirituais e sociais que estruturam a identidade coletiva. A vida comunitária está profundamente entrelaçada à manutenção de tradições como festas religiosas, cultos afro-brasileiros, expressões orais e artísticas próprias, bem como a modos específicos de relação com a natureza e os ciclos produtivos. Esses elementos, longe de serem resquícios do passado, são continuamente reelaborados e vivenciados nas comunidades, constituindo o que Eliane O'Dwyer (2002) denomina como dinâmicas ativas de reprodução cultural e territorial.

Nesse sentido, os quilombos devem ser compreendidos como espaços vivos de produção de autonomia e identidade, e não como relíquias históricas ou enclaves isolados. São comunidades que, apesar das adversidades históricas e estruturais, constroem cotidianamente alternativas concretas ao modelo dominante de sociedade, baseadas na solidariedade, no pertencimento e na memória coletiva. Como observa O'Dwyer (2002), os quilombolas não preservam uma cultura estática ou fossilizada, mas desenvolvem práticas de resistência ativa que lhes permitem recriar continuamente suas formas de vida, reforçando os vínculos internos e a relação com o território.

A conceituação dos quilombos ao longo da história reflete uma trajetória de adaptação, resistência e reinvenção, marcada por transformações sociais e políticas significativas. Originalmente estabelecidos durante o período colonial brasileiro como espaços de fuga e refúgio para africanos escravizados, os quilombos localizavam-se em áreas de difícil acesso, como serras, matas e regiões isoladas, e operavam como núcleos de liberdade, onde outras formas de vida podiam ser experimentadas. O termo “quilombo”, de origem banto, inicialmente designava acampamentos guerreiros na África Central, já sugerindo uma ideia de resistência organizada.

Nesse contexto histórico, esses espaços passaram a ser vistos pelas autoridades e senhores de escravizados como uma ameaça à ordem escravocrata. No entanto, mais do que esconderijos, os quilombos configuraram-se como experiências alternativas de vida, de economia e de organização social, livres das imposições coloniais. Tornaram-se, assim, símbolos da luta pela liberdade e da construção de formas autônomas de existência.

A redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 ampliaram significativamente o entendimento sobre os direitos dos povos quilombolas, ao reconhecerem, por meio do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o direito das comunidades quilombolas às terras que tradicionalmente ocupam. Esse reconhecimento jurídico provocou uma redefinição política e antropológica do que constitui um quilombo, compreendido não apenas como descendência direta de escravizados fugitivos, mas como grupos que mantêm práticas culturais, sociais e econômicas enraizadas na ancestralidade africana e que se identificam como tais.

Sob essa nova perspectiva, a antropologia contemporânea e os movimentos sociais afro-brasileiros desempenham um papel fundamental na ampliação do conceito de quilombo, enfatizando a continuidade cultural, a resistência ao racismo e a preservação dos modos de vida tradicionais. Nesse contexto, os quilombos passaram a ser reconhecidos não apenas como espaços históricos de resistência à escravidão, mas como comunidades vivas, dinâmicas e atuantes, que atualizam cotidianamente suas práticas culturais e enfrentam desafios relacionados à terra, à identidade e à sobrevivência coletiva. Como afirma José Maurício Arruti (2006), o quilombo contemporâneo é um espaço dinâmico de resistência e reinvenção cultural, onde a memória coletiva e a luta por direitos se entrelaçam.

A identidade negra e a identidade quilombola constituem processos igualmente dinâmicos, forjados ao longo do tempo por meio de experiências de resistência, diáspora e enfrentamento aos sistemas de opressão. No contexto pós-colonial, Stuart Hall (2003) argumenta que as identidades são construções sociais e históricas, e não essências fixas, sendo

continuamente moldadas pelas relações de poder. Assim, os quilombos contemporâneos desempenham um papel central na afirmação dessas identidades, funcionando como espaços de memória, luta política e reinvenção cultural.

No Brasil, a construção da identidade negra foi frequentemente silenciada por narrativas oficiais que exaltavam a mestiçagem como estratégia de apagamento das raízes africanas. Contra essa lógica, intelectuais negros resistiram à invisibilização e afirmaram essa identidade como um espaço de dignidade e contestação. Luiz Gama⁴, ex-escravizado que se tornou advogado e ativista, utilizou a literatura e o direito como instrumentos de denúncia do regime escravocrata e de luta pela emancipação de centenas de pessoas escravizadas. Em *Primeiras Trovas Burlescas de Getulino* (1859), Gama ironiza a hipocrisia da elite brasileira e expõe as injustiças do sistema escravista. Sua atuação jurídica, responsável pela libertação de mais de 500 escravizados, revela como a identidade negra foi forjada em confronto direto com o colonialismo e articulada como reivindicação de cidadania plena.

Outra figura central nesse processo é Maria Firmina dos Reis. Em *Úrsula* (1859), considerada a primeira obra abolicionista da literatura brasileira, a autora rompe com a visão romantizada da escravidão ao dar voz a personagens negros e explorar suas subjetividades, dores e resistências. Sua escrita antecipa debates do século XX ao evidenciar a autonomia dos sujeitos negros na história brasileira. A obra de Reis, portanto, contribui de forma decisiva para a construção de uma identidade negra consciente de sua ancestralidade, resistência e protagonismo, desafiando a exclusão das experiências afro-brasileiras da narrativa literária e política dominante.

A identidade quilombola, por sua vez, vai além da descendência de africanos escravizados. Ela está enraizada no pertencimento comunitário, na memória da resistência coletiva, no vínculo com um território historicamente ocupado e em um conjunto de práticas culturais que reforçam os laços de solidariedade e coesão social. A terra, nesse contexto, é muito mais que recurso econômico: é espaço sagrado, carregado de significados históricos, afetivos e espirituais que estruturam a vida coletiva e dão sentido à existência quilombola.

Essa identidade, contudo, não é algo dado de forma automática, mas é produzida no calor das lutas, nas relações de solidariedade interna e nos embates contra o poder instituído. É

⁴ Luiz Gama (1830–1882) foi uma das figuras mais emblemáticas do abolicionismo brasileiro. Nascido livre e vendido como escravizado na infância, reconquistou sua liberdade e, embora impedido formalmente de exercer a advocacia, atuou como rábula em tribunais, defendendo juridicamente centenas de pessoas escravizadas. Em *Primeiras Trovas Burlescas de Getulino* (1859), sua única obra publicada em vida, Gama recorre à sátira como forma de crítica contundente à escravidão e à hipocrisia das elites imperiais, inaugurando uma tradição literária negra comprometida com a emancipação e a justiça social.

no exercício dessa autoafirmação que os quilombolas desafiam narrativas hegemônicas e criam espaços de visibilidade política e cultural. Assim, a luta quilombola não se reduz a uma mera reivindicação de direitos; constitui um processo contínuo de (re)significação e de construção de novos paradigmas de existência e convivência social.

Nesse sentido, é importante considerar a contribuição de Stuart Hall (2006), para quem as identidades não são essências fixas, mas construções sociais e culturais forjadas em meio a processos históricos, relações de poder e disputas por representação. Para Hall, a identidade é sempre relacional e provisória, sendo continuamente (re)significada nas lutas políticas e simbólicas. Assim, a identidade quilombola não se configura como uma essência estática ou puramente originária, mas se constrói a partir do embate contra a invisibilização, do resgate da memória coletiva e da afirmação de um pertencimento que desafia a lógica colonial e excludente do Estado.

Além disso, a identidade quilombola está profundamente ligada à ancestralidade. Nas comunidades quilombolas, a memória dos antepassados que resistiram à escravidão e preservaram suas práticas culturais desempenha um papel central na formação da identidade coletiva. Tradições orais, festividades religiosas, rituais de plantio e colheita, entre outras expressões culturais, são transmitidas de geração em geração, assegurando a continuidade dos saberes ancestrais e fortalecendo os vínculos comunitários, a coesão social e o sentimento de pertencimento identitário.

Contudo, tanto a identidade negra quanto a quilombola enfrenta desafios significativos no mundo contemporâneo. A globalização, os discursos de assimilação cultural e modelos de desenvolvimento insensíveis à diversidade ameaçam a continuidade das práticas e modos de vida dessas comunidades. Políticas públicas que ignoram suas especificidades tendem a deslegitimar formas de organização baseadas na ancestralidade e na coletividade, dificultando a afirmação plena dessas identidades no espaço público.

A resistência quilombola, portanto, transcende a luta pela terra. Trata-se também da defesa de uma identidade cultural única, que continua a evoluir e se adaptar às transformações sociais, políticas e econômicas do presente. Como destaca Kabengele Munanga (1999), "a identidade quilombola é uma afirmação contínua da diferença, uma resistência à homogeneização cultural e uma reivindicação de direitos que são específicos e coletivos, enraizados na história de resistência dos africanos no Brasil". Essa identidade é dinâmica e viva, refletindo tanto as tradições do passado quanto as estratégias contemporâneas de enfrentamento às novas formas de opressão.

Na contemporaneidade, Conceição Evaristo⁵, ressignifica a identidade negra por meio do conceito de “escrivência”, conceito que entrelaça literatura e experiência vivida, destacando como as histórias e memórias negras são fundamentais na construção identitária. Em obras como *Olhos d’água* (2017), Evaristo retrata o cotidiano das mulheres negras, suas dores, afetos e resistências, propondo uma identidade negra que vai além da luta contra a opressão, pois também celebra a ancestralidade, os afetos e a coletividade. Para Evaristo, a identidade negra é uma construção coletiva, forjada a partir das vozes historicamente silenciadas, que agora se erguem com força por meio da literatura.

Stuart Hall (2003) ressalta que a identidade negra na diáspora não deve ser vista como um retorno a um passado essencialista, mas sim como um processo contínuo de construção, permeado por influências culturais, deslocamentos e experiências compartilhadas. No Brasil, essa identidade foi moldada pela resistência ao racismo, pela produção cultural afro-brasileira e pela luta por reconhecimento. O samba, o candomblé, a capoeira e outras manifestações culturais foram formas pelas quais os negros reafirmaram sua identidade, desafiando a tentativa de apagamento imposta pelo colonialismo e pelo racismo estrutural.

Atualmente, a identidade negra e a identidade quilombola continuam sendo campos de disputa simbólica e política. A luta pela titulação de terras quilombolas, a representatividade na mídia, a valorização da estética negra e o combate à violência racial são aspectos fundamentais dessa construção identitária. Para Abdias do Nascimento (1980), a identidade negra no Brasil é inseparável da luta por direitos e da busca por uma sociedade antirracista. Assim, a afirmação da identidade negra não se trata apenas de uma reivindicação cultural, mas de um projeto político de transformação social.

A partir da compreensão ampliada dos quilombos como comunidades historicamente situadas, culturalmente enraizadas e identitariamente diversas, torna-se possível aprofundar a análise sobre a autonomia quilombola como um de seus fundamentos mais estruturantes. Se a identidade quilombola é constituída por vínculos comunitários, saberes ancestrais e modos próprios de existência, a autonomia é o princípio que sustenta essa identidade no tempo presente. Ela se expressa na capacidade de viver segundo valores e práticas coletivas, de preservar a relação simbiótica com o território e de construir formas próprias de organização

⁵ O conceito de *escrivência*, elaborado por Conceição Evaristo, articula escrita e vivência, sublinhando que a literatura produzida por mulheres negras nasce das marcas da ancestralidade, da dor e da resistência. Ao escrever a partir de si e de sua coletividade, Evaristo inscreve no texto as vozes historicamente silenciadas da população negra. Em *Olhos d’água* (2017), esse gesto político e poético revela como as experiências cotidianas de mulheres negras são atravessadas por desigualdades estruturais, mas também por afetos, força e agência, contribuindo para a construção de uma identidade negra plural e insurgente.

social, política e cultural, à margem ou em confronto com as estruturas hegemônicas do Estado e do mercado. Assim, pensar os quilombos exige compreender que sua sobrevivência e resistência não se limitam à afirmação identitária, mas dependem também da efetivação concreta de sua autonomia.

A autonomia quilombola constitui um dos pilares centrais da existência e resistência dessas comunidades, articulando dimensões políticas, territoriais, culturais e espirituais. Mais do que um ideal abstrato, trata-se de uma prática cotidiana que se manifesta na autogestão dos territórios, na organização comunitária, na preservação de saberes ancestrais e na produção de modos próprios de vida, que desafiam a lógica dominante do Estado e do capital.

A construção da autonomia nas comunidades quilombolas está profundamente vinculada à relação com o território. A terra, para esses grupos, não é apenas um bem material ou produtivo, mas um espaço de pertencimento, memória e continuidade. O território delimita os vínculos comunitários, estrutura os calendários rituais e produtivos, e assegura a reprodução dos saberes tradicionais transmitidos de geração em geração. Sem território, não há autonomia, e, por isso, a defesa das terras tradicionais é, ao mesmo tempo, uma afirmação política e existencial.

Essa autonomia também se expressa na capacidade de organização social e política das comunidades, que desenvolvem formas próprias de deliberação, resolução de conflitos e tomada de decisões coletivas. Assembleias, conselhos e lideranças comunitárias refletem estruturas horizontais e participativas que muitas vezes contrastam com os modelos hierárquicos da administração estatal. Esses espaços de decisão interna fortalecem a coesão social, permitem a gestão comunitária dos recursos e sustentam práticas de solidariedade e reciprocidade que são a base da vida quilombola.

No campo cultural, a autonomia se manifesta na continuidade de práticas, saberes e valores que resistem à imposição de padrões externos. A religiosidade, a medicina tradicional, os cantos, as danças, os sistemas de cultivo e as formas de educação informal são expressões de um conhecimento enraizado na ancestralidade africana e reinventado nas condições históricas brasileiras. Ao preservarem e reinventarem essas práticas, os quilombos afirmam uma epistemologia própria, que desafia a monocultura do saber dominante e revela a riqueza das racionalidades subalternas.

A autonomia quilombola, portanto, não se resume à ausência de tutela estatal, mas implica o reconhecimento e a valorização de formas outras de viver, organizar-se e produzir

conhecimento. Como observa Antônio Bispo dos Santos (2015)⁶, trata-se de um processo de "reexistência", um modo de existência que afirma a diferença e resiste à homogeneização, construindo alternativas concretas à modernidade colonial. A reexistência quilombola é, assim, um ato político de afirmação de um mundo possível, no qual o respeito à diversidade, à coletividade e à terra como sagrada se torna central.

Reconhecer e proteger a autonomia das comunidades quilombolas é, portanto, condição essencial para que os direitos humanos deixem de ser promessas abstratas e se convertam em práticas efetivas de justiça social. Ao reivindicar o direito de existir nos seus próprios termos, os quilombos revelam a potência de uma autonomia enraizada na história, orientada pela memória e voltada para o futuro.

2.2 Resistência e autonomia: quilombos como espaços de resistência

Os quilombos no Brasil emergiram como enclaves de resistência em um contexto de extrema brutalidade e desumanização, no qual o sistema escravocrata não apenas explorava economicamente os africanos, mas também buscava aniquilar suas culturas, identidades e formas de vida. Desde sua origem, os quilombos simbolizaram uma forma de insurgência coletiva, articulando uma resistência multifacetada à ordem colonial. Esses espaços não podem ser compreendidos apenas como esconderijos ou formas de fuga, mas como projetos de vida e liberdade, organizados a partir de valores que contrariavam profundamente as estruturas da dominação escravista.

Mais do que refúgios, os quilombos constituíam verdadeiras experiências de reinvenção social, onde se ensaiavam práticas alternativas de convivência, justiça e autonomia. Neles, valores como solidariedade, coletividade, autossuficiência e respeito à ancestralidade eram vividos cotidianamente, dando forma a uma sociabilidade própria, distinta do modelo colonial. A resistência quilombola, nesse sentido, deve ser entendida não só como enfrentamento direto à opressão, mas também como afirmação concreta de outros modos possíveis de existir e organizar a vida comum.

A resistência oferecida pelos quilombos não se restringia à resistência física ou militar, embora essa também tenha sido uma dimensão importante, especialmente em quilombos

⁶ O conceito de reexistência, cunhado por Antônio Bispo dos Santos, expressa uma forma de enfrentamento ativo à colonialidade por meio da afirmação de modos próprios de existência, enraizados na ancestralidade, na coletividade e na relação sagrada com a terra. Mais do que resistir, trata-se de produzir alternativas concretas à modernidade ocidental, reafirmando uma lógica de mundo fundamentada em outras cosmovisões. Cf. SANTOS, Antônio Bispo dos. *Colonização, Quilombos: modos e significações*. Brasília: INCTI/UnB, 2015.

maiores como o de Palmares. A resistência quilombola incluía, de forma fundamental, a resistência cultural e simbólica. Autores como Clóvis Moura (2021) e João José Reis (1996) destacam que os quilombos eram espaços onde a cultura africana podia florescer livremente, longe das pressões da assimilação forçada imposta pelos colonizadores. Esses espaços permitiam a recriação de práticas culturais, religiosas e sociais africanas que eram proibidas ou reprimidas nas plantações e nas cidades coloniais.

Além disso, autores como Paul Gilroy (1993) e Edward Said (1993) oferecem um quadro teórico para entender a resistência quilombola como parte de uma luta maior contra a colonialidade do poder, que tentava impor uma hegemonia cultural e racial sobre os povos africanos e seus descendentes. Gilroy, em seu conceito de "Atlântico Negro", argumenta que a resistência cultural das diásporas africanas deve ser vista como uma luta contra as tentativas de silenciar e erradicar suas culturas e identidades. Nesse sentido, os quilombos funcionaram como centros de resistência cultural, onde as tradições africanas foram preservadas, adaptadas e transmitidas de geração em geração.

Outra dimensão da resistência quilombola é destacada por Stuart Hall (2003), que discute como a resistência cultural é uma forma de resistência política. Ao manter vivas as tradições e a memória coletiva, as comunidades quilombolas estavam, de fato, resistindo à narrativa colonial que tentava reduzir os africanos a meras mercadorias. Hall sugere que essa forma de resistência é crucial para a construção de identidades que desafiem a ordem estabelecida, proporcionando uma base para a luta contínua por direitos e reconhecimento.

Além das formas culturais de resistência, os quilombos também desenvolveram estratégias militares e de defesa contra as constantes investidas das autoridades coloniais. Zumbi dos Palmares é, talvez, o exemplo mais emblemático dessa resistência militar. Liderando uma confederação de quilombos no nordeste do Brasil, Zumbi resistiu durante décadas às expedições militares enviadas para destruir Palmares.

A defesa militar dos quilombos era muitas vezes baseada em táticas de guerrilha, aproveitando o conhecimento do terreno e a mobilidade das forças quilombolas para combater exércitos coloniais muito maiores e mais bem armados. Essa resistência não era apenas uma defesa física dos territórios quilombolas, mas também uma defesa da autonomia política e cultural que esses territórios representavam.

Autoras como Lélia Gonzalez (1988) também discutem a importância da resistência quilombola no contexto das resistências femininas e das lutas de gênero. Gonzalez argumenta que as mulheres quilombolas desempenharam papéis fundamentais na manutenção das comunidades, na preservação das tradições culturais e na liderança das resistências cotidianas.

Essa perspectiva é fundamental para uma compreensão completa da resistência quilombola, que não pode ser reduzida a uma luta armada liderada por homens, mas deve ser vista como uma resistência multifacetada, que inclui a luta pela sobrevivência cultural e social.

A autonomia dos quilombos foi uma característica definidora que permitiu a essas comunidades resistirem à ordem colonial e escravista, mas também construir novos modelos de organização social, econômica e política. Dentro dos quilombos, a autonomia era uma necessidade prática, dado que essas comunidades precisavam ser autossuficientes para sobreviver e florescer em um ambiente hostil, onde estavam constantemente sob ameaça de ataques e repressão.

A autossuficiência econômica dos quilombos foi uma das chaves para sua autonomia. Como aponta Flávio dos Santos Gomes (2017), a economia quilombola era baseada na produção para a subsistência, onde as comunidades cultivavam suas próprias terras, pescavam, caçavam e criavam animais para garantir sua sobrevivência. Essa economia autossuficiente contrastava fortemente com a economia colonial, que era baseada na exploração do trabalho escravo para a produção de monoculturas voltadas para a exportação. Nos quilombos, a produção era voltada para o consumo interno e para o fortalecimento da comunidade, o que lhes permitia manter sua autonomia em relação às estruturas econômicas coloniais.

Além da autossuficiência econômica, os quilombos desenvolveram formas únicas de organização política que refletiam os valores de igualdade, solidariedade e coletividade. Diferentemente das estruturas hierárquicas e autoritárias das sociedades coloniais, os quilombos muitas vezes operavam com base em princípios democráticos e participativos, onde as decisões eram tomadas coletivamente e as lideranças eram escolhidas com base no respeito e na confiança da comunidade. Este modelo de organização política era uma forma de resistência à imposição das hierarquias coloniais e escravistas e uma afirmação de novos valores e práticas que refletiam a experiência coletiva de resistência e sobrevivência.

A autonomia cultural dos quilombos foi um aspecto fundamental para a preservação e o desenvolvimento de identidades distintas. Nessas comunidades, as tradições africanas não apenas foram mantidas, mas também adaptadas às novas condições, resultando na criação de uma cultura afro-brasileira singular. Elementos como a religião, a música, a dança, as línguas e outras expressões culturais foram ressignificados dentro dos quilombos, formando a base para uma identidade coletiva que desafiava as tentativas coloniais de assimilação e erradicação.

Nesse sentido, a autonomia cultural desempenhou um papel essencial na resistência e na sobrevivência das comunidades quilombolas, permitindo-lhes preservar sua identidade mesmo em contextos de opressão e violência histórica. Arruti (2006) destaca que a formação

dos quilombos esteve diretamente relacionada à busca por um espaço de liberdade, no qual práticas culturais, sociais e econômicas pudessem ser mantidas e transmitidas entre gerações. A resistência cultural dessas comunidades se manifesta em diversas dimensões, como a preservação da língua, da religiosidade, das práticas agrícolas e dos modos de organização social, aspectos fundamentais para a manutenção da coesão interna e para a reivindicação de direitos ao longo do tempo.

Além disso, estudos antropológicos indicam que os quilombolas desenvolveram estratégias próprias de auto sustentação e governança, configurando formas específicas de territorialidade e pertencimento (Almeida, 2002). Essa autonomia não apenas garantiu a continuidade das tradições ancestrais, mas também fortaleceu as lutas políticas contemporâneas por reconhecimento e regularização fundiária. Dessa forma, a autonomia cultural dos quilombos se revela como um elemento central tanto na resistência histórica dessas comunidades quanto nas suas atuais reivindicações por direitos territoriais e culturais.

Nos dias atuais, a autonomia quilombola continua a ser uma característica central dessas comunidades, embora os desafios tenham mudado. A pressão da globalização, das políticas de desenvolvimento que ignoram as especificidades culturais e a contínua luta pela titulação das terras são questões que afetam a autonomia das comunidades quilombolas. No entanto, essas comunidades continuam a lutar pela preservação de suas culturas, modos de vida e formas de organização social, utilizando sua autonomia como uma ferramenta de resistência contra as forças que tentam marginalizá-las.

O conceito de autonomia quilombola também tem implicações importantes para o entendimento dos direitos humanos e da justiça social. A luta dos quilombolas pela autonomia não se limita à busca pelo reconhecimento legal de suas terras, mas inclui também a reivindicação de seus direitos culturais e sociais, que são essenciais para a preservação de sua identidade e modo de vida. Essa luta pela autonomia deve ser entendida como uma luta por autodeterminação, onde as comunidades quilombolas buscam definir seu próprio destino, sem interferência externa, e preservar suas tradições e culturas em face das pressões contemporâneas.

Como observa Abdias do Nascimento (1980), a autonomia quilombola é uma expressão da luta contínua dos afro-brasileiros por liberdade e dignidade. Nascimento argumenta que os quilombos são símbolos da resistência negra no Brasil, representando não apenas a rejeição da opressão colonial, mas também a afirmação de uma identidade e uma cultura que sobreviveram à tentativa de erradicação. A autonomia dos quilombos, portanto, não é apenas uma questão de sobrevivência física, mas também de sobrevivência cultural e política.

Em conclusão, a resistência e a autonomia dos quilombos são elementos centrais para a compreensão da história afro-brasileira e da luta contínua por direitos e reconhecimento. Os quilombos foram espaços onde a resistência à opressão colonial se manifestou de forma plena, através de estratégias militares, culturais e políticas, e onde a autonomia foi construída como uma resposta à tentativa de dominação e assimilação. Hoje, essa luta continua nas comunidades quilombolas contemporâneas, que, apesar dos desafios, continuam a resistir e a afirmar sua autonomia como expressão de sua identidade e de seus direitos.

Essa persistência histórica da luta quilombola, ancorada na resistência e na autonomia, encontrou eco, ainda que tardiamente, no campo jurídico brasileiro. A mobilização social protagonizada pelas comunidades quilombolas e pelos movimentos negros resultou em conquistas importantes no ordenamento jurídico, culminando na consagração de seus direitos na Constituição de 1988. Assim, a resistência vivida nos territórios transformou-se também em disputa por reconhecimento legal e proteção institucional.

2.3 Direitos Quilombolas e Reconhecimento Legal

A trajetória dos direitos quilombolas no Brasil é marcada por um longo e complexo processo de reconhecimento e luta, refletindo as mudanças nas percepções sociais, políticas e jurídicas sobre as comunidades afrodescendentes e suas reivindicações históricas. A Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura com o passado ao incorporar explicitamente os direitos das comunidades quilombolas, algo que até então era completamente ignorado ou, na melhor das hipóteses, marginalizado pelas legislações anteriores.

Antes de 1988, a ausência de qualquer reconhecimento jurídico para as comunidades quilombolas significava que essas populações viviam em constante vulnerabilidade, sem garantias de proteção ou de direitos sobre as terras que habitavam há séculos. O Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) representou uma conquista sem precedentes ao estabelecer que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. A inclusão do termo “remanescente” nesse dispositivo é especialmente significativa, como bem acentua Arruti (2005), ao indicar que a simples descendência não seria, por si só, um laço suficiente para o reconhecimento. Como observa o autor:

No artigo “68”, o termo “remanescentes” também surge para resolver a difícil relação de continuidade com o passado histórico, em que a descendência não parece ser um

laço suficiente. De forma semelhante à dos grupos indígenas, o emprego do termo implica a expectativa de encontrar, nas comunidades atuais, formas atualizadas dos antigos quilombos. (Arruti, 2005, p.81)

A inclusão do Artigo 68 na Constituição de 1988 decorreu de um intenso processo de mobilização de movimentos sociais e ativistas da causa quilombola. Durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), organizações como o Movimento Negro Unificado (MNU) e o Instituto de Pesquisa das Culturas Negras (IPCN) tiveram papel fundamental ao pressionar os parlamentares para incluir o direito à terra como instrumento de justiça histórica para os descendentes de africanos escravizados (Almeida, 2021).

A proposta ganhou apoio de parlamentares progressistas e foi impulsionada pela deputada Benedita da Silva, uma das principais vozes na defesa dos direitos dos povos negros no Brasil. Outros parlamentares e juristas também desempenharam um papel essencial na articulação e defesa do dispositivo, garantindo sua inserção na Constituição como um dos principais avanços no reconhecimento dos direitos quilombolas (Gonçalves, 2017).

Esse avanço constitucional, entretanto, não deve ser compreendido como um ponto inaugural no reconhecimento dos direitos quilombolas, mas sim como resultado de um processo histórico mais amplo, marcado por mobilizações sociais, disputas políticas e práticas de resistência territorial. Nesse sentido, Almeida (2004.p.12) destaca:

Entendo que o processo social de afirmação étnica, referido aos chamados quilombolas, não se desencadeia necessariamente a partir da Constituição de 1988, uma vez que ela própria é resultante de intensas mobilizações, acirrados conflitos e lutas sociais que impuseram as denominadas ‘terras de preto’, ‘mocambos’, ‘lugar de preto’ e outras designações que consolidaram, de certo modo, as diferentes modalidades de territorialização das comunidades remanescentes de quilombos. Neste sentido, a Constituição consiste mais no resultado de um processo de conquistas de direitos, e é sob este prisma que se pode asseverar que a Constituição de 1988 estabelece uma clivagem na história dos movimentos sociais, sobretudo daqueles baseados em fatores étnicos. (Almeida, 2004, p.12)

A previsão constitucional insere-se, portanto, em um contexto histórico de lutas por direitos territoriais e por reparação histórica. Como destaca Gonçalves (2017), a criação do Artigo 68 reflete o reconhecimento da marginalização histórica dessas populações e a necessidade de garantir meios concretos para sua permanência em territórios de ancestralidade e identidade cultural. Nessa mesma linha, Medeiros (2019) aponta que o artigo é resultado de uma forte pressão política de setores organizados da população negra, que conseguiram sensibilizar os constituintes para a necessidade de uma medida reparatória e de justiça histórica. Entretanto, sua implementação tem sido atravessada por desafios institucionais, resistências políticas e disputas fundiárias.

A Constituição de 1988, conhecida como a "Constituição Cidadã"⁷, buscou incorporar uma série de demandas sociais que vinham sendo ignoradas pelo regime militar anterior, incluindo a questão dos direitos quilombolas. Inspirando-se nas reflexões de José Geraldo de Sousa Júnior (2008), pode-se argumentar que a inclusão dos direitos quilombolas na Constituição foi um reflexo do processo de redemocratização do Brasil, onde houve uma abertura para o reconhecimento das diversidades étnicas e culturais que compõem a sociedade brasileira. Esta foi uma mudança significativa em relação ao passado, quando as políticas públicas eram desenhadas para integrar as comunidades negras de forma assimilacionista, sem respeitar suas especificidades culturais e históricas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco no reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades quilombolas, por meio do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No entanto, a efetivação concreta desses direitos exigiu, nos anos subsequentes, o desenvolvimento de um arcabouço normativo e institucional capaz de regulamentar os procedimentos de identificação, delimitação e titulação das terras quilombolas, bem como de garantir políticas públicas específicas que respeitassem suas formas de vida e organização social.

A evolução legal dos direitos quilombolas após a Constituição de 1988 avançou com a criação de legislações e decretos que buscaram operacionalizar esse direito constitucional. O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, constitui um marco fundamental ao estabelecer os procedimentos administrativos para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas. Além de regulamentar o Art. 68 do ADCT, o decreto reafirmou o compromisso do Estado brasileiro com a proteção dos direitos territoriais dessas comunidades, ao estabelecer diretrizes claras e específicas para os processos conduzidos pelo INCRA e demais órgãos envolvidos.

Outras iniciativas normativas também foram fundamentais para o fortalecimento dos direitos dos povos e comunidades tradicionais. Destaca-se, nesse sentido, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que representou um marco normativo importante no reconhecimento e na promoção dos direitos de grupos historicamente marginalizados, como os quilombolas. Essa política passou a reconhecê-los formalmente como

⁷ A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ficou conhecida como "Constituição Cidadã" por sua ênfase na ampliação dos direitos fundamentais, na valorização da participação popular e no fortalecimento das garantias democráticas. A expressão foi popularizada por Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, durante o discurso de promulgação, ao destacar o caráter inclusivo e democrático do novo texto constitucional.

parte dos grupos sociais protegidos pelo Estado, reafirmando a diversidade sociocultural e os modos próprios de vida desses povos, e articulando ações interministeriais voltadas à justiça social, à equidade, à sustentabilidade dos territórios e à valorização dos saberes tradicionais.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais reconhece que os povos e comunidades tradicionais, entre os quais se incluem indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, pescadores artesanais, ciganos, entre outros, constituem sujeitos coletivos portadores de modos próprios de organização social, sistemas produtivos sustentáveis e saberes ancestrais vinculados ao território. Nesse sentido, o decreto adota uma concepção ampliada de direitos, na qual as dimensões territorial, cultural, ambiental, econômica e política são indissociáveis.

O art. 3º do decreto define povos e comunidades tradicionais como "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais", reforçando a importância da autoidentificação como critério legítimo de pertencimento, em consonância com normativas internacionais como a Convenção nº 169 da OIT. Essa definição rompe com visões homogêneas de nacionalidade e civilidade, ao reconhecer a pluralidade de projetos civilizatórios e formas de vida que coexistem no território brasileiro.

Dentre os princípios orientadores da política, destacam-se: o respeito à diversidade sociocultural, a valorização dos saberes tradicionais, a promoção da equidade de gênero e geracional, a erradicação de discriminações, a transversalidade das ações estatais e a participação ativa das comunidades nos processos decisórios. Tais diretrizes implicam uma mudança de paradigma nas relações entre o Estado e os povos tradicionais, que passam de objetos de tutela para sujeitos de direito e protagonistas das políticas que os afetam.

No que se refere aos objetivos específicos, o decreto propõe a garantia dos direitos territoriais, o acesso aos recursos naturais, a regularização fundiária, o enfrentamento de conflitos decorrentes da criação de unidades de conservação, o respeito às formas próprias de educação e saúde, bem como o fortalecimento da participação política e do controle social. Esses objetivos dialogam com uma concepção de direitos humanos enquanto processos históricos de luta coletiva, e não como concessões estatais abstratas, como indicam autores da teoria crítica dos direitos humanos.

A implementação da PNDCT se apoia em instrumentos como os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, elaborados de forma participativa, e a atuação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instância responsável pela coordenação intersetorial das ações. Tais

mecanismos evidenciam a tentativa de institucionalizar uma governança democrática e descentralizada, respeitosa às especificidades locais.

Para as comunidades quilombolas, o Decreto nº 6.040/2007 reveste-se de especial importância, pois fortalece os marcos jurídicos já existentes, como o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e o Decreto nº 4.887/2003, ao afirmar a centralidade do território para a reprodução cultural, social e econômica desses grupos. Ao mesmo tempo, insere a luta quilombola no bojo de uma política mais ampla de reconhecimento da diversidade e de promoção da justiça socioambiental.

Conforme discute Marina Silva (2007), a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais representou um avanço significativo no reconhecimento da diversidade sociocultural brasileira e no enfrentamento da histórica invisibilidade desses grupos perante o Estado. Fruto de um processo participativo e de articulação entre movimentos sociais e instâncias governamentais, essa política surgiu como resposta às demandas de segmentos marginalizados, como quilombolas, ribeirinhos, comunidades de terreiro, quebradeiras de coco, entre outros, cujos modos de vida não se enquadravam nos parâmetros das políticas públicas convencionais. Ao reconhecer juridicamente os povos e comunidades tradicionais e os seus territórios, o Estado brasileiro deu um passo importante para a construção de um pacto democrático pautado na pluralidade cultural e na justiça socioambiental.

A partir dessa iniciativa, foram estabelecidas diretrizes capazes de orientar políticas públicas que respeitem os modos próprios de organização social, os saberes tradicionais, os vínculos com o território e as práticas sustentáveis de manejo dos recursos naturais. Nesse contexto, destaca-se que:

O seu grande mérito é tirar da invisibilidade essa expressiva parte da população brasileira, estabelecendo diretrizes e objetivos que permitem às políticas universais do governo brasileiro se adequarem para atender às demandas e características singulares deste público. (Silva, 2007, p. 3)

Ainda em 2007, foi instituído o Programa Brasil Quilombola, por meio do Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007, representando um marco na institucionalização de políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas no Brasil. O programa foi concebido com o objetivo de articular e integrar ações governamentais em áreas como acesso à terra, infraestrutura, saúde, educação e inclusão produtiva. O PBQ consolidou-se como um importante instrumento de transversalidade das políticas públicas, ao reconhecer as

especificidades históricas, territoriais e socioculturais das comunidades quilombolas, promovendo uma abordagem intersetorial voltada à igualdade racial, ao desenvolvimento sustentável e à efetivação de direitos coletivos.

A criação do PBQ decorreu da constatação de que, apesar do reconhecimento constitucional do direito à terra para os remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 68 do ADCT), os instrumentos legais e administrativos até então existentes eram insuficientes para garantir a efetivação plena desses direitos em toda sua complexidade. Havia uma lacuna significativa na implementação de políticas públicas intersetoriais que considerassem as múltiplas dimensões da vida quilombola — territorial, cultural, econômica, ambiental e social.

O Decreto nº 6.261/2007 estabeleceu quatro eixos estruturantes para a atuação do programa: acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local, e direitos e cidadania. Esses eixos refletem a concepção de que a titulação das terras quilombolas, embora fundamental, não pode ser dissociada de ações mais amplas que promovam condições dignas de vida e a permanência das comunidades em seus territórios com autonomia e segurança.

Do ponto de vista institucional, o PBQ foi pensado como um instrumento de articulação interministerial, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), mas envolvendo diversos órgãos e ministérios, como o INCRA, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, entre outros. Essa abordagem reforça a ideia de transversalidade das políticas voltadas às comunidades tradicionais, reconhecendo que sua realidade exige respostas integradas e diferenciadas do poder público.

Além disso, o programa estabeleceu mecanismos de monitoramento e avaliação, criando indicadores e metas para as ações desenvolvidas, o que representou um avanço na gestão das políticas públicas voltadas às populações quilombolas.

O Decreto nº 6.261/2007 deve ser compreendido, portanto, como uma tentativa de materializar o conteúdo normativo do artigo 68 do ADCT em uma estratégia abrangente de inclusão social e valorização das identidades coletivas. Ele operou como um instrumento de transformação institucional, ao criar uma agenda específica para os quilombolas no interior das políticas públicas federais e reconhecer a necessidade de uma abordagem diferenciada para a superação das desigualdades estruturais que afetam essas comunidades.

Dando continuidade ao processo de fortalecimento das políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas, o Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023, institui o Programa Aquilomba Brasil como uma nova etapa na consolidação institucional dessa agenda. Embora

revogue o Decreto nº 6.261/2007, que criou o Programa Brasil Quilombola, o novo decreto não representa uma ruptura, mas sim um aprofundamento e uma reestruturação dos compromissos anteriormente firmados. A criação do Programa Aquilomba Brasil expressa um avanço institucional e político no tratamento das demandas quilombolas, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com a promoção dos direitos dessas populações por meio de uma abordagem intersetorial, territorializada e orientada pelos princípios da justiça social, da equidade e da sustentabilidade.

Diferente de iniciativas anteriores, o Aquilomba Brasil assume explicitamente os marcos da Convenção nº 169 da OIT, incorporando princípios como a autodeterminação, a integridade territorial e o respeito aos modos de vida tradicionais como fundamentos da ação estatal. A coordenação do programa está sob responsabilidade do Ministério da Igualdade Racial, e sua estrutura é composta por um Comitê Gestor interministerial, assegurando a participação de diversos órgãos e entidades da administração pública federal.

Entre os eixos estruturantes do Programa Aquilomba Brasil, destacam-se o acesso à terra e ao território, com prioridade à regularização fundiária e à elaboração de uma agenda nacional de titulação; a infraestrutura e a qualidade de vida, por meio de ações voltadas à moradia digna, saneamento básico, mobilidade, acesso à energia, internet e água potável; a inclusão produtiva e o desenvolvimento local, com incentivo à agroecologia, à agroindústria de base comunitária e à valorização dos saberes tradicionais; e, por fim, os direitos e a cidadania, com foco na promoção da saúde integral, da educação contextualizada, da segurança alimentar, da equidade de gênero e da inclusão da juventude quilombola.

A amplitude dos objetivos do programa, que somam vinte e quatro ações estratégicas, demonstra uma tentativa de romper com a fragmentação histórica das políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas. O decreto contempla temas como a proteção do patrimônio cultural material e imaterial, a valorização da medicina tradicional, a participação em políticas climáticas e ambientais, a promoção de políticas públicas específicas para mulheres e jovens quilombolas, e a criação de uma política nacional de gestão territorial e ambiental quilombola.

A novidade do Aquilomba Brasil também reside na estrutura de governança. O Comitê Gestor, composto por representantes de treze órgãos e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, será responsável por monitorar, avaliar e planejar a execução do programa até o ano de 2028, com apoio de uma Coordenação-Executiva e de grupos de trabalho temáticos. Além disso, o decreto prevê a criação de mesas de diálogo com a sociedade civil e a produção

de relatórios anuais sobre sua implementação, fortalecendo os mecanismos de participação e controle social.

Outro ponto de destaque é a ênfase na celeridade da ação governamental, reconhecendo que a morosidade dos processos institucionais tem historicamente negado os direitos quilombolas, especialmente no que se refere à titulação de terras e ao acesso a serviços essenciais. Ao revogar o Decreto nº 6.261/2007, o novo programa busca atualizar a agenda quilombola a partir de diretrizes mais abrangentes, incluindo a integração a marcos normativos como a Política Nacional de Mudança do Clima e a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, reconhecendo o papel estratégico dos territórios quilombolas na conservação ambiental e no enfrentamento das desigualdades sociais.

Assim, o Programa Aquilomba Brasil pode ser compreendido como uma política pública estruturante, orientada pela promoção dos direitos humanos, pela justiça étnico-racial e pela sustentabilidade territorial. Sua criação responde às pressões históricas dos movimentos quilombolas e à necessidade de superar os limites impostos por políticas fragmentadas, buscando garantir a efetivação de direitos constitucionais com base em princípios de reparação, diversidade e justiça social.

Nesse mesmo horizonte de consolidação normativa e proteção ampliada dos direitos quilombolas, destaca-se, no plano internacional, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2004. Embora voltada prioritariamente aos povos indígenas, a convenção contempla dispositivos extensivos a outros povos e comunidades tradicionais, como o direito à consulta prévia, livre e informada sobre quaisquer medidas legislativas ou administrativas que possam afetar suas terras, recursos naturais ou modos de vida. Sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro representou um avanço significativo, ao alinhar os marcos legais internos às normas internacionais de direitos humanos. Como observa Danilo Serejo:

Por onde se leia, a C169 constitui-se num robusto documento internacional de proteção das comunidades tradicionais e se harmoniza perfeitamente com o texto constitucional de 1988. Mais que isso, considerando que a sociedade brasileira efetivamente não rompeu com a lógica escravagista e os valores que informam o colonialismo ainda permanecem vivos em todas as instituições e estruturas do Estado, a C169, em conformidade com a Constituição Federal, também cumpre a tarefa histórica de reposicionar os povos e comunidades tradicionais, alçando-as ao lugar ativo de comando e decisão sobre suas vidas e futuro. (Serejo, 2022, p.23)

No contexto nacional, o reconhecimento legal dos territórios quilombolas tem se mostrado um fator decisivo de empoderamento e fortalecimento comunitário. A titulação da

terra não se resume à garantia de segurança jurídica — ela representa também um reconhecimento simbólico e material da luta histórica das comunidades quilombolas por seus direitos. A regularização fundiária proporciona uma base sólida para o exercício da autonomia, permitindo a preservação dos modos de vida, das tradições culturais e da identidade coletiva.

Dessa forma, o debate em torno do reconhecimento legal dos direitos quilombolas ultrapassa os limites do campo jurídico-formal. Trata-se, fundamentalmente, de uma questão de justiça social e reparação histórica, que exige o reconhecimento da contribuição das comunidades afrodescendentes para a construção da nação brasileira. A efetivação desses direitos não depende apenas de alterações normativas, mas de uma transformação profunda nas práticas institucionais e nas atitudes sociais em relação às comunidades negras e tradicionais. Como sintetiza Lúcia Xavier (2018), o verdadeiro reconhecimento dos direitos quilombolas exige um compromisso concreto com a reparação histórica e com a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, onde a diversidade cultural e étnica seja, de fato, valorizada e protegida.

2.4 Territorialidade e Conflitos Fundiários

A relação dos quilombolas com a terra transcende a simples noção de posse ou propriedade. Para as comunidades quilombolas, o território é um elemento central de sua identidade coletiva, um espaço onde a cultura, a história e a ancestralidade são preservadas e transmitidas de geração em geração. Conforme argumenta O'Dwyer (2002), a identidade quilombola é constituída pela articulação entre ancestralidade, território e resistência, sendo esses elementos fundamentais para a manutenção das comunidades.

Territorialidade, nesse contexto, não se refere apenas ao espaço físico, mas também à dimensão simbólica e cultural do território. A terra, para os quilombolas, é mais do que um meio de subsistência: é o lugar onde práticas culturais, religiosas e sociais se desenrolam, onde os ancestrais estão enterrados e onde a história de resistência e sobrevivência é continuamente celebrada e renovada.

De acordo com Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006), a territorialidade quilombola constitui uma forma de resistência e de afirmação identitária, construída na relação com a terra como espaço de vida e símbolo de resistência.

Na mesma linha, Oliveira (2016) ressalta que a luta quilombola pela terra é, antes de tudo, uma luta pela existência e pela continuidade de formas comunitárias de vida, ameaçadas pela expansão do capital.

O conceito de territorialidade quilombola também envolve uma dimensão política, na medida em que a terra é concebida como direito inalienável e fundamento da autodeterminação. Ao contrário da concepção capitalista de terra como mercadoria, em que o valor está associado à geração de lucro, para os quilombolas a terra possui um valor intrínseco, relacionado à preservação da cultura e da coesão social. Como destacam Santos e Silveira (2001), o território não é apenas um espaço geográfico, mas um conjunto de relações sociais, históricas e econômicas que dão sentido à existência de grupos e coletividades. Nessa perspectiva, Arruti (2009) observa que as lutas pelo reconhecimento territorial se inserem em um processo mais amplo de afirmação da diversidade cultural e dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

As práticas culturais, como festas religiosas, rituais de plantio e colheita e celebrações comunitárias, são expressões vivas dessa territorialidade. A preservação dessas práticas representa uma forma de resistência à homogeneização cultural e à perda de identidade, muitas vezes associadas aos processos de modernização e desenvolvimento econômico. Nas palavras de Manuela Carneiro da Cunha (2012), a territorialidade quilombola não é apenas uma questão de sobrevivência física, mas também de sobrevivência cultural e simbólica; é na terra que se constroem e se renovam as identidades e as solidariedades que sustentam essas comunidades.

Além disso, conforme destaca Anjos (2000), os territórios quilombolas representam não apenas espaços de moradia, mas também centros de reprodução cultural e política das comunidades afrodescendentes, garantindo sua continuidade e resistência. Seu estudo sobre a configuração espacial dos quilombos reforça a importância do território para a construção e fortalecimento da identidade coletiva.

Essa visão da terra como espaço vital para a continuidade cultural e para a memória histórica das comunidades quilombolas traz importantes implicações para a gestão e proteção desses territórios. A titulação das terras quilombolas, portanto, ultrapassa a esfera legal, constituindo uma questão de justiça social e histórica. Representa o reconhecimento do direito das comunidades quilombolas de viverem de acordo com seus valores, tradições e modos de vida, em um espaço simultaneamente sagrado e vital para sua sobrevivência coletiva.

Os conflitos territoriais envolvendo terras quilombolas no Brasil constituem uma manifestação contemporânea das tensões históricas que marcaram a formação das relações fundiárias no país. Tais conflitos refletem a persistente desigualdade na distribuição da terra e a marginalização das comunidades afrodescendentes, que, apesar do reconhecimento legal de seus direitos, continuam a enfrentar desafios significativos para garantir a posse e o controle de seus territórios.

Esses conflitos geralmente envolvem disputas com fazendeiros, empresas agrícolas, mineradoras e o próprio Estado. Esses atores, frequentemente, enxergam nas terras quilombolas recursos valiosos para o desenvolvimento econômico, seja na forma de agricultura intensiva, mineração ou expansão urbana. Como resultado, as terras quilombolas tornam-se alvo de invasões, ocupações ilegais e tentativas de desapropriação, que geram violência e insegurança para as comunidades.

Um exemplo significativo dessa realidade é o Quilombo de Rio dos Macacos, na Bahia, onde a comunidade quilombola enfrenta há décadas uma disputa com a Marinha do Brasil. A área tradicionalmente ocupada pelos quilombolas foi declarada território militar, e a Marinha busca a remoção dos habitantes locais, alegando razões de segurança nacional. Esse conflito, marcado por episódios de violência e intimidação, exemplifica como as comunidades quilombolas continuam sendo vistas como obstáculos a projetos de interesse estatal, mesmo diante de seus direitos históricos sobre a terra.

Outro caso expressivo é o do Centro de Lançamento de Alcântara, no Maranhão. Desde os anos 1980, e de forma intensificada nas décadas seguintes, o projeto espacial brasileiro tem desconsiderado a ocupação histórica do território quilombola de Alcântara, provocando deslocamentos forçados, desestruturação social e violações de direitos humanos. O avanço dos projetos de modernização e desenvolvimento, sem a devida consulta às comunidades locais, reafirma a tensão estrutural entre as políticas de Estado e os direitos coletivos dos quilombolas.

A escolha do território de Alcântara, estrategicamente favorável para lançamentos espaciais, desconsiderou o impacto sobre as comunidades quilombolas que habitavam a área há séculos. Cerca de 300 famílias de 23 comunidades foram compulsoriamente removidas entre 1986 e 1987, sob a justificativa de implantação do projeto. Realocadas em agrovilas distantes do litoral, essas famílias perderam o acesso aos recursos naturais essenciais à sua subsistência, como a pesca, e enfrentaram uma nova configuração de moradia que desrespeitava seu modo de vida coletivo.

O Ministério Público Federal foi protagonista na defesa dos direitos das comunidades quilombolas de Alcântara. Em 1999, foi instaurado o Inquérito Civil Público nº 08.109.000324/99-28, com o objetivo de apurar irregularidades na implantação do Centro de Lançamento de Alcântara e nos processos de remoção das famílias. Essa investigação resultou, em 2002, na realização de um estudo antropológico coordenado por Alfredo Wagner Berno de Almeida, que identificou o território quilombola como uma unidade étnica abrangente, essencial para a preservação cultural e social das comunidades.

Em 2003, o MPF ajuizou uma Ação Civil Pública (ACP) contra a Fundação Cultural Palmares e a União, exigindo a titulação integral do território quilombola. A Justiça Federal determinou, em 2006, que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) concluísse o processo administrativo para a regularização fundiária. Em 2008, a publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) pelo Incra reconheceu 78 mil hectares como território quilombola, mas excluiu áreas estratégicas, como os 9 mil hectares ocupados pelo Centro de Lançamento, gerando novos conflitos.

As violações no território de Alcântara ganharam repercussão internacional em 2001, quando o Centro de Justiça Global, em parceria com lideranças quilombolas e organizações da sociedade civil, apresentou uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A denúncia destacou a remoção forçada das comunidades, a ausência de consulta prévia e a destruturação cultural e econômica resultante da implantação do Centro de Lançamento de Alcântara. A CIDH considerou a petição admissível em 2006, transformando o caso em um símbolo das lutas por direitos das comunidades tradicionais na América Latina.

Em 2008, durante audiência realizada em Washington, representantes das comunidades relataram os impactos da remoção e as ameaças contínuas ao seu território. A CIDH apontou falhas do Estado brasileiro em garantir os direitos das comunidades quilombolas, cobrando ações concretas para reparar os danos e titular as terras em conformidade com os instrumentos internacionais.

Os acordos internacionais firmados pelo Brasil no âmbito do Centro de Lançamento de Alcântara ampliaram os desafios enfrentados pelas comunidades quilombolas. O Tratado Brasil-Ucrânia, assinado em 2003 e posteriormente revogado em 2015 pela presidente Dilma Rousseff, trouxe certo alívio às comunidades. Contudo, o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) firmado com os Estados Unidos em 2019 reacendeu os temores de novos deslocamentos e fortaleceu a percepção de que interesses estratégicos internacionais prevalecem sobre os direitos das populações locais.

Após uma luta prolongada, a decisão da Corte Interamericana levou o Brasil a firmar um acordo em 2024, que redefine os limites do território quilombola, incorporando a área de 12.645 hectares anteriormente controversa. Com isso, o total de 78 mil hectares será titularizado em favor das comunidades. Este acordo representa um marco histórico, solucionando um dos mais complexos impasses envolvendo direitos fundiários quilombolas e interesses estratégicos nacionais, e evidenciando a importância do diálogo interministerial e da colaboração comunitária.

A solução alcançada também gera repercussões jurídicas relevantes. O acordo será submetido ao Poder Judiciário brasileiro e a organismos internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), para encerrar litígios relacionados ao território de Alcântara. O reconhecimento formal, feito pelo Estado brasileiro em 2023 durante audiência pública na Corte IDH, das violações cometidas, reforçou a necessidade de uma solução definitiva e inclusiva.

O caso de Alcântara sintetiza as tensões entre os projetos de desenvolvimento econômico e a preservação dos direitos das comunidades tradicionais. Como analisa Almeida (2008), as comunidades quilombolas ali estabelecidas são frequentemente percebidas como obstáculos ao progresso nacional, embora estejam, na realidade, engajadas na luta pela preservação de seus territórios e pela continuidade de seus modos de vida.

A atuação do Ministério Público Federal, as ações judiciais e as denúncias em organismos internacionais trouxeram à tona a gravidade das violações sofridas pelas comunidades quilombolas. Entretanto, os avanços permanecem limitados. A titulação integral do território, o respeito à consulta prévia e a reparação dos danos históricos constituem passos fundamentais para garantir justiça às comunidades de Alcântara.

Enquanto signatário de tratados internacionais de direitos humanos, o Brasil tem a responsabilidade de harmonizar seu modelo de desenvolvimento com os direitos das populações tradicionais. Casos como o de Alcântara e o de Rio dos Macacos revelam que os conflitos envolvendo comunidades quilombolas não se limitam a disputas territoriais: eles colocam à prova o compromisso do Estado brasileiro com a dignidade, a igualdade e a democracia.

Em Alcântara, no Maranhão, a expansão do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) resultou no deslocamento forçado de centenas de famílias quilombolas, com sérios impactos sobre seus modos de vida e suas relações com o território. A militarização da região e a ausência de consulta prévia, livre e informada violaram direitos reconhecidos internacionalmente, evidenciando a fragilidade da proteção estatal às comunidades tradicionais. De modo semelhante, na Bahia, a comunidade de Rio dos Macacos enfrenta há décadas uma disputa com a Marinha do Brasil, que ameaça seu direito histórico à terra e à permanência em seu território ancestral.

Esses conflitos são agravados pela ausência de políticas públicas eficazes e pela falta de medidas que garantam a proteção integral dos direitos quilombolas. A omissão do Estado, seja pela demora na regularização fundiária, seja pela convivência com projetos de desenvolvimento excludentes, perpetua a insegurança jurídica e social das comunidades. Além disso, a

impunidade diante das violações cometidas aprofunda a desconfiança nas instituições públicas e alimenta um clima de vulnerabilidade e resistência.

Diante da insuficiência das respostas estatais, as comunidades têm adotado estratégias próprias de resistência, reafirmando sua autonomia, identidade e direito ao território. Sua luta é não apenas pela terra, mas pela preservação de seus modos de vida, de suas memórias e de sua dignidade coletiva.

De maneira mais ampla, a questão territorial permanece central para a luta dos quilombolas no Brasil. A territorialidade quilombola, entendida como uma relação simbólica e prática com a terra, é fundamental para a preservação da identidade e da cultura dessas comunidades. No entanto, essa territorialidade está constantemente sob ameaça, diante de conflitos com fazendeiros, empresas e o Estado, que veem nas terras quilombolas um recurso a ser explorado. A resolução desses conflitos exige não apenas a aplicação efetiva das leis existentes, mas também uma mudança nas políticas públicas e nas atitudes institucionais, de modo a reconhecer e respeitar os direitos históricos e culturais dos quilombolas. Como conclui Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006), a luta pelos territórios quilombolas é uma luta pela justiça e pela dignidade, que envolve a defesa de um modo de vida que tem sido historicamente marginalizado, mas que é essencial para a diversidade e a riqueza cultural do Brasil.

Essa luta, profundamente enraizada na resistência contra as desigualdades herdadas da escravidão e da exclusão institucionalizada, encontra no direito à terra uma de suas principais frentes de reivindicação. A partir dessa perspectiva, o marco legal que rege o reconhecimento das terras quilombolas torna-se um instrumento estratégico para a consolidação dos direitos desses povos.

Nesse contexto, a atuação das instituições judiciais ganha especial relevância para a efetivação dos direitos quilombolas. Essa leitura histórica e crítica dos direitos humanos encontra ressonância nas reflexões de Ana Carolina Chasin, que analisa a atuação do Poder Judiciário brasileiro frente aos conflitos fundiários envolvendo comunidades quilombolas. A partir do mapeamento de ações judiciais entre 1993 e 2009, a autora observa que, embora exista uma tendência majoritária de reconhecimento dos direitos quilombolas nas decisões judiciais, essa tendência convive com obstáculos estruturais e limitações institucionais. Como destaca Chasin:

O Judiciário brasileiro tem predominantemente decidido em favor do reconhecimento dos direitos das comunidades quilombolas. [...] Não obstante, conforme se sobe na hierarquia do Judiciário, percebemos uma maior resistência à efetivação desses direitos (Chasin, 2015, p. 46-47).

No Brasil, instrumentos como ações civis públicas, mandados de segurança e processos de desapropriação têm sido utilizados para assegurar os direitos territoriais das comunidades quilombolas. Todavia, a autora alerta que, apesar das vitórias em primeira instância, ainda persiste uma tendência de maior resistência e reversão de conquistas nas instâncias superiores, revelando a fragilidade da efetividade plena desses direitos frente à lógica institucional vigente.

A territorialidade quilombola, ao integrar dimensões históricas, culturais, sociais e políticas, revela-se um elemento essencial para a compreensão das lutas contemporâneas por direitos no Brasil. A terra, para as comunidades quilombolas, não é apenas espaço físico, mas o fundamento de sua existência coletiva, de suas práticas culturais e de suas formas próprias de vida.

Contudo, a luta pela efetivação desse direito fundamental enfrenta obstáculos persistentes. Os conflitos fundiários envolvendo o Estado, o agronegócio e grandes projetos de desenvolvimento evidenciam a continuidade de práticas de exclusão e a fragilidade das garantias institucionais. Ainda que haja avanços legais e reconhecimento judicial, a resistência política, a impunidade e a ausência de uma proteção efetiva configuram cenários de constante ameaça para essas comunidades.

Os casos analisados, como o do território de Alcântara e o do Quilombo do Rio dos Macacos, ilustram que a disputa pelo território quilombola é, ao mesmo tempo, uma disputa por dignidade, por memória e por reconhecimento. Trata-se de uma luta que ultrapassa a esfera da regularização fundiária e se insere na arena mais ampla dos direitos humanos, exigindo uma transformação profunda nas práticas estatais e no modelo de desenvolvimento adotado no país.

Assim, a territorialidade quilombola não apenas desafia o paradigma hegemônico de apropriação da terra, mas também impõe a necessidade de construir uma concepção de direitos humanos enraizada na diversidade cultural, na justiça social e no reconhecimento ativo de sujeitos coletivos historicamente marginalizados.

3 O MARCO LEGAL PARA O RECONHECIMENTO DAS TERRAS QUILOMBOLAS

A consolidação dos direitos territoriais das comunidades quilombolas no ordenamento jurídico brasileiro representa uma conquista fundamental no processo de redemocratização do país. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reconheceu, pela primeira vez, o direito das comunidades remanescentes de quilombos à propriedade definitiva de suas terras tradicionalmente ocupadas. Esse dispositivo constitucional inaugurou um novo paradigma jurídico, que passou a integrar a dimensão étnico-racial e coletiva da posse da terra ao sistema normativo nacional.

A partir desse marco, o Estado brasileiro passou a editar instrumentos legais e infralegais voltados à regulamentação da matéria. A criação da Fundação Cultural Palmares, por meio da Lei nº 7.668/1988, e a publicação de portarias específicas nos anos 1990, como a Portaria nº 25/1995 do Ministério da Cultura e a Portaria nº 307/1995 do Incra, constituíram os primeiros esforços institucionais voltados ao reconhecimento das comunidades quilombolas. Posteriormente, os Decretos nº 3.912/2001 e nº 4.887/2003 conferiram maior sistematicidade ao processo de identificação, delimitação e titulação dos territórios, estabelecendo critérios e procedimentos a serem seguidos pelos órgãos competentes.

Este capítulo tem por objetivo apresentar os principais marcos legais que compõem o arcabouço normativo da regularização fundiária quilombola, desde a previsão constitucional até os decretos e instruções normativas que regulamentam os procedimentos administrativos. Ao evidenciar o percurso jurídico-institucional que estrutura esse processo, pretende-se oferecer subsídios para uma análise mais aprofundada, nos tópicos seguintes, sobre os desafios de sua implementação e os conflitos que emergem na prática.

3.1 Avanços e Desafios na Regularização Fundiária Quilombola no Brasil

O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 representa um ponto de inflexão na trajetória jurídica das comunidades quilombolas, ao assegurar o direito à posse definitiva de seus territórios tradicionais. Trata-se de um reconhecimento inédito na história constitucional brasileira, que, ao inserir a dimensão étnico-racial no núcleo da política fundiária, estabelece as bases para uma política de reparação frente às violações históricas impostas às populações negras rurais. Com isso, o Estado brasileiro

assumiu, ainda que tardiamente, a responsabilidade de enfrentar a herança de expropriação e marginalização que marcou a formação do país.

Entretanto, como destacam Almeida (2008) e Arruti (2006), esse reconhecimento, embora simbólico e juridicamente relevante, revelou-se insuficiente diante da ausência de mecanismos institucionais claros para sua efetivação. A simples positivação do direito não foi acompanhada, inicialmente, por um aparato normativo e administrativo capaz de garantir a demarcação, a titulação e a proteção efetiva dos territórios quilombolas.

Assim, a partir de 1988, abriu-se um novo campo de disputas políticas e jurídicas em torno da efetividade do direito à terra. As comunidades quilombolas, antes relegadas à marginalidade do sistema jurídico, passaram a reivindicar o cumprimento do preceito constitucional como um instrumento de afirmação identitária, de resistência cultural e de acesso a direitos historicamente negados.

Dando sequência ao reconhecimento formal dos direitos quilombolas, o Estado brasileiro instituiu a Fundação Cultural Palmares, através da Lei nº 7.668 de 1988. Vinculada ao Ministério da Cultura, a Fundação recebeu a incumbência de identificar, reconhecer e promover a regularização fundiária dos territórios quilombolas. Embora representasse um avanço institucional simbólico, a atuação da Fundação revelou, desde o início, limitações estruturais decorrentes da falta de recursos técnicos, financeiros e políticos necessários para operacionalizar a política de reconhecimento territorial (Arruti, 2006).

O processo de regulamentação avançou com a publicação, em 1995, da Portaria nº 25 pela Fundação Cultural Palmares. Essa normativa estabeleceu procedimentos técnicos para a identificação das comunidades quilombolas, articulando estudos antropológicos, fundiários e cartográficos, e buscando garantir a participação ativa das comunidades em todas as etapas do processo (Schmitt *et al.*, 2002; O'Dwyer, 2002). A Portaria fundamentou-se em dispositivos constitucionais que reconhecem a diversidade cultural brasileira, como os artigos 215 e 216 da Constituição, além do artigo 68 do ADCT, reafirmando o direito à propriedade definitiva das terras tradicionalmente ocupadas.

Apesar de seu ineditismo, a Portaria nº 25/1995 refletiu uma concepção ainda limitada de territorialidade quilombola, concentrando-se mais na regularização formal da posse do que na proteção efetiva dos modos de vida, das práticas culturais e da autonomia política dessas comunidades. Conforme observa Gomes (2015), a dimensão simbólica e coletiva do território nem sempre foi plenamente incorporada nas interpretações administrativas da normativa.

Simultaneamente, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) publicou a Portaria nº 307, também em 1995, estabelecendo diretrizes para a medição,

demarcação e titulação de terras quilombolas localizadas em áreas públicas federais. Essa portaria representou um passo importante ao envolver diretamente o Incra no processo de regularização, tradicionalmente voltado para a reforma agrária (Pacheco de Oliveira, 2016). Ainda assim, a atuação do Incra mostrou-se permeada por contradições: de um lado, o reconhecimento jurídico da coletividade quilombola; de outro, a burocratização e a morosidade dos procedimentos, muitas vezes inadequados à realidade histórica e cultural dessas comunidades.

A implementação prática dessas normativas esbarrou em uma série de obstáculos estruturais, como a insuficiência de pessoal qualificado, a sobreposição de competências institucionais e a escassez de recursos financeiros destinados à efetivação dos direitos reconhecidos. Como argumenta Moreira (2018), tais entraves evidenciam a distância entre o reconhecimento formal dos direitos quilombolas e a sua realização concreta, perpetuando dinâmicas históricas de exclusão territorial e de negação de direitos.

Nesse cenário, os avanços normativos, embora significativos do ponto de vista jurídico, mostraram-se frágeis diante das práticas institucionais que reproduziam, de forma atualizada, os mecanismos de marginalização das populações negras no campo brasileiro.

A insuficiência dos mecanismos institucionais para a efetivação do direito constitucional à terra quilombola impulsionou novas iniciativas no âmbito legislativo. Nesse contexto, destaca-se a apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 129/1995, de autoria da então senadora Benedita da Silva. A proposta legislativa buscava regulamentar de forma mais concreta o artigo 68 do ADCT, estabelecendo procedimentos para a identificação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, além de prever políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável desses territórios (Silva, 1998).

O projeto representava um avanço significativo ao propor a participação ativa das comunidades no processo de reconhecimento e à assegurar a proteção coletiva dos territórios, rompendo com a lógica individualista que historicamente estruturou o direito de propriedade no Brasil. Além disso, ao vincular a titulação territorial a medidas de inclusão socioeconômica, a iniciativa reconhecia que a justiça fundiária quilombola não se limitava ao acesso à terra, mas abrangia a preservação cultural e a promoção da dignidade comunitária.

Todavia, a tramitação do projeto enfrentou intensa resistência política. Conforme observa Pereira (2020), a oposição articulada de setores do agronegócio, da bancada ruralista e de interesses econômicos vinculados à exploração fundiária bloqueou a aprovação da proposta, evidenciando a permanência de estruturas de poder historicamente comprometidas com a concentração de terras e a exclusão das populações negras rurais.

A disputa em torno do projeto de Benedita da Silva expôs a persistente hierarquização racial e econômica que marca o acesso à terra no Brasil. A resistência legislativa não foi apenas técnica ou jurídica, mas profundamente política, revelando que o reconhecimento dos direitos quilombolas confronta interesses estruturais enraizados na história colonial e escravocrata do país.

Nesse cenário adverso, as comunidades quilombolas intensificaram suas estratégias de mobilização e articulação política, compreendendo que a efetivação de seus direitos não se daria apenas pela via institucional, mas exigiria a construção de espaços de pressão e de reivindicação próprios.

Diante das dificuldades enfrentadas no âmbito legislativo e da morosidade administrativa na efetivação dos direitos territoriais, as comunidades quilombolas intensificaram sua organização política ao longo da década de 1990. Compreendendo que a conquista de direitos exigiria uma atuação coletiva coordenada, diversas comunidades se articularam para construir espaços próprios de reivindicação e diálogo com o Estado.

Um marco fundamental desse processo foi o I Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais, realizado em Brasília, de 17 a 19 de novembro de 1995. O evento reuniu representantes de comunidades quilombolas de várias regiões do país, promovendo a troca de experiências e a construção de pautas comuns. A partir desse encontro, e das reuniões subsequentes em Bom Jesus da Lapa (BA) e São Luís (MA) em 1996, consolidou-se a Comissão Nacional Provisória de Articulação das Comunidades Rurais Quilombolas (CNACNRQ) (O'Dwyer, 2002).

Essa mobilização nacional foi decisiva para o fortalecimento político dos quilombolas enquanto sujeitos coletivos de direitos. Conforme observa O'Dwyer (2002), a capacidade mobilizatória das comunidades, historicamente dispersas e marginalizadas, revelou-se um instrumento estratégico na luta pela visibilidade, pela afirmação identitária e pela reivindicação efetiva de seus territórios tradicionais.

A constituição da CNACNRQ rompeu com o padrão histórico de invisibilização imposto pelo Estado, articulando as demandas quilombolas de maneira orgânica e autônoma. Além de pressionar por avanços legislativos e administrativos, o movimento propiciou a construção de uma narrativa própria sobre a territorialidade quilombola, contrapondo-se às representações dominantes que negavam a especificidade e a legitimidade dessas comunidades.

Assim, a mobilização quilombola dos anos 1990 representou mais do que uma reação pontual às dificuldades institucionais: constituiu um processo de construção política que

reafirmou a centralidade da luta por terra, cultura e dignidade como elementos inseparáveis na trajetória de resistência dos quilombos no Brasil contemporâneo.

Apesar do fortalecimento do movimento quilombola e da articulação nacional promovida por essas comunidades, o campo institucional manteve fortes resistências. O projeto de lei de Benedita da Silva encontrou barreiras no Congresso Nacional, tramitando sem avanços significativos e sendo arquivado ao final da legislatura, em 29 de janeiro de 1999. As comissões responsáveis pela análise frequentemente atrasavam o andamento da proposta, impondo exigências burocráticas que retardavam sua progressão. A pressão de grupos conservadores também impôs alterações que diluíram o impacto do projeto, restringindo sua aplicabilidade prática e reduzindo os benefícios diretos às comunidades quilombolas.

A tramitação do projeto coincidiu ainda com períodos de instabilidade política no Brasil, incluindo mudanças de governo e reformas institucionais que alteraram as prioridades legislativas. Durante esses momentos, a pauta quilombola foi frequentemente relegada a segundo plano, perdendo espaço para propostas econômicas consideradas mais urgentes pelo Congresso Nacional.

A importância do projeto de lei apresentado pela então senadora Benedita da Silva transcende a sua tramitação formal. A proposição constituiu um marco simbólico e político, ao inaugurar um espaço institucional de reconhecimento das demandas quilombolas no cenário legislativo nacional. Ao servir de base para debates posteriores sobre os direitos territoriais dessas comunidades, exerceu influência direta na formulação de políticas públicas voltadas à sua regularização fundiária.

O projeto de Benedita da Silva evidencia, assim, a necessidade de um compromisso político efetivo com a regularização fundiária quilombola. Para que os direitos territoriais dessas comunidades sejam assegurados de forma concreta, torna-se imprescindível o estabelecimento de prazos definidos, o fortalecimento da capacidade administrativa e a alocação de recursos suficientes para a implementação das medidas necessárias. A luta quilombola pela terra não se limita à legalidade formal: ela expressa uma exigência de justiça social e de reparação histórica às comunidades que, ao longo dos séculos, têm resistido em defesa de seus territórios, de suas culturas e de suas identidades coletivas.

Apesar do arquivamento do projeto de lei e dos entraves enfrentados no campo legislativo, a luta das comunidades quilombolas e a pressão social impulsionaram a busca por alternativas institucionais para a regulamentação dos direitos territoriais. Nesse contexto, o Estado brasileiro passou a recorrer à edição de decretos presidenciais como forma de estabelecer procedimentos administrativos para a titulação das terras quilombolas. Essa estratégia resultou

na promulgação de normas como o Decreto nº 3.912/2001 e, posteriormente, o Decreto nº 4.887/2003, que procuraram suprir a lacuna normativa deixada pela ausência de uma legislação específica.

3.2 O Decreto 3912 de 2001 e o Decreto 4887 de 2003

O Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, promulgado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, representou um marco inicial na tentativa de normatizar as políticas de regularização fundiária voltadas às comunidades remanescentes de quilombos no Brasil. Estabelecendo diretrizes para a titulação das terras ocupadas por essas comunidades, o decreto buscou criar um procedimento administrativo específico para concretizar o direito constitucional reconhecido pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Contudo, o Decreto nº 3.912/2001 introduziu um marco temporal controverso, ao condicionar o reconhecimento territorial apenas às terras ocupadas no período da abolição (1888) e que permanecessem sob posse das comunidades até 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal. Essa restrição desconsiderava os processos históricos de expulsão, esbulho e desagregação territorial sofridos pelas comunidades quilombolas ao longo do século XX, restringindo severamente a abrangência do direito.

O decreto atribuiu à Fundação Cultural Palmares a responsabilidade de conduzir os processos de reconhecimento, delimitação e titulação das terras quilombolas. Para tanto, previa a realização de estudos técnicos multidisciplinares, fundiários, antropológicos, históricos e cartográficos, a fim de comprovar o vínculo cultural e territorial das comunidades com os espaços reivindicados. Como observa Leite (2008), a produção de provas documentais e periciais tornou-se um requisito central nesses processos, articulando saberes técnicos com a legitimidade dos direitos tradicionais.

Além disso, o decreto estabeleceu prazos formais para a manifestação de órgãos como o IPHAN, IBAMA, SPU, FUNAI e INCRA, fixando 30 dias para manifestação e 90 dias para a elaboração de parecer conclusivo pela Fundação Palmares. Contudo, conforme destaca Almeida (2002), a burocratização excessiva e a falta de articulação interinstitucional historicamente dificultaram o avanço das políticas de regularização fundiária, impondo novos entraves às comunidades quilombola.

Apesar de representar um avanço procedimental inicial, o Decreto nº 3.912/2001 foi criticado por omitir aspectos fundamentais para a proteção efetiva dos territórios quilombolas.

Não tratava da natureza coletiva, indivisível e inalienável das terras a serem tituladas, tampouco previa garantias contra a alienação ou penhora, fragilizando a segurança jurídica dos territórios. Segundo Arruti (2006), essa omissão evidencia a ausência de um compromisso real do Estado com a proteção integral dos direitos territoriais das populações quilombola.

Outro aspecto problemático foi a atribuição exclusiva à Fundação Cultural Palmares da condução dos processos de titulação. Movimentos sociais e especialistas apontaram que o Incra, devido à sua experiência em regularização fundiária, seria mais capacitado para exercer essa função (Alentejano, 2010). A descentralização das atribuições, sem a devida estrutura institucional, contribuiu para a lentidão dos processos e a multiplicação de entraves burocráticos.

Somado a isso, a resistência de setores vinculados ao agronegócio, à propriedade privada e ao mercado imobiliário resultou em intensa judicialização dos processos de regularização. A insegurança jurídica decorrente dessa judicialização fragilizou ainda mais os direitos territoriais quilombolas, expondo as comunidades a contínuas ameaças.

Embora o Decreto nº 3.912/2001 tenha sido posteriormente revogado pelo Decreto nº 4.887/2003, sua promulgação marcou um momento histórico importante: a institucionalização inicial da política pública de regularização fundiária quilombola. Como destaca Gomes (2015), esse período inaugura um novo campo de tensões entre a formalização dos direitos e os limites estruturais impostos pela histórica exclusão fundiária no Brasil.

A edição do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, representou um avanço substantivo na regulamentação dos direitos territoriais das comunidades quilombolas, ao substituir e corrigir as limitações impostas pelo anterior Decreto nº 3.912/2001. A nova normativa consolidou procedimentos administrativos mais robustos e introduziu conceitos fundamentais para o fortalecimento da segurança jurídica das comunidades.

Entre as inovações mais relevantes, destaca-se a incorporação do princípio da autodefinição como critério central para o reconhecimento das comunidades quilombolas. Em consonância com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, o Decreto nº 4.887/2003 reconhece como quilombola qualquer grupo que se autodeclare como tal, deslocando a autoridade de definição do Estado para os próprios sujeitos de direito. Para Arruti (2006), a adoção da autodefinição como parâmetro rompe com a tradição estatal de classificação exógena, fortalecendo a autonomia e a legitimidade das comunidades na reivindicação de seus direitos.

O decreto também detalhou as etapas do processo administrativo para o reconhecimento e a titulação das terras quilombolas, determinando a realização de estudos antropológicos,

históricos, fundiários e cartográficos. Esses estudos são destinados a comprovar a ocupação tradicional e a relação histórica contínua das comunidades com os territórios, reconhecendo as múltiplas dimensões — sociais, culturais, econômicas e espirituais — que fundamentam a territorialidade quilombola.

Outro avanço crucial introduzido pelo Decreto nº 4.887/2003 foi o reconhecimento da posse coletiva, indivisível e inalienável das terras quilombolas. A titulação coletiva, ao assegurar que os territórios não possam ser alienados, fragmentados ou vendidos, constitui uma estratégia essencial para a preservação da identidade sociocultural das comunidades. Conforme observa O'Dwyer (2002), a garantia da coletividade territorial impede a corrosão dos vínculos comunitários e protege as práticas culturais e sociais que se estruturam a partir do território.

Ao estabelecer essas diretrizes, o Decreto nº 4.887/2003 reafirmou o entendimento de que o direito quilombola à terra não se limita a uma relação de posse produtiva, mas envolve dimensões de pertencimento cultural, ancestralidade e resistência histórica. A norma representou, assim, não apenas um aprimoramento jurídico, mas também um reconhecimento político da diversidade étnica e cultural que compõe a sociedade brasileira.

Contudo, apesar dos avanços normativos, o Decreto nº 4.887/2003 enfrentou severas reações de setores conservadores e econômicos, que questionaram sua constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, culminando na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239. A judicialização do decreto expôs a profundidade das tensões estruturais que atravessam a luta quilombola, evidenciando que a efetivação dos direitos territoriais continua a desafiar as bases históricas da concentração fundiária e da exclusão racial no país.

Nesse sentido, embora tenha fortalecido o marco normativo da regularização fundiária quilombola, o Decreto nº 4.887/2003 também demonstrou que a conquista dos direitos não elimina automaticamente as resistências políticas, econômicas e jurídicas, tornando a luta das comunidades por seus territórios uma arena permanente de disputa no Brasil contemporâneo.

O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, regulamenta o procedimento administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, conforme previsto no artigo 68 do ADCT da Constituição Federal. Trata-se de um instrumento normativo central na consolidação do direito à terra dessas comunidades, ao estabelecer critérios técnicos, institucionais e procedimentais para a atuação dos órgãos públicos envolvidos.

Entre os elementos centrais do decreto, destaca-se a previsão da participação ativa das comunidades quilombolas em todas as fases do processo, assegurando o respeito às suas formas próprias de organização social e às especificidades culturais. Ademais, o decreto estabelece

que, nos casos de sobreposição de direitos, deve prevalecer a posse tradicional das comunidades sobre o território, resguardando a continuidade de seus modos de vida. Como observa Almeida (2011), essa previsão normativa reforça o princípio da territorialidade quilombola, ao alinhar o reconhecimento jurídico estatal com os vínculos históricos, simbólicos e identitários que fundamentam a relação dessas populações com a terra.

Entre os dispositivos normativos do Decreto nº 4.887/2003, os artigos 8º e 9º assumem especial relevância ao materializar, no plano jurídico, os princípios que fundamentam a regularização fundiária quilombola. Contudo, a análise de sua aplicação prática evidencia a persistência de entraves estruturais que dificultam a efetivação dos direitos territoriais reconhecidos.

O artigo 8º determina que as terras quilombolas sejam reconhecidas e tituladas de forma coletiva, assegurando sua inalienabilidade e imprescritibilidade. Contudo, a ausência de mecanismos ágeis e a inexistência de prazos definidos para a conclusão das etapas processuais têm resultado na perpetuação da insegurança fundiária. Segundo Ribeiro (2014), a lentidão nos processos de titulação decorre da conjugação entre a burocracia excessiva, entraves políticos e a multiplicação de disputas judiciais.

A complexidade dos procedimentos previstos no artigo 8º é agravada pela exigência de estudos detalhados, audiências públicas e manifestações de múltiplos órgãos estatais, cada qual sujeito a prazos indefinidos e a possibilidades de contestação judicial. Em muitos casos, a contestação dos processos por terceiros, como proprietários privados e empresas, gera a paralisação indefinida da titulação, expondo as comunidades a novas ameaças.

O artigo 9º, por sua vez, prevê a desapropriação de áreas necessárias à regularização, mediante indenização aos eventuais proprietários. Entretanto, a efetividade desse mecanismo é limitada pelas disputas judiciais e pela insuficiência de recursos públicos para a indenização, fatores que tornam a desapropriação um instrumento de difícil execução. Conforme analisa Leite (2008), a resistência política e a complexidade dos processos expropriatórios configuram alguns dos maiores obstáculos à implementação do Decreto nº 4.887/2003.

A ausência de titulação definitiva agrava a vulnerabilidade das comunidades quilombolas, dificultando seu acesso a políticas públicas, crédito agrícola e programas de desenvolvimento sustentável. Sem a garantia formal da terra, as comunidades tornam-se alvos fáceis de grilagem, exploração predatória e remoções forçadas. Como observa Marina Silva (2007), o acesso ao território não representa apenas uma garantia formal de propriedade, mas constitui a base da sustentabilidade econômica, social e cultural dos povos e comunidades tradicionais, como os quilombolas.

Diante desse quadro, torna-se evidente que o Decreto nº 4.887/2003, embora tenha representado um marco importante na regulamentação dos direitos territoriais quilombolas, necessita de reformulações para assegurar sua plena efetividade. A definição de prazos máximos para cada fase do processo, a simplificação das exigências burocráticas e o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis são medidas indispensáveis para transformar o direito à terra de um reconhecimento meramente formal em uma realidade concreta. Sem essas mudanças estruturais, a regularização fundiária quilombola corre o risco de perpetuar a exclusão histórica das comunidades, mantendo-as à margem da cidadania plena e da justiça social garantidas pela Constituição de 1988.

3.3 A Defesa da Constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 3239

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 8 de fevereiro de 2018, suscitou debates centrais sobre a interpretação dos direitos fundamentais assegurados às comunidades remanescentes de quilombos pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988. Em análise, estava a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta os procedimentos administrativos para a identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por essas comunidades.

A ação foi proposta, em 2004, pelo Partido Democratas, que alegou que o decreto teria usurpado competência legislativa do Congresso Nacional, violado o princípio da legalidade administrativa e estabelecido critérios inadequados de autodefinição para a identificação das comunidades quilombolas. Sustentava-se ainda que o decreto criaria uma modalidade de desapropriação não prevista no texto constitucional, com potencial impacto no aumento indevido de despesas públicas.

Em resposta à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239, proposta pelo Partido Democratas, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou constitucional o Decreto nº 4.887/2003. Embora o relator do caso, Ministro Cesar Peluso, tenha proferido voto pela inconstitucionalidade do decreto, prevaleceu o entendimento majoritário da Corte no sentido de reafirmar sua conformidade com a Constituição Federal. A Corte destacou que o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) configura norma de natureza fundamental e que o referido decreto não cria novos direitos, limitando-se a regulamentar os meios para a efetivação de um direito já reconhecido constitucionalmente. Ademais, enfatizou-

se que a adoção da autoatribuição como critério para a identificação das comunidades quilombolas é plenamente compatível com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual reconhece a consciência da própria identidade como elemento fundamental para a caracterização de grupos étnicos.

A abordagem da autodefinição, amplamente consagrada pela antropologia contemporânea, foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal como legítima e constitucional. A Corte reconheceu que esse critério é essencial para refletir a diversidade histórica, social e cultural das comunidades quilombolas, respeitando suas formas próprias de organização, identidade e resistência.

No tocante à territorialidade, o Tribunal destacou que a demarcação das terras deve considerar as áreas historicamente ocupadas pelas comunidades, com base em estudos antropológicos, históricos, cartográficos e fundiários rigorosos. Ressaltou-se que a definição territorial deve ser conduzida de maneira técnica e não arbitrária, assegurando a preservação dos vínculos históricos das comunidades com seus territórios. A desapropriação de terras privadas, prevista no Decreto nº 4.887/2003, também foi considerada compatível com a Constituição, desde que realizada com observância do devido processo legal e mediante pagamento de justa indenização.

O julgamento da ADI nº 3239 representa um marco na proteção dos direitos territoriais quilombolas, reafirmando o compromisso da ordem constitucional brasileira com a promoção da igualdade, da justiça social e da reparação histórica. Ao reconhecer a validade do Decreto nº 4.887/2003, o STF fortaleceu a centralidade da garantia dos direitos territoriais como instrumento de preservação das identidades culturais e modos de vida tradicionais.

Além disso, a decisão reforça o papel do Supremo Tribunal Federal como guardião dos direitos fundamentais, em especial daqueles pertencentes a grupos historicamente marginalizados. A manutenção da vigência do Decreto nº 4.887/2003 assegura a continuidade dos processos de regularização fundiária das terras quilombolas, contribuindo de maneira significativa para a construção de uma sociedade mais justa, plural e democrática. A decisão transcende seu alcance jurídico imediato, configurando-se como um passo fundamental na promoção dos direitos humanos no Brasil contemporâneo.

O artigo 68 do ADCT, fundamento central da discussão, assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à propriedade definitiva das terras por eles tradicionalmente ocupadas. Por sua natureza de norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, não há necessidade de regulamentação legislativa para sua implementação. O Decreto nº 4.887/2003, portanto, tem a função de operacionalizar a concretização desse direito

constitucional, estabelecendo procedimentos administrativos claros e objetivos para a identificação, delimitação e titulação dos territórios quilombolas.

No julgamento da ADI nº 3239, os votos dos ministros refletiram diferentes perspectivas jurídicas, mas convergiram majoritariamente para a afirmação da constitucionalidade do decreto. A Ministra Rosa Weber, apresentou o voto condutor, reafirmando que o Decreto nº 4.887/2003 não cria novos direitos, mas apenas regulamenta os meios de efetivação de um direito fundamental já reconhecido pela Constituição. Além disso, a ministra enfatizou que a utilização do critério da autoatribuição para identificação das comunidades quilombolas está em harmonia com a Convenção nº 169 da OIT, que consagra a “consciência da própria identidade” como princípio básico no reconhecimento de povos e comunidades tradicionais.

No julgamento da ADI nº 3239, os votos proferidos pelos ministros refletiram uma análise ampla e multidisciplinar das questões jurídicas e sociais envolvidas. A Ministra Rosa Weber, relatora do acórdão, reafirmou a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, salientando que o ato normativo não cria novos direitos, mas apenas regulamenta a efetivação de um direito fundamental já assegurado pelo artigo 68 do ADCT. Destacou, ainda, que a utilização da autoatribuição como critério de identificação das comunidades quilombolas está plenamente alinhada com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que consagra a consciência da própria identidade como princípio essencial no reconhecimento de povos tradicionais.

Por outro lado, o Ministro Cezar Peluso, relator do processo, apresentou voto divergente, sustentando que o Decreto nº 4.887/2003 extrapolaria o poder regulamentar do Executivo, invadindo competências legislativas reservadas ao Congresso Nacional. Segundo sua análise, a autoatribuição como critério exclusivo para a identificação das comunidades quilombolas seria insuficiente e vulnerável a abusos, possibilitando a ampliação desmedida do conceito de quilombo e de seus beneficiários.

O ministro Peluso enfatizou que o Decreto comprometeria a segurança jurídica ao permitir a desapropriação de propriedades privadas sem respaldo em legislação específica. Para ele, embora o artigo 68 do ADCT assegure o direito das comunidades quilombolas às terras que tradicionalmente ocupam, a definição dos procedimentos administrativos e das consequências jurídicas desse direito exigiria regulamentação por meio de lei formal, e não apenas por decreto.

Ademais, Peluso argumentou que o procedimento de desapropriação previsto no Decreto nº 4.887/2003 não encontraria amparo no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, que estabelece as modalidades constitucionais de desapropriação. Em sua visão, ao inovar em matéria de desapropriação, o decreto violaria o princípio da legalidade estrita,

comprometendo o equilíbrio entre a proteção dos direitos fundamentais dos quilombolas e a garantia do direito de propriedade previsto na Constituição.

O Ministro Dias Toffoli apresentou uma posição intermediária no julgamento da ADI nº 3239. Embora reconhecesse a importância do Decreto nº 4.887/2003 para a efetivação dos direitos das comunidades quilombolas, expressou reservas quanto à forma de implementação dos procedimentos de identificação. Para Toffoli, a autoatribuição não deveria operar de maneira isolada, mas ser necessariamente complementada por estudos técnicos rigorosos, conduzidos por especialistas em antropologia e história, a fim de garantir a legitimidade e a segurança jurídica dos processos de reconhecimento.

Além disso, Toffoli questionou a constitucionalidade de determinados aspectos do artigo 13 do Decreto, particularmente no que se refere à transferência de terras não ocupadas de maneira contínua pelas comunidades quilombolas. Em seu entendimento, tais hipóteses exigiriam previsão legislativa mais específica, de modo a resguardar o devido processo legal e assegurar a proteção dos direitos de terceiros eventualmente afetados.

O Ministro Marco Aurélio, por sua vez, manifestou divergência parcial. Ressaltou a necessidade de limitar a aplicação do Decreto aos casos em que houvesse comprovação histórica e antropológica robusta da ocupação quilombola. Manifestou preocupação com interpretações que pudessem alargar excessivamente o conceito de território quilombola, comprometendo o equilíbrio entre os direitos das comunidades tradicionais e os direitos de propriedade de terceiros, também tutelados pela Constituição.

Em contraposição às posições mais restritivas, o Ministro Ricardo Lewandowski enfatizou o caráter reparatório e redistributivo do artigo 68 do ADCT. Para ele, o Decreto nº 4.887/2003 constitui um instrumento jurídico indispensável à correção das injustiças históricas sofridas pelas comunidades quilombolas. Lewandowski defendeu que a proteção dos direitos territoriais desses grupos integra o núcleo essencial do compromisso constitucional com a promoção da igualdade substancial e da justiça social no Brasil contemporâneo.

A questão da autoatribuição foi amplamente debatida durante o julgamento da ADI nº 3239. Os ministros que votaram pela constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 destacaram que essa abordagem metodológica, amplamente aceita pela antropologia contemporânea, é essencial para reconhecer a diversidade e a especificidade cultural das comunidades quilombolas. Ressaltou-se, ainda, que a autoatribuição é complementada por estudos histórico-antropológicos rigorosos realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e outras entidades competentes, o que garante a objetividade e a segurança jurídica dos processos de identificação.

A territorialidade quilombola também foi objeto de análise aprofundada. O Supremo Tribunal Federal reafirmou que a delimitação das terras a serem tituladas deve considerar as áreas historicamente ocupadas pelas comunidades, com base em critérios técnicos e científicos, assegurando que a demarcação seja conduzida de forma justa, legítima e em conformidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Quanto à possibilidade de desapropriação de terras particulares, o Tribunal entendeu que ela é constitucional, desde que realizada mediante observância do devido processo legal e acompanhada de indenização justa. Reconheceu-se que a desapropriação, nesses casos, constitui instrumento legítimo para a concretização dos direitos territoriais quilombolas, alinhando-se ao compromisso do Estado com a reparação histórica e a promoção da justiça social.

A decisão do STF na ADI nº 3239 representa, assim, um marco na proteção dos direitos das comunidades quilombolas, reafirmando o compromisso constitucional com a redução das desigualdades e a construção de uma sociedade mais justa e plural. Ao validar o Decreto nº 4.887/2003, o Supremo consolidou a importância da garantia dos direitos territoriais como instrumento essencial para a preservação da identidade cultural e dos modos de vida tradicionais dessas comunidades.

O julgamento evidencia, ainda, o papel fundamental do Supremo Tribunal Federal como guardião dos direitos fundamentais, especialmente daqueles pertencentes a grupos historicamente marginalizados. A declaração de constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 assegura a continuidade dos processos de regularização fundiária, fortalecendo os instrumentos jurídicos necessários à promoção da justiça social e da igualdade substancial no país.

A análise dos votos dos ministros revela a complexidade e a sensibilidade do tema, demonstrando o esforço da Corte em harmonizar os princípios constitucionais da igualdade, da dignidade e da função social da propriedade com a necessidade de reparação histórica das comunidades quilombolas. O julgamento da ADI nº 3239 não apenas consolidou a segurança jurídica dos processos de titulação, mas também reafirmou a responsabilidade do Estado brasileiro na efetivação concreta dos direitos territoriais dos quilombolas, contribuindo para a superação das injustiças históricas que marcam a formação social do país.

Nesse contexto, a regulamentação administrativa dos procedimentos de titulação adquire especial relevância, uma vez que a efetividade dos direitos territoriais reconhecidos constitucionalmente depende, em grande medida, da forma como tais procedimentos são operacionalizados.

3.4 Uma análise das Instruções Normativas e seus excessos sobre o Decreto nº 4.887/2003

O processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas no Brasil, previsto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003, foi objeto de sucessivas instruções normativas editadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), cada qual buscando adaptar os procedimentos administrativos às demandas territoriais, jurídicas e técnicas implicadas no reconhecimento dos direitos quilombolas. A análise comparativa das Instruções Normativas nº 16/2004, nº 20/2005, nº 49/2008 e nº 56/2009 evidencia tanto avanços importantes quanto tensões recorrentes no trato institucional dessas garantias constitucionais.

A IN nº 16/2004, primeira norma interna do INCRA a regulamentar o procedimento, estabeleceu diretrizes básicas para a identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas, com base na autoatribuição étnico-racial e na certificação pela Fundação Cultural Palmares. Apesar de constituir um marco inicial, seu texto apresentava lacunas relevantes, como a ausência de previsão expressa para etapas fundamentais como a desintrusão de ocupantes não quilombolas e o registro do título em cartório, além de não instituir instâncias específicas de julgamento de contestações administrativas. Sua estrutura, embora funcional, carecia de maior densidade técnica e clareza procedimental.

A IN nº 20/2005, que revogou a anterior, promoveu um avanço normativo significativo ao incluir expressamente as fases de desintrusão e registro imobiliário entre as competências do INCRA. Além disso, introduziu o Comitê de Decisão Regional (CDR) como instância formal de julgamento das contestações ao Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), e reforçou a exigência de elaboração de relatórios antropológicos e pareceres técnicos, com vistas à qualificação dos estudos territoriais. A IN nº 20 também estabeleceu prazos e procedimentos mais claros para publicação, notificação de interessados e tramitação de impugnações, consolidando o rito processual da regularização.

Com a IN nº 49/2008, o INCRA buscou promover uma sistematização ainda mais robusta dos procedimentos, detalhando minuciosamente os conteúdos exigidos no RTID, especialmente no que diz respeito ao relatório antropológico, que passou a seguir um roteiro analítico complexo, com subdivisões temáticas que abordavam desde a história e organização social da comunidade até aspectos ambientais e produtivos do território. A norma incorporou também a possibilidade de arquivamento do processo, caso o RTID concluísse pela ausência de elementos para o reconhecimento do território quilombola. O prazo para julgamento das

contestações foi fixado em 180 dias, e foi introduzido o recurso ao Conselho Diretor do INCRA, reforçando as garantias processuais.

Entretanto, foi com a IN nº 56/2009 que se observou um esforço de consolidação e racionalização administrativa das normas anteriores. A nova instrução manteve a estrutura geral da IN nº 49, mas promoveu ajustes estratégicos: reduziu o prazo para julgamento de contestações para 90 dias, reestruturou o RTID com foco em pareceres técnicos e jurídicos complementares, e passou a exigir a certificação da Fundação Cultural Palmares como requisito prévio para a abertura do processo administrativo, o que representa um endurecimento procedimental que pode gerar entraves no início das regularizações. Além disso, consolidou a articulação com outros órgãos públicos, exigindo o envio digital do memorial descritivo para inclusão em sistema georreferenciado nacional.

Apesar da manutenção dos princípios fundantes, como a titulação coletiva, pró-indivisa e sem ônus, com cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, as normas foram progressivamente incorporando maior complexidade documental e técnica, o que, ao mesmo tempo que busca conferir legitimidade e segurança jurídica aos atos administrativos, pode paradoxalmente contribuir para o aumento da morosidade e da burocratização do processo, especialmente nas superintendências regionais com escassa estrutura técnica.

Entretanto, os desafios operacionais e jurídicos persistentes, somados às demandas por maior efetividade e segurança procedimental, evidenciaram a necessidade de nova revisão normativa. Nesse contexto, a edição da Instrução Normativa nº 57 representou uma resposta institucional à complexidade acumulada nos processos anteriores, ao mesmo tempo em que buscou uniformizar e fortalecer os mecanismos internos de execução da política fundiária quilombola.

A Instrução Normativa nº 57, publicada em 20 de outubro de 2009 pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), representa um marco normativo relevante no processo de regularização fundiária das terras tradicionalmente ocupadas por remanescentes de comunidades quilombolas. Trata-se de um ato administrativo infralegal, destinado a regulamentar, no âmbito da administração pública federal, os procedimentos técnicos e operacionais a serem observados pelos órgãos competentes na execução da política fundiária voltada a esses grupos. Em substituição à Instrução Normativa nº 56/2009, a IN nº 57 atualizou e aprofundou as diretrizes para as etapas de identificação, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro dos territórios quilombolas, com fundamento no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988.

Para compreender adequadamente o alcance e os limites dessa instrução normativa, é necessário situá-la no conjunto hierárquico de normas que estruturam juridicamente os direitos territoriais quilombolas. Nesse contexto, o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, exerce papel central, ao regulamentar o referido artigo constitucional e definir os princípios, as competências institucionais e os procedimentos essenciais à efetivação do direito à terra por parte dessas comunidades. Como decreto regulamentador, trata-se de um ato do Poder Executivo que confere eficácia prática à norma constitucional, atribuindo ao INCRA a responsabilidade pela tramitação dos processos administrativos de regularização fundiária.

A Instrução Normativa nº 57, ao operacionalizar os comandos previstos no Decreto nº 4.887/2003, foi concebida com o propósito de conferir maior previsibilidade, uniformidade e segurança jurídica à atuação estatal no processo de regularização fundiária dos territórios quilombolas. Trata-se de um marco importante na consolidação de uma política pública voltada à efetivação do direito à terra, estruturando etapas, responsabilidades institucionais e instrumentos técnicos.

Além disso, ao incorporar uma vasta fundamentação legal, que abrange não apenas dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, mas também tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a instrução normativa reafirma o caráter coletivo, étnico-racial e histórico do direito territorial quilombola. Reconhece-se, assim, que a regularização fundiária dessas comunidades ultrapassa os marcos convencionais do direito de propriedade, integrando o campo dos direitos humanos e da justiça socioambiental, com fundamento na dignidade, na autodeterminação e na reparação histórica de populações tradicionalmente marginalizadas pelo Estado brasileiro.

A conceituação apresentada no artigo 3º da instrução adota como critério central a autodefinição étnico-racial, conforme reconhecido pela Convenção nº 169 da OIT, pela Fundação Cultural Palmares e pela jurisprudência constitucional. Define-se como remanescente de comunidade quilombola o grupo que apresenta trajetória histórica própria, relações territoriais específicas e presunção de ancestralidade negra vinculada à resistência à opressão. Já o artigo 4º amplia a noção de território quilombola ao abarcar todas as terras necessárias à reprodução física, social, econômica e cultural do grupo, incorporando uma perspectiva integral do vínculo entre território e identidade.

No que tange aos procedimentos, a norma disciplina de forma minuciosa as fases que compõem o processo administrativo, desde sua instauração até a titulação definitiva. Destaca-se, nesse processo, a centralidade do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), elaborado por equipe multidisciplinar designada pelo INCRA, com base em estudos

antropológicos, históricos, cartográficos, ambientais e fundiários. O RTID assume papel fundamental na caracterização do território tradicionalmente ocupado, devendo observar a memória social da comunidade, seus usos e saberes territoriais, os vínculos simbólicos com a terra e os impactos de processos históricos de expropriação.

A Instrução também prevê ampla participação da comunidade em todas as fases do procedimento, garantindo direitos como acesso à informação, preservação da intimidade conforme padrões culturais próprios e o acompanhamento direto por representantes da própria comunidade. Tais dispositivos expressam um esforço institucional de alinhamento aos princípios da consulta livre, prévia e informada, conforme preconiza a Convenção nº 169 da OIT.

A Instrução Normativa nº 57/2009, ao consolidar e revogar parte significativa da regulamentação anterior, é exemplar desse processo de normatização excessiva. Embora reafirme o caráter coletivo, pró-indiviso e gratuito da titulação, em consonância com o Decreto nº 4.887/2003, a norma impõe uma multiplicidade de exigências formais para a abertura e instrução dos processos, como a obrigatoriedade de certificação prévia da Fundação Cultural Palmares (Art. 7º, §3º), a elaboração de relatórios técnicos densamente estruturados (Art. 10) e a submissão prévia a consultas simultâneas a diversos órgãos federais (Art. 12), mesmo quando não há sobreposição territorial efetiva com áreas sob gestão dessas instituições. Tal estrutura, embora juridicamente fundamentada, transfere ao plano administrativo uma carga operacional que excede o desenho original do Decreto, criando obstáculos práticos à efetivação do direito.

Embora a instrução normativa reforce o marco legal de proteção aos direitos quilombolas, sua complexidade procedimental e o excesso de formalismos técnicos têm sido objeto de críticas. Diversos estudos apontam que, ao invés de agilizar a regularização fundiária, a norma frequentemente resulta em morosidade e entraves burocráticos, sobretudo em função da sobreposição de competências entre órgãos, dos inúmeros prazos e etapas de manifestação, da exigência de relatórios altamente técnicos, e da frequente judicialização dos processos. Assim, embora tecnicamente robusta, a instrução pode, paradoxalmente, dificultar a efetivação célere de um direito já reconhecido pela Constituição há mais de três décadas.

Em termos teóricos, essa tensão evidencia os limites das políticas públicas quando submetidas a uma lógica burocrática e tecnocrática que nem sempre dialoga com os saberes e formas de organização dos sujeitos de direito. Sob a perspectiva crítica dos direitos humanos, a IN nº 57/2009 reflete tanto os avanços normativos no reconhecimento da diversidade étnico-racial quanto os desafios persistentes na efetiva concretização desses direitos em contextos marcados por desigualdades estruturais, conflitos territoriais e racismo institucional.

Embora a normatização administrativa seja um instrumento legítimo de organização da atuação estatal, a Instrução Normativa em análise apresenta dispositivos que suscitam questionamentos quanto a possíveis excessos normativos, especialmente no que tange à ampliação de exigências procedimentais que extrapolam o escopo do decreto regulamentador.

O primeiro aspecto a ser problematizado diz respeito à complexificação excessiva das etapas procedimentais. A Instrução Normativa nº 57 impõe uma sequência rigorosa de atos, pareceres, laudos técnicos e análises cartoriais que, embora voltados à segurança jurídica, acabam por burocratizar de maneira desproporcional o processo. A normatização interna, ao invés de conferir celeridade e efetividade, converte-se em obstáculo técnico-jurídico, criando entraves não previstos na regulamentação original e, muitas vezes, incompatíveis com a realidade das comunidades quilombolas. Embora a abrangência dos estudos exigidos possa conferir maior robustez técnica ao processo, ela também eleva os custos e exige recursos humanos especializados que nem sempre estão disponíveis no serviço público. Segundo Leite (2015), a produção desses relatórios enfrenta desafios como a escassez de profissionais capacitados e a pressão política de setores contrários à titulação.

Outro ponto crítico reside na verticalização do processo decisório. A Instrução delega competências a setores técnicos do INCRA com poder decisório significativo, inclusive em fases sensíveis como a admissibilidade da demanda, o aceite do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) e a análise de contestações. Essa concentração de poder burocrático, desacompanhada de mecanismos robustos de controle social ou participação das comunidades, revela uma tendência tecnocrática que pode enfraquecer o caráter democrático e participativo do procedimento, contrariando o princípio da consulta livre, prévia e informada, assegurado pela Convenção nº 169 da OIT. Nesse contexto, segundo Almeida (2008), a fragmentação institucional e a burocracia são fatores que impactam negativamente a efetividade da política de regularização fundiária para quilombolas, pois dificultam a articulação entre os diversos atores envolvidos e tornam o processo excessivamente moroso e distanciado das necessidades concretas das comunidades.

Além disso, nota-se uma expansão normativa não respaldada por lei ou decreto. Alguns dispositivos da Instrução Normativa 57 estabelecem critérios documentais, prazos e procedimentos que não encontram respaldo direto no Decreto nº 4.887/2003, tampouco no texto constitucional. Ao regulamentar com detalhamento excessivo, o INCRA corre o risco de adentrar competências reservadas ao Poder Legislativo ou ao Chefe do Executivo federal, incorrendo no que a doutrina classifica como “excesso de regulamentação” ou extrapolação do poder normativo secundário.

Esses excessos normativos não são meramente formais: eles têm consequências concretas na morosidade dos processos, na insegurança jurídica das comunidades quilombolas e na perpetuação de desigualdades estruturais. O formalismo exacerbado da Instrução Normativa nº 57, ao invés de facilitar o cumprimento do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, muitas vezes opera como barreira, restringindo o acesso ao direito à terra por vias administrativas.

Essa disfuncionalidade procedimental não decorre apenas da complexidade técnica ou da exigência de pareceres especializados, mas também da maneira como a Instrução Normativa nº 57 articula a participação de múltiplos órgãos no processo decisório. A consulta obrigatória a diversas instâncias, embora prevista como mecanismo de proteção jurídica, muitas vezes serve como pretexto para atrasos sistemáticos e impasses administrativos. A esse respeito, Aderval Costa Filho chama atenção para o fato de que, mesmo após o cumprimento das etapas técnicas, os processos permanecem sujeitos à morosidade política, o que compromete a efetivação do direito quilombola.

Outro impasse é que, além da consulta aos órgãos e entidades constantes no artigo 12º da Instrução Normativa nº 57 do Incra, (Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Ibama/ICMBio), órgãos ambientais estaduais, Serviço de Patrimônio da União (SPU), Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Cultural Palmares (FCP), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Conselho de Defesa Nacional (CDN)), há a possibilidade da minuta de Portaria declaratória do território quilombola demorar-se na presidência do Incra mais de ano sem providências, à mercê dos interesses antagônicos, não obstante o prazo estabelecido ser de apenas 30 dias para assinatura e publicação, reconhecendo definitivamente o território quilombola. Quando chega o momento do decreto declaratório de interesse social, para fins de desapropriação dos imóveis que integram o território quilombola, alguns processos ficam anos na Casa Civil da Presidência da República, depois de novamente avaliadas a conveniência técnica e política da assinatura do decreto presidencial, para se proceder à arrecadação, desintrusão, imissão de posse dos imóveis e titulação definitiva. (FILHO, 2016, p.280)

Portanto, faz-se necessário reconhecer que o poder normativo da administração pública não é absoluto. A edição de atos infralegais deve obedecer aos limites constitucionais da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, especialmente quando se trata de regulamentar direitos de natureza coletiva e histórica, como o direito territorial das comunidades quilombolas. Ao invés de perpetuar o hiato entre o reconhecimento jurídico e a efetivação concreta do direito, é preciso que a normatização administrativa se alinhe aos princípios da justiça social, da dignidade e da reparação histórica, que devem orientar toda a política pública de regularização fundiária quilombola.

Como analisa Arruti (2008), o processo de reconhecimento jurídico das comunidades quilombolas foi progressivamente atravessado por práticas burocráticas que, longe de facilitar o acesso aos direitos territoriais, resultaram, em muitas situações, na criação de obstáculos administrativos e no prolongamento dos procedimentos de titulação. Essa dinâmica evidencia como a formalização excessiva pode se converter em instrumento de contenção da efetividade dos direitos, comprometendo a proteção imediata das comunidades.

Nesse mesmo sentido, O'Dwyer (2002) destaca que a normatização dos direitos territoriais quilombolas se caracteriza por uma tensão permanente entre o reconhecimento formal e as práticas institucionais que dificultam sua implementação efetiva, revelando uma distância significativa entre a previsão normativa e a realidade vivenciada pelas comunidades. Assim, ainda que o marco legal tenha avançado na afirmação dos direitos quilombolas, os entraves administrativos e políticos continuam a representar sérios desafios para a concretização desses direitos no plano fático.

Em síntese, embora a Instrução Normativa nº 57 traga avanços no detalhamento e na promoção da transparência dos processos de regularização fundiária, suas exigências adicionais, não acompanhadas de suporte institucional e financeiro adequado, resultam em uma aplicação lenta e ineficaz. A normatização excessiva, longe de acelerar a efetivação dos direitos territoriais quilombolas, acaba por aprofundar os obstáculos enfrentados pelas comunidades na luta pelo reconhecimento e titulação de seus territórios.

Portanto, embora represente um instrumento normativo de importância estratégica para a garantia dos direitos territoriais quilombolas, a Instrução Normativa nº 57/2009 demanda revisão crítica constante, com vistas a aprimorar sua aplicação e assegurar que os procedimentos nela previstos sirvam, de fato, à promoção da justiça fundiária, da reparação histórica e da autodeterminação das comunidades quilombolas no Brasil.

4 A DES(FUNCIONALIDADE) DA UNIÃO NA REGULARIZAÇÃO QUILOMBOLA: UMA CRÍTICA À (IN)EFETIVIDADE DOS DIREITOS

A Constituição Federal de 1988 representou um marco inédito ao reconhecer os direitos territoriais das comunidades quilombolas no Brasil, atribuindo ao Estado a responsabilidade de promover a titulação das terras por elas tradicionalmente ocupadas. No entanto, esse reconhecimento normativo tem se mostrado insuficiente para garantir a efetividade material desses direitos. A distância entre a promessa constitucional e a realidade vivenciada por essas comunidades denuncia a persistência de estruturas institucionais excludentes, revelando os limites do aparato estatal na promoção da justiça fundiária. Este capítulo propõe uma análise crítica da atuação da União nesse contexto, evidenciando os mecanismos que inviabilizam o cumprimento da função pública voltada à regularização dos territórios quilombolas.

Parte-se do entendimento de que a disfuncionalidade do Estado não se limita à ausência de políticas públicas ou à escassez de recursos institucionais. Trata-se de uma disfunção estrutural, sustentada por um modelo de gestão fragmentado, por práticas burocráticas autorreferentes e por uma racionalidade tecnocrática que esvazia o conteúdo político e emancipatório das reivindicações quilombolas. Essa estrutura não apenas dificulta a implementação dos direitos, como também contribui para a reprodução das desigualdades históricas que afetam os povos tradicionais.

A burocracia estatal, longe de ser neutra, atua como dispositivo de poder que regula, normatiza e controla os processos de regularização fundiária. A morosidade procedimental, a aplicação seletiva das normas e a ausência de escuta qualificada das comunidades transformam o direito à terra em mera formalidade retórica. A partir dessa racionalidade, os processos deixam de reconhecer os quilombos como territórios políticos e passam a tratá-los como meros objetos administrativos, subordinando a luta por dignidade à lógica da gestão.

Em contrapartida, as comunidades quilombolas se posicionam como sujeitos ativos na disputa pelo sentido e pela efetividade dos direitos. A mobilização coletiva, a incidência política e as ações judiciais empreendidas por esses grupos revelam que os direitos não são concessões estatais, mas conquistas históricas resultantes da resistência e da ação dos sujeitos subalternizados. A luta quilombola desestabiliza as estruturas do direito hegemônico e propõe uma outra gramática de justiça, centrada na territorialidade, na ancestralidade e na coletividade.

O capítulo também analisa as múltiplas violações de direitos que persistem mesmo após o reconhecimento jurídico: a ausência de titulação, os conflitos fundiários, a criminalização das lideranças e a omissão reiterada do poder público. Essas violações não resultam de falhas

pontuais, mas de uma lógica institucional que nega, na prática, aquilo que reconhece no discurso. Trata-se de um Estado que se ausenta seletivamente, aprofundando a condição figurativa dos direitos e comprometendo a legitimidade do pacto democrático. Diante disso, é necessário repensar o papel do Estado na regularização quilombola a partir de uma perspectiva crítica, dialógica e emancipatória, que reconheça as comunidades quilombolas como protagonistas na reconstrução dos territórios e na redefinição dos fundamentos da cidadania.

4.1 Reconhecimento Formal e Estrutura Precária: a (Des)funcionalidade Estatal

O reconhecimento legal dos direitos territoriais das comunidades quilombolas constitui uma conquista histórica no campo dos direitos humanos no Brasil. No entanto, esse reconhecimento formal nem sempre se converte em efetividade prática. A persistente distância entre a norma jurídica e a realidade vivenciada pelas comunidades negras rurais expõe tensões e contradições no interior do próprio Estado brasileiro. Este tópico analisa de que maneira as fragilidades institucionais, orçamentárias e políticas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) influenciam a implementação do direito ao território quilombola, apontando para os desafios enfrentados por um modelo estatal que ainda opera de forma assimétrica no que tange à garantia plena desses direitos.

A efetivação do direito ao território pelas comunidades quilombolas no Brasil está intrinsecamente vinculada à atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), órgão federal responsável pela condução da política de regularização fundiária. A despeito do reconhecimento jurídico do direito à terra, assegurado pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 e regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003, a capacidade estatal de garantir esse direito enfrenta entraves estruturais persistentes, que limitam a atuação institucional no cumprimento das obrigações constitucionais.

A capacidade do Incra para exercer suas funções legais, especialmente no que se refere à reforma agrária, à regularização fundiária e à titulação de territórios quilombolas, depende diretamente da composição e qualificação de seu quadro funcional. No entanto, ao longo das últimas décadas, o órgão vem enfrentando um processo de progressivo enfraquecimento institucional, expresso no déficit crônico de servidores e na descontinuidade de concursos públicos para reposição de pessoal. Esse contexto aponta para uma situação de fragilidade estrutural, que impõe sérios obstáculos à implementação de políticas públicas voltadas à justiça fundiária e ao reconhecimento efetivo de direitos historicamente negligenciados.

De acordo com dados atualizados do Portal da Transparência (2025), o Incra conta atualmente com 2.449 servidores em exercício, número que abrange trabalhadores em funções técnicas e administrativas, incluindo servidores em situação de afastamento. Essa força de trabalho está distribuída entre a sede nacional, em Brasília, e 29 superintendências regionais, sendo responsável por uma ampla gama de atividades que envolvem desde engenharia agrônoma e cartografia até estudos antropológicos, mediação fundiária e gestão administrativa. A diversidade de funções e a extensão territorial das atribuições do órgão indicam desafios importantes no que se refere à capacidade operacional do quadro funcional, especialmente no tocante à condução de processos complexos como a titulação de comunidades quilombolas e a regularização de territórios tradicionais.

O Concurso Nacional Unificado (CNU), realizado em 2024, autorizou a incorporação de 742 novos servidores efetivos ao quadro do Incra. Embora represente uma iniciativa relevante no sentido de recompor parcialmente o corpo técnico do órgão, o número está aquém das necessidades acumuladas desde os anos 1990. A escassez de concursos públicos regulares, somada à alta rotatividade de servidores e à ausência de políticas continuadas de valorização profissional, tem refletido sobre a estrutura institucional e operacional do Incra. Esse contexto impacta diretamente a efetividade das ações voltadas à regularização fundiária, especialmente no que se refere à titulação de territórios quilombolas, cujo reconhecimento jurídico, embora formalmente assegurado, depende da atuação concreta e coordenada do Estado para se materializar.

Nesse contexto, o processo de enfraquecimento institucional do Incra deve ser compreendido à luz de condicionantes políticas e estruturais que extrapolam a esfera administrativa. A recorrente priorização de demandas vinculadas a grandes empreendimentos agropecuários, em detrimento de políticas voltadas aos povos do campo, das florestas e das águas, evidencia tensões que atravessam a atuação do órgão. Conforme observa Arruti (2006), entraves burocráticos, morosidade procedimental e a escassez de técnicos especializados não se reduzem a falhas pontuais de gestão, podendo ser interpretados como mecanismos estruturais que, sob a aparência de legalidade, acabam por dificultar a efetivação dos direitos territoriais quilombolas.

A recomposição do quadro funcional do Incra transcende as demandas técnicas da gestão pública, envolvendo dimensões institucionais e operacionais fundamentais à continuidade das políticas de regularização fundiária. A escassez de servidores impacta diretamente o ritmo e a efetividade dos processos de titulação, que podem se prolongar por décadas, mantendo comunidades quilombolas em situação de insegurança fundiária e

vulnerabilidade social. A carência de profissionais especializados, como engenheiros agrônomos, antropólogos, topógrafos e assistentes sociais, compromete a execução de etapas essenciais, tornando incerta a presença estatal em territórios tradicionalmente ocupados e dificultando a concretização de direitos garantidos constitucionalmente.

Outro fator crítico que impacta a efetividade da política de titulação quilombola refere-se à instabilidade orçamentária. O Incra, órgão central na execução das políticas de acesso à terra, regularização fundiária e reconhecimento dos territórios quilombolas, enfrenta limitações financeiras recorrentes que restringem sua capacidade de ação e evidenciam fragilidades estruturais da política agrária. A oscilação dos recursos destinados especificamente à titulação quilombola tem sido uma constante ao longo dos anos, revelando a ausência de mecanismos institucionais que garantam previsibilidade e continuidade orçamentária, essenciais à implementação de políticas de justiça territorial voltadas às populações negras rurais.

Embora o orçamento público siga um ciclo formal, composto pelo planejamento plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), esse processo, ainda que tecnicamente regulado, sofre influência de disputas ideológicas, contingenciamentos fiscais e pressões exercidas por diferentes grupos econômicos. A alocação de recursos voltados à titulação de territórios quilombolas, à implementação de políticas específicas e à promoção de infraestrutura básica para essas comunidades não se orienta exclusivamente por critérios legais ou de justiça social. Ao contrário, reflete o lugar historicamente marginal que as demandas quilombolas ocupam na agenda estatal. Nesse cenário, a recorrente precariedade orçamentária evidencia uma assimetria persistente na distribuição de recursos públicos, que afeta diretamente a efetividade dos direitos reconhecidos constitucionalmente.

O ponto de partida do ciclo orçamentário federal é o Plano Plurianual (PPA), instrumento previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional a cada quatro anos. O PPA estabelece os programas e objetivos estratégicos do governo, funcionando como marco orientador para as políticas públicas de médio prazo. É nesse instrumento que se inscrevem ações estruturantes voltadas às comunidades quilombolas, tais como a regularização fundiária, o acesso à terra e a promoção da igualdade racial. Contudo, a previsão dessas ações no PPA não garante, por si só, a destinação efetiva de recursos, pois sua execução depende da inclusão e aprovação nas leis orçamentárias anuais subsequentes.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), aprovada anualmente, define as prioridades do governo para o exercício seguinte e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA),

que detalha os valores autorizados para cada programa e ação orçamentária. No que se refere aos territórios quilombolas, a principal ação prevista é a 210Z – Regularização de Territórios Quilombolas, sob responsabilidade direta do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Além dessa, outras ações correlatas podem ser identificadas nos orçamentos de ministérios como o da Igualdade Racial, da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, sempre que contemplam políticas específicas voltadas à população quilombola.

Outro entrave estruturante refere-se à participação social na definição do orçamento público. Embora existam espaços institucionais de diálogo, como o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR), sua capacidade de influenciar efetivamente o conteúdo final da Lei Orçamentária Anual (LOA) permanece bastante limitada. A ausência de recursos adequados para a implementação de políticas voltadas às comunidades quilombolas não pode ser compreendida apenas à luz de restrições fiscais, mas também à persistência de padrões institucionais que conferem baixa prioridade às demandas desses grupos. Essa desconexão entre o reconhecimento formal de direitos e a limitação de meios para sua efetivação evidencia os desafios estruturais que ainda marcam a atuação do Estado brasileiro nesse campo.

De acordo com dados extraídos do Portal da Transparência, observa-se uma significativa flutuação no orçamento autorizado do Incra nos últimos cinco anos. Em 2021, o órgão contou com um orçamento expressivo de R\$ 4,28 bilhões, o mais elevado do período. No entanto, essa disponibilidade orçamentária não resultou, necessariamente, em maior eficácia na execução das políticas agrárias e fundiárias. Isso porque grande parte dos recursos foi comprometida com despesas obrigatórias, como o pagamento de precatórios, encargos administrativos e custos operacionais, restando pouco espaço para a execução efetiva de ações estruturantes, como a regularização de territórios quilombola.

Em 2022, o orçamento autorizado do Incra sofreu uma redução significativa, caindo para R\$ 1,91 bilhão, uma retração superior a 50% em relação ao ano anterior. Essa queda orçamentária impactou diretamente programas estratégicos, como a obtenção de terras para a reforma agrária, a assistência a assentamentos e a titulação de territórios quilombolas, que já apresentavam significativa morosidade em sua execução. Nos anos seguintes, observou-se uma recomposição gradual: em 2023, o valor autorizado subiu para R\$ 2,85 bilhões; em 2024, atingiu R\$ 3,70 bilhões; e, para 2025, foi aprovado o montante de R\$ 3,29 bilhões. Embora essa trajetória sinalize uma retomada parcial dos investimentos em políticas de acesso à terra, os valores continuam distantes das demandas acumuladas, e sua alocação interna evidencia

desafios persistentes na priorização das ações voltadas à regularização fundiária de territórios quilombolas.

Ao se analisar a execução orçamentária do Incra, chama atenção a disparidade entre o orçamento global da autarquia e os recursos efetivamente destinados à regularização fundiária de territórios quilombolas. Segundo levantamento da Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP, 2017), em 2010 havia cerca de R\$ 64 milhões previstos especificamente para a Ação Orçamentária 210Z – Regularização de Territórios Quilombolas, destinada à identificação, delimitação e titulação dessas áreas. No entanto, esse montante representava apenas uma pequena fração do orçamento total do Incra, evidenciando a baixa prioridade conferida à política quilombola na alocação de recursos públicos. Contudo, ao longo da década seguinte, esse valor passou por reduções contínuas, atingindo níveis críticos. Em 2019, o orçamento da ação foi reduzido a apenas R\$ 3,5 milhões, dos quais R\$ 958 mil foram efetivamente executados para indenizações (ASMETRO-SN, 2020). No ano seguinte, o valor autorizado caiu para R\$ 2,94 milhões, com apenas R\$ 735 mil destinados à mesma finalidade.

A situação agravou-se ainda mais em 2021, quando o orçamento autorizado para a Ação Orçamentária 210Z foi de apenas R\$ 206 mil, sem qualquer previsão para pagamento de indenizações. Em 2022, verificou-se uma leve recuperação, com R\$ 405 mil autorizados, dos quais R\$ 54 mil foram efetivamente utilizados para indenizações. Apesar dessa variação positiva, os valores permanecem significativamente abaixo das necessidades reais, considerando o volume de processos acumulados em diferentes regiões do país. Esse quadro evidencia a baixa priorização orçamentária da política de regularização fundiária quilombola, refletindo limitações estruturais que afetam a capacidade do Estado de operacionalizar os dispositivos constitucionais voltados à garantia do direito ao território.

O cenário de 2023 manteve a tendência de baixa execução orçamentária na política de titulação quilombola. Apesar de algumas movimentações institucionais, como a publicação de portarias de reconhecimento de comunidades, os recursos efetivamente destinados à Ação Orçamentária 210Z permaneceram abaixo de R\$ 500 mil, o que limita significativamente a capacidade de resposta às demandas acumuladas (Agência GOV, 2023). Em 2024, observou-se uma inflexão positiva, com a autorização de R\$ 137,5 milhões para ações voltadas ao reconhecimento e à titulação de territórios quilombolas. No entanto, aproximadamente 43% desse valor foi contingenciado, restando R\$ 59,38 milhões disponíveis, dos quais apenas R\$ 26,39 milhões foram efetivamente executados (Senado Federal, 2024).

Para o exercício de 2025, a Lei Orçamentária Anual (LOA) autorizou o valor de R\$ 132 milhões para a Ação Orçamentária 210Z, voltada à regularização fundiária de territórios

quilombolas. Embora esse montante represente um avanço em comparação aos anos anteriores, ele ainda se mostra limitado frente ao volume acumulado de demandas. De acordo com dados da Agência Senado, atualmente há 1.937 processos de regularização fundiária quilombola em tramitação no Incra, muitos dos quais encontram-se paralisados em razão da escassez de recursos financeiros e da morosidade administrativa (Agência Senado, 2025).

A retração orçamentária recorrente no âmbito da política de regularização fundiária quilombola aponta para uma limitação que vai além da dimensão estritamente financeira, refletindo padrões institucionais que dificultam a consolidação de políticas públicas voltadas aos povos e comunidades tradicionais. Como observa Arruti (2006), o reconhecimento jurídico das comunidades quilombolas frequentemente encontra obstáculos em um modelo burocrático que, em vez de garantir direitos, opera de forma excludente, contribuindo para a lentidão e a paralisia institucional. A persistente ausência de recursos adequados para a execução da política de titulação pode ser interpretada como expressão dessa lógica estrutural, que fragiliza a capacidade do Estado de concretizar os direitos assegurados na Constituição.

A partir da análise apresentada, observa-se que a efetividade do direito ao território quilombola depende não apenas da existência de um arcabouço normativo e institucional, mas também da alocação concreta de recursos orçamentários que viabilizem sua implementação. A redução sistemática desses recursos compromete a realização das etapas essenciais da política de titulação, afetando diretamente a capacidade de resposta do Estado às demandas das comunidades quilombolas. Como alerta Munanga (2006), práticas institucionais marcadas pela omissão e pela descontinuidade das ações públicas contribuem para a reprodução de desigualdades estruturais, dificultando a autodeterminação desses povos e fragilizando o alcance de direitos formalmente reconhecidos.

Dessa forma, torna-se necessário compreender o orçamento público como instrumento central na efetivação ou na negação de direitos. A alocação sistematicamente reduzida de recursos para políticas voltadas às comunidades quilombolas evidencia a persistência de uma lógica seletiva na gestão orçamentária do Estado, que tende a marginalizar demandas historicamente invisibilizadas. A superação desses obstáculos demanda mais do que ajustes administrativos pontuais, exigindo um esforço institucional articulado a uma reorientação da política fundiária, com base nos princípios da justiça social, da reparação histórica e do reconhecimento pleno dos quilombos como sujeitos de direito e de território.

Além da dimensão orçamentária, outro fator que influencia diretamente a condução das políticas públicas voltadas à terra e aos direitos quilombolas diz respeito à gestão institucional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Órgão atualmente vinculado

ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Incra exerce papel estratégico na implementação da reforma agrária e da regularização fundiária no país. Nesse contexto, a presidência da autarquia, por sua relevância política e institucional, tem sido historicamente ocupada a partir de uma combinação nem sempre estável entre critérios técnicos e interesses políticos, o que impacta diretamente a continuidade e a prioridade atribuída às ações voltadas às comunidades quilombolas.

A formação acadêmica e o perfil dos presidentes do Incra refletem os diferentes projetos de governo em disputa no Brasil. Durante os governos federais do Partido dos Trabalhadores, entre 2003 e 2016, a nomeação de dirigentes com formação em economia, agronomia e áreas correlatas esteve associada a um compromisso mais explícito com as pautas de redistribuição de terras e fortalecimento dos direitos dos povos do campo. Rolf Hackbart, economista e militante do PT, presidiu o órgão entre 2003 e 2011, sendo reconhecido por sua atuação voltada à ampliação da reforma agrária e ao avanço dos processos de titulação de territórios quilombolas. Na sequência, gestores como Carlos Mário Guedes de Guedes e Celso Lacerda deram continuidade a essa linha de atuação, ainda que enfrentando crescentes limitações orçamentárias e resistência política, especialmente no âmbito do Congresso Nacional.

Entretanto, a partir do governo Michel Temer (2016–2018) e, com maior intensidade, durante o governo Jair Bolsonaro (2019–2022), observou-se uma inflexão significativa no perfil das nomeações para a presidência do Incra. O órgão passou a ser dirigido por figuras com menor envolvimento com os movimentos sociais do campo e com maior proximidade com setores vinculados ao agronegócio ou à burocracia estatal tradicional. Essa mudança refletiu a nova orientação política do Poder Executivo, que reduziu a centralidade da reforma agrária na agenda governamental e passou a adotar um discurso fortemente alinhado aos interesses do setor produtivo, enfraquecendo mecanismos institucionais de diálogo com povos e comunidades tradicionais e restringindo a destinação de recursos para a regularização fundiária.

A nomeação de César Aldrighi à presidência do Incra, em 2023, no contexto do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, marcou um retorno à valorização do perfil técnico na condução do órgão. Engenheiro agrônomo e servidor de carreira do próprio Incra, Aldrighi foi indicado após forte mobilização de movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que reivindicavam uma gestão comprometida com a retomada das políticas fundiária e agrária. Sua nomeação representa uma tentativa de reconstruir a atuação pública do órgão, resgatando sua função social e sua responsabilidade na execução de políticas voltadas à justiça territorial, especialmente após um período de enfraquecimento institucional e reconfiguração das prioridades governamentais no campo da reforma agrária.

É importante destacar que, apesar da oscilação entre perfis técnicos e políticos, a nomeação para a presidência do Incra não ocorre em um vácuo institucional. Trata-se sempre de uma decisão política estratégica, situada no centro das disputas entre modelos antagônicos de desenvolvimento rural. De um lado, encontra-se um projeto orientado pelos princípios da justiça agrária, da redistribuição de terras e da valorização dos sujeitos coletivos do campo; de outro, um modelo concentrador, associado a interesses vinculados ao agronegócio, à monocultura e à financeirização do território. Como destaca Porto-Gonçalves (2005), a nova questão agrária expressa justamente essa tensão entre paradigmas em disputa, que influenciam diretamente os rumos da política fundiária no país. A análise do perfil dos presidentes do Incra, portanto, não pode ser dissociada do contexto histórico, ideológico e econômico de cada governo, pois ela traduz escolhas institucionais que moldam concretamente o acesso à terra e os limites da cidadania agrária no Brasil.

Assim, compreender a trajetória dos presidentes do Incra, suas formações acadêmicas, experiências profissionais e articulações políticas permite lançar luz sobre os rumos das políticas agrárias no Brasil. Mais do que nomes e cargos, esses dirigentes expressam projetos de sociedade em disputa, nos quais o direito à terra, a justiça social e a dignidade dos povos do campo e das florestas ocupam posições profundamente desiguais. No caso dos territórios quilombolas, a efetividade dos direitos constitucionalmente reconhecidos está diretamente relacionada não apenas às escolhas políticas que definem a direção institucional do Incra, mas também à disponibilidade orçamentária e à existência de um corpo técnico qualificado e suficiente para executar as etapas da regularização fundiária. A conjunção entre nomeações comprometidas com a justiça territorial, recursos públicos adequados e capacidade técnica estruturada é condição indispensável para que o Estado possa enfrentar as desigualdades históricas e construir uma política fundiária pautada pela equidade, pela reparação e pelo reconhecimento das comunidades negras rurais como sujeitos coletivos de direito.

4.2 Burocracia como Dispositivo de Poder: Normatização e Controle na Titulação

A burocracia estatal, com sua linguagem técnica e estrutura normativa, constitui um dos principais dispositivos de poder na gestão dos direitos territoriais quilombolas. Longe de ser neutra, sua atuação revela uma lógica de controle que, sob o pretexto da legalidade, opera de forma seletiva, reproduzindo desigualdades históricas e dificultando o acesso efetivo à terra. Este tópico analisa como os procedimentos administrativos, em vez de garantir direitos, muitas

vezes funcionam como formas de obstrução, esvaziando o sentido político e emancipatório da titulação quilombola.

A regularização fundiária das comunidades quilombolas está submetida a um conjunto normativo que inclui o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988, o Decreto nº 4.887/2003 e a Instrução Normativa nº 57/2009 do INCRA. Apesar de constituírem um marco jurídico importante no reconhecimento dos direitos territoriais, esses instrumentos têm operado, na prática, como dispositivos que fragmentam, retardam ou até inviabilizam a efetivação da titulação. Isso evidencia que o problema não reside apenas na existência de normas, mas na forma como o Estado estrutura sua atuação institucional por meio de mecanismos burocráticos que produzem controle e exclusão.

Essa contradição entre o reconhecimento legal e a não efetivação dos direitos revela que a normatividade aplicada à titulação quilombola não pode ser dissociada das práticas administrativas que regulam, diferenciam e hierarquizam os sujeitos. É nesse ponto que a burocracia deve ser compreendida não como um instrumento meramente técnico, mas como um dispositivo de poder, no sentido foucaultiano, um conjunto de práticas que define quem pode acessar direitos e em que condições.

Inspirando-se nas análises de Michel Foucault (2009), especialmente sobre os dispositivos⁸ disciplinares modernos, é possível compreender a burocracia como parte de um sistema de normatização que visa gerir corpos, controlar condutas e ordenar o espaço social. No caso da titulação quilombola, os diversos trâmites exigidos pelo Estado — como a elaboração do RTID, pareceres técnicos e jurídicos, etapas de contestação, decretos de desapropriação, indenizações e registros em cartório — não operam apenas como garantias de segurança jurídica. Eles funcionam como técnicas de controle que regulam o tempo da comunidade e os termos do seu reconhecimento legal.

Essa racionalidade administrativa torna-se ainda mais evidente quando se analisa o modo como o processo de titulação mobiliza mecanismos de visibilidade e governabilidade. À luz da análise foucaultiana, pode-se compreender esse processo como um dispositivo disciplinar sustentado pelo “jogo do olhar” estatal. A produção do RTID, os levantamentos cartográficos, os pareceres antropológicos e jurídicos constituem instrumentos que tornam os sujeitos

⁸ Conforme observa Fernando Nascimento dos Santos, Foucault não ofereceu uma definição precisa e sistematizada do termo “dispositivo”, mas utilizou amplamente essa noção em diversos textos e nos cursos ministrados no Collège de France. A expressão, típica de seu estilo analítico, refere-se a um conjunto heterogêneo de elementos – discursos, instituições, leis, normas, saberes, práticas e técnicas – que operam como estratégias de poder e produção de subjetividades. Essa leitura é desenvolvida por Santos em sua análise sobre os mecanismos de controle e racialização no sistema de justiça. Cf. SANTOS, Fernando Nascimento dos. Regime de verdade judicial sobre os corpos negros. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

quilombolas visíveis ao Estado, organizando-os sob uma lógica de reconhecimento condicionado. Como adverte Foucault, os dispositivos disciplinares não apenas observam, mas também organizam os corpos e os espaços sobre os quais se aplicam, impondo ritmos, fronteiras e condutas.

No caso das comunidades quilombolas, os meios de “ver” — sejam cartográficos, jurídicos ou antropológicos — não apenas registram uma realidade, mas a produzem conforme os termos do poder burocrático. A visibilidade, portanto, não garante o direito, mas torna possível sua administração seletiva. Ao tornar os quilombos visíveis dentro de critérios estabelecidos pela racionalidade técnica do Estado, o processo de titulação converte-se em uma tecnologia de regulação que submete os direitos quilombolas a uma lógica que deveria, em tese, superá-los.

Como observa Foucault (2021)⁹, o Estado moderno institui uma continuidade administrativa em que a distinção entre lei geral e medida particular se dissolve, conferindo ao poder público uma forma única de autoridade coercitiva, operada por meio da lógica técnica e legal da administração. Essa racionalidade, característica do que Foucault denomina “Estado policial”, manifesta-se na burocracia como um aparato que não apenas aplica a norma, mas também governa o tempo, o espaço e os corpos, definindo as condições sob as quais os sujeitos podem acessar direitos ou permanecer excluídos. No contexto da titulação quilombola, essa forma de poder se expressa na imposição de trâmites normativos que, sob o discurso da legalidade, tornam-se mecanismos de contenção, atraso e reprodução de desigualdades estruturais.

O Decreto nº 4.887/2003, embora represente um avanço ao regulamentar o direito à terra previsto no artigo 68 do ADCT, teve sua eficácia severamente comprometida por uma prolongada controvérsia judicial. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239, proposta em 2004 e julgada apenas em 2018 pelo Supremo Tribunal Federal, gerou um cenário de insegurança jurídica e paralisia institucional, impactando diretamente o reconhecimento e a titulação dos territórios quilombolas. Durante esse período, a incerteza quanto à constitucionalidade do decreto foi utilizada como justificativa para a suspensão de processos e retração da atuação estatal. A Instrução Normativa nº 57/2009 do INCRA, ao detalhar os

⁹ No curso *Nascimento da Biopolítica*, Michel Foucault distingue o chamado “Estado policial” da concepção comum de Estado repressivo. Trata-se, aqui, de uma forma de governamentalidade em que a administração estatal se torna um sistema contínuo de intervenções — das leis gerais às medidas particulares — sustentado por uma racionalidade que não admite limites formais entre norma e exceção. Nesse modelo, a burocracia opera como um prolongamento do poder soberano, com eficácia coercitiva mesmo em sua dimensão técnica. Cf. FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. Tradução de Elói Duarte. Lisboa: Edições 70, 2021, p. 219.

procedimentos administrativos, introduziu uma série de exigências que, embora amparadas na legalidade, transformaram o processo em um percurso moroso, tecnicizado e vulnerável à judicialização. Esse arcabouço normativo, em vez de acelerar a efetivação dos direitos, estabeleceu um verdadeiro “rito da morosidade”, operando como forma de contenção institucional mesmo diante do reconhecimento jurídico das comunidades quilombolas.

Como aponta Foucault (2004), o Estado de Direito não se limita a restringir o poder arbitrário, mas reorganiza os mecanismos de controle e governo por meio da legalidade. Substitui-se a coerção direta por uma normatividade exercida através de instituições e procedimentos burocráticos. No caso dos direitos quilombolas, essa legalidade frequentemente atua como entrave: ainda que reconhecidos constitucionalmente, os direitos são submetidos a uma máquina administrativa seletiva e tecnicista, que condiciona sua realização a ritos e formalismos. A norma jurídica, nesse cenário, deixa de ser instrumento de garantia para se tornar um filtro excludente, revelando a racionalidade governamental que atua por dentro e por meio da legalidade.

Pierre Bourdieu (2002)¹⁰ complementa essa análise ao destacar que a dominação simbólica se sustenta na naturalização das desigualdades, operando sob formas legítimas e pouco visíveis de imposição. No caso quilombola, a burocracia fundiária e os trâmites técnicos funcionam como mecanismos legítimos de exclusão, reproduzindo desigualdades históricas sob o manto da neutralidade. Assim como ocorre com a dominação masculina, que se perpetua pela internalização de esquemas sociais que produzem o “óbvio” e o “natural”, o Estado reatualiza a lógica colonial por meio de instrumentos administrativos, ocultando a violência sob o discurso da imparcialidade técnica.

Essa perspectiva ajuda a compreender por que, muitas vezes, os próprios sujeitos impactados — as comunidades quilombolas e suas representações — se veem compelidos a aceitar a lógica burocrática do Estado como única via possível de acesso ao direito. Como destaca Bourdieu (2002, p. 52), “o poder simbólico não pode se exercer sem a colaboração dos que lhe são subordinados e que só se subordinam a ele porque o constroem como poder”. Essa colaboração, mediada pelo reconhecimento e pela habituação, revela que a força da normatividade burocrática reside não apenas em sua legalidade formal, mas também em sua eficácia simbólica — capaz de mascarar a exclusão sob formas legitimadas de autoridade.

¹⁰ Bourdieu (2002) demonstra que a dominação simbólica se sustenta pela naturalização das desigualdades, operando sob formas legítimas e invisíveis, como ocorre na dominação masculina e nas práticas burocráticas que mascaram a exclusão sob aparente neutralidade..

A judicialização dos processos de titulação revela a tensão persistente entre o reconhecimento jurídico dos direitos quilombolas e os interesses de setores econômicos dominantes. As comunidades são frequentemente alvo de ações judiciais movidas por fazendeiros, empresários e representantes do agronegócio, que buscam paralisar ou reverter processos administrativos, utilizando o sistema de justiça como instrumento de contenção. Em muitos casos, a atuação do Judiciário reforça uma racionalidade jurídica que privilegia a propriedade privada em detrimento do direito ao território, à memória coletiva e à ancestralidade.

Dessa forma, a legislação voltada à titulação dos territórios quilombolas, ainda que construída com base em princípios de justiça histórica e reparação, é apropriada por um funcionamento institucional que opera segundo uma lógica normativa seletiva. O Estado, ao mesmo tempo que reconhece formalmente os direitos, impõe barreiras legais e administrativas que os inviabilizam. Trata-se de uma governamentalidade que atua não por negação explícita, mas pela produção constante de obstáculos e adiamentos. Essa contradição revela a disfuncionalidade da União, que legisla, mas não executa; que reconhece, mas não garante; que promete, mas posterga.

Nessa lógica de funcionamento, Michel Foucault(2021) identifica a burocracia como uma técnica de governamentalidade¹¹ disciplinadora. Ela administra o tempo, regula os espaços e ordena os corpos, operando sob a aparência da neutralidade legal. Já Pierre Bourdieu mostra que essa autoridade burocrática se sustenta simbolicamente: sua legitimidade é reconhecida mesmo pelos sujeitos que ela exclui. A dominação se torna eficaz quando os excluídos interiorizam a crença na imparcialidade e na tecnicidade do sistema, aceitando as regras do jogo que os deslegitima.

A titulação dos territórios quilombolas, embora respaldada por dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, é atravessada por um paradoxo estrutural. O direito, formalmente reconhecido, esbarra em entraves legais, administrativos e judiciais que operam como mecanismos de contenção sob a roupagem da legalidade. A burocracia estatal, nesse cenário, não pode ser vista como um instrumento neutro de organização administrativa, mas como parte ativa da engrenagem que regula o acesso aos direitos, os sujeitos que podem exercê-los e os ritmos em que isso se dará.

¹¹ Governamentalidade é um conceito formulado por Michel Foucault para designar as formas de exercício do poder que operam pela condução dos comportamentos, articulando saberes, técnicas e instituições. Refere-se a modos de governar que vão além da soberania, integrando práticas disciplinares e dispositivos voltados à gestão das populações. Cf. FOUCAULT, Michel. Nascimento da biopolítica. Tradução de Elói Duarte. Lisboa: Edições 70, 2021. (Biblioteca de Teoria Política).

Esse aparato não apenas impõe tempos incompatíveis com a urgência das demandas quilombolas, como também funciona como um filtro racializado. Como alertam Kabengele Munanga e Frantz Fanon, as instituições do Estado moderno carregam a herança de uma racionalidade colonial que continua a produzir e reproduzir desigualdades por meio da administração seletiva da cidadania. Ao atuar com base em critérios técnicos e formais que ignoram as especificidades históricas e culturais das comunidades negras, a burocracia perpetua o racismo estrutural sob formas legitimadas e, muitas vezes, invisibilizadas.

A burocracia estatal brasileira, ao apresentar-se sob a aparência de neutralidade, tecnicismo e legalidade, reproduz estruturas profundas de exclusão racial historicamente consolidadas. Como analisa Kabengele Munanga (2006), o mito da democracia racial e a ideologia da igualdade formal têm funcionado como cortinas de fumaça que ocultam as desigualdades estruturais e dificultam o reconhecimento das especificidades dos povos negros. No campo da regularização fundiária quilombola, essa lógica se expressa em um aparato institucional que, embora amparado por normativas como o Decreto nº 4.887/2003 e a Instrução Normativa nº 57/2009, aplica critérios generalistas, desconsiderando as condições históricas, sociais e culturais das comunidades negras rurais. A excessiva tecnicização dos procedimentos — com exigências documentais, pareceres, inspeções e recursos — transforma-se, assim, em instrumento de invisibilização da desigualdade racial, legitimando a seletividade institucional sob o disfarce da universalidade legal.

Nesse cenário, destaca-se o papel do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), principal órgão responsável pela condução dos processos administrativos de titulação. O Incra, enquanto estrutura burocrática central da política fundiária, é também um espaço de disputas. Conforme argumenta Evandro Piza Duarte (2007), em sociedades marcadas pela herança colonial e patrimonialista como a brasileira, a burocracia pode deixar de ser um instrumento de justiça para se tornar um mecanismo de reprodução das desigualdades. Sob a aparência de neutralidade técnica, ela opera como filtro seletivo, privilegiando certos interesses e dificultando o reconhecimento de sujeitos historicamente excluídos. A tensão entre sua missão institucional — promover reforma agrária e regularização fundiária — e sua prática concreta, marcada por paralisia e ineficácia, revela os limites de um modelo que muitas vezes serve mais à conservação da ordem do que à transformação social.

Essa crítica é aprofundada por Duarte (2007) ao vincular a racionalidade burocrática a uma lógica impessoal e desumanizadora, herdada de projetos imperiais. Para o autor:

A burocracia que deveria servir para o planejamento racional e impessoal impõe o fim da sacralização do homem que, transformado em objeto, passa a ser manipulado com os mesmos métodos, científicos e moralmente indiferentes, utilizados para o extermínio. O modelo burocrático já tinha, a bem da verdade, uma vinculação consolidada, não negligenciável, com o Imperialismo europeu, aperfeiçoando a capacidade genocida da atividade estatal utilizada nas colônias de além mar. (Duarte, 2007, p.11)

Essa leitura da burocracia como tecnologia de dominação e desumanização dialoga com a análise de David Sánchez Rubio (2022), que identifica na institucionalização dos direitos humanos um processo de esvaziamento de sua potência política. Segundo o autor, ao serem absorvidos pelos circuitos do Estado e tratados apenas após sua violação, os direitos perdem sua centralidade como ferramentas de luta e transformação social. Em lugar da prática viva e insurgente, emerge uma cultura da delegação, onde o protagonismo das lutas coletivas é substituído pela mediação de técnicos, juristas e agentes estatais. Os sujeitos de direito, nesse processo, são silenciados sob camadas de procedimentos normativos e tecnocráticos, enquanto os direitos deixam de expressar demandas emancipatórias para se tornarem objetos de regulação institucional.

Essa dinâmica é particularmente visível no contexto da regularização fundiária das comunidades quilombolas, conduzida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O que deveria constituir um processo de reparação histórica e reconhecimento de direitos coletivos transforma-se, com frequência, em um labirinto burocrático que afasta os sujeitos do próprio direito que lhes é reconhecido. A lógica procedimental, com suas etapas rigidamente formalizadas, desconsidera a temporalidade e a territorialidade próprias dessas comunidades, subordinando suas demandas a cronogramas institucionais, pareceres técnicos e fluxos administrativos que operam sob a aparência de neutralidade. Dessa forma, o Incra, enquanto órgão responsável, torna-se um espaço de tensão permanente entre o reconhecimento formal e a negação prática dos direitos.

A partir da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, essa burocratização pode ser interpretada como expressão do que David Sánchez Rubio denomina “despolitização dos direitos”. Ao serem incorporados de forma acrítica às estruturas estatais, os direitos humanos são convertidos em fórmulas jurídicas esvaziadas de sua historicidade e de seu vínculo com as lutas sociais. No caso quilombola, isso se traduz na cristalização de práticas institucionais que ignoram a participação ativa dos sujeitos coletivos, reduzindo-os à condição de meros requerentes em processos conduzidos por agentes externos. A crítica, portanto, não recai sobre os direitos em si, mas sobre os modos como são institucionalizados e operacionalizados por uma burocracia que frequentemente reproduz as exclusões que afirma combater.

No contexto específico da regularização fundiária quilombola, essa racionalidade burocrática se expressa por meio de um formalismo jurídico que, conforme a crítica de Hélio Gallardo (2014), é típico do juspositivismo. Nesse modelo, o Direito se valida a partir de sua própria estrutura normativa, sustentando-se em uma cadeia autorreferente de normas que prescinde de justificação externa. Essa lógica formalista permite que o aparato jurídico-administrativo se apresente como neutro e técnico, ao mesmo tempo em que perpetua desigualdades históricas. Em termos concretos, isso significa que o reconhecimento do direito ao território pode ser indefinidamente adiado em nome da observância de ritos legais e exigências documentais, convertendo o próprio ordenamento jurídico em instrumento de exclusão. Trata-se de uma racionalidade que obscurece a dimensão política dos direitos e submete a justiça à primazia do procedimento.

Diante desse cenário, a Teoria Crítica dos Direitos Humanos oferece uma chave interpretativa potente para desvelar os limites da burocracia estatal na efetivação dos direitos quilombolas. Ao romper com a concepção abstrata e formalista dos direitos, essa abordagem enfatiza sua dimensão situada, relacional e histórica, ressaltando que a legalidade, quando desvinculada da justiça social, pode operar como forma de dominação. Na leitura de Gallardo, a estrutura jurídica dominante se ancora em uma lógica autorreferente que afasta o Direito da experiência concreta dos sujeitos oprimidos, legitimando-se por meio de seus próprios mecanismos procedimentais.

Essa crítica se materializa, no caso da titulação quilombola, em uma burocracia jurídica tecnicista que despolitiza os conflitos fundiários e converte reivindicações por memória, território e reparação histórica em trâmites processuais destituídos de densidade social. David Sánchez Rubio (2022) reforça essa análise ao demonstrar como os direitos humanos, quando capturados pelas engrenagens institucionais, perdem seu potencial transformador e passam a funcionar sob uma racionalidade administrativa que neutraliza sua força política. A crítica à burocracia, nesse contexto, insere-se em um horizonte mais amplo de reconstrução dos direitos humanos com base nas lutas concretas dos povos quilombolas, que seguem exigindo reconhecimento, justiça e autodeterminação.

Compreender a burocracia como dispositivo de poder é, portanto, essencial para revelar os mecanismos institucionais que tornam o reconhecimento formal dos direitos quilombolas um processo cronicamente inacabado. A seleção, o adiamento e a suspensão dos processos de titulação não devem ser vistos como falhas ocasionais, mas como expressões da própria racionalidade tecnocrática que estrutura o funcionamento do Estado. Superar essa lógica requer a repolitização da gestão fundiária, pautada na escuta ativa dos saberes populares, no

fortalecimento dos sujeitos coletivos e na afirmação de um direito territorial antirracista, plural e enraizado nas experiências históricas das comunidades negras rurais.

4.3 Movimentos Sociais, Resistência Quilombola e a Disputa pelo Sentido do Direito

Entre os movimentos sociais protagonizados por comunidades quilombolas, destacam-se organizações como a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), fundada em 1996, que tem se consolidado como uma das principais vozes na articulação política quilombola em âmbito nacional. A Conaq atua na mobilização das comunidades, na defesa de seus territórios e na incidência junto a órgãos governamentais, fóruns internacionais e espaços de formulação de políticas públicas. Além da Conaq, há iniciativas regionais e locais que se articulam em redes como a Malungu (no Pará), o Movimento Quilombola de Minas Gerais (N’Golo), e a Rede de Mulheres Quilombolas, entre outros. Essas organizações desempenham papel fundamental ao fortalecer a identidade coletiva, articular pautas comuns e pressionar o Estado por respostas efetivas à violação histórica de direitos.

A importância desses movimentos transcende a reivindicação de políticas específicas. Eles funcionam como espaços de produção e circulação de saberes ancestrais, de fortalecimento da identidade negra rural e de resistência à lógica colonial que persiste na estrutura fundiária, jurídica e institucional brasileira. A luta quilombola não se restringe à titulação territorial: ela envolve a valorização da cultura, o enfrentamento ao racismo ambiental, a construção de práticas autônomas de educação e saúde, e a disputa pelos sentidos de cidadania e de desenvolvimento. Ao articularem tradição e inovação política, os movimentos quilombolas expressam uma forma própria de agir coletivo que desestabiliza os marcos normativos e epistêmicos impostos pela modernidade ocidental.

Nesse sentido, os movimentos quilombolas desempenham um papel central na reinvenção da esfera pública e no alargamento dos horizontes democráticos no Brasil. Eles forjam uma crítica concreta ao modelo liberal de direitos humanos, pautado na abstração e na universalidade, ao reivindicarem a materialização de direitos situados, baseados na territorialidade, na memória e na justiça racial. Suas ações desconstroem a lógica da tutela estatal e afirmam o protagonismo das próprias comunidades na definição de seus destinos. Ao ocuparem espaços institucionais e, ao mesmo tempo, manterem formas autônomas de organização, os movimentos quilombolas revelam a potência de uma política enraizada, coletiva e contra-hegemônica, que transforma o direito em campo de disputa e criação de novos

sentidos de dignidade. Essa disputa se concretiza em diversas frentes, inclusive na arena judicial, como evidenciado pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 742.

Essa ação, conhecida como ADPF Quilombola, constitui um dos exemplos mais significativos da atuação jurídica e política dos movimentos quilombolas. Impetrada em 2020 por organizações da sociedade civil com protagonismo da Conaq, a ação denunciou a omissão do Estado brasileiro diante da ausência de medidas protetivas às comunidades quilombolas durante a pandemia de Covid-19. A ADPF evidenciou que a vulnerabilidade social desses povos não é circunstancial, mas consequência direta da negligência estatal e da ausência histórica de políticas públicas estruturantes, o que agravou a situação emergencial e ameaçou concretamente o direito à vida, à saúde e ao território.

O ajuizamento da ADPF Quilombola mostra como os movimentos sociais podem acionar o sistema jurídico de forma estratégica, não apenas como mecanismo de defesa, mas como instrumento de produção de novas normatividades. A petição inicial da ação invoca preceitos constitucionais fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, o direito à saúde, à igualdade e à proteção de minorias, ao mesmo tempo em que denuncia a estrutura racista do Estado. A atuação coordenada da Conaq, em conjunto com entidades como a Terra de Direitos, revela uma prática jurídica insurgente e coletiva, baseada na articulação entre saberes tradicionais, conhecimento técnico-jurídico e mobilização política, ampliando as possibilidades de reconhecimento e proteção dos direitos quilombolas no campo institucional.

Essa estratégia jurídica, articulada à resistência política dos territórios, coloca os movimentos quilombolas no centro da disputa por novos sentidos do direito no Brasil contemporâneo. Ao acionar o Supremo Tribunal Federal e provocar o pronunciamento da mais alta instância do Judiciário, as comunidades quilombolas exigem a efetivação de seus direitos constitucionais com base em uma racionalidade jurídica própria, alicerçada na territorialidade, na ancestralidade e na coletividade. O reconhecimento, por parte do STF, das omissões do poder público e da legitimidade das demandas apresentadas reafirma o papel dos movimentos sociais como protagonistas na construção de um direito contra-hegemônico. Com isso, a luta quilombola ultrapassa os limites da resistência cultural, ganhando contornos institucionais e jurídicos capazes de reconfigurar o campo político e de desafiar as estruturas excludentes do Estado.

Diante dessa inoperância estrutural, são os próprios movimentos sociais e as comunidades quilombolas que assumem o protagonismo na luta por seus direitos. A atuação desses sujeitos coletivos transcende a lógica do reconhecimento legal formal e engendra uma

prática ativa de enfrentamento à ordem jurídica excludente. Essa forma de resistência instaura uma racionalidade dissidente, que rompe com os fundamentos formais, liberais e eurocêntricos do direito dominante, ao propor uma concepção situada, relacional e historicamente enraizada de justiça.

Os movimentos sociais, conforme analisa Gohn (2011), constituem-se como ações coletivas de caráter sociopolítico e cultural que expressam formas alternativas de organização e resistência, especialmente por parte de grupos historicamente marginalizados. Entre eles, os quilombos contemporâneos se destacam por reivindicarem não apenas o direito à terra, mas também por construírem saberes e identidades fundamentados em experiências de ancestralidade, pertencimento e enfrentamento ao racismo estrutural. Trata-se de sujeitos coletivos que, ao se articularem em redes territoriais, afirmam-se como protagonistas de processos educativos que extrapolam os limites da escola formal, manifestando-se em práticas de resistência, formação política e mobilização comunitária. O agir comunicativo, presente nessas dinâmicas, favorece a circulação de informações, a construção de sentidos coletivos e a elaboração de um projeto político-cultural enraizado na memória e na autodeterminação.

Gohn (2011) destaca ainda que os movimentos sociais reconfiguram a esfera pública ao participarem de conselhos, fóruns e outras instâncias de controle social. No âmbito quilombola, essa presença tem sido crucial para tensionar as políticas públicas e denunciar a não efetivação de direitos previstos na Constituição. Simultaneamente, essas comunidades constroem alternativas próprias, articulando educação, território e cultura como dimensões indissociáveis da luta por justiça social. Essa atuação evidencia uma insurgência política que reivindica não apenas o reconhecimento legal das terras tradicionalmente ocupadas, mas também o direito de existir segundo suas epistemologias e modos de vida. Dessa forma, os movimentos quilombolas materializam uma concepção de direitos humanos como prática social, que se opõe à lógica da invisibilização e da homogeneização promovida pelo Estado e pelo mercado.

No prefácio da obra *Universidade e Movimentos Sociais*, José Geraldo de Sousa Júnior (2014) propõe uma compreensão ampliada dos movimentos sociais como formas instituintes da vida política e jurídica, que não apenas reivindicam direitos, mas também produzem sentidos, saberes e práticas capazes de reconfigurar a própria noção de cidadania. Para o autor, esses movimentos não podem ser reduzidos a meras expressões de carência ou resistência episódica, pois representam forças sociais organizadas que constroem normatividades a partir de seus próprios contextos históricos e culturais. Ao atuar nos territórios, nas redes e nas instituições, os movimentos sociais tornam-se sujeitos coletivos que enfrentam a desigualdade estrutural com propostas concretas de transformação social. Nessa perspectiva, suas práticas

devem ser lidas como expressão de juridicidade e invenção política, sendo fundamentais para o fortalecimento democrático e para a radicalização da esfera pública.

Além disso, Sousa Júnior destaca a necessidade de reposicionar a universidade diante dessas experiências, reconhecendo os movimentos sociais como lugares legítimos de produção de conhecimento e de renovação crítica das práticas acadêmicas. Esse deslocamento implica repensar o papel da ciência, do direito e da política a partir das vozes que emergem das lutas populares. Os movimentos não apenas tensionam as instituições existentes, mas também propõem formas alternativas de organização, participação e justiça, instaurando novos paradigmas de ação coletiva e de institucionalidade democrática. Assim, sua existência não é apenas contestatória, mas fundante, pois elabora novas formas de compreender e praticar a vida em sociedade.

A partir das contribuições de David Sánchez Rubio (2019), é possível compreender que os movimentos sociais, em suas diversas formas históricas de resistência, operam com racionalidades, imaginários e demandas que frequentemente entram em confronto com os sentidos hegemônicos do direito. No caso das comunidades quilombolas, suas práticas jurídicas próprias, baseadas na ancestralidade, na coletividade, na relação espiritual com a terra e na memória histórica, expressam um sentido emancipador do direito, articulado à dignidade dos corpos negros e à autodeterminação dos povos.

Entretanto, ao disputar espaço com projetos jurídicos fundados na racionalidade liberal, individualista e proprietária, essas formas de juridicidade popular são constantemente deslegitimadas, invisibilizadas ou ressignificadas pelos agentes que detêm o poder normativo institucional. A hegemonia jurídica, embora se apresente como neutra e universal, atua na prática como dispositivo seletivo, reconhecendo apenas determinadas formas de direito e excluindo outras como não jurídicas ou como manifestações supostamente arcaicas.

A resistência quilombola, nesse contexto, não se limita à reivindicação de terras, mas representa uma contestação mais profunda. Trata-se de uma disputa pelo próprio sentido do direito, pela afirmação de modos alternativos de existência e pela reconstrução de uma normatividade plural, situada e enraizada nas experiências concretas dos povos historicamente subalternizados.

Conforme argumenta Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008), os movimentos sociais configuram-se como expressões concretas de uma existência coletiva que resiste às formas impessoais de tratamento administrativo e jurídico das questões territoriais. Ao se contraporem à lógica tecnocrática dos “procedimentos operativos de ação sem sujeito”, aqueles que desconsideram a centralidade das comunidades na produção de seus próprios territórios, esses

movimentos reafirmam a importância da participação ativa dos sujeitos históricos no processo de reconhecimento de direitos. Nesse sentido, ao lutarem pela efetivação do direito às terras tradicionalmente ocupadas, os movimentos sociais não apenas denunciam os entraves institucionais e legais que perpetuam a invisibilização das comunidades tradicionais, como também atuam para desmontar os dispositivos burocráticos que dificultam o reconhecimento jurídico e político de seus territórios, defendendo uma abordagem que articule memória, identidade e justiça territorial.

Os movimentos sociais apresentam-se como um fator de existência coletiva que contestam esta insistência nos procedimentos operativos de ação sem sujeito e que buscam derrubar os demais obstáculos que impedem o reconhecimento legal das “terras tradicionalmente ocupadas”. (Almeida, 2008, p.122)

Nesse processo, os quilombos contemporâneos não se limitam à reivindicação da titulação de seus territórios, mas também tencionam e transformam as bases do próprio sistema jurídico, ao introduzirem epistemologias, narrativas e racionalidades construídas a partir de suas vivências históricas. Trata-se de uma insurgência jurídica que desestabiliza os paradigmas coloniais e liberais, afirmando o direito à terra como condição essencial de vida, pertencimento e continuidade histórica. Tal luta evidencia os direitos humanos como construção social em permanente disputa, articulada às práticas concretas de resistência e à afirmação de outros modos de existência.

4.4 Violações de Direitos e a Persistência do Conflito: A Crise da Função Pública da União

A crise da função pública da União, no que se refere aos direitos das comunidades quilombolas, manifesta-se especialmente na persistência dos conflitos fundiários, na omissão institucional diante de violações sistemáticas e na incapacidade de implementar políticas públicas reparatórias. Embora o reconhecimento constitucional da posse coletiva das terras tradicionalmente ocupadas represente um marco jurídico relevante, sua concretização tem sido sistematicamente frustrada por entraves burocráticos, descontinuidade administrativa, restrições orçamentárias e decisões políticas que priorizam interesses econômicos em detrimento do compromisso com a justiça social.

As violações de direitos que atingem as comunidades quilombolas não decorrem apenas de ações diretas de agentes privados — como grileiros, fazendeiros ou empreendimentos minerários —, mas também, e sobretudo, da omissão do Estado. A não implementação da

política de titulação, o descumprimento de prazos legais, a ausência de proteção frente a ameaças e a judicialização seletiva dos processos refletem uma atuação estatal marcada por negligência estrutural. Essa omissão não é neutra: reforça dinâmicas históricas de exclusão, racismo institucional e negação de direitos, configurando uma forma de violência administrativa que deslegitima a própria função pública da União.

Essa seletividade evidencia-se, por exemplo, na forma como o Estado mobiliza seus recursos jurídicos e institucionais para proteger a propriedade privada, enquanto negligencia de forma sistemática o cumprimento do direito constitucional à terra para as comunidades quilombolas. Enquanto processos de regularização fundiária quilombola se arrastam por décadas, empreendimentos ligados ao agronegócio ou à infraestrutura recebem celeridade, respaldo político e segurança jurídica. Essa disparidade expressa o que Boaventura de Sousa Santos (2013) denomina “dupla face do Estado”: um Estado que, ao mesmo tempo em que reconhece direitos, administra sua negação. Tal funcionamento assimétrico revela uma legalidade seletiva que converte o aparato jurídico em instrumento de contenção e reprodução das desigualdades, contrariando o princípio de impessoalidade e universalidade que deveria nortear a função pública.

Sob essa perspectiva, a função pública da União encontra-se profundamente atravessada pela lógica da colonialidade. Como aponta Aníbal Quijano (2005), a colonialidade do poder persiste na forma como o Estado organiza o acesso aos direitos, operando com base em hierarquias raciais e epistêmicas. Essa lógica se expressa, no contexto brasileiro, na negação da legitimidade dos modos de vida e das formas de organização política das comunidades quilombolas. Mecanismos administrativos, jurídicos e orçamentários funcionam, assim, como barreiras sistemáticas à efetivação de seus direitos, reafirmando a posição subalterna dessas populações dentro de um projeto estatal historicamente constituído pela expropriação e pela racialização.

A morosidade do Estado brasileiro em garantir a titulação dos territórios quilombolas revela uma crise estrutural da função pública da União. A regularização fundiária, que deveria materializar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da reparação histórica e da justiça social, permanece condicionada a entraves administrativos, orçamentários e políticos. O caso da Comunidade Quilombola Paiol de Telha, localizada em Reserva do Iguaçu (PR), é emblemático nesse sentido. Após décadas de espera e sem respostas efetivas do poder Executivo, a comunidade recorreu à judicialização como única via para fazer valer seus direitos.

A decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), proferida em junho de 2024, reafirmou o direito da comunidade à titulação integral do território tradicional e criticou a conduta da União e do Incra ao utilizar a falta de orçamento como justificativa para a inércia estatal. Como afirmou o desembargador Luis Antonio Bonat, “a invocação da reserva do possível não pode servir para descumprir imposições legais, e o fato de existirem outras comunidades quilombolas para serem regularizadas não elide o direito da comunidade autora”. A decisão judicial também reconheceu o dano moral coletivo resultante da morosidade, determinando indenização de R\$ 500 mil ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, o que explicita o reconhecimento do Judiciário quanto à gravidade da violação prolongada.

A decisão judicial que determina a titulação integral do território do Quilombo Paiol de Telha explicita como o Judiciário tem sido provocado a agir diante da omissão prolongada da União. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região foi categórico ao rejeitar os argumentos da ausência de orçamento, afirmando que:

As matrículas de imóveis objetos do Decreto são apenas metade do território quilombola da comunidade Invernada Paiol de Telha, sendo que a outra metade, também contemplada no RTID publicado e na portaria de reconhecimento, não abrangida no decreto, segue sem qualquer resposta da União e do Incra. Os prejuízos aos quilombolas são evidentes, como já restou demonstrado na oitiva de testemunhas e no estudo antropológico.

O julgamento também evidenciou que mais da metade do território já reconhecido no RTID e na Portaria de Reconhecimento segue sem qualquer providência do Estado. O TRF-4 reconheceu expressamente que “os prejuízos aos quilombolas são evidentes”, afetando diretamente o direito à moradia, à produção agrícola e à sobrevivência das famílias. Muitas ainda permanecem em situação de vulnerabilidade urbana, impossibilitadas de retornar ao território ancestral, vivendo na periferia sem acesso à terra ou a uma habitação digna.

A trajetória da Comunidade Paiol de Telha explicita como o aparato estatal, mesmo diante da existência de recursos públicos desde 2016 para aquisição de parte do território, optou pela paralisia. Segundo a Terra de Direitos¹², a pequena área titulada em 2019 só foi garantida após o ajuizamento de Ação Civil Pública. Isso revela um modelo de gestão que não apenas negligencia a função pública da União como também impõe à comunidade o ônus da mobilização jurídica, da coleta de provas e da sustentação do processo por longos períodos. Como apontou a liderança Ana Maria da Cruz: “Novamente, tem sido a justiça o lugar que

¹² A Terra de Direitos é uma organização de Direitos Humanos que atua na defesa, na promoção e na efetivação de direitos, especialmente os econômicos, sociais, culturais e ambientais (Dhesca).

defende um pedaço de terra para o Paiol. O sistema político e quem está com a caneta ainda não querem garantir nosso direito”.

A judicialização da política de titulação quilombola é um dos elementos que mais claramente revela essa racionalidade seletiva. Em vez de assegurar a concretização dos direitos reconhecidos, o sistema de justiça tem sido frequentemente acionado como instrumento de contenção, a serviço de interesses privados e de setores conservadores do próprio Estado. A multiplicidade de ações judiciais contrárias à titulação, o uso recorrente de liminares suspensivas e a morosidade no julgamento de ações estruturantes configuram uma estratégia de paralisia legal, que posterga indefinidamente a resolução dos conflitos fundiários. Nesse cenário, o Judiciário não se apresenta como instância neutra, mas como arena de disputa e manutenção de privilégios, frequentemente alinhado às elites fundiárias.

Esse caso não é isolado, mas exemplifica um padrão estrutural. A omissão da União, ao não cumprir seu papel constitucional de efetivar direitos, aprofunda o conflito fundiário e institucionaliza a violação. A via judicial, ainda que necessária, torna-se insuficiente diante da lentidão das respostas, da resistência institucional e da desigualdade material entre as partes. A “vitória” no Judiciário, nesses moldes, é conquistada a duras penas e em meio a perdas irreparáveis, como o deslocamento prolongado das famílias e a fragmentação do território tradicional.

Dessa forma, o caso do Paiol de Telha deve ser compreendido como expressão concreta da crise da função pública da União. A ausência de mecanismos eficazes para garantir a implementação dos direitos reconhecidos evidencia o esvaziamento do Estado enquanto promotor de justiça social. Ao condicionar o cumprimento de seus deveres constitucionais à judicialização ou à disponibilidade orçamentária discricionária, o poder público compromete os fundamentos democráticos e revela uma forma de governamentalidade que opera mais pela omissão do que pela ação. A luta da comunidade, nesse sentido, não apenas denuncia a violação sistemática, mas também exige a reconstrução do papel do Estado como garantidor efetivo de direitos, e não como instância de contenção ou adiamento.

A omissão orçamentária representa outro eixo central da crise da função pública da União no que diz respeito à efetivação dos direitos quilombolas. A destinação de recursos para a política de regularização fundiária tem sido marcada por instabilidade, cortes sucessivos, contingenciamentos e ausência de planejamento de médio e longo prazo. O orçamento discricionário do Incra, órgão executor dessa política, é frequentemente reduzido, o que inviabiliza a continuidade dos processos, a contratação de estudos técnicos, a realização de vistorias e as ações de desapropriação. Essa inoperância financeira não decorre apenas de

ineficiência administrativa, mas reflete uma escolha política que posiciona os direitos quilombolas em condição secundária, subordinando-os a interesses conjunturais e às pressões de setores contrários à reforma agrária.

Essa negligência orçamentária está articulada a um processo mais amplo de desmonte institucional dos órgãos responsáveis pela implementação da política quilombola. A fragilização do Incra, evidenciada pela redução de seu quadro de servidores, pela precarização das condições de trabalho e pela centralização excessiva das decisões, tem comprometido sua capacidade de resposta às demandas das comunidades. A sobrecarga de processos, o vaivém burocrático entre departamentos e a falta de autonomia das superintendências regionais tornam-se entraves administrativos que aprofundam a lentidão estrutural do sistema. A essa conjuntura se soma a ausência de uma política nacional robusta, articulada e intersetorial, capaz de integrar as dimensões fundiária, ambiental, educacional e cultural em favor das comunidades quilombolas de forma coordenada, contínua e com participação social efetiva.

Esse cenário de omissão deliberada configura uma violação estrutural de direitos, na medida em que impede a concretização de garantias constitucionais e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção 169 da OIT. A ausência de consulta prévia, livre e informada em projetos que afetam os territórios quilombolas, a não titulação de áreas tradicionalmente ocupadas e o avanço de empreendimentos privados sobre essas terras demonstram que, apesar do reconhecimento legal, a proteção efetiva não se realiza. A crise da função pública da União, portanto, não pode ser compreendida apenas como uma falha administrativa, mas como a expressão de uma decisão política que mantém setores historicamente subalternizados à margem da cidadania plena.

As consequências concretas dessa crise são múltiplas e profundamente violentas. Comunidades sem titulação definitiva permanecem vulneráveis à grilagem, à especulação fundiária e à violência armada promovida por fazendeiros e milícias rurais. A insegurança jurídica compromete o acesso a políticas públicas específicas, como financiamento para agricultura familiar, reconhecimento de escolas quilombolas, saneamento básico e infraestrutura territorial. Além disso, o prolongamento dos processos de titulação gera desgaste coletivo, desmobilização e insegurança existencial, desestabilizando projetos comunitários e ameaçando a continuidade das práticas culturais, produtivas e espirituais que sustentam a vida quilombola.

Dessa forma, a persistência do conflito fundiário e das violações de direitos não decorre da ausência de normatividade, mas da produção deliberada de um cenário de inoperância. A função pública da União, ao negligenciar seu papel de garantidora da justiça territorial e da

equidade étnico-racial, contribui para a perpetuação da desigualdade racial e para a manutenção de um modelo de Estado que reconhece formalmente, mas se recusa a efetivar, os direitos fundamentais de parcelas significativas da população. É nesse campo de tensões que se revela a necessidade de reconfigurar a função pública, orientando-a por uma ética da reparação, da escuta dos sujeitos historicamente excluídos e da responsabilização efetiva pelas omissões institucionais.

O caso das comunidades quilombolas explicita como a função pública no Brasil opera, historicamente, de forma racializada. A seletividade institucional não é contingente, mas estruturada por uma lógica de poder que privilegia determinados sujeitos, territórios e interesses, enquanto marginaliza e adia o reconhecimento de direitos dos povos negros e indígenas. O conceito de “função pública racializada” torna visível que o aparato estatal, longe de ser neutro, está atravessado por hierarquias herdadas da escravidão e da colonialidade, que continuam a organizar o acesso ao direito, ao território e à cidadania. Trata-se, portanto, de um problema estrutural, que não se resolve com ajustes normativos pontuais ou medidas administrativas isoladas.

A permanência dessa estrutura racializada na administração pública compromete a legitimidade democrática do Estado, na medida em que bloqueia o acesso igualitário aos direitos e reproduz exclusões sistemáticas. A crise da função pública da União não se manifesta apenas por ineficiência, mas por um padrão reiterado de omissão frente às demandas de grupos racializados. Essa postura revela a contradição entre o discurso institucional de promoção da igualdade e a prática cotidiana de manutenção da desigualdade. Quando o Estado reconhece direitos, mas se recusa a garanti-los, sustenta-se um modelo de cidadania fictícia, ancorado na promessa de inclusão e na realidade persistente da exclusão.

Nesse contexto, torna-se necessário deslocar a crítica do campo meramente administrativo para o campo ético-político. A reparação histórica das comunidades quilombolas exige mais do que o cumprimento das normas vigentes: requer a reconfiguração do papel do Estado como agente ativo na superação das desigualdades raciais. Isso implica investir na descolonização das práticas institucionais, na reeducação dos servidores públicos, na valorização dos saberes comunitários e no fortalecimento de instâncias participativas que respeitem a autonomia dos sujeitos coletivos. A função pública deve ser repensada como espaço de escuta, diálogo e responsabilização histórica, capaz de construir políticas públicas ancoradas na justiça social e na equidade racial.

A reconstrução do papel da União diante das comunidades quilombolas passa, também, por uma crítica contundente ao modelo desenvolvimentista que subordina os direitos territoriais

à lógica do mercado e da acumulação de capital. Grandes projetos de infraestrutura, a expansão do agronegócio e a flexibilização das normas ambientais têm sido implementados com o aval do Estado, mesmo quando implicam a violação direta de territórios quilombolas reconhecidos ou em processo de titulação. Romper com esse modelo é essencial para instituir uma política territorial que reconheça a centralidade dos povos tradicionais na produção de alternativas sustentáveis, solidárias e enraizadas em outras racionalidades de vida e convivência.

Por fim, compreender a crise da função pública da União à luz da persistência das violações de direitos nos territórios quilombolas obriga-nos a enfrentar a questão fundamental da responsabilização do Estado. Não se trata apenas de apontar falhas pontuais, mas de explicitar o funcionamento estrutural de uma máquina estatal que, em muitos casos, atua como mecanismo de negação dos próprios princípios que diz sustentar. A superação desse cenário exige um pacto político e ético voltado à construção de uma democracia radicalmente comprometida com a reparação histórica, a justiça racial e o protagonismo dos sujeitos que, por séculos, foram reduzidos à invisibilidade. Nesse horizonte, a função pública deixa de ser mero aparato técnico e passa a ser compreendida como espaço estratégico para a reconfiguração de um Estado plural, antirracista e comprometido com a dignidade de todos os povos.

5 A EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO NORTE NO RECONHECIMENTO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Para a introdução do presente capítulo, realizou-se uma análise de 20 processos administrativos de regularização fundiária de comunidades quilombolas em trâmite no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), restrita ao estado do Rio Grande do Norte, considerando-se, como marco temporal, os procedimentos movimentados até o ano de 2018. Este recorte se justifica em razão da transição do formato físico para o eletrônico nos trâmites processuais daquela autarquia, o que marca uma mudança significativa na forma de acompanhamento e gestão dos processos. Nos casos analisados, serão narrados os principais fatos constantes nos autos administrativos, com base no conteúdo dos estudos antropológicos e demais documentos que integram os respectivos processos, de modo a evidenciar as etapas percorridas, os entraves enfrentados e as práticas institucionais observadas no curso da regularização fundiária.

De acordo com a tabela atualizada do Incra¹³ em 30 de abril de 2025, há atualmente vinte e três processos em andamento, dos quais três foram iniciados a partir de 2019. A delimitação temporal até 2018 foi, portanto, adotada com o intuito de possibilitar uma análise sistemática da tramitação dos processos e de seus desdobramentos institucionais, permitindo maior aprofundamento quanto aos obstáculos enfrentados e às etapas cumpridas no âmbito da política de regularização fundiária quilombola.

A escolha metodológica de restringir a análise aos processos instaurados até o ano de 2018 visa permitir uma avaliação mais aprofundada da atuação estatal em relação às demandas territoriais das comunidades quilombolas no estado do Rio Grande do Norte, considerando, sobretudo, o percurso tramitacional e os principais entraves enfrentados.

Dentre os 20 processos contemplados neste recorte, constatou-se que dez já se encontram com o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) finalizado, instrumento essencial para o reconhecimento oficial do território quilombola pelo Estado. As comunidades que alcançaram esta etapa são: Jatobá, Acauã, Boa Vista dos Negros, Capoeiras, Macambira, Sítio Pavilhão, Aroeira, Nova Descoberta, Sítio Grossos e Sítio Sibaúma. Ressalta-se que, em todos esses casos, o processo administrativo foi precedido pela certificação como remanescente de quilombo emitida pela Fundação Cultural Palmares, conforme previsto no

¹³ Fonte: INCRA/DFQ. Tabela de processos administrativos abertos relativos às comunidades quilombolas, atualizada até 30 de abril de 2025, na qual constam 1.138 comunidades localizadas na região Nordeste e um total de 1.937 em todo o território nacional.

Decreto nº 4.887/2003, cujos números de processo e datas de publicação das certidões de reconhecimento constam nos respectivos autos analisados.

Por outro lado, observa-se que dez comunidades ainda não tiveram seus respectivos RTIDs elaborados, o que representa um indicativo relevante das dificuldades estruturais e institucionais enfrentadas no âmbito da política pública de titulação de territórios quilombolas. São elas: Negros do Riacho, Picadas, Bela Vista do Piato, Sítio Pega, Sítio Gameleira, Sítio Sobrado, Sítio Arrojado, Sítio Lajes, Sítio Moita Verde e comunidade quilombola Geral. A ausência do RTID configura um dos principais fatores de morosidade na efetivação do direito ao território, comprometendo a segurança jurídica e a autonomia das comunidades envolvidas. Assim, a análise destes processos busca evidenciar os padrões de atuação institucional, os limites operacionais do Incra e os efeitos concretos da lentidão administrativa sobre os direitos coletivos das populações quilombolas.

Tendo em vista esse panorama, o tópico Perfil das Comunidades Quilombolas e dos Processos de Regularização com Elaboração de RTID concentra-se na caracterização das comunidades quilombolas cujos processos de regularização fundiária já avançaram até a etapa de elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). A análise contempla dez comunidades em diferentes estágios de tramitação, possibilitando observar, na prática, os efeitos da política pública de titulação no contexto potiguar. Para cada caso, serão examinados os dados técnicos e antropológicos constantes nos autos, a extensão territorial delimitada, o número de famílias identificadas, a atuação institucional, as disputas fundiárias e eventuais judicializações. Essa abordagem visa evidenciar, de forma crítica, os avanços, os entraves e as contradições que permeiam o reconhecimento e a efetivação dos direitos territoriais quilombolas.

Já o tópico Análise dos Processos Administrativos de Comunidades Quilombolas no INCRA sem RTID volta-se à investigação dos processos que, embora abertos junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e amparados pela certificação da Fundação Cultural Palmares, não alcançaram a fase de elaboração do RTID. Com base na documentação disponível, busca-se compreender os fatores que contribuem para a estagnação ou lentidão dessas tramitações, como a ausência de estudos técnicos iniciais, a desarticulação interinstitucional e as fragilidades na condução administrativa. A análise também considera os impactos dessa paralisação na efetivação do direito à terra, evidenciando como a não realização do RTID compromete a segurança jurídica, a visibilidade institucional e o reconhecimento dos territórios tradicionalmente ocupados.

Ao destacar essas situações, o objetivo é refletir criticamente sobre os limites da política de regularização fundiária quilombola e os desafios enfrentados pelas comunidades que permanecem nos estágios iniciais do processo.

5.1 Perfil das Comunidades Quilombolas e dos Processos de Regularização com Elaboração de RTID

5.1.1 Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola Jatobá (Patu/RN)

Com base na análise do processo administrativo SEI nº 54330.002162/2004-10, referente à Comunidade Quilombola do Sítio Jatobá, localizada no município de Patu, no estado do Rio Grande do Norte, é possível traçar um perfil da comunidade a partir da articulação entre dados territoriais, históricos e sociofamiliares.

A comunidade é representada institucionalmente pela Associação Quilombola dos Moradores de Jatobá. O processo de regularização fundiária teve início formal em 2004, com o envio de ofício ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), solicitando a abertura do processo administrativo com fundamento no Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta a regularização das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo.

Sua organização social é constituída por núcleos familiares interligados por laços de parentesco, com destaque para os sobrenomes “de Aquino” e “da Silva”, o que aponta para uma continuidade genealógica e para uma presença histórica no território. Segundo os autos, foram identificadas nominalmente pelo menos 14 famílias, embora se reconheça a possibilidade de um número superior de residentes, dada a dinâmica populacional característica dessas comunidades.

Além da dimensão familiar, o processo documental evidencia um histórico consistente de mobilização política da comunidade, que, desde 2004, encaminha ofícios ao INCRA solicitando a realização de estudos técnicos, vistorias e demais providências necessárias à efetivação da titulação. Essas iniciativas demonstram o protagonismo coletivo e a capacidade de articulação dos moradores, sustentados pela valorização da ancestralidade negra e pela resistência frente às formas estruturais de exclusão e invisibilização.

Outro aspecto relevante identificado nos autos refere-se à existência de registros antigos de posse, os quais descrevem benfeitorias e práticas tradicionais de uso da terra, como casas de taipa cobertas com telhas e barragens de terra. Tais elementos constituem evidências materiais da permanência histórica da comunidade no território, conformando um dos critérios centrais

para o reconhecimento jurídico da área como território quilombola, conforme estabelece o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a comunidade formalizou seu pedido de certificação junto à Fundação Cultural Palmares e foi oficialmente reconhecida como remanescente de quilombo em 13 de dezembro de 2006, por meio do processo nº 01420.001844/2006-93. O reconhecimento institucional, já emitido em outubro do mesmo ano, representou um marco jurídico fundamental para a consolidação do direito territorial coletivo. A partir dessa certificação, foram iniciados os levantamentos técnicos e antropológicos que subsidiaram a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID).

O Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) é um dos principais instrumentos no processo de regularização fundiária de territórios quilombolas. No caso do Sítio Jatobá, o documento foi elaborado por meio de convênio entre o INCRA e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com participação de equipe multidisciplinar de técnicos e pesquisadores. O RTID é composto por seções complementares: (i) relatório antropológico, que reconstrói a história e as práticas sociais, econômicas e culturais da comunidade; (ii) planta e memorial descritivo da área reivindicada; (iii) levantamento da cadeia dominial dos imóveis incidentes; (iv) cadastro das unidades familiares quilombolas; e (v) parecer técnico conclusivo sobre a legitimidade da ocupação e a extensão territorial. O conjunto do relatório oferece fundamentação jurídico-técnica ao processo administrativo e agrega informações geográficas, agrônomicas, históricas e etnográficas que reforçam o vínculo identitário e a legitimidade territorial da comunidade.

Com base nas análises e evidências reunidas pelo RTID, a delimitação territorial da Comunidade Quilombola do Sítio Jatobá, revelou a complexidade fundiária da área reivindicada, bem como a relevância dos estudos técnicos e antropológicos no processo de regularização.

Conforme consta no processo administrativo conduzido pelo Incra, a área inicialmente ocupada pela comunidade correspondia a 81,5256 hectares. Contudo, parte expressiva desse território compreendia Áreas de Preservação Permanente (APP), totalizando cerca de 47,0899 hectares, englobando terrenos alagadiços, regiões de declividade acentuada e espaços de relevante valor cultural e ambiental, como o serrote e o sítio arqueológico denominado “Casa de Pedra”.

Considerando que a área originalmente ocupada era insuficiente para garantir a reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade, os estudos técnicos propuseram

a ampliação do território, resultando na delimitação de 219,1934 hectares. Essa proposta foi elaborada com base nos princípios do Decreto nº 4.887/2003, que orienta a demarcação conforme as especificidades de cada comunidade quilombola.

A nova configuração territorial definida no relatório distribui-se da seguinte forma: 64,0306 hectares (21%) destinados à preservação ambiental; 43,8386 hectares (20%) como reserva legal; 41,6467 hectares (19%) para manejo sustentável e extrativismo; e 87,1934 hectares (40%) voltados à agricultura e pecuária, base econômica da comunidade. Essa ampliação foi formalmente reconhecida por portaria do Incra, consolidando a área como pertencente à Comunidade Quilombola de Jatobá.

A comparação entre a área inicialmente ocupada e a área total posteriormente reconhecida revela uma ampliação de cerca de 169%, reflexo do esforço técnico e político em assegurar o direito territorial coletivo, em consonância com os parâmetros constitucionais e normativos. Essa expansão territorial não apenas corrige injustiças históricas, mas também reafirma o vínculo profundo entre os quilombolas e seus territórios ancestrais, promovendo condições adequadas para a sua reprodução social e cultural.

Além disso, o processo contém documentos fundiários históricos, certidões cartoriais, ofícios de comunicação à Prefeitura Municipal e registros sobre a posse e ocupação do território ao longo de gerações. Também constam notificações para o levantamento de campo, com respaldo legal previsto no artigo 13 do Decreto nº 4.887/2003 e na Lei nº 8.629/1993, que autorizam a entrada da equipe técnica do Incra para realização de vistorias.

No âmbito do processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola do Sítio Jatobá, constatou-se a existência de titulação parcial das terras, uma vez que parte significativa do território tradicionalmente ocupado já se encontra registrada em nome de membros da própria comunidade. Dentre os proprietários identificados, destacam-se Dulcília de Aquino, Severino Sebastião da Silva e José Luiz de Aquino, com área total de 60,7013 hectares; João Batista de Aquino, com 14,2805 hectares; e Francisco Luiz de Aquino, com dois imóveis somando 8,8721 hectares.

Para garantir a integralidade do território delimitado no RTID, ainda era necessária a desapropriação de outras parcelas de terra. Em resposta a essa demanda, foi publicado o Decreto Presidencial de 20 de novembro de 2009, que declarou como de interesse social, para fins de desapropriação, uma área de 219,1934 hectares, conforme previsto no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal. Essa medida representou um avanço decisivo na garantia do direito territorial da comunidade, embora a titulação definitiva ainda dependa da execução das etapas subsequentes por parte do Estado brasileiro.

A análise do processo administrativo da Comunidade Quilombola de Jatobá evidencia uma série de entraves que contribuíram para a lentidão e morosidade no procedimento de regularização fundiária. Dentre os principais problemas identificados, destaca-se a complexidade fundiária do território pleiteado, composto por uma multiplicidade de imóveis pertencentes tanto a terceiros quanto a membros da própria comunidade. Essa configuração demandou estudos pormenorizados da cadeia dominial, com vistas a definir a forma adequada de aquisição de cada imóvel, se por desapropriação, compra e venda, doação ou usucapião.

Ademais, a necessidade de desapropriação de imóveis privados inseridos na área delimitada – especialmente aqueles cujos proprietários recusaram-se a negociar – representou um obstáculo adicional. Como exemplo, há menção explícita ao proprietário de terras particulares, que não aceitou a proposta de negociação, alegando que dependia da terra para a sobrevivência de sua família.

Outro fator relevante a ser considerado foi a sobreposição entre a titularidade formal de alguns imóveis e a posse tradicional exercida historicamente pela comunidade. Parte do território já se encontrava registrada em nome de descendentes de quilombolas, o que suscitou discussões quanto à necessidade de formalização da titulação dessas áreas.

Como solução, foi proposta a doação desses imóveis à associação representativa da comunidade, com a finalidade de incorporá-los ao território coletivo. No entanto, essa medida implicava desafios internos, como a articulação entre os proprietários, a construção de consenso e a obtenção de parecer jurídico favorável à operação.

Nesse contexto, destaca-se a iniciativa coletiva dos próprios moradores em viabilizar juridicamente a unificação das parcelas de terra já tituladas em nome de indivíduos pertencentes ao grupo.

Em reunião realizada em 11 de dezembro de 2007, formalizada por ata e registrada no processo administrativo, os cinco principais proprietários manifestaram, de forma unânime, a decisão de doar suas respectivas glebas à Associação Quilombola dos Moradores de Jatobá.

Embora os moradores tenham manifestado espontaneamente a intenção de doar suas glebas, o INCRA optou, em 2010, por instaurar procedimentos administrativos específicos para vistoria e avaliação dos imóveis. Essa decisão seguiu os trâmites legais exigidos para fins de regularização fundiária, conforme previsto na Lei nº 4.132/1962 e na Instrução Normativa INCRA nº 49/2008.

A adoção dessa estratégia jurídico-administrativa visou formalizar a transferência das terras ao domínio coletivo da comunidade quilombola, assegurando a segurança jurídica do processo e prevenindo contestações futuras. Além disso, o procedimento de indenização reforça

o compromisso estatal em reconhecer o valor material das contribuições dos próprios quilombolas à consolidação do território, mesmo diante do gesto voluntário de cessão por parte dos proprietários.

Adicionalmente, a ausência histórica de políticas públicas estruturantes voltadas à comunidade, somada às limitações institucionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), também contribuiu significativamente para o prolongamento do processo. Embora o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) tenha sido elaborado e publicado sem contestação, as etapas subsequentes — como a obtenção dos imóveis, a emissão do decreto de desapropriação e a efetivação da titulação parcial — enfrentaram um trâmite burocrático prolongado, que se estendeu por mais de duas décadas.

Tais elementos evidenciam que a morosidade no processo de titulação da Comunidade Quilombola de Jatobá está diretamente associada à complexidade fundiária, à resistência de alguns proprietários privados, às lacunas normativas e à necessidade de harmonizar interesses individuais com o reconhecimento do direito coletivo ao território tradicional.

O processo de regularização fundiária da Comunidade de Jatobá, portanto, estendeu-se por mais de duas décadas, refletindo os entraves estruturais que historicamente dificultam a concretização dos direitos territoriais das comunidades quilombolas no Brasil. Segundo dados atualizados pelo INCRA em 1º de setembro de 2024, aproximadamente 98% da área identificada — totalizando 215,8287 hectares — já foi titulada. Esse percentual representa um avanço significativo, embora ainda incompleto, fruto da persistente mobilização comunitária e do acúmulo de esforços institucionais ao longo desse extenso percurso.

5.1.2 Processo de Regularização Fundiária da Comunidade de Acauã (Poço Branco/RN)

A Comunidade Quilombola de Acauã, situada no município de Poço Branco, no estado do Rio Grande do Norte, é composta por 45 famílias e 228 moradores. A história fundiária da comunidade remonta ao século XVIII, sendo marcada por uma trajetória de resistência e ocupação contínua. No entanto, essa trajetória foi profundamente impactada pela construção da Barragem Engenheiro José Batista do Rego Pereira, em 1963, que inundou parte significativa das terras tradicionalmente ocupadas. Esse episódio forçou o deslocamento das famílias para áreas menos férteis, agravando sua situação de vulnerabilidade fundiária e social. A partir desse momento, a comunidade passou a conviver com grilagens, invasões, imposições econômicas e ameaças por parte de latifundiários.

O processo de regularização foi formalizado sob o número 54330.001908/2004-60 e instaurado em 2003. Em 3 de setembro de 2004, a Associação dos Moradores do Quilombo de Acauã protocolou junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) o pedido de reconhecimento do território tradicional, com fundamento no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, no Decreto nº 4.887/2003 e na Instrução Normativa nº 16/2004. A Incubadora de Cooperativas e Iniciativas Populares do Rio Grande do Norte (INCOOP/RN) desempenhou papel essencial na mobilização comunitária e no acompanhamento do processo administrativo.

A certificação da comunidade como remanescente de quilombo foi concedida pela Fundação Cultural Palmares em 10 de dezembro de 2004, conforme processo nº 01420.000603/2004-65. Posteriormente, foi elaborado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), sob a responsabilidade do antropólogo Carlos Guilherme Octaviano do Valle (UFRN), finalizado em 2006. O relatório delimitou um território de 540,51 hectares, abrangendo áreas de uso histórico da comunidade, bem como espaços em litígio com propriedades privadas registradas, como as Fazendas Amarelona, Santa Terezinha, Gameleira e Maringá. A elaboração do RTID baseou-se em visitas de campo, genealogias, cartografia, entrevistas e análise das práticas socioculturais, revelando a centralidade do território para a reprodução econômica, cultural e simbólica da comunidade.

Entretanto, a consolidação do reconhecimento territorial enfrentou resistência judicial por parte de proprietários da região.

Apesar dos avanços administrativos, o processo de regularização foi tensionado por ações judiciais promovidas por grandes proprietários rurais que contestaram o reconhecimento do território quilombola. Em dezembro de 2002, antes mesmo da formalização do processo no INCRA, foi ajuizada uma ação de reintegração de posse referente à Fazenda Amarelona, situada no entorno da comunidade e historicamente ocupada por famílias quilombolas. Esse litígio coincide com o período de intensificação da mobilização política da comunidade, configurando um marco inicial da judicialização do conflito fundiário local.

Em continuidade ao processo de judicialização, no ano de 2008, foi proposta uma ação declaratória de nulidade de ato administrativo com pedido de tutela antecipada (processo nº 2008.84.00.007538-4), com o objetivo de anular a Portaria nº 91/2008, por meio da qual o INCRA reconheceu o território delimitado como pertencente à Comunidade de Acauã. Embora a primeira instância tenha indeferido o pedido liminar, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região concedeu efeito suspensivo, o que resultou na suspensão das medidas de desapropriação e titulação sobre a área reivindicada.

Esses litígios judiciais evidenciam os entraves estruturais enfrentados pelas comunidades quilombolas, que, mesmo após o reconhecimento administrativo de seus direitos, permanecem expostas à morosidade institucional e à resistência de setores econômicos locais contrários à efetivação da justiça fundiária.

No processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Acauã, a Fazenda Santa Terezinha figura entre os imóveis incidentes sobre o território tradicionalmente ocupado, conforme delimitado pelo Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). Após a publicação do relatório, os representantes da referida fazenda apresentaram contestação administrativa em 15 de junho de 2007, questionando a inclusão da área no perímetro quilombola. A manifestação foi formalizada junto ao INCRA, por meio de argumentação contrária à proposta de reconhecimento territorial elaborada pela equipe técnica.

A formalização da impugnação no âmbito administrativo, mesmo sem resultar em ação judicial, pode gerar atrasos significativos na tramitação do processo, adiando etapas como a desapropriação e a titulação definitiva. Esse tipo de impasse reforça a importância de uma mediação institucional eficaz e da atuação célere e articulada dos órgãos públicos competentes, a fim de garantir segurança jurídica e efetivar os direitos territoriais quilombolas.

Paralelamente aos impasses fundiários, a comunidade de Acauã enfrenta desafios socioeconômicos estruturais. A precariedade da infraestrutura básica, a escassez de água potável e a ausência de políticas públicas agravam sua vulnerabilidade. Além disso, a presença de latifúndios e empreendimentos agroindustriais, como projetos ilegais de carcinicultura, impõe severas restrições ao modo de vida tradicional, comprometendo o acesso da comunidade a bens comuns como a terra fértil e os recursos hídricos.

A análise documental do processo administrativo evidencia uma série de fatores que contribuíram de forma decisiva para a morosidade na condução do processo de regularização fundiária, iniciado formalmente junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em setembro de 2004.

Após a construção da barragem em 1963, as terras originalmente ocupadas foram inundadas, obrigando a realocação das famílias e resultando na perda de espaços de uso coletivo. Esse deslocamento forçado facilitou a grilagem das áreas remanescentes por grandes proprietários locais. De forma ainda mais preocupante, o único quinhão preservado pelos moradores passou a ser alvo de ameaças e intimidações por parte de um usineiro e latifundiário da região, agravando a insegurança fundiária da comunidade.

Paralelamente, observa-se a omissão e a morosidade institucional como fatores agravantes. Apesar do reconhecimento formal da comunidade pela Fundação Cultural

Palmares, com emissão da certidão de autorreconhecimento em dezembro de 2004, os trâmites administrativos não avançaram com a celeridade necessária, mesmo diante da situação de conflito declarada. Tal lentidão institucional contraria o princípio da celeridade administrativa e revela a insuficiência da atuação estatal na efetivação dos direitos territoriais quilombolas, previstos no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo Decreto nº 4.887/2003.

Outro elemento crítico diz respeito à exclusão sistemática da comunidade de políticas públicas essenciais, o que agravou sua vulnerabilidade social e reforçou processos históricos de invisibilização. Entre os problemas identificados estão: a interrupção no abastecimento de água, a inexistência de telefone público, a precariedade da creche local, a falta de transporte escolar adequado e a exclusão do Programa Fome Zero — do qual apenas oito das 45 famílias foram beneficiadas. Somam-se a essas carências a precariedade das moradias e a ausência de serviços de saúde, configurando violações reiteradas de direitos sociais básicos.

Além disso, a instalação irregular de empreendimentos de carcinicultura nas proximidades da barragem, sem o devido licenciamento ambiental, resultou em impactos socioambientais adversos para a comunidade, incluindo o impedimento do acesso tradicional à água e a degradação do meio ambiente. Esses empreendimentos foram posteriormente embargados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), mas os danos provocados já haviam comprometido a estabilidade territorial da comunidade.

Por fim, o diagnóstico social elaborado em 2004 pela Incubadora de Cooperativas e Iniciativas Populares da UFRN (INCOOP/RN) apontou fragilidades internas, como a desmobilização da associação comunitária, baixa participação dos moradores, ausência de meios próprios de produção e falta de organização política. Essas limitações comprometeram a capacidade de articulação coletiva e de reivindicação eficaz junto aos órgãos públicos.

Dessa forma, a situação da Comunidade Quilombola de Acauã evidencia que a demora na titulação não se deu apenas por entraves burocráticos, mas por um conjunto interligado de fatores estruturais, sociais, ambientais e institucionais que refletem o histórico de negação de direitos e de exclusão dos povos quilombolas no Brasil. Torna-se, portanto, imprescindível que o Estado brasileiro atue de forma efetiva e prioritária na garantia dos direitos territoriais dessas comunidades, promovendo reparações históricas e assegurando a justiça fundiária.

No processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Acauã, um marco jurídico relevante foi a publicação do Decreto Presidencial em 15 de dezembro de 2010, que declarou de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis incidentes sobre o

território tradicionalmente ocupado pela comunidade. A medida teve como base a Portaria nº 91, de 19 de março de 2008, emitida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a qual reconheceu oficialmente os limites do território quilombola com base no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). O decreto contemplou uma área de aproximadamente 540,51 hectares, incluindo porções de imóveis privados, o que representa um avanço institucional na consolidação do direito coletivo à terra, conforme assegurado pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

Apesar do reconhecimento jurídico e da emissão do decreto de desapropriação, até a presente data apenas uma fração da área foi efetivamente titulada. Dos 574 hectares identificados no relatório técnico, somente 22,9715 hectares foram objeto de titulação, o que representa cerca de 4% do total. Esses dados, atualizados pelo INCRA em 1º de setembro de 2024, demonstram a persistente morosidade institucional e os limites da efetivação dos direitos quilombolas, mesmo diante da formalização de instrumentos legais.

O caso de Acauã evidencia a fragilidade da ação estatal frente a conflitos fundiários complexos, nos quais os direitos coletivos de povos tradicionais colidem com estruturas agrárias concentradoras de poder. A morosidade na implementação do decreto de desapropriação demonstra que o reconhecimento jurídico, por si só, não assegura o acesso pleno à terra. É necessário um compromisso político efetivo e uma atuação institucional resolutiva para romper os entraves que perpetuam a desigualdade fundiária e racial no Brasil rural.

5.1.3 Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola Boa Vista dos Negros (Parelhas/RN)

O processo administrativo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola Boa Vista dos Negros, situada no município de Parelhas, no semiárido potiguar, revela de forma emblemática os tensionamentos entre o reconhecimento jurídico dos direitos territoriais quilombolas e as estruturas sociais que historicamente os negaram. Registrado sob o número 54330.001762/2004-52, o processo teve início formal em agosto de 2004, impulsionado pela mobilização da Associação de Desenvolvimento da Comunidade Negra de Boa Vista (ADECONB), e foi conduzido pela Superintendência Regional do INCRA no Rio Grande do Norte (SR-19/RN).

A certificação como remanescente de quilombo foi concedida pela Fundação Cultural Palmares por meio do processo nº 01420.000004/2002-80, em 4 de junho de 2004, conferindo legitimidade jurídica à reivindicação territorial da comunidade, nos termos do artigo 68 do Ato

das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988. Situada a aproximadamente 203 km da capital Natal, Boa Vista dos Negros é composta por 112 pessoas, distribuídas em 25 residências, e mantém forte vínculo territorial, cultural e simbólico com a área tradicionalmente reconhecida como “terra dos negros”, cuja ocupação contínua remonta a mais de dois séculos.

A narrativa de origem da comunidade gira em torno da figura de uma mulher negra, considerada fundadora do grupo, que teria se estabelecido na região por meio de uma doação informal de terras ainda no período imperial. Essa memória oral, transmitida por gerações, revela não apenas a longevidade da ocupação, mas também o modo como o grupo construiu uma identidade coletiva enraizada em experiências de resistência, isolamento e vínculos religiosos — notadamente sua participação na tradicional Festa de Nossa Senhora do Rosário, realizada anualmente em Jardim do Seridó. Essa celebração, reconhecida regionalmente, reforça o pertencimento étnico e a coesão social da comunidade, marcada pela endogamia e por laços familiares extensos.

As condições socioeconômicas da comunidade revelam vulnerabilidades estruturais. Boa Vista dos Negros conta com uma escola primária, um posto de saúde com serviços limitados e um sistema de abastecimento de água movido a energia solar, mas não dispõe de transporte regular, o que dificulta o acesso a serviços e mercados. A principal fonte de renda vem de aposentadorias, pequenos cultivos familiares e do trabalho informal em cerâmicas da região. O reduzido acesso à terra, agravado por ocupações não comunitárias ao longo do tempo, limita as possibilidades de produção agrícola e segurança alimentar.

Embora os moradores se refiram à sua área como uma terra herdada de seus antepassados, não há registro oficial conhecido de titulação formal ou de doação legalizada, o que reforça a urgência da regularização fundiária. A comunidade expressa o desejo de ver reconhecida sua posse histórica, não apenas para garantir segurança jurídica, mas também para preservar sua identidade cultural diante das ameaças de perda territorial e invisibilização histórica.

Diante da riqueza cultural e da ancestralidade reafirmada por meio da tradição oral e de registros históricos, a Comunidade Quilombola de Boa Vista dos Negros constitui um caso paradigmático de resistência negra no semiárido nordestino. Sua trajetória reafirma o quilombo como espaço de construção de pertencimento coletivo, afirmação étnico-racial e enraizamento territorial no Brasil contemporâneo.

O Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da Comunidade de Boa Vista dos Negros apresenta uma particularidade metodológica relevante: a incorporação de dois

estudos antropológicos distintos, realizados por instituições e pesquisadores diferentes em momentos sucessivos. Essa duplicidade resulta da evolução das diretrizes técnico-normativas que orientam a política de regularização fundiária quilombola, bem como da necessidade de aprofundar e atualizar os diagnósticos preliminares elaborados antes da formalização do RTID.

O primeiro estudo, de caráter técnico-científico, remonta a 1998 e foi desenvolvido no âmbito do projeto “Mapeamento e sistematização das áreas de remanescentes de quilombo”, promovido pela Fundação Cultural Palmares. Tratou-se de um levantamento preliminar que reuniu informações históricas, sociais e culturais relevantes para o reconhecimento étnico-racial da comunidade e a identificação de sua ocupação territorial tradicional

Com o avanço do processo e as exigências normativas estabelecidas pelo Decreto nº 4.887/2003 e pela Instrução Normativa INCRA nº 20/2005, o INCRA firmou convênio com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), por meio da FUNPEC. O segundo estudo antropológico, coordenado entre outubro de 2006 e maio de 2007, aprofundou aspectos como territorialidade, genealogia, etnicidade e memória coletiva, incorporando também dados fundiários e ambientais levantados em campo e validados em reuniões comunitárias.

Ambos os estudos são convergentes quanto à origem histórica da comunidade, reconhecendo que Boa Vista dos Negros foi formada a partir da doação de terras a um casal de ex-escravizados no século XVIII. O relatório mais recente foi o incorporado formalmente ao RTID, validado pelo Comitê de Decisão Regional e publicado oficialmente em 2009. A produção de dois relatórios, portanto, não indica contradição, mas sim complementaridade entre diferentes fases do processo, refletindo o compromisso técnico-científico com a verificação da ancestralidade negra, da ocupação tradicional e da legitimidade territorial da comunidade.

Como resultado do RTID, delimitou-se um território de 445,2676 hectares, incluindo terras devolutas do Estado e três imóveis privados, sendo dois com registro formal em cartório e um sob posse não titulada. Com base nesse reconhecimento, foi publicado o Decreto de 21 de novembro de 2012, por meio do qual a Presidência da República declarou de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis sob domínio privado situados no território identificado. A medida encontra respaldo no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na Lei nº 4.132/1962 e no Decreto-Lei nº 3.365/1941.

Apesar do avanço proporcionado pelo RTID, o processo ainda encontra-se em fase intermediária, e a titulação definitiva não foi concluída. Tal situação evidencia as limitações institucionais persistentes, a exemplo da ausência de recursos orçamentários, da lentidão administrativa e da falta de articulação entre os órgãos públicos competentes. Esses fatores

revelam a fragilidade da atuação estatal no cumprimento do direito constitucional à terra por parte das comunidades quilombolas.

A análise do processo administrativo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola Boa Vista dos Negros, revela uma série de entraves que explicam a morosidade na efetivação da titulação do território tradicionalmente ocupado.

Um dos principais obstáculos identificados desde o início do processo foi a ausência de documentação oficial que comprovasse a posse ancestral do território. Embora as narrativas orais da comunidade remontem à doação realizada à fundadora do grupo, conhecida como Tereza, não foram localizados registros cartoriais que atestassem juridicamente essa transmissão. Essa lacuna documental exigiria um esforço específico de pesquisa histórica e levantamento fundiário, que não foi efetivado no período analisado, dificultando a formalização da delimitação territorial para fins de titulação.

Além disso, a comunidade enfrenta uma situação de vulnerabilidade territorial, uma vez que parte das terras tradicionalmente ocupadas foi gradualmente apropriada por terceiros ao longo do tempo. Esse processo de expropriação silenciosa resultou em uma significativa redução do território, restringindo a ocupação da comunidade a uma faixa de terra insuficiente para garantir a reprodução física, social e cultural do grupo. A redução territorial compromete não apenas as condições de vida, mas também a base sobre a qual se fundamenta o direito coletivo à terra, conforme reconhecido pelo Decreto nº 4.887/2003.

Outro fator relevante diz respeito ao isolamento histórico da comunidade e à precariedade de sua infraestrutura, que limitaram a capacidade de articulação política e de acompanhamento dos trâmites administrativos. Conforme descrito no relatório técnico, Boa Vista dos Negros conta com uma escola primária, um posto de saúde com atendimento restrito e um sistema de abastecimento de água por energia solar. No entanto, não há transporte público regular, o que dificulta o acesso da população a serviços públicos e à própria cidade de Parelhas, distante cerca de 12 quilômetros. Essa condição de isolamento contribuiu para a invisibilização das demandas territoriais da comunidade no âmbito institucional.

A lentidão do processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Boa Vista dos Negros decorre, em grande medida, das limitações internas à estrutura do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), especialmente no que diz respeito à carência de recursos humanos e à sobrecarga das equipes técnicas encarregadas dos processos quilombolas. Embora o caso tenha sido incluído na pauta da Superintendência Regional do INCRA no Rio Grande do Norte (SR-19), as fases essenciais — como vistoria, delimitação,

desapropriação e titulação — não avançaram de forma integrada, gerando descon continuidades que comprometeram a efetividade do processo.

A complexidade do caso de Boa Vista dos Negros não se reduz a entraves burocráticos pontuais, mas revela a confluência de omissões históricas, insegurança fundiária, lacunas técnicas e obstáculos institucionais persistentes. Para superar esse cenário, é necessário retomar com urgência as etapas pendentes do processo, assegurando a participação ativa da comunidade e o comprometimento concreto do Estado na implementação dos direitos territoriais garantidos pelo artigo 68 do ADCT e pelo Decreto nº 4.887/2003.

A publicação do Decreto Presidencial de 21 de novembro de 2012, que declarou de interesse social os imóveis incidentes sobre o território identificado, representou um avanço normativo relevante no processo de regularização fundiária. Contudo, mais de uma década após sua promulgação, a desapropriação ainda não foi efetivada, persistindo pendências relacionadas à avaliação, à indenização e à regularização cartorial dos imóveis em nome da comunidade. Essa estagnação revela não apenas a escassez de recursos técnicos e financeiros, mas, sobretudo, a ausência de prioridade política no enfrentamento das desigualdades fundiárias que historicamente atingem os povos quilombolas.

O prolongamento dessa situação mantém a comunidade em condição de insegurança territorial, em desacordo com os compromissos assumidos pelo Brasil em tratados internacionais de direitos humanos e com as obrigações constitucionais que asseguram o direito à terra aos povos e comunidades tradicionais. O caso ilustra, de forma contundente, que o reconhecimento jurídico, embora imprescindível, é insuficiente quando não se traduz em medidas concretas de garantia territorial. Sua efetivação exige ações coordenadas entre o INCRA, o Ministério Público, os cartórios, os órgãos ambientais e demais instituições envolvidas, além de vontade política contínua e investimento público estruturante.

Até setembro de 2024, apenas 65,8341 hectares dos 445,2676 hectares identificados no RTID haviam sido titulados, o que representa cerca de 15% da área total. Esse dado, divulgado pelo INCRA, evidencia a morosidade estrutural que marca os processos de titulação quilombola, mesmo em contextos que já contam com todos os instrumentos jurídicos necessários. A consolidação da titulação depende, portanto, da superação de entraves fundiários, da resolução das pendências administrativas e do fortalecimento das articulações interinstitucionais. Somente com o engajamento efetivo e articulado dos entes públicos será possível transformar o reconhecimento legal em justiça territorial concreta, uma demanda histórica que permanece inadiável para as comunidades quilombolas do Brasil.

5.1.4 Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Capoeiras (Macaíba/RN)

O processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Capoeiras, situada no município de Macaíba, no estado do Rio Grande do Norte, foi registrado sob o número SEI 54330.002161/2004-67. Teve início em 2004, a partir de uma solicitação formal da Associação Quilombola dos Moradores de Capoeiras.

A Comunidade Quilombola de Capoeiras obteve reconhecimento oficial como grupo remanescente de quilombo por meio da certificação emitida pela Fundação Cultural Palmares em 13 de março de 2007, formalizada pela Portaria nº 25/2007, no âmbito do processo administrativo nº 01420.002137/2006-14. Esse reconhecimento representou um marco jurídico e político fundamental, conferindo legitimidade à reivindicação territorial da comunidade, nos termos do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e do Decreto nº 4.887/2003.

A partir da certificação, o processo de regularização fundiária passou a ser conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com apoio técnico da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (FUNPEC). A elaboração do relatório antropológico, parte integrante do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), ficou sob responsabilidade da equipe da UFRN, coordenada pelo professor Luiz Assunção, com colaboração da antropóloga Francisca de Souza Miller. O estudo teve como objetivo caracterizar a ancestralidade, a organização social e os vínculos territoriais da comunidade, conforme previsto na normativa vigente.

Como resultado desse trabalho, foi elaborado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), que reconheceu uma área de 884,9333 hectares, com perímetro de 15.486,29 metros, como correspondente ao território coletivo reivindicado pela comunidade.

Embora o processo não tenha registrado um número expressivo de contestações, foi formalizada uma única oposição por parte de um proprietário não reconhecido como pertencente ao grupo étnico-racial quilombola, o qual alegava vínculo comunitário e contestava a inclusão de sua propriedade na área a ser desapropriada. A manifestação foi devidamente analisada pelo Comitê de Decisão Regional (CDR) do INCRA, com base nos pareceres técnico e antropológico que apontavam a ausência de elementos que comprovassem sua integração à comunidade. A contestação foi indeferida pelo CDR, e o interessado notificado da decisão. Não

houve apresentação de recurso, o que reafirmou a legitimidade do território delimitado e a continuidade do processo de regularização fundiária.

No processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Capoeiras, houve importantes avanços institucionais que culminaram no reconhecimento oficial do território tradicionalmente ocupado, por meio da Portaria INCRA nº 434/2013, publicada em 6 de agosto de 2013. Essa portaria declarou os limites do território quilombola com base no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), abrangendo uma área de 906,7744 hectares. Em sequência, foi emitido o Parecer Jurídico nº 128/2013 pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, recomendando a declaração de interesse social para fins de desapropriação dos imóveis privados incidentes sobre o território delimitado. O parecer teve como fundamentos jurídicos o artigo 2º, inciso III, da Lei nº 4.132/1962, o artigo 216, § 1º, da Constituição Federal, e a Norma de Execução Conjunta nº 03/2010, que orienta os procedimentos administrativos para a titulação de terras quilombolas.

Esse conjunto de medidas institucionais foi consolidado com a publicação do Decreto Presidencial de 5 de dezembro de 2013, divulgado no Diário Oficial da União em 6 de dezembro de 2013, por meio do qual a Presidência da República declarou de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais incidentes sobre o território da comunidade. O decreto está amparado no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, no artigo 5º da Lei nº 4.132/1962, e no Decreto-Lei nº 3.365/1941, além das atribuições conferidas ao Poder Executivo pelo artigo 84, inciso IV, da Constituição.

A publicação desse decreto representa um marco jurídico relevante no processo de reparação histórica e fundiária, abrindo caminho para a conclusão da titulação definitiva em nome da comunidade quilombola. No entanto, a efetivação do direito à terra ainda exige a superação de entraves operacionais e a adoção de providências administrativas que assegurem a conclusão das etapas de desapropriação, indenização e registro coletivo da área.

A análise do processo administrativo, evidencia que a morosidade na efetivação da titulação definitiva do território não decorre de um único fator isolado, mas de um conjunto de entraves estruturais, institucionais, fundiários e sociopolíticos que, articuladamente, comprometeram a celeridade e a efetividade do processo de regularização fundiária.

Em primeiro lugar, observa-se que a fragmentação política interna comprometeu a capacidade de articulação da comunidade. A existência de duas entidades representativas — a Associação Quilombola dos Moradores de Capoeiras e a Associação das Mulheres Quilombolas — gerou sobreposição de lideranças e dificultou a construção de uma pauta coletiva coesa. Embora ambas buscassem promover melhorias para a comunidade, a falta de coordenação entre

suas ações resultou na dispersão de esforços e no enfraquecimento da interlocução com os órgãos públicos.

Um fator de relevo identificado no processo foi a venda de parcelas do território tradicional a terceiros não pertencentes à comunidade, o que comprometeu sua integridade e continuidade. A alienação de lotes e a consequente presença de moradores externos dificultaram a delimitação do espaço coletivo e favoreceram sua fragmentação, ampliando os riscos de conflitos fundiários e disputas pelo uso da terra.

Adicionalmente, identificou-se uma influência político-eleitoral contraditória, decorrente da proximidade física de Capoeiras ao município de Bom Jesus, o que gerou, entre os moradores, uma identificação política que nem sempre correspondia ao município de localização formal da comunidade, Macaíba. Essa situação comprometeu a articulação com o poder público municipal, especialmente no tocante à implementação de políticas públicas voltadas à educação, saúde e infraestrutura.

A situação fundiária da comunidade também se apresentou como um elemento crítico. A maioria dos moradores é posseira, sem títulos de propriedade devidamente registrados em cartório. Apenas três registros foram identificados no processo, o que demonstra a precariedade jurídica das ocupações e representa um obstáculo significativo à titulação coletiva, nos moldes do Decreto nº 4.887/2003.

Por fim, destaca-se a existência de impugnação administrativa apresentada por particular após a publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), em 2010. Embora a contestação tenha sido indeferida pelo Comitê de Decisão Regional, sua existência gerou a necessidade de análise e manifestação institucional, retardando o andamento das etapas subsequentes, como a desapropriação, a indenização e a titulação formal do território.

Em síntese, a demora na titulação da Comunidade Quilombola de Capoeiras resulta da convergência de múltiplos fatores: fragilidade organizacional interna, conflitos fundiários, desarticulação institucional e entraves administrativos. A superação dessas barreiras exige não apenas a retomada célere dos trâmites burocráticos, mas também o fortalecimento da capacidade institucional do Estado e o comprometimento político com o reconhecimento efetivo da autonomia e dos direitos territoriais das comunidades quilombolas.

5.1.5 Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Aroeiras (Pedro Avelino/RN)

A Comunidade Quilombola de Aroeiras, localizada no município de Pedro Avelino, no estado do Rio Grande do Norte, representa uma expressão significativa da continuidade dos modos tradicionais de vida no semiárido potiguar. O processo de regularização fundiária da comunidade foi formalizado junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 2006, sob o número 54330.000697/2006-18, a partir da mobilização dos próprios moradores e da atuação da associação comunitária, com o objetivo de reivindicar a titulação das terras ocupadas ancestralmente há mais de um século.

A certificação como remanescente de quilombo foi concedida pela Fundação Cultural Palmares em 13 de dezembro de 2006, por meio da Portaria nº 29/2006, no âmbito do processo administrativo nº 01420.001965/2006-35. Esse reconhecimento conferiu legitimidade jurídica à demanda por regularização fundiária, com fundamento no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 e no Decreto nº 4.887/2003. Em conformidade com o marco normativo vigente, o INCRA deu início aos procedimentos administrativos voltados à identificação, reconhecimento e delimitação do território tradicionalmente ocupado, etapa indispensável à efetivação do direito coletivo à terra.

Para subsidiar tecnicamente o processo de regularização fundiária, o INCRA firmou contrato com a empresa Terra Consultoria em Engenharia e Meio Ambiente Ltda., por meio do Pregão nº 015/2011, com a finalidade de elaborar o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). As atividades foram iniciadas com as primeiras reuniões realizadas nos dias 28 e 29 de fevereiro de 2012. Contudo, devido a atrasos na liberação dos recursos financeiros, foi necessária a reestruturação do cronograma de execução, o que postergou o início do trabalho de campo para o mês de junho do mesmo ano. Os estudos foram conduzidos por uma equipe multidisciplinar, sob a coordenação da antropóloga Tatiane Vieira Barros, sendo concluídos com a apresentação do memorial descritivo em novembro de 2013.

O relatório antropológico, parte integrante do RTID, foi elaborado com base em uma abordagem etnográfica integrada, articulando levantamento histórico-documental, genealogia das famílias, cartografia social, observação participante e entrevistas semiestruturadas com os moradores. Essa metodologia permitiu a caracterização da ancestralidade, da organização social e dos vínculos territoriais que fundamentam o pertencimento identitário da comunidade e a legitimidade de sua reivindicação territorial.

O estudo revelou que a Comunidade de Aroeiras apresenta uma organização social baseada em laços extensos de parentesco, práticas religiosas sincréticas, modos coletivos de trabalho e uma memória histórica que remonta à ancestralidade negra e à resistência no território. As narrativas orais destacam a ocupação contínua do território desde o século XIX, vinculando a identidade coletiva dos moradores à terra tradicionalmente ocupada por gerações. Além das atividades agrícolas de subsistência, o relatório identificou práticas culturais específicas, como a produção artesanal de carvão vegetal, os mutirões comunitários e as festividades religiosas, elementos que reforçam os vínculos simbólicos e materiais da comunidade com o território. A riqueza do material coletado fundamentou tecnicamente o reconhecimento da territorialidade quilombola e subsidiou a delimitação oficial da área como de interesse para titulação coletiva.

O Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da Comunidade Quilombola de Aroeiras delimitou inicialmente uma área de 224,5897 hectares, com perímetro de 7.902,27 metros, correspondente à porção de terra tradicionalmente ocupada pelas famílias quilombolas e pertencente ao Estado do Rio Grande do Norte. Essa gleba foi identificada como a única área de sobreposição no levantamento preliminar realizado pela equipe técnica. A comunidade é composta oficialmente por 37 famílias, conforme registro do INCRA, embora estimativas locais apontem para até 48 núcleos familiares, considerando a organização interna das moradias. Suas práticas sociais, culturais e produtivas demonstram a continuidade histórica da ocupação, sustentada por atividades como agricultura de subsistência, produção artesanal de carvão vegetal, mutirões comunitários e celebrações religiosas — elementos que configuram uma territorialidade construída sobre laços sociais e práticas ancestrais.

Posteriormente, com base em levantamentos fundiários complementares, identificou-se a necessidade de inclusão de imóveis privados incidentes sobre o território tradicional, o que resultou na ampliação da área total reconhecida para fins de desapropriação para 530,8024 hectares.

Apesar da abertura formal do processo administrativo, a efetivação da titulação do território tradicionalmente ocupado pela comunidade foi marcada por sucessivos entraves institucionais e administrativos, que contribuíram para a significativa morosidade do procedimento. Dentre os fatores que mais impactaram a tramitação, destaca-se notadamente a carência de equipe técnica especializada no INCRA para conduzir os estudos antropológicos e demais etapas do processo. Em razão dessa insuficiência, foi necessário abrir processo licitatório para a contratação de empresa terceirizada, culminando na celebração de contrato com a Terra Consultoria em Engenharia e Meio Ambiente Ltda., em dezembro de 2011.

Somente a partir de 2012, mais de seis anos após o início do processo, foi possível iniciar a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID).

Além disso, o processo sofreu constantes alterações na composição da equipe técnica responsável no âmbito do INCRA, com sucessivas substituições de servidores designados para a Comissão encarregada da identificação, delimitação e titulação do território. Essas modificações comprometeram a continuidade dos trabalhos e ampliaram os prazos para conclusão das etapas previstas em norma. A instabilidade organizacional e política refletiu diretamente na capacidade operacional do órgão, gerando descompassos entre os trâmites administrativos e as demandas da comunidade.

Outro fator relevante foi a burocratização excessiva do processo de regularização fundiária, que inclui uma série de etapas interdependentes, como levantamento fundiário, elaboração de planta e memorial descritivo, avaliação de imóveis, além da fase de publicação do RTID e de eventuais contestações administrativas. Mesmo após a aprovação do relatório antropológico, como registrado em ata de reunião realizada em 2013, o processo ainda aguardava a realização do levantamento fundiário e cartográfico, etapa imprescindível para a publicação oficial do RTID e a posterior emissão do decreto de desapropriação.

A trajetória do processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Aroeiras foi marcada por longa morosidade institucional. Tal lentidão não decorre de um fator isolado, mas de uma combinação de elementos estruturais, operacionais e políticos que dificultam a efetivação do direito constitucional das comunidades quilombolas à terra. Entre os principais entraves identificados estão a escassez de recursos técnicos e humanos no âmbito do INCRA, a fragmentação das etapas processuais e a ausência de uma política pública contínua voltada à titulação desses territórios.

Além disso, a dependência de múltiplas instâncias decisórias, como a anuência da presidência do INCRA e a assinatura de decreto de desapropriação pela Presidência da República, reforça o caráter centralizado e burocrático do processo, tornando-o vulnerável às oscilações da conjuntura política e à fragilidade institucional do Estado.

O processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Aroeiras, revela um histórico de entraves estruturais e institucionais que comprometeram significativamente a efetivação do direito constitucional ao território. Desde a certificação oficial pela Fundação Cultural Palmares, em outubro de 2006, a comunidade vem enfrentando uma trajetória marcada por descontinuidades administrativas, lacunas técnicas e indefinições operacionais no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Uma das primeiras dificuldades enfrentadas no processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Aroeiras foi a demora na constituição da comissão técnica encarregada de conduzir os procedimentos administrativos e operacionais. Embora a formalização da comissão tenha ocorrido ainda em 2006, a continuidade dos trabalhos foi comprometida pelas constantes alterações em sua composição nos anos seguintes. A elevada rotatividade de servidores, motivada por remoções e redistribuições, provocou sucessivas descontinuidades que impactaram negativamente no andamento do processo.

Outro obstáculo significativo foi a carência de profissionais especializados, sobretudo na área de antropologia, no quadro funcional do INCRA. Diante dessa limitação, tornou-se necessária a contratação externa de serviços técnicos por meio de licitação, o que só se concretizou em dezembro de 2011. A partir dessa contratação, os trabalhos de campo para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) tiveram início em fevereiro de 2012. O relatório foi elaborado pela empresa Terra Consultoria em Engenharia e Meio Ambiente Ltda., sob a coordenação da antropóloga Tatiane Vieira Barros, e aprovado pela Superintendência Regional do INCRA em 2013.

Apesar desse progresso inicial, o processo permaneceu por um período sem desenvolvimento significativo nas etapas subsequentes, como o levantamento fundiário detalhado e a formalização jurídica do reconhecimento do território. No entanto, ao contrário do que se poderia supor a partir das reuniões institucionais realizadas em 2013, o RTID foi efetivamente finalizado e publicado no Diário Oficial da União nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2015, bem como no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte nas mesmas datas. O relatório foi acompanhado do memorial descritivo e da planta georreferenciada do território, que também foram disponibilizados na sede da Prefeitura Municipal de Pedro Avelino/RN, conforme determina a legislação aplicável.

Outro aspecto que merece destaque é a fragilidade da articulação entre os diferentes órgãos responsáveis pelo processo, como o INCRA, a Fundação Palmares e o então Ministério do Desenvolvimento Agrário. A falta de integração entre essas instâncias resultou na desorganização dos fluxos institucionais, dificultando a tramitação regular do processo e contribuindo para a ausência de medidas concretas que assegurassem a posse coletiva do território pela comunidade.

Somente após anos de tramitação foi publicada a Portaria INCRA em 2015, que reconheceu e delimitou o território com uma área de 530,8024 hectares. Como desdobramento desse reconhecimento técnico e jurídico, o avanço mais expressivo ocorreu apenas em 2024, com a edição do Decreto nº 12.187, de 19 de setembro, que declarou de interesse social, para

fins de desapropriação, os imóveis rurais incidentes sobre o território quilombola. Fundamentado no artigo 68 do ADCT, na Lei nº 4.132/1962 e no Decreto-Lei nº 3.365/1941, o decreto autorizou o INCRA a promover os atos expropriatórios necessários. Trata-se de um passo jurídico e político relevante, que possibilita a finalização do processo e a titulação definitiva da terra em nome da comunidade. No entanto, seu caráter tardio evidencia que os marcos legais não garantem, por si só, a celeridade ou efetividade da política de reconhecimento territorial quilombola.

Portanto, a trajetória da Comunidade Quilombola de Aroeiras evidencia como a lentidão institucional, a carência de recursos humanos especializados e a desarticulação entre os órgãos públicos envolvidos comprometem a efetividade dos direitos territoriais reconhecidos pela Constituição Federal. A regularização fundiária, embora fundamentada juridicamente desde o reconhecimento oficial da comunidade, não avançou de forma satisfatória, demonstrando que o reconhecimento formal, por si só, é insuficiente. A consolidação do direito ao território exige o compromisso político e administrativo do Estado brasileiro, bem como a adoção de estratégias interinstitucionais eficientes que garantam a superação dos entraves estruturais que historicamente dificultam a titulação das comunidades quilombolas.

5.1.6 Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Sitio Grossos (RN)

Com base na análise do processo administrativo nº 54330.000171/2010-14, é possível delinear o percurso de luta da Comunidade Quilombola de Grossos, localizada no município de Bom Jesus, no estado do Rio Grande do Norte. A tramitação revela os desafios enfrentados por uma comunidade com identidade coletiva consolidada e vínculos históricos com a terra, que busca o reconhecimento de seu território tradicional por meio dos instrumentos legais disponíveis, apesar da morosidade institucional.

O reconhecimento oficial da comunidade pela Fundação Cultural Palmares, ocorrido em 13 de dezembro de 2006 no âmbito do Processo nº 01420.002314/2006-62, representou a validação estatal de uma identidade étnico-racial e de uma territorialidade construídas ao longo de gerações. Mais do que um marco simbólico, a certificação reafirma uma trajetória de resistência à invisibilização social e à exclusão fundiária, sem, contudo, substituir o protagonismo político da comunidade em sua mobilização por direitos.

A formalização do processo administrativo junto ao INCRA, em 22 de fevereiro de 2010, marcou o início das etapas institucionais da regularização fundiária. Entretanto, o avanço das ações estatais tem sido marcado por entraves burocráticos e pela ausência de prioridade governamental. A delimitação do território, nesse contexto, ultrapassa os limites de um procedimento técnico: ela expressa uma luta coletiva sustentada na memória ancestral, na ocupação contínua e na organização comunitária.

A identidade quilombola da comunidade de Grossos não se reduz a laudos periciais ou atos administrativos. Ao contrário, ela se afirma e se fortalece cotidianamente por meio dos vínculos culturais, políticos e territoriais que configuram o pertencimento coletivo e sustentam a luta por reparação e justiça histórica.

A elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da Comunidade Quilombola de Grossos foi realizada por meio de contrato com a empresa Terra Consultoria em Engenharia e Meio Ambiente Ltda., como parte de um conjunto de estudos voltados à regularização fundiária de comunidades quilombolas no Rio Grande do Norte. A pesquisa de campo envolveu entrevistas, levantamento genealógico, observação direta e uso de ferramentas de georreferenciamento e cartografia social. O relatório identificou uma área de aproximadamente 800 hectares, composta por terras devolutas e imóveis privados, como território tradicional da comunidade. Nele, constatou-se a presença de práticas tradicionais de subsistência, especialmente a agricultura familiar, bem como vínculos culturais e religiosos enraizados na história local.

O RTID constitui um marco técnico e jurídico fundamental na reivindicação territorial, elaborado em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo Decreto nº 4.887/2003 e pela Instrução Normativa nº 57/2009. Além de delimitar o território, o relatório embasou a adoção de providências administrativas pelo INCRA, como a solicitação de certidões de registro imobiliário dos imóveis incidentes sobre a área, com vistas à instrução de eventuais ações de desapropriação, conforme previsto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação infraconstitucional pertinente.

O processo voltou a tramitar em agosto de 2022, com novo pedido de certidões de inteiro teor ao Cartório Único Judiciário de Bom Jesus/RN. No entanto, a resposta aos ofícios somente foi registrada em maio de 2025, evidenciando a persistente lentidão nos trâmites cartoriais e na articulação interinstitucional necessária à regularização fundiária.

A demora na titulação do território da Comunidade Quilombola de Grossos não se explica apenas pela burocracia tradicional. O processo revela a existência de entraves estruturais que atravessam os planos jurídico, administrativo e político, comprometendo a

efetividade da política pública voltada à regularização fundiária quilombola e perpetuando a insegurança territorial.

Um dos principais fatores que contribuíram para a paralisação do processo refere-se à complexidade na obtenção das certidões de inteiro teor necessárias à reconstrução da cadeia dominial dos imóveis incidentes sobre o território tradicionalmente ocupado. Essa etapa, essencial para o reconhecimento da legitimidade fundiária e para a viabilização das desapropriações por interesse social, envolveu reiteradas solicitações ao Cartório de Registro de Imóveis de Bom Jesus/RN, além da necessidade de verificação da origem da titularidade das terras. Tal exigência técnica demandou tempo considerável e se agravou pela limitada articulação entre o INCRA e os serviços registrais locais.

Por fim, embora não se verifique a existência de litígios judiciais em curso no processo analisado, há uma latente possibilidade de judicialização futura, sobretudo em razão da necessidade de apuração da origem pública ou privada das terras em disputa. A ausência de clareza fundiária plena implica riscos jurídicos que exigem cautela na condução das desapropriações, atrasando ainda mais a efetivação dos direitos territoriais da comunidade.

Dessa forma, a análise do caso da Comunidade Quilombola de Grossos evidencia que a lentidão no processo de titulação não é fruto de uma única causa, mas da convergência de problemas estruturais, legais e institucionais. Essa realidade reafirma a urgência de uma reestruturação da política de regularização fundiária quilombola no Brasil, com investimentos em capacidade técnica, articulação interinstitucional e respeito aos marcos normativos que garantem o direito à terra como condição de existência digna para os povos quilombolas.

5.1.7 Processo de Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola Nova Descoberta (Grossos/RN)

Com base na análise do processo administrativo SEI nº 54330.000220/2010-19, referente à Comunidade Quilombola Nova Descoberta, localizada no município de Ielmo Marinho, no estado do Rio Grande do Norte, é possível traçar um perfil preliminar da comunidade, articulando aspectos territoriais, históricos e socio familiares.

A Comunidade Quilombola de Nova Descoberta foi oficialmente certificada como remanescente de quilombo pela Fundação Cultural Palmares em 19 de novembro de 2009, no âmbito do processo nº 01420.003430/2008-61. A certificação teve como base o princípio da autodeclaração, previsto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003. Esse

ato representou o marco inicial do processo de regularização fundiária, conferindo legitimidade à demanda territorial da comunidade perante o Estado brasileiro.

O procedimento administrativo junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi instaurado em 16 de março de 2010, em conformidade com os critérios estabelecidos pela Instrução Normativa nº 57/2009. Essa normativa regulamenta a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), instrumento fundamental para o reconhecimento oficial dos territórios tradicionalmente ocupados e para a posterior titulação coletiva das terras.

Os trabalhos de campo e a análise antropológica tiveram início formal em 17 de outubro de 2012, com a emissão da Ordem de Serviço nº 20/2012/INCRA/SR-19/G. A deliberação final sobre o RTID ocorreu em 4 de dezembro de 2017, quando o Comitê de Decisão Regional do INCRA/RN aprovou o conteúdo do relatório e autorizou a publicação do edital, conforme previsto no artigo 11 da Instrução Normativa nº 57/2009.

O processo, composto por 478 páginas, contém o RTID elaborado com a participação ativa da comunidade e conduzido por equipe técnica interdisciplinar. O estudo antropológico que fundamenta o relatório foi realizado por Bruno Goulart Machado da Silva, sob coordenação da empresa Terra Ambiental, e apresenta uma descrição detalhada da trajetória histórica da comunidade, de sua ocupação territorial e de seus aspectos sociais e econômicos.

A comunidade tem origem nos antigos sítios Jacaré e Pitombeira, onde famílias negras descendentes de ex-escravizados viviam de forma autônoma. A transferência da população para o atual núcleo, denominado Nova Descoberta, ocorreu por volta da década de 1940, impulsionada por fatores econômicos como o declínio da cultura do algodão e a busca por melhores condições de vida. A figura de Manuel Trancolino é destacada como fundador do atual povoado.

A principal atividade econômica da comunidade é a agricultura de subsistência, complementada pela pesca, criação de animais, extração de lenha e trabalho ceramista. Entretanto, as condições de produção são precárias, uma vez que parte significativa das terras utilizadas está sob domínio de terceiros, como a Empresa Potengi Agropecuária (Fazenda Umari de São Pedro) e o Sítio Pitombeira, de Pedro Ferreira de França.

Foram identificadas e cadastradas 103 famílias quilombolas, correspondendo a uma população aproximada de 567 pessoas.

A área total delimitada para o território quilombola soma 448,9959 hectares, sendo que apenas 22,3532 hectares estão em ocupação direta pela comunidade, área que provavelmente pertence ao Estado do Rio Grande do Norte e será objeto de titulação estadual. O restante do

território é composto por áreas privadas que deverão ser desapropriadas pelo INCRA para garantir a integridade territorial e a reprodução física, cultural e econômica do grupo.

A análise do processo administrativo, referente à Comunidade Quilombola de Nova Descoberta, revela um conjunto de entraves substanciais que contribuíram para a morosidade na efetivação da titulação do território tradicionalmente ocupado. Apesar da conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) e da aprovação institucional dos estudos técnicos, o processo ainda não resultou na titulação definitiva, refletindo as complexidades estruturais da política fundiária quilombola no Brasil.

Um dos principais fatores que impactaram a tramitação do processo foi a indefinição dominial das terras ocupadas pela comunidade. Parte significativa da área de 22,3532 hectares encontra-se juridicamente caracterizada como terra devoluta sob responsabilidade do Estado do Rio Grande do Norte, sem registro imobiliário individualizado. A regularização desse segmento territorial depende da atuação da Secretaria Estadual de Assuntos Fundiários e Apoio à Reforma Agrária (SEARA), o que demanda articulação interinstitucional entre o INCRA e o governo estadual. A ausência de um mecanismo célere e integrado de regularização de terras públicas estaduais configurou um dos maiores obstáculos à titulação.

Além das terras devolutas, o território delimitado pelo RTID incide também sobre áreas privadas, especificamente os imóveis denominados Fazenda Umari de São Pedro e Sítio Pitombeira. A desapropriação desses imóveis exige a instauração de procedimentos de avaliação e indenização por parte do INCRA, conforme os parâmetros legais previstos para a regularização fundiária quilombola. Tais procedimentos, além de burocráticos, requerem recursos orçamentários específicos e são frequentemente afetados por contingenciamentos financeiros e instabilidade institucional, o que compromete a continuidade e a efetividade das ações.

Outro elemento relevante é a ausência de documentação fundiária por parte da maioria dos moradores da comunidade. A carência de registros de posse ou de propriedade por parte das famílias quilombolas dificultou a instrução técnica do processo, exigindo do INCRA maior esforço na comprovação da ocupação tradicional, por meio de estudos antropológicos, históricos e cartográficos. Apenas a família descendente de Pedro Ferreira de França apresentou elementos de posse reconhecíveis, o que evidencia a vulnerabilidade documental das demais famílias e reforça a necessidade de instrumentos públicos que reconheçam a oralidade e a ancestralidade como fundamentos legítimos de ocupação.

A comunidade também sofre com pressões externas que comprometem a integridade do território, como a extração irregular de areia, barro e madeira por empresas da indústria

ceramista. Essa degradação ambiental por agentes externos agrava a fragilidade territorial da comunidade e revela a ausência de proteção efetiva do Estado em relação ao uso e ocupação do território tradicional. Tais atividades predatórias não apenas afetam o meio ambiente, mas também ameaçam a permanência da comunidade em seu espaço ancestral.

Por fim, destaca-se a limitação operacional e institucional do próprio INCRA. Apesar da manifestação favorável da Procuradoria Federal junto à autarquia e da aprovação do RTID em 2017, a continuidade do processo dependeu de uma estrutura administrativa sobrecarregada, com restrições orçamentárias severas e déficit de pessoal qualificado. A ausência de uma política pública consolidada e dotada de mecanismos executivos robustos compromete a realização plena do direito à terra das comunidades quilombolas.

Dessa forma, a lentidão na titulação do território da Comunidade Quilombola de Nova Descoberta evidencia que o problema não reside apenas em questões documentais ou técnicas, mas em uma estrutura estatal que falha em garantir os direitos territoriais assegurados constitucionalmente. O caso reforça a urgência de uma reconfiguração institucional que assegure à política quilombola a centralidade e a efetividade que lhe são devidas no marco dos direitos humanos e da justiça territorial.

5.1.8 Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Sibaúma (Tibau do Sul/RN)

Com base na análise do processo administrativo SEI nº 54330.000253/2005-93, é possível traçar um perfil aprofundado da Comunidade Quilombola de Sibaúma, localizada no município de Tibau do Sul, no estado do Rio Grande do Norte. A comunidade foi oficialmente reconhecida como remanescente de quilombo pela Fundação Cultural Palmares em 8 de junho de 2005, por meio do processo nº 01420.000658/2004-75, conforme registrado no protocolo nº 26/2005.

O processo administrativo no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi instaurado no mesmo ano, com o objetivo de viabilizar os estudos necessários à elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). As atividades de campo tiveram início formal em 13 de abril de 2006, marcando o começo dos levantamentos técnicos e antropológicos.

O RTID foi desenvolvido com base em metodologia etnográfica, documental e cartográfica, sob a coordenação da professora Julie Antoinette Cavignac, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Como resultado, foi produzido o relatório intitulado "Uma

Sibaúma Só!", que apresenta um retrato detalhado da organização social, das redes de parentesco, do processo de territorialização e dos conflitos que permeiam a vida da comunidade.

A trajetória de Sibaúma é marcada por uma ocupação ancestral e por processos contínuos de resistência territorial, com registros da presença da família Leandro desde meados do século XIX. Contudo, a partir da década de 1980, a intensificação do turismo e o avanço da especulação imobiliária provocaram transformações profundas na paisagem sociocultural local, desencadeando um cenário persistente de conflitos fundiários e tensões sociais.

Os conflitos externos envolvem disputas por território com empreendedores do setor turístico, especuladores imobiliários e proprietários de fazendas, como o caso da fazenda de carcinicultura que restringiu o acesso tradicional dos moradores ao rio Catu. Moradores relataram ameaças verbais, tiros de arma de fogo, mortes de animais, proibição de acesso a áreas de uso comum e a presença constante de placas de venda de terrenos, além da pressão simbólica exercida por investidores brasileiros e estrangeiros interessados nas terras da vila e do litoral.

Os conflitos internos, por sua vez, decorrem da própria dificuldade em construir um consenso em torno da identidade quilombola e da titulação coletiva. Há resistências de parte da população, influenciada por relações clientelistas com agentes políticos locais e por expectativas vinculadas ao modelo de desenvolvimento baseado na propriedade privada e na valorização imobiliária. Esse contexto tem provocado divisões e disputas internas entre famílias e facções locais, resultando inclusive em tentativas de barrar o processo de demarcação, como no caso do abaixo-assinado entregue ao INCRA em março de 2006.

Apesar desses entraves, há um reconhecimento coletivo da ancestralidade e dos limites do território tradicional, compreendido como abrangendo áreas entre o rio Catu, o riacho Água Ruim, o oceano Atlântico e a região de Pipa. A comunidade expressa um forte sentimento de pertencimento e memória histórica, ainda que haja contradições quanto aos caminhos de sua afirmação identitária e política.

A análise do processo administrativo, referente à Comunidade Quilombola de Sibaúma, evidencia a complexidade e os múltiplos fatores que contribuíram para a morosidade na efetivação do direito à titulação do território tradicionalmente ocupado. Mesmo com a certificação como comunidade remanescente de quilombo e a realização do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), o processo de regularização fundiária enfrentou obstáculos de natureza social, política, ambiental e institucional que comprometeram sua tramitação.

Um dos principais entraves foi o conflito interno no seio da própria comunidade. Embora haja um sentimento de pertencimento partilhado entre famílias locais – como os Caetano, os Leandro e os Camilo –, o processo foi marcado por divisões políticas e disputas associativas. A oposição de um grupo à condução do processo por determinadas lideranças resultou em ações concretas de resistência, como o encaminhamento de um abaixo-assinado solicitando ao INCRA a suspensão do processo de regularização fundiária. Esse cenário de fragmentação interna minou a coesão comunitária necessária para a consolidação da identidade quilombola e o fortalecimento da luta coletiva pelo território.

A esse fator soma-se a crescente pressão de interesses externos sobre o território, especialmente aqueles relacionados à especulação imobiliária e ao turismo. A localização privilegiada da comunidade em área litorânea próxima à praia da Pipa gerou forte valorização fundiária e atraiu empreendimentos turísticos e imobiliários, cuja expansão se deu frequentemente à revelia dos direitos territoriais dos moradores tradicionais. Casos de cercamento de áreas de uso comum, intimidações, destruição de manguezais e impedimentos de acesso a bens naturais como o rio Catu são indicativos do avanço desordenado e excludente de atividades econômicas que violam a territorialidade quilombola.

Além disso, a desinformação generalizada entre os moradores sobre o significado do reconhecimento como quilombola e as implicações jurídicas da titulação coletiva contribuiu para a insegurança e resistência ao processo. Muitos residentes demonstraram não compreender os benefícios legais e sociais da regularização fundiária, permanecendo vinculados a narrativas de lideranças locais contrárias ao processo, seja por desconhecimento, seja por interesses políticos. Essa desinformação, aliada à ausência de ações educativas permanentes, produziu um ambiente de desconfiança e desmobilização.

Outro aspecto relevante refere-se aos impactos ambientais que afetam diretamente o modo de vida da comunidade. A degradação dos ecossistemas locais, incluindo a destruição de áreas de pesca e extrativismo, comprometeu as bases materiais e simbólicas da reprodução cultural quilombola. A presença de atividades predatórias como a carcinicultura, o desmatamento de áreas de restinga e a poluição dos rios resultaram na redução do território utilizável e na intensificação da vulnerabilidade socioambiental da população.

Por fim, a ausência de uma atuação coordenada e contínua por parte do Estado agravou os impasses. Embora o RTID tenha sido elaborado, a falta de integração entre os órgãos federais e estaduais competentes, como INCRA, Fundação Cultural Palmares, Ministério Público Federal e governo estadual, comprometeu o andamento das etapas subsequentes à identificação

e delimitação do território. O processo ficou paralisado por longos períodos, revelando uma estrutura institucional ineficiente e uma baixa priorização política da pauta quilombola.

Diante desses elementos, conclui-se que a demora na titulação do território da Comunidade Quilombola de Sibaúma não decorre de fatores meramente formais ou procedimentais, mas de um contexto de disputas territoriais, conflitos internos, interesses econômicos excludentes e fragilidade institucional. A superação desses entraves exige uma abordagem intersetorial, que combine medidas jurídicas, políticas públicas de fortalecimento comunitário e ações de enfrentamento às pressões externas, reafirmando o direito à terra como fundamento de justiça histórica e reparação às comunidades quilombolas no Brasil.

5.1.9 Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Sítio Pavilhão- Município de Bom Jesus – RN

Com base na análise do processo administrativo SEI nº 54330.000221/2010-55, é possível traçar um perfil detalhado da Comunidade Quilombola de Sítio Pavilhão, localizada no município de Bom Jesus, no estado do Rio Grande do Norte. A certificação da comunidade como remanescente de quilombo foi concedida pela Fundação Cultural Palmares em 13 de dezembro de 2006, por meio do processo nº 01420.002315/2006-15, com registro no Livro de Cadastro Geral nº 08, Registro nº 795, folha 07. Tal reconhecimento constituiu o marco jurídico inicial do processo de regularização fundiária da comunidade.

O processo administrativo de titulação foi formalmente instaurado no INCRA em 2010. O início oficial dos estudos técnicos destinados à elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) foi autorizado pela Ordem de Serviço nº 01/2012/INCRA/SR-19/G, assinada em 27 de fevereiro de 2012, possibilitando o início das atividades de campo, conduzidas pela empresa Terra Consultoria.

Os estudos antropológicos tiveram início com reunião de apresentação realizada em 28 de fevereiro de 2012, contando com a participação da equipe do INCRA, representantes da empresa contratada e membros da comunidade. O relatório antropológico foi elaborado pela antropóloga Maíra Samara de Lima Freire (UFRN), com apoio de equipe multidisciplinar, incluindo geógrafos e técnicos em agrimensura. O documento final, intitulado Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica, Ambiental e Sociocultural da Comunidade Quilombola de Sítio Pavilhão, foi concluído em maio de 2013.

A área territorial identificada no RTID para a comunidade corresponde a 52,1668 hectares, localizada no imóvel rural denominado Fazenda Vitória, anteriormente registrado sob

matrícula nº 515 do Cartório de Registro de Imóveis de Bom Jesus/RN. Durante o processo de construção do RTID, a comunidade deliberou pela exclusão de um pequeno lote de 1,918 hectares, de propriedade de um não-quilombola (José Laureano da Silva), o que foi aprovado em assembleia realizada em 15 de abril de 2014.

O processo foi objeto de contestação administrativa por parte de um particular, que apresentou argumentos contrários à proposta de delimitação territorial constante no RTID. A impugnação concentrou-se em quatro eixos principais: (1) a alegação de que parte dos beneficiários não residiria na área identificada como território quilombola; (2) a suposta desnecessidade da extensão de terra proposta para desapropriação; (3) a crítica ao uso da terra, considerado improdutivo pelo contestante; e (4) o questionamento sobre a validade da avaliação fundiária realizada.

Tais argumentos refletem uma tentativa de desqualificar o reconhecimento territorial com base em critérios que desconsideram a especificidade dos modos de vida quilombolas, marcados por práticas agrícolas tradicionais, uso coletivo da terra e vínculos histórico-culturais com o território. As contestações foram analisadas pela equipe técnica do INCRA e pela Procuradoria Federal Especializada junto ao órgão, que concluíram pelo indeferimento da impugnação. A decisão baseou-se na legalidade e na consistência técnica do RTID, elaborado conforme os parâmetros normativos da Instrução Normativa nº 57/2009 e do Decreto nº 4.887/2003.

O processo também documenta os conflitos fundiários relacionados à posse e ao uso da terra, evidenciando o tensionamento entre a permanência da comunidade no território tradicional e a presença de imóveis privados registrados. Os dados fundiários levantados apontam para a necessidade de desapropriação de áreas privadas para viabilizar a titulação coletiva do território quilombola, conforme previsto no Decreto nº 4.887/2003 e na Instrução Normativa INCRA nº 57/2009.

Com base na documentação constante do processo administrativo nº 54330.000221/2010-55, é possível identificar diversos fatores que contribuíram para a morosidade no processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Sítio Pavilhão, localizada no município de Bom Jesus, estado do Rio Grande do Norte. A análise revela um conjunto de entraves estruturais, administrativos e fundiários que comprometeram o ritmo de tramitação e evidenciam as fragilidades institucionais na efetivação dos direitos territoriais quilombolas.

Em primeiro lugar, destaca-se o atraso na elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), instrumento fundamental para o reconhecimento oficial do

território quilombola. Embora o processo administrativo tenha sido aberto em 2010, a autorização formal para início dos estudos técnicos só foi emitida em fevereiro de 2012, por meio de ordem de serviço do INCRA. A elaboração do RTID foi executada pela empresa contratada Terra Consultoria em Engenharia e Meio Ambiente Ltda., por meio de licitação pública, abrangendo simultaneamente quatro comunidades quilombolas no estado. Essa sobreposição de demandas pode ter contribuído para o não cumprimento integral dos prazos inicialmente previstos. O relatório antropológico da comunidade de Sítio Pavilhão, por exemplo, somente foi concluído em maio de 2013, configurando um lapso temporal significativo entre a contratação e a entrega final do produto.

Outro fator relevante foi a necessidade de ajustes no perímetro territorial delimitado, conforme deliberação da própria comunidade. Em abril de 2014, por decisão unânime dos moradores presentes em assembleia, foi deliberada a exclusão de uma área de 1,918 hectares pertencente a um não-quilombola, identificado como José Laureano da Silva. Embora legítima e coerente com o princípio da autodefinição e do respeito à dinâmica interna das comunidades, essa alteração exigiu nova análise técnica e atualização cartográfica, o que repercutiu diretamente no andamento do processo administrativo.

Além disso, o levantamento fundiário da área identificada como tradicionalmente ocupada implicou na necessidade de notificações formais aos proprietários e na verificação da situação registral dos imóveis incidentes, especialmente da Fazenda Vitória, cuja extensão total de 270,46 hectares está registrada sob a matrícula nº 515 do Cartório de Registro de Imóveis de Bom Jesus/RN. O histórico de transações imobiliárias envolvendo esse imóvel, a multiplicidade de partes e a necessidade de obtenção de certidões e registros atualizados geraram complexidade adicional ao procedimento.

Por fim, a análise do processo também evidencia as limitações institucionais do INCRA no tocante à execução direta das atividades técnicas necessárias à regularização fundiária. A escassez de servidores especializados, especialmente antropólogos, foi apontada em reuniões realizadas com a comunidade e motivou a contratação de serviços terceirizados para suprir a demanda crescente de processos abertos. Essa condição revela uma estrutura organizacional fragilizada e incapaz de responder com celeridade às demandas territoriais das comunidades quilombolas, comprometendo a efetividade do Decreto nº 4.887/2003.

Em síntese, a demora na titulação do território da Comunidade Quilombola de Sítio Pavilhão não pode ser atribuída a um único fator isolado, mas resulta da confluência de limitações técnicas, ajustes territoriais, entraves fundiários e fragilidades institucionais. Tais obstáculos evidenciam a necessidade de fortalecimento da política pública de regularização

fundiária quilombola, com maior capacidade operacional do Estado e respeito aos direitos historicamente reivindicados pelas comunidades.

5.1.10 Regularização Fundiária da Comunidade Quilombola de Macambira - Município de Lagoa Nova – RN

A Comunidade Quilombola de Macambira, situada no município de Lagoa Nova, no estado do Rio Grande do Norte, foi oficialmente reconhecida como remanescente de quilombo pela Fundação Cultural Palmares em 19 de agosto de 2005, por meio do processo nº 01420.001321/2005-66. Esse reconhecimento configura o marco jurídico inaugural da luta da comunidade por regularização fundiária, nos termos do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento administrativo para titulação dos territórios quilombolas.

Em decorrência da certificação, foi instaurado o processo administrativo nº 54330.000698/2006-54 junto à Superintendência Regional do INCRA no Rio Grande do Norte, com protocolo datado de 12 de junho de 2006. A abertura do procedimento ocorreu por solicitação da Associação dos Quilombolas da Macambira, entidade representativa da comunidade, a qual reivindicou a demarcação e titulação coletiva de um território tradicional estimado em aproximadamente 300 hectares. A área pleiteada encontra-se delimitada por referências fundiárias locais, como a Fazenda Cabeço da Macambira, o Sítio São Francisco, o Sítio Buraco de Lagoa e a Fazenda Baixa Grande.

A primeira Ordem de Serviço para constituição da comissão técnica responsável pela condução dos estudos foi emitida em 12 de junho de 2006, com base no Decreto nº 4.887/2003 e na Instrução Normativa INCRA nº 20/2005. Posteriormente, em 6 de dezembro do mesmo ano, foi formalizada a inclusão do servidor Thiago Leite de Barros, antropólogo e analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário, que passou a integrar e, mais tarde, presidir a referida comissão a partir de 25 de abril de 2007.

A condução dos estudos técnicos e antropológicos foi realizada em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), por meio do Departamento de Antropologia, sob a coordenação do professor Edmundo Pereira. A metodologia adotada envolveu a realização de pesquisas genealógicas, coleta de relatos orais, reconstituição histórica do território e cadastramento das famílias, com ampla participação da comunidade local, conforme registrado em ata de reunião datada de 24 de outubro de 2006. A fase seguinte do processo de regularização fundiária consistiu no levantamento detalhado da composição das

unidades familiares residentes no território tradicional, a partir do preenchimento de formulários do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), no âmbito do Programa Brasil Quilombola. Os dados coletados permitiram traçar um retrato socioeconômico da comunidade, evidenciando a predominância de atividades de subsistência no meio rural, com significativa dependência da agricultura familiar, da criação de pequenos animais e da coleta de recursos naturais.

A maioria das famílias residentes declarou habitar a localidade há mais de cinco anos, com inserção contínua nas práticas produtivas rurais. Observou-se que parcela expressiva dos moradores possui baixa escolaridade formal, com predominância do ensino fundamental incompleto e limitado acesso ao ensino médio ou superior. A renda familiar mensal média declarada é inferior a um salário mínimo, indicando elevada vulnerabilidade econômica. Além disso, as informações registradas evidenciam que grande parte das famílias vive em habitações precárias, muitas vezes sem acesso adequado a saneamento básico ou água potável.

Do ponto de vista demográfico, os formulários indicam um número relevante de crianças e adolescentes, reforçando a importância de políticas públicas voltadas à educação, saúde e proteção social. As declarações constantes nos autos também apontam para o reconhecimento coletivo da identidade quilombola, expresso tanto pela autodefinição dos entrevistados quanto por sua filiação à Associação dos Quilombolas da Macambira, organização local que desempenha papel central na mobilização comunitária.

Esse conjunto de dados subsidia a caracterização do território como espaço de reprodução social e cultural da comunidade, legitimando a continuidade do processo de titulação e servindo de base para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). Ao mesmo tempo, reforça a necessidade de atuação articulada do Estado para garantir o acesso a direitos sociais básicos e superar os históricos processos de marginalização vivenciados por comunidades quilombolas como a de Macambira.

Os formulários adicionais do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) confirmam a forte inserção territorial das famílias quilombolas em Macambira, muitas das quais declararam residir na área por mais de cinco anos e atuar predominantemente em atividades rurais. Os dados reforçam a centralidade da agricultura familiar e da criação de animais de pequeno porte como base econômica da comunidade, com baixa diversificação de fontes de renda e forte vulnerabilidade socioeconômica.

Ainda conforme os dados constantes no referido processo, a maior parte das famílias entrevistadas informou renda familiar mensal inferior a dois salários mínimos, realidade agravada pela precariedade no acesso a políticas públicas estruturantes. As informações sobre

escolaridade indicam que o ensino fundamental incompleto é o nível predominante entre os moradores, com raros casos de acesso ao ensino superior. Os registros também apontam para a presença significativa de crianças, adolescentes e idosos nos núcleos familiares, revelando um perfil etário que reforça a necessidade de implementação de políticas públicas específicas nas áreas da educação, saúde e assistência social.

Do ponto de vista da identidade coletiva, os formulários confirmam a autodefinição das famílias como pertencentes à Comunidade Quilombola de Macambira, bem como sua filiação à associação representativa local. Em conformidade com os parâmetros definidos pela Instrução Normativa nº 20/2005 do INCRA, esses dados consolidam o reconhecimento da comunidade como grupo étnico-racial com trajetória histórica própria, dotado de relações territoriais específicas e formas coletivas de reprodução social e cultural.

Essas informações são fundamentais não apenas para subsidiar a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), mas também para reforçar o caráter coletivo da posse e a função social do território tradicionalmente ocupado. A situação revelada pelos formulários evidencia que o não avanço na regularização fundiária compromete o acesso efetivo aos direitos fundamentais e contribui para a perpetuação de desigualdades estruturais historicamente impostas às comunidades quilombolas no Brasil.

A formação da comunidade deu-se, inicialmente, com o estabelecimento de núcleos familiares compostos pelos filhos de Lázaro, que herdaram partes iguais do território por ocasião do inventário e partilha de seus bens, realizado na década de 1870. O inventário revela um detalhado processo de divisão de terras, casas de taipa e casas de farinha entre 13 herdeiros diretos, com destaque para Francisco de Paula, Alexandre José, Manoel Antônio, José Francisco e Joaquim Lázaro de Araújo, além de mulheres como Anna Bernarda de Jesus, Maria Joaquina e Alexandrina Maria da Conceição.

A ocupação do território consolidou-se com a formação de subáreas que, com o tempo, passaram a ser reconhecidas socialmente como espaços próprios da comunidade: Macambira II e III, Cabeça dos Ferreira, Ludogério e Buraco de Lagoa. A autopercepção coletiva como "uma família só", articulada em torno de troncos familiares como os Severianos, Daniel, Passarinho e Felipe, reforça o caráter de pertencimento identitário e territorial, alicerçado em redes de parentesco e afinidade. A memória local, compartilhada pelos mais velhos, recorre com frequência à imagem da "terra dos Lázaros" como marco simbólico e territorial originário, ainda que o processo de desmembramento fundiário e o cercamento por grandes proprietários vizinhos ao longo do século XX tenha reduzido significativamente a extensão territorial de uso comum.

A territorialidade da Comunidade de Macambira é, portanto, historicamente construída sobre um processo de ocupação contínua, vinculado à trajetória de um ex-escravizado que logrou acessar a propriedade da terra em contexto adverso, formando um núcleo fundiário alternativo às grandes propriedades escravistas do Seridó oitocentista. A transmissão oral dos conhecimentos sobre os limites do território — frequentemente referidos como “de um cipó preto a outro” — evidencia uma lógica territorial própria, baseada em marcos naturais e relações de uso, mais do que em registros formais de propriedade. Tal perspectiva é reforçada pela diversidade de fontes mobilizadas no processo, que vão desde mapas mentais e registros genealógicos até inventários e escrituras de compra e venda de terras datadas entre 1843 e 1877.

Esses elementos, articulados ao reconhecimento da identidade quilombola pela Fundação Cultural Palmares e ao processo administrativo conduzido pelo INCRA, fundamentam a legitimidade histórica, social e jurídica do pleito territorial da Comunidade de Macambira. Ao mesmo tempo, evidenciam o papel ativo da comunidade na construção de sua história e na luta por direitos, mesmo diante das barreiras institucionais e das marcas persistentes da exclusão racial e fundiária.

Após a publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), em maio de 2010, o processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Macambira enfrentou contestações por parte de proprietários de imóveis inseridos total ou parcialmente no perímetro do território delimitado. A área total indicada no RTID foi de 2.589,1695 hectares.

Entre os impugnantes, destaca-se uma contestação apresentada por representante jurídico de uma das partes interessadas, que alegou que as terras por ela reivindicadas não teriam sido historicamente ocupadas pela comunidade e que a delimitação do território quilombola teria se baseado exclusivamente na história oral dos moradores. Argumentou ainda que o critério da autoatribuição da identidade quilombola seria insuficiente para configurar os direitos territoriais previstos no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A contestação foi apresentada dentro do prazo legal de 90 dias e protocolada junto à Superintendência Regional do INCRA/RN.

Em resposta, a equipe técnica da Divisão de Regularização Fundiária do INCRA produziu um parecer técnico fundamentado, no qual refutou os argumentos apresentados com base em referências antropológicas, sociológicas e jurídicas. O parecer destacou que o conceito contemporâneo de quilombo, consagrado no Decreto nº 4.887/2003, não se restringe à ideia de comunidades formadas por escravizados fugidos, mas compreende grupos étnico-raciais com trajetória histórica própria e resistência à opressão, conforme reconhecido pela Convenção 169 da OIT. A defesa técnica também reiterou a validade da história oral como fonte legítima na

construção do RTID, em consonância com os parâmetros adotados pelo Estado brasileiro na política de titulação de territórios quilombolas.

Além disso, o parecer enfatizou que o processo de territorialização da comunidade se insere em uma dinâmica histórica mais ampla de resistência, mobilização e ocupação coletiva, sendo o reconhecimento estatal decorrente de uma interpretação constitucional orientada pela justiça social e pelo pluralismo jurídico. Dessa forma, o INCRA manteve a validade do RTID e prosseguiu com a tramitação do processo administrativo, reconhecendo a legitimidade da reivindicação territorial da Comunidade de Macambira.

O parecer técnico também desconstruiu a noção equivocada de que o Rio Grande do Norte não teria histórico de escravidão ou resistência negra, ressaltando que a invisibilização de trajetórias afrodescendentes foi parte constitutiva do racismo estrutural no Brasil. Ademais, argumentou que a delimitação do território tradicional da Comunidade Quilombola de Macambira não se baseou apenas em relatos orais, mas também em inventários do século XIX, registros cartoriais, mapas, genealogias e levantamento de uso atual da terra.

Por fim, a informação técnica do INCRA enfatizou que a desapropriação das áreas identificadas no RTID não está condicionada ao critério de produtividade agrária, mas sim à garantia dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, conforme interpretação sistemática da Constituição Federal, em especial dos artigos 68 do ADCT, 215 e 216. A regularização do território de Macambira, portanto, configura-se como um processo de reparação histórica e de afirmação de direitos étnico-raciais, alinhado aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e ao reconhecimento da diversidade sociocultural que compõe a nação.

A partir de 2013, o processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Macambira passou a ser mediado por tratativas de conciliação entre a comunidade, os proprietários dos imóveis incidentes sobre o território delimitado no RTID e a empresa Gestamp Eólica Brasil S.A., arrendatária de parte das áreas em questão. A motivação para o acordo decorreu da sobreposição entre a área delimitada pelo RTID, com 2.589,169 hectares, e os empreendimentos voltados à geração de energia eólica nas Fazendas Cabeço da Macambira e Baixa Grande, ambos incidentes no território tradicional da comunidade.

No contexto da regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Macambira, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) desempenhou papel mediador diante da sobreposição entre o território tradicionalmente reivindicado pela comunidade e áreas destinadas à implantação de empreendimentos eólicos previamente contratados pelo Ministério de Minas e Energia. Com o objetivo de compatibilizar a política de reconhecimento territorial

com os interesses envolvidos nos projetos energéticos, o INCRA promoveu uma série de reuniões entre os atores sociais e institucionais, incluindo a comunidade quilombola, o Ministério Público Federal, os proprietários dos imóveis afetados e a empresa responsável pelos parques eólicos.

A proposta de redefinição do perímetro a ser titulado foi submetida à deliberação da comunidade em assembleia realizada em 20 de agosto de 2014, contando com a presença de representantes do INCRA, da empresa arrendatária e do Ministério Público Federal. Nessa ocasião, a comunidade aprovou por unanimidade a redução da área originalmente reivindicada, com a exclusão de 646,8125 hectares da Fazenda Cabeço da Macambira e 107,4416 hectares da Fazenda Baixa Grande, totalizando 754,2541 hectares, os quais seriam destinados à implantação dos Parques Eólicos Macambira I e II. A decisão foi tomada com base no entendimento de que a permanência da comunidade nas áreas remanescentes — equivalentes a 1.835,8561 hectares — deveria ser garantida de forma imediata, resguardando a segurança territorial necessária à reprodução social, econômica e cultural do grupo.

A formalização do Termo de Acordo ocorreu em 10 de novembro de 2014, consolidando os compromissos estabelecidos entre o INCRA, os proprietários das terras e a Associação Quilombola de Macambira. Posteriormente, em 24 de março de 2015, o Ministério Público Federal confirmou sua anuência à solução pactuada, reconhecendo a validade do procedimento adotado, desde que respeitados os direitos fundamentais da comunidade quilombola e os princípios da Convenção nº 169 da OIT.

A Procuradoria Federal Especializada do INCRA e a Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas manifestaram-se favoravelmente à homologação do acordo pelo Conselho Diretor da Autarquia, argumentando que o pacto respeita os princípios da consulta livre, prévia e informada, conforme previsto na Convenção nº 169 da OIT, e que a área restante é suficiente para garantir a reprodução física e cultural da comunidade. Além disso, foi destacado que as áreas excluídas não foram identificadas como portadoras de pontos de memória coletiva, o que mitigaria impactos culturais significativos.

Por fim, o acordo homologado pelo Comitê de Decisão Regional e ratificado pelo Conselho Diretor do INCRA representou uma solução institucional para o impasse fundiário, ainda que tenha implicado em concessões territoriais por parte da comunidade. Tal decisão revela as tensões entre os direitos territoriais de povos tradicionais e a expansão de grandes empreendimentos econômicos no campo, exigindo constante vigilância para que os compromissos assumidos sejam efetivamente cumpridos e a integridade da posse coletiva quilombola assegurada no tempo.

O Parecer Jurídico nº 142/2014, emitido pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA/RN no âmbito do processo administrativo nº 54330.000698/2006-54, posicionou-se favoravelmente quanto à legalidade e à viabilidade do acordo celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Associação dos Quilombolas de Macambira, o proprietário Ivanilson Araújo e a empresa Gestamp Eólica Brasil S.A. O documento reconhece a autonomia deliberativa da comunidade quilombola na definição do território a ser titulado, com fundamento na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e no Decreto nº 4.887/2003, que asseguram aos povos e comunidades tradicionais o direito à consulta livre, prévia e informada, bem como à autodefinição territorial.

O parecer jurídico reafirma o princípio segundo o qual nenhum direito é absoluto no ordenamento jurídico, desde que sua limitação não comprometa os fundamentos essenciais da dignidade humana e dos direitos coletivos, especialmente a subsistência física, social e cultural da comunidade. Nesse sentido, a Procuradoria concluiu que o acordo firmado respeita tais fundamentos e representa uma solução jurídica viável diante das circunstâncias do caso concreto. Ressalta-se, ainda, que o pacto celebrado pôs fim tanto ao litígio administrativo existente quanto à Ação Judicial nº 0800076-72.2013.4.05.8402, proposta pelo próprio INCRA contra o proprietário, cuja tramitação vinha comprometendo a consolidação da posse comunitária e dificultando a continuidade do processo de titulação coletiva.

A versão consolidada do Memorial Descritivo, elaborada pela equipe técnica do INCRA, delimita com precisão a área reconhecida como território tradicional da Comunidade Quilombola de Macambira. A nova configuração territorial, resultante do acordo conciliatório firmado entre as partes, estabelece um total de 1.835,8561 hectares, distribuídos em seis glebas (A a F), com um perímetro de 56.584,48 metros lineares. Essa área abrange trechos dos municípios de Santana do Matos, Lagoa Nova e Bodó, no estado do Rio Grande do Norte, e confronta com propriedades privadas, assentamentos rurais e outras áreas de uso coletivo. Os limites foram definidos com base em coordenadas georreferenciadas e marcos topográficos devidamente identificados.

A delimitação atual representa uma redução em relação à área originalmente indicada no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), que totalizava 2.589,169 hectares. O novo perímetro compreende 1.081,1586 hectares na Fazenda Cabeço da Macambira e 754,6975 hectares na Fazenda Baixa Grande, excluindo-se as porções destinadas à implantação dos parques eólicos Macambira I e II. Essa modificação foi justificada pela necessidade de compatibilização territorial com os projetos de geração de energia instalados na região. A homologação do acordo pelo INCRA, com o aval do Ministério Público Federal, assegurou que

a área remanescente fosse suficiente para garantir a reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelas normas nacionais e pelos instrumentos internacionais de proteção aos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

O processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Macambira, revela uma trajetória marcada por entraves estruturais, administrativos e jurídicos que contribuíram de modo significativo para a morosidade da titulação definitiva do território. Apesar de a certificação como remanescente de quilombo ter sido concedida pela Fundação Cultural Palmares em 29 de julho de 2005, e de o processo administrativo ter sido formalmente instaurado junto ao INCRA em junho de 2006, a efetivação da titulação permanece, até os dias atuais, pendente de conclusão.

Um dos principais fatores que contribuíram para a lentidão do processo foi a morosidade administrativa do próprio Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Embora os estudos de campo e a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) tenham sido iniciados em 2006, o relatório só foi publicado oficialmente em 2010, demonstrando uma inércia institucional relevante no cumprimento das etapas iniciais. Esse quadro reflete a crônica insuficiência de recursos humanos, técnicos e financeiros destinados à política de regularização fundiária quilombola, além de um modelo burocrático que frequentemente desconsidera a urgência dos direitos das populações tradicionais.

Além disso, o processo foi impactado por contestações administrativas apresentadas por particulares, que impugnaram o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) e questionaram a legitimidade do reconhecimento da identidade quilombola da comunidade. As alegações desqualificavam a validade da história oral como fonte legítima para a comprovação da ancestralidade e da ocupação tradicional, sustentando uma visão restritiva e patrimonialista da posse da terra. Embora os pareceres técnicos e jurídicos emitidos pelo INCRA tenham refutado tais argumentos com base nos princípios constitucionais e na Convenção nº 169 da OIT, a tramitação dessas impugnações representou um fator adicional de atraso no andamento do processo de regularização fundiária.

A judicialização prévia do território constitui outro elemento de complexificação. A existência da Ação de Reintegração de Posse nº 681/97, movida contra membros da comunidade antes mesmo da abertura do processo administrativo, criou um ambiente de insegurança fundiária que perdurou por anos. Tais litígios, mesmo que eventualmente arquivados ou resolvidos, contribuíram para dificultar o reconhecimento pacífico da posse coletiva e a atuação do poder público na condução das etapas seguintes da regularização.

Destaca-se ainda a sobreposição entre o território tradicionalmente ocupado pela comunidade e áreas destinadas à implantação de parques de geração de energia eólica, arrendadas à empresa Gestamp Eólica Brasil S.A. A necessidade de compatibilização territorial levou à celebração de um acordo entre a comunidade, o INCRA, os proprietários dos imóveis e a empresa envolvida. O pacto, homologado em 2014, resultou na redução da área originalmente delimitada no RTID, de 2.589,169 hectares para 1.835,8561 hectares, com exclusão das glebas onde se desenvolveriam os empreendimentos energéticos. Ainda que tenha sido celebrado com a anuência da comunidade e aval do Ministério Público Federal, esse acordo evidencia o tensionamento entre os direitos territoriais quilombolas e os interesses de expansão de grandes projetos econômicos sobre territórios tradicionais.

Outro fator relevante diz respeito à necessidade de garantir a segurança jurídica da solução pactuada, o que implicou a emissão de pareceres pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, elaboração de novas peças técnicas e atualização dos documentos cartográficos e memoriais descritivos. Embora essas medidas tenham sido essenciais para consolidar a legalidade do novo perímetro (reduzido para 1.835,8561 hectares), elas impuseram dilatação nos prazos administrativos, devido à complexidade dos trâmites internos.

Adicionalmente, observou-se a ausência de um fluxo contínuo de execução orçamentária para as etapas seguintes à delimitação, especialmente no tocante às fases de desapropriação e indenização dos proprietários das áreas incidentes. Essa limitação orçamentária afetou a capacidade do Estado em concluir a titulação em tempo razoável, revelando a dependência dos processos de regularização fundiária em relação à priorização política e à alocação de recursos públicos.

Mesmo após a delimitação consensual da área, a Comunidade Quilombola de Macambira permanece sem o título definitivo de seu território, em razão da não conclusão das etapas subsequentes de desapropriação, indenização, registro cartorial e emissão do título coletivo.

O decreto de desapropriação datado de 1º de abril de 2016 declarou de interesse social os imóveis rurais incidentes sobre o território tradicional delimitado da comunidade. No entanto, sua mera publicação não foi suficiente para assegurar o avanço concreto da regularização fundiária. A ausência de execução efetiva, especialmente no que se refere à avaliação, ao pagamento das indenizações e à transferência da titularidade dos imóveis, evidencia as limitações da ação estatal. Tal omissão revela um descompasso entre o reconhecimento formal dos direitos territoriais e sua efetiva materialização.

Esse cenário comprova que o reconhecimento jurídico-formal, embora necessário, mostra-se insuficiente diante da inércia administrativa. A garantia da segurança jurídica, da permanência no território e do pleno exercício da autonomia comunitária depende da implementação concreta das medidas previstas em lei, sob pena de se esvaziar o próprio sentido da titulação coletiva.

A análise do caso de Macambira ilustra, de forma emblemática, os múltiplos obstáculos que permeiam a política de titulação quilombola no Brasil. A conjugação de omissão estatal, litígios possessórios, conflitos fundiários, resistência de setores privados e disputas com projetos de infraestrutura evidencia a urgência de políticas públicas estruturadas, com alocação adequada de recursos e compromisso institucional com a reparação histórica de populações racializadas e marginalizadas.

5.2 Principais Dificuldades Enfrentadas pelas Comunidades com RTID

A análise dos processos administrativos das comunidades quilombolas com RTID no estado do Rio Grande do Norte revela um cenário persistente de obstáculos que comprometem a efetividade da política de regularização fundiária. Embora as comunidades tenham alcançado o reconhecimento jurídico-formal de sua identidade quilombola, a titulação coletiva de seus territórios tradicionais segue envolta em uma série de entraves institucionais, fundiários, políticos e sociais.

Em primeiro lugar, a morosidade administrativa dos processos conduzidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) constitui um dos elementos mais recorrentes nas comunidades analisadas. Tanto no caso de Macambira quanto em Pavilhão e Sibaúma, observa-se um intervalo considerável entre a certificação pela Fundação Cultural Palmares e o efetivo início dos estudos técnicos voltados à elaboração do RTID.

Essa lentidão decorre, em grande parte, da crônica escassez de recursos humanos, técnicos e financeiros no âmbito do INCRA. A insuficiência de servidores especializados, especialmente antropólogos, geógrafos e agrimensores, compromete a celeridade e a qualidade dos estudos necessários para fundamentar a delimitação territorial.

A contratação de empresas terceirizadas para a elaboração dos RTIDs, como no caso de Sítio Pavilhão, revela-se uma estratégia adotada diante da incapacidade operacional do Estado. No entanto, essa terceirização, embora permita a execução dos estudos, não resolve os gargalos estruturais do processo, especialmente no que se refere às fases posteriores à delimitação.

A descontinuidade administrativa também aparece como fator crítico. Os longos períodos de paralisação entre as etapas dos processos, sem justificativas técnicas claras, indicam uma baixa priorização política da pauta quilombola e refletem a fragilidade das instituições envolvidas na execução das políticas de regularização fundiária.

Os conflitos fundiários externos são outro aspecto que atravessa todos os casos analisados. O avanço de grandes empreendimentos econômicos, como o turismo e a energia eólica, têm impactado diretamente os territórios quilombolas, gerando disputas por terra, degradação ambiental e perda de áreas de uso tradicional.

Em Sibaúma, o turismo e a especulação imobiliária alteraram significativamente a dinâmica territorial da comunidade, resultando em cercamentos, intimidações, destruição de manguezais e impedimentos de acesso a bens naturais. A localização litorânea valorizada atraiu interesses externos que frequentemente colidem com os direitos da comunidade.

O caso de Macambira exemplifica de forma emblemática esse tensionamento. A implantação de parques eólicos sobre áreas tradicionalmente ocupadas pela comunidade exigiu a celebração de um acordo com a empresa arrendatária, o INCRA e os proprietários, resultando na redução do território originalmente delimitado.

A sobreposição entre territórios quilombolas e projetos de infraestrutura, sem a devida consulta prévia, livre e informada, fere diretamente os direitos garantidos pela Convenção nº 169 da OIT. Ainda que o acordo em Macambira tenha sido celebrado com a anuência da comunidade, ele evidencia o risco de esvaziamento progressivo da posse coletiva.

Além dos conflitos externos, os conflitos internos também se revelam decisivos no processo de titulação. Em Sibaúma, por exemplo, houve resistência significativa de parte da comunidade à afirmação da identidade quilombola, motivada por divergências políticas, clientelismo local e expectativas vinculadas à propriedade individual e à valorização imobiliária.

Tais divisões comprometem a coesão interna necessária para o avanço da luta coletiva. A fragmentação em torno de lideranças, disputas associativas e desinformação sobre o processo geram desmobilização e enfraquecem a legitimidade das reivindicações territoriais perante o Estado.

O desconhecimento sobre o significado jurídico da titulação coletiva e os direitos associados à condição quilombola é um problema comum nas comunidades analisadas. Muitos moradores, especialmente em Sibaúma e Pavilhão, demonstram insegurança ou rejeição ao processo por não compreenderem seus benefícios sociais e legais.

Essa desinformação revela a ausência de ações permanentes de educação jurídica e formação política junto às comunidades. O Estado, ao não investir em processos formativos, contribui para a reprodução da dependência e da desconfiança em relação às instituições públicas.

Os entraves fundiários também se destacam como um dos fatores mais relevantes na morosidade dos processos. A identificação de áreas privadas dentro do perímetro delimitado exige notificações, avaliações fundiárias, emissão de decretos de desapropriação e pagamento de indenizações, etapas que raramente avançam de forma coordenada e tempestiva.

No caso de Pavilhão, a contestação apresentada por um particular baseou-se em argumentos como a suposta improdutividade da terra e a alegação de que parte dos beneficiários não residiria na área. Tais posicionamentos desconsideram os modos de vida tradicionais e os vínculos históricos com o território.

As contestações administrativas, ainda que muitas vezes improcedentes, impõem atrasos significativos aos processos. Os pareceres técnicos e jurídicos exigem tempo e dedicação da equipe do INCRA, que já opera com estrutura reduzida, como evidenciado em todos os processos examinados.

No caso de Macambira, os questionamentos recaíram sobre a validade da história oral e da autoatribuição da identidade quilombola como fontes legítimas para o reconhecimento territorial. Essa perspectiva revela uma visão patrimonialista e restritiva dos direitos territoriais, incompatível com os marcos legais vigentes.

A judicialização prévia de alguns territórios também aparece como fator complicador. Em Macambira, a existência de uma ação de reintegração de posse anterior à instauração do processo administrativo criou um clima de insegurança fundiária que perdurou por anos, dificultando o avanço das etapas formais.

O histórico de exclusão racial e fundiária também se manifesta na forma como o Estado reconhece – ou posterga o reconhecimento – da história dos territórios quilombolas. A deslegitimação das memórias locais e dos saberes tradicionais, como nos casos de Sibaúma e Macambira, é uma forma sutil de racismo institucional.

Os impactos ambientais, frequentemente ignorados nas análises oficiais, também afetam diretamente a reprodução cultural e econômica das comunidades. A degradação de rios, manguezais e áreas de extrativismo compromete a sustentabilidade dos territórios e intensifica a vulnerabilidade dos moradores.

Em Macambira, o avanço dos parques eólicos implicou na supressão de áreas utilizadas para agricultura e criação de animais, obrigando a redefinição do território de forma a mitigar

os danos. Ainda que tenha sido assegurada a reprodução física e cultural da comunidade, as concessões territoriais não deixam de representar perdas.

Outro entrave importante diz respeito à ausência de continuidade orçamentária. Mesmo nos casos em que os RTIDs foram publicados e os decretos de desapropriação expedidos, como em Macambira, as etapas seguintes – indenização, registro e emissão do título – permanecem sem execução por falta de recursos.

Essa dependência da execução orçamentária revela que o direito à terra, embora garantido constitucionalmente, permanece subordinado à vontade política e à disponibilidade financeira do Estado, o que compromete seu caráter de direito fundamental.

A inexistência de um fluxo processual contínuo e de mecanismos eficazes de cobrança institucional aprofunda o abismo entre reconhecimento formal e efetividade. A titulação, nesses termos, permanece como promessa não cumprida, gerando frustração e desmobilização.

É importante destacar que todas as comunidades analisadas demonstram forte vínculo com seus territórios, expressando pertencimento, ancestralidade e redes de parentesco que atravessam gerações. Esse vínculo legitima, por si só, o direito à titulação coletiva, conforme o ordenamento jurídico nacional e internacional.

A autodefinição como quilombolas, a organização comunitária e a mobilização política foram elementos centrais para a instauração dos processos, mesmo diante de tantos obstáculos. A resistência das comunidades deve ser reconhecida como expressão de protagonismo e não como fator problemático nos trâmites.

Os processos analisados também revelam o papel central das associações quilombolas locais, que atuam como interlocutoras junto ao Estado, mobilizam os moradores e preservam as memórias coletivas. Fortalecer essas organizações é essencial para a efetivação dos direitos territoriais.

O caso de Macambira demonstra a possibilidade de soluções negociadas que respeitem os direitos coletivos e os princípios do pluralismo jurídico, desde que asseguradas a participação informada da comunidade e a garantia de sua reprodução física e cultural.

Contudo, a celebração de acordos não pode ser confundida com a abdicação de direitos. Qualquer pacto deve ter como horizonte o fortalecimento da comunidade e a reparação histórica, e não a flexibilização de garantias fundamentais em nome do “interesse público” hegemônico.

Diante desse panorama, torna-se evidente que a efetivação dos direitos quilombolas à terra exige mais do que marcos normativos. Requer uma atuação estatal proativa, intersetorial e comprometida com a justiça racial, a reparação histórica e o respeito à diversidade cultural.

Caso contrário, os direitos seguirão sendo letra morta diante da permanência das desigualdades estruturais.

5.3 Análise dos Processos Administrativos de Comunidades Quilombolas no INCRA sem RTID.

A política de regularização fundiária das comunidades quilombolas no Brasil está assentada em marcos normativos fundamentais, como o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, o Decreto nº 4.887/2003 e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esses instrumentos asseguram o direito coletivo à terra para os remanescentes de quilombo, reconhecendo sua ancestralidade, modos de vida e vínculos históricos com os territórios ocupados. No entanto, a análise de processos administrativos arquivados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) revela um hiato preocupante entre o reconhecimento jurídico desses direitos e sua efetivação prática, especialmente nos casos em que sequer foi iniciado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), etapa inicial e essencial ao processo de titulação.

Um exemplo revelador é o da Comunidade Quilombola de Bela Vista do Piató, localizada no município de Assú/RN, certificada pela Fundação Cultural Palmares em 2011. Composta por cerca de 200 famílias, a comunidade desenvolve práticas produtivas baseadas na agricultura, pesca e artesanato, às margens da Lagoa do Piató. Ainda em 2011, foi protocolado junto ao INCRA o processo de regularização fundiária (nº 54330.000943/2011-91), sem que, contudo, houvesse qualquer avanço técnico. Não foram realizados estudos antropológicos, tampouco foi elaborado o RTID, o que inviabilizou o andamento do processo. Essa paralisia institucional compromete a segurança jurídica da comunidade e revela a desconexão estrutural entre a legislação protetiva e sua aplicação concreta.

Em São Tomé/RN, a Comunidade Quilombola de Gameleira de Baixo enfrenta situação análoga. Certificada em 2009, a comunidade teve seu processo administrativo instaurado apenas em 2012 (nº 54330.000885/2012-57), o que já evidencia a morosidade da resposta estatal. Durante seis anos, nenhuma medida técnica foi realizada: o RTID não foi iniciado, não houve levantamentos fundiários, tampouco notificações ou diligências mínimas. O processo foi encerrado fisicamente em 2018 sem qualquer providência substantiva. A ausência de articulação interinstitucional e de informações básicas, como a localização georreferenciada ou

a existência de conflitos fundiários, evidencia uma estrutura administrativa incapaz de operacionalizar a política pública de titulação.

Também a Comunidade Quilombola do Geral, situada no município de Touros/RN, ilustra a persistência da omissão estatal, mesmo diante de iniciativas locais. Reconhecida como remanescente de quilombo em 2010, a comunidade protocolou o processo de regularização em 2014 (nº 54330.000431/2014-77), por meio de sua associação comunitária. Os documentos revelam forte mobilização interna e articulação com sindicatos e movimentos sociais, o que denota consciência política e reivindicatória. Apesar disso, o processo permaneceu estagnado: não houve definição do perímetro territorial, tampouco qualquer avanço técnico. A ausência de cooperação entre o INCRA e outros órgãos, como a Fundação Palmares, o MPF ou a prefeitura local, aprofunda o quadro de invisibilidade institucional, mantendo a comunidade em um limbo administrativo e reiterando a exclusão histórica.

Em Currais Novos/RN, o caso da Comunidade Quilombola Negros do Riacho reforça esse padrão de negligência institucional. Certificada em 2012, a comunidade formalizou sua demanda de regularização em 2014 (nº 54330.000682/2014-51), com respaldo de sua associação quilombola. Embora o processo conte com ofícios e documentos que comprovam o engajamento da comunidade, nenhuma etapa técnica foi realizada até seu arquivamento em 2018. Não houve elaboração de RTID, levantamento fundiário ou delimitação territorial. A completa ausência de articulação interinstitucional compromete a legitimidade do processo e esvazia o conteúdo dos dispositivos constitucionais que reconhecem os direitos quilombolas, revelando a dissonância entre o reconhecimento formal e a efetividade das políticas públicas.

O caso da Comunidade Quilombola de Picadas, situada no município de Ipanguaçu/RN, reforça a dimensão estrutural dos entraves enfrentados pelas comunidades quilombolas no Brasil. Certificada pela Fundação Cultural Palmares em 2010, a comunidade teve seu processo de regularização instaurado em 2011, sob o nº 54330.000942/2011-46. Desde então, não foram realizados estudos antropológicos, levantamentos fundiários ou qualquer diligência técnica. O processo contém apenas documentos preliminares, como a certificação da Fundação Palmares e memorandos internos do INCRA, sem informações sobre número de famílias, área reivindicada ou perfil socioeconômico da comunidade. Essa carência de dados compromete a formulação de políticas públicas adequadas e revela o descompromisso institucional com a efetivação do direito ao território, mantendo a comunidade em estado de invisibilidade administrativa.

A Comunidade Quilombola de Sítio Arrojado, no município de Portalegre/RN, ilustra mais uma expressão concreta dessa disfuncionalidade institucional. Embora certificada pela

Fundação Cultural Palmares desde 2007, apenas em 2011 foi instaurado o processo de regularização fundiária (nº 54330.000947/2011-79), por iniciativa da Superintendência Regional do INCRA. Um levantamento preliminar apontava para a presença de cerca de 41 famílias em uma área estimada de 20 hectares, mas nenhuma etapa técnica foi efetivada. O processo foi encerrado fisicamente em 2018, contendo apenas dez páginas. A ausência de articulação com outras esferas públicas e o receio da comunidade frente a ameaças externas minaram sua capacidade de mobilização e reivindicação. Esse cenário expressa não apenas a negligência estatal, mas também a vulnerabilidade de comunidades que, mesmo reconhecidas, permanecem desprotegidas.

A situação da Comunidade Quilombola de Sítio Sobrado, também localizada em Portalegre/RN, segue o mesmo padrão de paralisia identificado em outras localidades. Embora tenha sido oficialmente reconhecida pela Fundação Cultural Palmares em 2007, seu processo de regularização fundiária (nº 54331.000946/2011-24) foi instaurado apenas em 2011, sem qualquer avanço técnico relevante. A única ação registrada nos autos é a inclusão de uma ficha cadastral individual em 2017, indicando o início de um levantamento social que não chegou a contemplar toda a comunidade. Com apenas nove páginas físicas e nenhuma definição de perímetro territorial, o processo foi encerrado em 2018. Essa lentidão emblemática revela um modelo burocrático que reconhece formalmente os direitos quilombolas, mas carece dos mecanismos institucionais necessários para garanti-los, mantendo as comunidades em estado de invisibilidade estatal e insegurança fundiária.

O caso da Comunidade de Moita Verde, situada em Parnamirim/RN, reforça esse diagnóstico de inoperância administrativa. Apesar da certificação datar de 2006, o processo de regularização (nº 54330.000945/2011-80) só foi aberto cinco anos depois e permaneceu em estágio embrionário até seu encerramento. Não houve elaboração de RTID, nem produção de estudos técnicos ou delimitação da área reivindicada. O processo contém apenas uma ficha cadastral familiar e não apresenta informações sobre o número de famílias ou a extensão do território tradicionalmente ocupado. O encerramento do processo com apenas cinco páginas revela que a negligência estatal atinge também comunidades urbanas ou periurbanas inseridas em regiões metropolitanas, como é o caso de Moita Verde, demonstrando a abrangência do descaso na execução da política quilombola.

A Comunidade de Sítio Lajes, igualmente localizada em Portalegre/RN, expressa a continuidade dessa lógica de omissão institucional. Certificada em 2007, a comunidade teve o processo de regularização fundiária (nº 54330.000948/2011-13) instaurado apenas em 2011, mas sem qualquer avanço efetivo. Não há registros de elaboração de RTID, tampouco de

vistorias técnicas, estudos fundiários ou antropológicos. Migrado para o meio digital, o processo possui apenas seis páginas, sem qualquer dado sobre a ocupação territorial, número de famílias ou principais demandas comunitárias. Esse estado de inércia compromete diretamente a dignidade dos moradores, frustrando expectativas de reparação e perpetuando o ciclo de exclusão territorial.

No caso da Comunidade Quilombola de Sítio Pega, também situada em Portalegre/RN, o cenário não é diferente. A certificação emitida em 2007 foi seguida da abertura do processo nº 54330.000944/2011-35, que, até 2018, não apresentou nenhuma ação concreta. O processo contém 16 páginas e carece de qualquer estudo técnico, delimitação territorial ou mobilização institucional. Não há registros de documentos associativos, como estatutos ou atas de reunião, nem informações sobre a ocupação fundiária, número de famílias ou atividades produtivas. A ausência total de informações consolida um quadro de marginalização institucional profunda, em que o Estado se omite por completo diante da obrigação constitucional de garantir os direitos territoriais quilombolas.

A análise dos dez processos administrativos de comunidades quilombolas certificadas no estado do Rio Grande do Norte que ainda não possuem RTID elaborado permite constatar, de forma contundente, os limites estruturais, políticos e administrativos da política de regularização fundiária quilombola no Brasil. Em todos os casos, observa-se um padrão de estagnação procedimental, marcado pela ausência de ações técnicas fundamentais — como a elaboração do RTID, a realização de estudos antropológicos, levantamentos cartográficos e definição do perímetro territorial — e por uma estrutura institucional incapaz de responder minimamente às exigências legais que regem a titulação dos territórios quilombolas.

Um aspecto particularmente preocupante identificado na análise documental é a existência de informações decisivas sobre determinadas comunidades registradas apenas em processos administrativos de outras localidades. No caso do processo da Comunidade Comum, por exemplo, consta um relatório de viagem em que um servidor do INCRA relata que as comunidades de Lajes, Sobrado, Pega, Arrojado e Comum manifestaram desinteresse na titulação de suas terras. O motivo alegado seria a inexistência de conflitos territoriais e a rejeição à ideia de coletivização fundiária. Contudo, tais informações não constam nos autos dos respectivos processos das comunidades mencionadas, o que compromete a transparência administrativa e a coerência documental, dificultando o acompanhamento das decisões e o exercício do controle social.

De acordo com os registros constantes no processo SEI nº 54000.008341/2019-71, os técnicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) realizaram visitas

às comunidades com o intuito de iniciar os procedimentos necessários para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). Contudo, em reuniões realizadas com os moradores e representantes comunitários, foi registrada de forma clara a decisão coletiva de não dar continuidade à titulação. Essa decisão, devidamente formalizada e registrada nos autos, levou o INCRA a suspender o andamento do processo, respeitando a manifestação das comunidades enquanto sujeitos coletivos de direito.

A recusa em titular as terras, embora legalmente legítima, suscita debates sobre os motivos que levam uma comunidade reconhecida como remanescente de quilombo a renunciar a um direito constitucionalmente assegurado. Entre as possíveis causas, pode-se inferir a ausência de conflitos fundiários imediatos, a posse mansa e pacífica das terras, a falta de informações claras sobre os benefícios da titulação, ou mesmo desconfianças em relação ao papel do Estado e aos efeitos práticos do processo. Tais fatores evidenciam a necessidade de políticas públicas que transcendam o reconhecimento formal do direito, atuando também na formação política, no fortalecimento institucional das comunidades e na escuta sensível às suas demandas reais.

Esse caso específico evidencia um desafio fundamental da política de titulação quilombola: o direito à terra, embora garantido pela Constituição de 1988 (art. 68 do ADCT), não pode ser imposto de maneira verticalizada. A titulação é, antes de tudo, uma construção social e política que exige adesão comunitária, consenso interno e uma relação de confiança entre o Estado e os sujeitos coletivos. Quando esses elementos não estão presentes, o procedimento jurídico-administrativo perde sentido e legitimidade.

Além disso, a decisão das comunidades de Lajes, Sobrado, Pega, Arrojado e Comum reforça a centralidade do princípio da autodeterminação dos povos tradicionais, consagrado na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O respeito à vontade dessas comunidades, mesmo quando contrária à lógica institucional da regularização fundiária, revela a complexidade do processo e a necessidade de que a atuação estatal se baseie em práticas dialógicas, construídas em conjunto com os sujeitos coletivos, e não em procedimentos meramente burocráticos ou impositivos.

Nessa perspectiva, a recusa das comunidades em dar continuidade à titulação não deve ser interpretada como um fracasso da política pública, mas sim como a afirmação de um direito: o direito de não titular, quando essa for uma escolha autônoma, refletida e legitimada coletivamente. Esse direito, por vezes invisibilizado nos marcos jurídicos tradicionais, deve ser reconhecido como parte integrante da luta quilombola por dignidade, liberdade e reconhecimento efetivo de seus modos próprios de existência.

Por outro lado, a persistente ausência de estrutura administrativa, a escassez de recursos humanos e financeiros no INCRA, a fragilidade da articulação interinstitucional e a omissão do Estado em assegurar mecanismos de continuidade e prioridade na condução dos processos de regularização configuram uma violação sistemática dos direitos territoriais quilombolas. Ainda que formalmente reconhecidas como remanescentes de quilombo, essas comunidades permanecem invisíveis no cotidiano das práticas institucionais, o que evidencia o caráter figurativo do reconhecimento jurídico quando desacompanhado de ações concretas.

Ademais, a morosidade institucional compromete não apenas o acesso à terra, mas também o direito à memória, à ancestralidade, à reprodução cultural e à dignidade dos povos quilombolas. Ao negligenciar sua função pública, o Estado brasileiro perpetua uma lógica de exclusão histórica que converte direitos fundamentais em promessas não cumpridas, reforçando o abismo entre o texto constitucional e a realidade vivida por essas comunidades.

Diante desse cenário, torna-se urgente repensar os fundamentos da política de titulação quilombola, à luz de uma abordagem interseccional, participativa e plural. É necessário articular o saber técnico ao conhecimento tradicional, garantir a presença ativa das comunidades em todas as fases do processo decisório e assegurar que os direitos coletivos constitucionalmente assegurados sejam efetivamente implementados. Superar a condição atual exige mais do que ajustes normativos: requer vontade política, responsabilização institucional e um compromisso ético com a justiça histórica e reparatória.

5.4 Caminhos para a Efetivação dos Direitos Quilombolas no Estado

A persistente inefetividade dos direitos quilombolas, evidenciada ao longo dos casos analisados, não pode ser compreendida apenas como resultado de falhas técnicas ou administrativas. Trata-se de uma crise estrutural do próprio modelo de Estado brasileiro, cuja atuação seletiva e fragmentada tem reproduzido desigualdades históricas em vez de saná-las. Diante disso, discutir os caminhos para a efetivação desses direitos exige uma reflexão profunda sobre as transformações necessárias nas esferas jurídica, institucional, política e cultural do Estado.

O primeiro passo para a construção de uma política efetiva de direitos quilombolas passa pelo reconhecimento do protagonismo das comunidades em todo o processo de regularização fundiária. A autodeterminação, prevista na Convenção nº 169 da OIT, precisa ser incorporada como eixo central das políticas públicas, garantindo que os sujeitos quilombolas não sejam apenas destinatários, mas formuladores e fiscalizadores das ações estatais. O respeito à

autoidentificação e à consulta prévia, livre e informada deve ser assegurado como condição fundamental para qualquer intervenção estatal nos territórios.

A efetivação dos direitos quilombolas também demanda a reconstrução das formas institucionais de gestão da política de titulação. A fragmentação administrativa, a ausência de um órgão central forte e a sobreposição de competências entre diferentes instâncias do Estado configuram entraves que perpetuam a morosidade e a insegurança jurídica. Nesse sentido, propõe-se a criação de uma instância interministerial com autonomia orçamentária e capacidade técnica, responsável por coordenar e monitorar a implementação dos direitos quilombolas de forma articulada e permanente.

Além disso, é necessário garantir financiamento público estável e contínuo para as etapas do processo de regularização fundiária, desde a elaboração dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID) até a efetivação da desintrusão e da titulação. A oscilação orçamentária do INCRA, identificada em diversos estudos de caso, revela não apenas negligência, mas a ausência de um compromisso político efetivo com a política quilombola. A alocação de recursos precisa ser tratada como prioridade de Estado e não como mera variável de governo.

A transformação da atuação estatal requer também a requalificação dos seus agentes. É imperativo investir na formação continuada de servidores públicos com enfoque intercultural, antirracista e voltado para os direitos humanos. A reprodução de práticas discriminatórias e tecnocráticas, muitas vezes naturalizadas na burocracia estatal, impede o diálogo com os saberes tradicionais e deslegitima as formas de organização e resistência quilombolas. Uma função pública voltada à justiça territorial deve ser orientada pela escuta ativa, pelo diálogo horizontal e pela responsabilização ética diante das desigualdades raciais.

Outro aspecto central na efetivação dos direitos quilombolas diz respeito à ampliação do conceito de reparação. A titulação da terra, embora fundamental, não é suficiente para assegurar justiça social. É preciso incorporar políticas de fomento à produção agrícola sustentável, acesso à educação e saúde de qualidade, valorização da memória e das culturas negras, infraestrutura e saneamento básico. Essa perspectiva ampla de reparação está em consonância com a noção de justiça redistributiva e de reconhecimento proposta por Nancy Fraser, articulando direitos territoriais com condições materiais de existência digna.

A construção de políticas públicas específicas e integradas para os territórios quilombolas deve partir do reconhecimento de suas singularidades socioculturais. Isso implica romper com o modelo homogêneo e universalista de políticas sociais e investir em arranjos institucionais que respeitem a diversidade dos modos de vida quilombolas. Programas como o

Brasil Quilombola, quando adequadamente implementados, revelam-se ferramentas importantes nesse processo, pois articulam ações em áreas como saúde, educação, infraestrutura e acesso à terra. No entanto, tais programas ainda carecem de estabilidade, fortalecimento institucional e, sobretudo, continuidade entre diferentes gestões governamentais, uma vez que sua interrupção compromete conquistas acumuladas e agrava a vulnerabilidade das comunidades.

Do ponto de vista jurídico, é necessário enfrentar o desafio da morosidade e da excessiva judicialização dos processos de titulação das terras quilombolas. Embora o sistema judiciário, em muitos casos, tenha representado um obstáculo à efetivação dos direitos — ao privilegiar demandas possessórias de terceiros ou suspender os processos com base em contestações infundadas —, é preciso reconhecer que o Poder Judiciário também tem sido acionado como instrumento de pressão para a efetivação da titulação, especialmente por meio da atuação do Ministério Público Federal. Em diversas ações civis públicas, o MPF tem requerido judicialmente que o INCRA cumpra sua obrigação constitucional de titular os territórios quilombolas.

Nesse contexto ambivalente, a superação do impasse jurídico requer uma atuação mais incisiva da Advocacia-Geral da União e da Defensoria Pública da União em defesa das comunidades quilombolas, além da capacitação permanente do Judiciário quanto aos marcos legais e internacionais que fundamentam os direitos territoriais quilombolas. Da mesma forma, é indispensável assegurar às comunidades o acesso à orientação jurídica contínua, independente e culturalmente qualificada. A presença de assessoria jurídica popular, comprometida com os princípios da autodeterminação e da justiça social, é essencial para que as decisões comunitárias sejam tomadas com pleno conhecimento de seus direitos, riscos e alternativas, evitando que assimetrias institucionais conduzam a escolhas desinformadas ou induzidas.

Paralelamente, é fundamental consolidar instâncias de controle social que garantam a participação ativa das comunidades quilombolas na fiscalização da política pública. A criação de conselhos territoriais, fóruns estaduais e comissões interinstitucionais com representação quilombola fortalece os mecanismos de acompanhamento e permite que os sujeitos coletivos influenciem diretamente as decisões que lhes dizem respeito. A democracia participativa, nesse contexto, não pode ser um adorno institucional, mas um instrumento real de poder.

Outro caminho importante consiste na ampliação do uso de instrumentos jurídicos internacionais no campo da proteção quilombola. A Convenção 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o sistema interamericano de direitos humanos oferecem parâmetros e jurisprudências que podem reforçar a defesa dos territórios

quilombolas frente à omissão do Estado brasileiro. A internacionalização das demandas, quando realizada em articulação com os movimentos sociais, pode exercer pressão e ampliar a visibilidade das violações.

Por fim, a efetivação dos direitos quilombolas exige uma reconfiguração ética do papel do Estado, entendida como a necessidade de transformar profundamente sua postura diante das populações historicamente oprimidas. Isso implica reconhecer e enfrentar a herança de séculos de escravidão, expropriação e marginalização da população negra, assumindo um compromisso ativo com a reparação histórica e com a justiça social. O Estado não pode se limitar a reconhecer formalmente os direitos quilombolas; deve agir concretamente para promover a redistribuição de terras, o reconhecimento das especificidades culturais e a garantia da autonomia dessas comunidades como sujeitos plenos de direitos. Essa transformação só será possível se o direito for compreendido não como um instrumento de dominação ou neutralidade técnica, mas como um campo de disputa, escuta e reconstrução social comprometida com a dignidade e a emancipação.

Assim, os caminhos para a efetivação dos direitos quilombolas não se reduzem a medidas pontuais ou correções administrativas. Trata-se de um processo político profundo, que desafia as estruturas racistas, coloniais e autoritárias do Estado brasileiro. Efetivar os direitos quilombolas é, portanto, reafirmar o compromisso com uma democracia plural, com a justiça racial e com a dignidade dos povos que resistem há séculos na construção de um Brasil verdadeiramente inclusivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese teve como objetivo central realizar uma análise crítica dos processos de regularização fundiária das comunidades quilombolas no estado do Rio Grande do Norte, à luz da Teoria Crítica dos Direitos Humanos. Partiu-se do reconhecimento de que, embora constitucionalmente garantida, a titulação dos territórios quilombolas enfrenta entraves históricos, institucionais e simbólicos que inviabilizam sua efetivação. Trata-se de um processo permeado por omissões estatais, disputas territoriais, racismo estrutural e práticas burocráticas que reiteram a negação histórica dos direitos dos povos negros no Brasil.

A adoção da Teoria Crítica como referencial teórico não se deu apenas por seu potencial analítico, mas por sua capacidade de articular denúncia e possibilidade. A crítica à universalidade abstrata, à racionalidade instrumental do Estado e à suposta neutralidade das instituições revelou-se fundamental para compreender os mecanismos que reproduzem a exclusão e a morosidade nos processos de titulação. Essa perspectiva teórica permitiu desvelar os dispositivos de poder que, sob o manto da legalidade, operam seletivamente no reconhecimento dos direitos quilombolas.

O estudo contemplou vinte processos administrativos, abrangendo diferentes estágios de tramitação, o que possibilitou uma análise empírica minuciosa das práticas institucionais e da atuação do Estado frente às reivindicações territoriais das comunidades. A abordagem qualitativa e documental adotada buscou integrar as dimensões jurídica, política, histórica e simbólica da luta quilombola, reconhecendo a complexidade e a transversalidade do conflito fundiário.

Como chave interpretativa, a tese propôs a categoria de “direito figurativo”, que expressa a contradição entre o reconhecimento formal dos direitos e sua não realização no plano concreto. O conceito permitiu demonstrar como os direitos quilombolas, ainda que assegurados na Constituição Federal de 1988 e em normas infraconstitucionais, permanecem suspensos no plano da promessa, sendo esvaziados de materialidade no cotidiano das comunidades. Tal distanciamento revela a persistência de uma cidadania subalternizada e seletiva, incompatível com os princípios de justiça social e reparação histórica.

Ao longo da pesquisa, buscou-se evidenciar que a luta quilombola transcende a questão fundiária. Ela representa uma luta por memória, identidade, reconhecimento e dignidade, articulando o passado ancestral à resistência presente. A reexistência das comunidades quilombolas, expressa na continuidade de seus modos de vida, desafia as lógicas coloniais e

racistas ainda operantes no tecido social e institucional brasileiro. Nesse sentido, a regularização fundiária não pode ser reduzida a um ato técnico-administrativo, mas deve ser compreendida como uma dimensão central da justiça racial e territorial.

A inserção da Teoria Crítica dos Direitos Humanos na análise dos processos de regularização permitiu desconstruir o discurso jurídico tradicional, frequentemente marcado por uma normatividade abstrata e desvinculada das realidades concretas. Em oposição a essa abordagem, adotou-se uma leitura situada e contra-hegemônica, centrada na experiência histórica das comunidades quilombolas como sujeitos políticos e epistêmicos. Essa virada metodológica permitiu evidenciar os limites da racionalidade jurídico-burocrática e destacar a centralidade da luta coletiva na efetivação dos direitos.

Autores como Joaquín Herrera Flores, Boaventura de Sousa Santos, Hélio Gallardo, David Sánchez Rubio e Nancy Fraser forneceram instrumentos teóricos fundamentais para a compreensão crítica dos direitos humanos como campos de disputa e construção social. Suas contribuições foram decisivas para a análise das formas de exclusão que se reproduzem no interior do próprio discurso dos direitos, possibilitando uma reflexão mais profunda sobre a seletividade e a fragmentação do reconhecimento estatal.

A crítica à racionalidade tecnocrática e ao papel disciplinador da burocracia, formulada a partir de Michel Foucault e Nancy Fraser, mostrou-se indispensável para compreender como as políticas de regularização quilombola, ao invés de promover reparação histórica, têm operado como instrumentos de controle, contenção e invisibilização. A excessiva normatização dos procedimentos, aliada à lentidão das respostas institucionais, converte o direito à terra em um longo e penoso processo de espera, marcado por frustrações, inseguranças e violações contínuas.

Nesse contexto, o cruzamento entre teoria e empiria constituiu um dos eixos estruturantes da metodologia adotada. Ao articular os referenciais da Teoria Crítica dos Direitos Humanos com a análise concreta dos processos administrativos, foi possível construir uma leitura densa e situada da atuação estatal. Longe de um exercício puramente interpretativo, essa opção metodológica visou desvelar as formas pelas quais a estrutura institucional opera seletivamente, produzindo exclusões sistemáticas que atravessam o reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas.

A análise dos vinte processos administrativos permitiu identificar padrões recorrentes de omissão, morosidade e fragmentação institucional. Mesmo nos casos em que houve certificação pela Fundação Cultural Palmares, o reconhecimento não se traduziu automaticamente em avanços concretos nos procedimentos de titulação. A existência do RTID,

embora necessária, mostrou-se insuficiente para garantir a continuidade dos processos, frequentemente interrompidos por ausência de recursos, disputas internas nos órgãos responsáveis ou descontinuidade administrativa.

De maneira ainda mais grave, nas comunidades que sequer alcançaram a etapa de elaboração do RTID, observou-se uma sensação generalizada de invisibilidade e abandono. O tempo prolongado de espera, muitas vezes superior a uma década, reforça a percepção de que os direitos reconhecidos constitucionalmente são sistematicamente desrespeitados, criando um hiato entre norma e realidade. Trata-se, portanto, de uma cidadania condicionada, cuja efetividade depende da capacidade de resistência e pressão política das próprias comunidades.

Ao assumir o direito como prática social e política, e não apenas como norma positivada, a tese procurou deslocar o foco analítico para as arenas onde os direitos são reivindicados, disputados e reinterpretados. Essa concepção permitiu evidenciar que os entraves enfrentados pelas comunidades quilombolas não decorrem apenas de ineficiências técnicas ou limitações orçamentárias, mas de escolhas políticas que revelam uma estrutura de poder marcada por desigualdades raciais, históricas e territoriais.

A leitura crítica dos processos administrativos permitiu mapear diversas estratégias institucionais de adiamento e deslegitimação das demandas quilombolas. Relatórios suspensos, contestações não analisadas, ausência de resposta às manifestações das comunidades e paralisação por tempo indeterminado foram algumas das práticas identificadas. Tais estratégias funcionam como dispositivos de controle que inviabilizam o direito à terra sem negá-lo abertamente, mantendo sua existência em um plano retórico e simbólico.

Além da morosidade institucional, identificou-se a ausência de ações efetivas de desintrusão, mesmo após o reconhecimento dos territórios. A falta de medidas protetivas expõe as comunidades a ameaças, invasões e violências, agravando a insegurança fundiária. A fragilidade da atuação estatal nessa dimensão revela a incompletude da política de titulação e compromete o próprio sentido de reparação histórica que deveria orientar tais políticas.

A descontinuidade administrativa, intensificada por mudanças de governo, cortes orçamentários e desmonte das estruturas de garantia de direitos, agravou ainda mais o cenário de paralisia institucional. A inexistência de uma política pública robusta, estável e comprometida com os direitos quilombolas evidencia a ausência de vontade política em efetivar uma justiça racial e territorial substantiva. Em diversos casos, constatou-se a ausência de interlocução efetiva com as comunidades, contrariando os princípios da Convenção 169 da OIT, que exige a consulta livre, prévia e informada. Isso evidencia um desrespeito sistemático à autonomia dos povos tradicionais.

O tratamento dos processos analisados revelou um padrão sistemático de negligência institucional que não pode ser atribuído unicamente a falhas técnicas ou limitações operacionais. Trata-se de um reflexo de uma lógica estrutural de exclusão racial e social que atravessa as práticas administrativas e os modos de gestão do Estado. Essa lógica, longe de ser pontual ou acidental, expressa a continuidade de um projeto político que historicamente nega a cidadania plena às populações negras e quilombolas, relegando seus direitos à condição de promessas não cumpridas.

Em síntese, os dados empíricos reunidos ao longo da pesquisa confirmam que o direito à terra, embora consagrado na Constituição Federal e em tratados internacionais, permanece em estado de suspensão para a maioria das comunidades quilombolas do Rio Grande do Norte. Trata-se de um direito figurativo, cuja existência se restringe ao plano normativo, sem a correspondente realização no plano material. Essa constatação reforça a tese central do trabalho: a efetivação dos direitos quilombolas exige mais do que reconhecimento legal — ela demanda transformação institucional, vontade política e ruptura com as estruturas de colonialidade.

O diagnóstico elaborado nesta pesquisa indica que a crise da função pública da União em relação às comunidades quilombolas não pode ser interpretada como um fenômeno conjuntural ou resultado de descontinuidade administrativa. Ao contrário, trata-se de uma disfunção estrutural que compromete a própria legitimidade do Estado enquanto garantidor de direitos. O esvaziamento da atuação pública, a ausência de políticas contínuas e os mecanismos inoperantes de responsabilização revelam um Estado que, ao invés de proteger, atua como reprodutor das desigualdades e das assimetrias de poder herdadas do passado colonial e escravocrata.

Nesse cenário, o conceito de “direito figurativo”, desenvolvido ao longo desta tese, cumpre uma função analítica estratégica: explicita a contradição entre o reconhecimento jurídico dos direitos e sua negação prática, ao mesmo tempo em que aponta para a urgência de ressignificar o papel das instituições públicas. É preciso deslocar o direito de sua condição abstrata e performática para uma práxis comprometida com a transformação social e com o protagonismo dos sujeitos historicamente marginalizados.

A pesquisa confirma a hipótese de que os direitos humanos, quando descolados da prática social e da luta coletiva, tendem a ser apropriados pelas estruturas hegemônicas como instrumentos de contenção e manutenção da ordem. Nessa lógica, a linguagem dos direitos é neutralizada, domesticada e desvinculada de sua potência emancipatória. Por isso, é imprescindível reconstruir o direito a partir da escuta, da memória e da ação política dos sujeitos

populares, como propõem os autores da teoria crítica latino-americana, que concebem os direitos como processo e como disputa.

A luta quilombola demonstra que o direito não pode ser compreendido apenas como um dispositivo de dominação legal, mas como expressão viva de processos históricos de resistência e de produção coletiva de sentidos. As comunidades, ao reivindicarem a titulação de seus territórios, não estão apenas demandando um documento, mas afirmando um projeto de mundo baseado na solidariedade, na ancestralidade e na justiça social. Essa luta materializa o direito como práxis transformadora, inserida nas experiências concretas dos povos oprimidos.

A justiça territorial, nesse contexto, não se reduz à regularização fundiária, mas envolve o reconhecimento e a proteção de todas as dimensões da vida comunitária: o acesso à terra, a valorização dos saberes ancestrais, a proteção ambiental, a liberdade religiosa, a preservação cultural e a autonomia política. A titulação deve ser compreendida como um instrumento dentro de um projeto mais amplo de justiça racial, social e ambiental.

Diante desse quadro, impõe-se a necessidade de uma profunda reformulação na estrutura de gestão dos direitos quilombolas no Brasil. Isso requer o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis, com orçamento específico, concursos públicos, capacitação técnica e descentralização das competências. Sem esse investimento estrutural, a política de titulação seguirá sendo atravessada por omissões e paralisações, aprofundando a condição de insegurança e violação de direitos.

Ao lado disso, é fundamental a implementação de mecanismos de participação efetiva das comunidades nos processos decisórios. O respeito à autodeterminação dos povos quilombolas e o reconhecimento de seus saberes devem orientar qualquer iniciativa estatal. A escuta ativa, o diálogo intercultural e o protagonismo comunitário são elementos indispensáveis para a construção de políticas públicas antirracistas e reparatórias.

As universidades, os movimentos sociais e as entidades da sociedade civil também desempenham um papel essencial nesse processo. Sua atuação na produção de conhecimento crítico, na denúncia das violações e na incidência política é parte do esforço coletivo por justiça e equidade. A articulação entre ciência comprometida e ação transformadora pode contribuir significativamente para a construção de uma agenda pública antirracista e descolonial.

A descolonização do direito constitui, nesse horizonte, uma tarefa inadiável. Isso implica romper com os paradigmas da propriedade privada como princípio absoluto, questionar os padrões eurocêntricos de gestão fundiária e reconhecer o território como espaço de vida, de história e de pertencimento. A superação do colonialismo jurídico exige uma nova

epistemologia dos direitos, fundada na pluralidade de experiências e na centralidade das vozes silenciadas.

A reconstrução do pacto constitucional brasileiro passa, necessariamente, pelo reconhecimento dos povos quilombolas como sujeitos de direitos e de saberes. Isso significa romper com a lógica assistencialista e promover uma virada política e jurídica que os reconheça como protagonistas da vida pública, não como destinatários passivos de políticas estatais.

A justiça para os povos quilombolas não se esgota na titulação de suas terras, mas envolve políticas afirmativas, proteção efetiva contra ameaças externas e valorização de sua cultura, história e espiritualidade. É preciso enfrentar os interesses econômicos que violam os territórios tradicionais, por meio de políticas de fiscalização, responsabilização e defesa efetiva dos direitos coletivos.

A regularização fundiária das comunidades quilombolas deve ser tratada como parte de um projeto estrutural de justiça social e não como exceção administrativa. Sua implementação precisa estar vinculada a uma concepção de direitos humanos enraizada na equidade, na diversidade e no compromisso ético com os povos historicamente oprimidos.

Esta tese, ao propor uma leitura crítica e engajada dos direitos quilombolas, pretende contribuir para a construção de um novo paradigma de direitos humanos, centrado na vida concreta, na dignidade histórica e na resistência dos povos. Trata-se de um paradigma insurgente, que emerge das lutas coletivas e se alimenta da experiência das margens, recusando a neutralidade e o formalismo que tantas vezes esvaziam o conteúdo transformador dos direitos.

As lutas das comunidades quilombolas mostram que os direitos humanos não são promessas vazias, mas conquistas possíveis, forjadas na resistência cotidiana, na memória ancestral e na solidariedade entre os povos. São essas lutas que sustentam a esperança de um outro direito, um direito que se faça corpo, território e justiça.

Concluo esta tese com a convicção de que os direitos humanos, quando construídos a partir das margens, tornam-se instrumentos de emancipação e de enfrentamento das estruturas de exclusão que persistem na sociedade brasileira. A luta das comunidades quilombolas demonstra que os direitos não podem ser compreendidos apenas como normas proclamadas, mas como conquistas forjadas na resistência cotidiana e na afirmação de modos próprios de existência. O reconhecimento jurídico, por si só, é insuficiente diante de um Estado que opera seletivamente e reproduz desigualdades. É preciso afirmar uma concepção de direitos ancorada na escuta, na memória e na reexistência, capaz de romper com as lógicas coloniais e racializadas que ainda estruturam a gestão fundiária no país.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, p. 103-117, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100008>. Acesso em: 7 de maio 2025.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AGÊNCIA GOV. Governo reconhece 27 comunidades quilombolas em 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/>. Acesso em: 10 maio 2025.

AGÊNCIA SENADO. Resistentes, quilombolas querem reconhecimento de seus territórios. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2025/02/resistentes-quilombolas-querem-reconhecimento-de-seus-territorios>. Acesso em: 10 maio 2025.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 43-82.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras de quilombo, terras indígenas, babaquais livres, castanhais do povo, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, p. 9–22, maio 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2004v6n1p9>. Acesso em: 7 de maio 2025.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Quilombolas e novas etnias*. Manaus: UEA Edições, 2011.

ALMEIDA, J.; SILVA, R. Direitos territoriais quilombolas e políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Sociais*, v. 10, n. 2, p. 45-67, 2021.

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. *Territórios das comunidades remanescentes de antigos quilombos no Brasil: primeira configuração espacial*. Brasília: Mapas Editora & Consultoria, 2000.

ARRUTI, José Maurício. Direitos territoriais e identidade: a emergência dos remanescentes de quilombos como sujeito coletivo de direitos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 71-88, 2006.

ARRUTI, José Maurício. *Mocambo: Antropologia e História do Processo de Formação Quilombola*. Bauru: EDUSC, 2006.

ARRUTI, José Maurício. Quilombos. In: CARNEIRO, Sônia; OLIVEIRA, Osvaldo Martins de (orgs.). Direitos quilombolas & dever de Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2008. p. 241-256.

ASMETRO-SN. Análise sobre os investimentos federais em ações quilombolas. Sindicato Nacional dos Servidores Públicos Federais. 2020. Disponível em: <https://asmetro.org.br/>. Acesso em: 10 maio 2025.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013–2018. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273–289, maio–ago. 2018.

BOURDIEU, Pierre. A dominação masculina. Tradução de Maria Helena Kühner. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

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

BRASIL. Decreto 6.872, de 4 de junho 2009. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6872.htm. Acesso em 16 de novembro 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.220, de 05 de fevereiro de 2020. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, firmado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019. Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10220.htm. Acesso em 16 de novembro de 2024.

BRASIL. Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. Revogado pelo Decreto 4.887, de 20.11.2003. 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-DF. Disponível em <https://cpisp.org.br/decreto-n-o-3-912-de-10-de-setembro-de-2001/>. Acesso em 16 de novembro 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento de titulação das terras de comunidades quilombolas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 nov. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

BRASIL. Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007. Institui o Programa Brasil Quilombola.

BRASIL. Decreto nº 8.494, de 24 de julho de 2015. Torna pública a denúncia, pela República Federativa do Brasil, do Tratado entre a República Federativa do Brasil e a Ucrânia sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara, firmado em Brasília, em 21 de outubro de 2003. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/cooperacao-internacional/documentos-ucrania/decreto-no-8494.pdf>. Acesso em 16 de novembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP e dá outras providências. Disponível em: http://https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7668.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.668%2C%20DE%2022,Art. Acesso em 29 de novembro de 2024.

BRASIL. Portal da Transparência. Orçamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3239-DF. Requerente: Democratas, Relator: Min. Cezar Peluso, Redatora do Acórdão: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Decisão em 08 fev. 2018. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, DF. nº 19, divulgado em 31 jan. 2019, publicado em 01 fev. 2019. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157>. Acesso em 16 de novembro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 742, Distrito Federal. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ e outros. Requerido: Presidente da República e União. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 2020. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Tratado entre a República Federativa do Brasil e a Ucrânia Sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara. <https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/cooperacao-internacional/documentos-ucrania/tratadoucrania2003.pdf>. Acesso 16 de novembro de 2024.

CARDOSO, Edson Lopes. Memória de movimento negro: um testemunho sobre a formação do homem e do ativista contra o racismo. 2015. 303 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-16032015-151945/publico/EDSON_LOPES_CARDOSO_rev.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025

CARVALHO, Ana Paula Comin de. Tecnologias de governo, regularização de territórios quilombolas e conflitos no Recôncavo da Bahia. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 22, n. 46, p. 131-157, jul./dez. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ha/a/hNVghNqxnNn8wzGrs6vTZPS>>. Acesso em: 30 jan. 2025.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2012

CHASIN, Ana Carolina. O Judiciário frente aos conflitos fundiários das comunidades quilombolas. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 31–47, jul. 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Relatório N° 189/20, Caso 12.569. Mérito. Comunidades quilombolas de Alcântara. Brasil. 14 de junho de 2020. https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2022/br_12.569_pt.pdf. Acesso 16 de novembro de 2024.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO (CPI-SP). Direitos territoriais quilombolas e o orçamento público: análise da execução orçamentária da ação 210Z – Regularização de Territórios Quilombolas. São Paulo: CPI-SP, 2017. Disponível em: <https://www.cpis.org.br>. Acesso em: 16 de maio de 2025.

CUNHA, Manuela Carneiro da. *Negros, estrangeiros: os escravos libertos e sua volta à África*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

DOUZINAS, Costas. As muitas faces do humanitarismo. Tradução de Carolina Alves Vestena e Helena Ferreira Matos. *Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 375–424, 2015. DOI: 10.12957/dep.2015.16531. Disponível em: <https://eprints.bbk.ac.uk/id/eprint/14654/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

DUARTE, Evandro Charles Piza. Princípio da isonomia e critérios para a discriminação positiva nos programas de ação afirmativa para negros (afro-descendentes) no ensino superior. *ABC Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte: Fórum, ano 7, n. 27, p. 7–26, jan./mar. 2007.

DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação na Idade da Globalização e da Exclusão*. São Paulo: Editora Loyola, 1993.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. 3ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução de Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um Debate Teórico-Conceitual e Político sobre os Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

EVARISTO, Conceição. *Olhos d'água / Conceição Evaristo*. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Pallas: Fundação Biblioteca Nacional, 2016.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Tradução de José Laurênio de Melo. Rio de Janeiro: Editora Brasileira S/A, 1968. (Coleção Perspectivas do Homem, v. 42).

FILHO, Aderval Costa. Quantos diques devem ser rompidos: instâncias de decisão e entraves ao processo de reconhecimento e regularização de territórios quilombolas. In: OLIVEIRA, Osvaldo Martins de (Org.). Direitos quilombolas & dever de Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2016. p. 275–288.

FOUCAULT, Michel. Nascimento da biopolítica. Tradução de Elói Duarte. Lisboa: Edições 70, 2021. (Biblioteca de Teoria Política). Edição original publicada em 2010.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhete. 37.ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 63, p. 7–20, out. 2002. Tradução de Teresa Tavares.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Portaria nº 25, de 15 de agosto de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 ago. 1995. Seção 1, p. 12827-12828. <http://www.koinonia.org.br/falaegbe/sem/sem04.pdf>. Acesso 29 nov.2024.

GALLARDO, Helio. Direitos humanos como movimento social: para uma compreensão popular das lutas por direitos humanos. Tradução de Fredson Oliveira Carneiro *et al.*; organização de Manuel Eugenio Gándara Carballido. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, 2019. Recurso digital (PDF). 185 p. Tradução de: Derechos humanos como movimiento social. ISBN 978-85-63049-05-6.

GALLARDO, Hélio. Teoria crítica: matriz e possibilidade dos direitos humanos. Tradução de Patricia Fernandes. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

GAMA, Luiz, 1830-1882. Primeiras trovas burlescas de Getulino: volume 1 / Luiz Gama, 1ª ed. – CDP (Coleção domínio público). 2023.

GILROY, Paul. O Atlântico Negro Modernidade e dupla consciência. São Paulo: Editora 34, 1993.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333–361, maio–ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCkCRVp/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

GOMES, Flávio dos Santos. Histórias de Quilombolas: mocambos e comunidades de senzalas no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

GOMES, Flávio dos Santos. Quilombos: Identidade, Território e Reconhecimento no Brasil. São Paulo: Unesp, 2017.

GONÇALVES, M. O reconhecimento dos territórios quilombolas e a justiça histórica. Caderno de Estudos Sociais, v. 15, n. 1, p. 23-45, 2017.

GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo afrolatinoamericano. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, Stuart. A Identidade Cultural na Pós-Modernidade. Tradução de Tomaz Tadeu Da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.

HALL, Stuart. Da diáspora: identidades e mediações culturais. Editora UFMG, 2003.

HARVEY, David. O Neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

HERRERA FLORES, Joaquín. A reinvenção dos direitos humanos. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HERRERA FLORES, Joaquín. Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, n. 44, p. 9-30, 2002.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Presidentes do INCRA. Brasília: INCRA, 2023. Disponível em: 50anos.incra.gov.br/presidentes/. Acesso em: 04 maio. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Instrução Normativa nº 16, de 24 de março de 2004. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://cpisp.org.br/instrucao-normativa-incra-no-16-de-24-de-marco-de-2004/>. Acesso em: 16 nov. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Instrução Normativa nº 49, de 29 de setembro de 2008. Estabelece procedimentos para fins de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/seguranca_alimentar/_doc/instrucoesnormativas/2008/PCT%20Instrucao%20Normativa%20no%2049-%20de%2029%20de%20setembro%20de%202008.pdf. Acesso em: 16 nov. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Instrução Normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_57_2009.pdf. Acesso em: 16 nov. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Portaria nº 307, de 22 de novembro de 1995. Dispõe sobre a constituição de grupos de trabalho para identificação e delimitação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Disponível em: <https://cpisp.org.br/portaria-incra-n-o-307-de-22-de-novembro-de-1995>. Acesso em: 16 nov. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Artigo 68 do ADCT da

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa nº 56, de 7 de outubro de 2009. [2009a]. [Idem]. Disponível https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_56_2009.pdf. Acesso em 16 novembro de 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Processo nº SEI nº 54330.001762/2004-52– Comunidade Boa Vista dos Negros, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Processo nº 54330.001908/2004-60– Comunidade Quilombola de Acauã, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Processo nº 54330.002161/2004-67– Comunidade Quilombola Capoeira, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Processo nº SEI 54330.002162/2004-10– Comunidade Quilombola Jatóba, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Processo nº SEI nº 54330.000253/2005-93– Comunidade Quilombola Sibaúma, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Processo nº SEI nº 54330.000697/2006-18 – Comunidade Quilombola Aroeiras, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Processo nº 54330.000698/2006-54– Comunidade Quilombola Macambira, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Processo nº 54330.000171/2010-14– Comunidade Quilombola Sitio Grossos, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Processo nº 54330.000220/2010-19– Comunidade Quilombola Nova Descoberta, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Processo nº SEI nº 54330.000221/2010-55– Comunidade Quilombola Sítio Pavilhão, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).
Processo nº SEI nº 54330.000942/2011-46– Comunidade Quilombola Picadas, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).
Processo nº SEI nº 54330.000943/2011-91– Comunidade Quilombola Bela Vista Piató, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).
Processo nº SEI nº 54330.000944/2011-35– Comunidade Quilombola Sítio Pega, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).
Processo nº SEI nº 54330.000945/2011-80– Comunidade Quilombola Sítio Moita Verde, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).
Processo nº SEI nº 54330.000946/2011-24– Comunidade Quilombola Sítio Sobrado, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).
Processo nº SEI nº 54330.000947/2011-79– Comunidade Quilombola Sítio Arrojado, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).
Processo nº SEI nº 54330.000948/2011-13– Comunidade Quilombola Sítio Lajes, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).
Processo nº SEI nº 54330.000226/2012-40– Comunidade Quilombola Sítio Gameleira de Baixo, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).
Processo nº SEI nº 54330.000431/2014-77– Comunidade Quilombola Sítio Geral, RN.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).
Processo nº SEI nº 54330.000682/2014-51– Comunidade Quilombola Negros do Riacho, RN.

LEFF, Enrique. Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza. Tradução de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 965–977, set./dez. 2008.

LEITE, Ilka Boaventura. Políticas de reconhecimento e direitos territoriais quilombolas. Florianópolis: UFSC, 2015.

LEITE, Ilka Boaventura. Quilombolas e a luta pela terra: História, direitos e desafios. Petrópolis: Editora Vozes, 2015.

LEMOS, Eduardo Xavier. Direitos Humanos desde e para a América Latina: Uma Proposta Crítico-Dialética a Partir de O Direito Achado na Rua. Brasília: UnB, 2023.
<http://repositorio.unb.br/handle/10482/51479>

MEDEIROS, Áurea Bezerra de. Entre a ocupação, a certificação e a titulação da terra: a luta pelo direito à terra da comunidade quilombola de Macambira – RN. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. Os desafios da titulação das terras quilombolas no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

MOURA, Clóvis. Quilombos: resistência ao escravismo. 5. ed. Teresina: EdUESPI, 2021. E-book. ISBN 978-65-88108-22-2.

MUNANGA, Kabengele. Algumas considerações sobre “raça”, ação afirmativa e identidade negra no Brasil: fundamentos antropológicos. Revista USP, São Paulo, n. 68, p. 46–57, dez. 2005/fev. 2006.

MUNANGA, Kabengele. Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra. Petrópolis: Vozes, 1999.

NASCIMENTO, Abdias do. O Quilombismo Documentos de uma militância pan-africanista. Petrópolis: Vozes, 1980.

O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). Quilombos: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

O'DWYER, Eliane Cantarino; CARVALHO, José Paulo Freire de. Jamarý dos Pretos, município de Turiaçu (MA). In: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). Quilombos: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 173-212.

OLIVEIRA, João Pacheco de. O nascimento do Brasil e outros ensaios: identidade, etnicidade e projetos sociais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2016.

OLIVEIRA, João Pacheco de; ALMEIDA, Maria Elisa L. Direitos territoriais e povos tradicionais no Brasil. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2018.

PEREIRA, Pedro Henrique. Direitos territoriais e políticas públicas para comunidades quilombolas no Brasil: desafios e perspectivas. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A nova questão agrária e a reinvenção do campesinato: o caso do MST. OSAL - Observatorio Social de América Latina, ano VI, n. 16, Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/AC16PortoG.pdf>. Acesso em: 8 maio 2025.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha. In: CECEÑA, Ana Esther (org.). Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 151-197.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 117-142. Disponível em: <https://biblioteca.clacso.org/>. Acesso em: 22 de nov. 2024.

RAWLS, John. O Direito dos Povos; seguida de “Idéia de razão pública revista”. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

REIS, João José. Quilombo: Escravidão e Resistência. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

REIS, Maria Firmina dos. Úrsula. Organização, atualização e notas por Luiza Lobo; Introdução de Charles Martin. Rio de Janeiro: Presença; Brasília: INL, 1988.

RUBIO, David Sánchez. Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

RUBIO, David Sánchez. Direitos Humanos Instituintes. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022.

RUBIO, David Sánchez. Praxis instituinte, comum e multigarantias de direitos humanos. Revista Direitos Humanos & Sociedade, v. 1, n. 2, p. 34–58, 2019. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/dirhumanos>. Acesso em: 25 abr. 2025.

SANTOS, Antônio Bispo dos. Colonização, Quilombos: modos e significações. Brasília: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa (INCTI), Universidade de Brasília, 2015

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. Novos Estudos – CEBRAP, n. 79, p. 71-94, nov. 2007. DOI: 10.25091/S01013300200700000005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para Uma Revolução Democrática da Justiça. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Fernando Nascimento dos. Regime de verdade judicial sobre os corpos negros. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHMITT, Simone *et al.* Terras quilombolas: conceitos e critérios para identificação. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2002.

SENADO FEDERAL. Execução orçamentária 2024: regularização de territórios quilombolas. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www.senado.leg.br>. Acesso em: 10 maio 2025.

SEREJO, Danilo. A Convenção nº 169 da OIT e a questão quilombola: elementos para o debate. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2022. (Coleção Caminhos).

SILVA, Benedita da. Benedita defende projeto que concede a titularidade de terras a remanescentes dos quilombos. Senado Notícias, 18 nov. 1998. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1998/11/18/benedita-defende-projeto-que-concede-a-titularidade-terras-a-remanescentes-dos-quilombos>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SILVA, Marina Osmarina. Saindo da invisibilidade – a política nacional de povos e comunidades tradicionais. Inclusão Social, Brasília, v. 2, n. 2, p. 5–7, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1596>. Acesso em: 22 abr. 2025.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Direito como liberdade: o Direito Achado na Rua – experiências populares emancipatórias de criação do direito. 2008. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Prefácio. In: RESÊS, Orlando da Silva (org.). Universidade e movimentos sociais. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014. p. 9–14.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; FONSECA, Livia Gimenes Dias da. O constitucionalismo achado na rua: uma proposta de decolonização do Direito. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2882–2902, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/nshLTQJxwGHYJVk3Km6453P/>. Acesso em: 22 abr. 2025.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. Os quilombolas e o Estado: a trajetória da política pública de titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos. Mana, v. 21, n. 3, p. 497–519, 2015.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. O nativo relativo. Mana: Estudos de Antropologia Social, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 113–148, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/SML4qDcg8HkvvhFCPzvjjYF>. Acesso em: 2 jul. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-93132002000100005>.

WOLKMER, Antônio Carlos. Direitos humanos e a luta por igualdade social. Porto Alegre: Editora Sulina, 2015.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pinto, Lorena Gonçalves. Justiça e Direitos Humanos: para uma discussão contemporânea desde a América Latina e social. Organizadores. – Dados Eletrônicos-Canoas RS: Editora Unilasalle, 2017

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa-Omega, 2015.

XAVIER, Lúcia. Caminhos Quilombolas: Trajetórias de Resistência e Luta. Rio de Janeiro: Pallas, 2018.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5ª Edição. Porto Alegre: Bookman, 2015