



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

KATHLEEN CRISTINA TIE SCALASSARA

**AFRODIÁSPORA À ORDEM CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA DE 1988:
OS DESAFIOS DO QUILOMBO JURÍDICO PARA O
ETNODESENVOLVIMENTO**

Londrina
2023

KATHLEEN CRISTINA TIE SCALASSARA

**AFRODIÁSPORA À ORDEM CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA DE 1988:
OS DESAFIOS DO QUILOMBO JURÍDICO PARA O
ETNODESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marlene Kempfer

Londrina
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Scalassara, Kathleen Cristina Tie .

Afrodíaspóra à ordem Constitucional Brasileira de 1988: os desafios do quilombo jurídico para o etnodesenvolvimento / Kathleen Cristina Tie Scalassara. - Londrina, 2023.

192 f.

Orientador: Marlene Kempfer.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2023.

Inclui bibliografia.

1. Afrodiáspora. Direitos Afrodiáspóricos. Etnodesenvolvimento. Negócios Jurídicos Quilombolas. Intervenção do Estado. - Tese. I. Kempfer, Marlene. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

KATHLEEN CRISTINA TIE SCALASSARA

**AFRODIÁSPORA À ORDEM CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA DE 1988:
OS DESAFIOS DO QUILOMBO JURÍDICO PARA O
ETNODESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marlene Kempfer
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Júnior
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Leandro Franklin Gorsdorf
Universidade Federal do Paraná – UFPR

Londrina, 25 de abril de 2023

*Consagre ao Senhor tudo o
que você faz, e os seus
planos serão bem-sucedidos.*
Provérbios 16:3.

AGRADECIMENTOS

Aos meus ancestrais e contemporâneos quilombolas de todo o Brasil, em especial às comunidades de Pedro Cubas de Cima (SP), Ivaporunduva (SP), Caçandoca (SP), Invernada Paiol de Telha (PR), Gramadinhos (PR) e Serra do Apon (PR), nas pessoas de dona Diva, minha tia; dona Candinha, minha vó; Kauê e Nany, meus primos; seu Ditão, pela conversa durante a visita técnica ao território; Neimar Lourenço, pelo envio dos documentos da associação; e Oriel Rodrigues, pelo acompanhamento político desse processo. À Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (Conaq), por reivindicar e conquistar nossos direitos afrodiáspóricos, em especial na pessoa de Vercilene Dias Francisco, por abrir os caminhos acadêmicos *strito sensu* e tornar esse sonho possível para mulheres quilombolas.

Ao meu marido Artur, companheiro e parceiro na jornada, corresponsável pelas tarefas cotidianas que possibilitaram minha dedicação aos estudos. Ao meu filho Noah, nascido durante a pesquisa. À família Scalassara pelo suporte emocional e auxílio logístico com as entregas das versões para correção, em especial nas pessoas de minha sogra Meiri, meus cunhados Luara e GianCarlo e prima Elisa. À minha mãe por viabilizar a minha trajetória acadêmica e profissional e às minhas irmãs Kimberly e Yasmim pelo amor e cuidado.

À minha orientadora Marlene Kempfer por me acompanhar desde a graduação, por acreditar na minha capacidade e me impulsionar além do que eu sabia ser possível, pelo zelo e compromisso com a pesquisa.

À Terra de Direitos, nas pessoas da Sara e Darci Frigo, por terem criado licença acadêmica na organização para possibilitar a conciliação entre o trabalho e o estudo. Ao programa Iguaçu, em especial à coordenação da AJP, na pessoa da Naiara, pela paciência e flexibilidade durante o processo, e às assessoras Jaqueline e Daisy pela empatia, troca de ideias e auxílio na construção de argumentos jurídicos.

Ao Fernando Prioste pelas consultas sobre a indisponibilidade do território quilombola ao mercado; ao meu amigo de vida e de mestrado Fábio Biazon; à Angélica Cintra pelo suporte emocional; ao Fábio e Bárbara Paprotzki pela cobertura espiritual; e aos demais envolvidos direta ou indiretamente na realização desta pesquisa.

*Enquanto a terra não for livre, eu também
não sou.*

“Principia”, Emicida.

SCALASSARA, Kathleen Cristina Tie. **Da Afrodiáspora à ordem constitucional brasileira de 1988**: os desafios do Quilombo Jurídico para o etnodesenvolvimento. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, 2023.

RESUMO

A Diáspora Africana transatlântica para o continente americano, entre os séculos XVI e XIX, identificada, em estudos históricos, por tráfico de negros para um regime de escravidão humana, expôs esses povos ao trabalho forçado e à necessidade de adaptação cultural, muito diferentes da realidade vivenciada no continente originário. Perder a liberdade e a sociabilidade e viver em condições socioeconômicas indignas foram condições essenciais para enfrentamento ao sistema escravista colonial brasileiro. Entre as formas de lutas, destaca-se a formação dos Quilombos, redutos territoriais de convergências das resistências negras de ancestralidade africana. O cenário de marginalização quanto ao acesso e à permanência em direitos dos Quilombos mudou somente com o processo de redemocratização do Brasil, por ocasião da Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que reconhece a propriedade definitiva das terras quilombolas. É o denominado período Quilombo Jurídico, na condição de sujeitos de direitos, portanto legitimados para novas lutas, entre elas, a regularização fundiária e a inclusão dos descendentes quilombolas no Etnodesenvolvimento. O Decreto n.º 4887/2003, marco regulatório fundamental para efetividade desses direitos, instituiu o processo administrativo que culminará na expedição de título jurídico de domínio à sua Coletividade. Os encargos de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade dos territórios são medidas preventivas para assegurar perenidade da vida quilombola em suas terras tradicionais. A efetividade dos direitos que compõem o Etnodesenvolvimento avançará com a intervenção do Estado (art. 174 da Constituição Federal) por meios das competências normativas, de incentivo e planejamento, em prol dos negócios jurídicos quilombolas. O exercício dessas competências deverá ser norteado de forma que a atual realidade das políticas públicas quilombolas de governo alcance o nível jurídico de políticas de Estado. Esta pesquisa bibliográfica e dedutiva realizou análise qualitativa de documentos cartográficos e estatísticos e está vinculada ao Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, na linha de pesquisa Estado Contemporâneo: Relações Empresariais e Relações Internacionais, projeto de pesquisa Intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico em Face da Constituição Federal de 1988: Possibilidades de Reconfiguração das Relações entre Estado e Mercado.

Palavras-chave: afrodiáspora; direitos afrodiáspóricos; etnodesenvolvimento; negócios jurídicos quilombolas; intervenção do estado.

SCALASSARA, Kathleen Cristina Tie. **Aphrodiasspora to the Brazilian at Constitutional Order of 1988**: the challenges of the Legal Quilombo for ethnodevelopment. 2023. Dissertation (Master in Business Law) – State University of Londrina.

ABSTRACT

The transatlantic African diaspora to the American continent, between the 16th and 19th centuries, identified, in historical studies, by the trafficking of blacks to a regime of human slavery, exposed these peoples to forced labor and the need for cultural adaptation very different from the reality experienced on the original continent. Losing freedom and sociability, living in unworthy socioeconomic conditions, were essential conditions for confronting the Brazilian colonial slave system. Among the forms of struggle, the formation of Quilombos stands out, territorial redoubts of convergences of black resistances of African ancestry. The scenario of marginalization in terms of access and permanence in Quilombo rights only changed with the redemocratization process in Brazil, on the occasion of the Federal Constitution of 1988, pursuant to art. 68 of the Temporary Constitutional Provisions Act (ADCT), which recognizes the definitive ownership of quilombola lands. It is the so-called Legal Quilombo period, as subjects of rights, therefore legitimized for new struggles, among them, land regularization, and the inclusion of quilombola descendants in ethnodevelopment. Federal Decree No. 4887/2003, a fundamental regulatory framework for the effectiveness of these rights, instituted the administrative process that will culminate in the issuance of the legal title of domain to your Collectivity. The charges of inalienability, unseizability and imprescriptibility of territories are preventive measures to ensure the continuity of quilombola life in their traditional lands. The effectiveness of the rights that make up ethnodevelopment will advance with State intervention (art. 174 of the Federal Constitution) by means of normative, incentive and planning powers, in favor of quilombola legal transactions. The exercise of these competencies should be guided so that the current reality of government quilombola public policies reach the legal level of State policies. This bibliographical and deductive research carried out a qualitative analysis of cartographic and statistical documents and is linked to the Master's and Doctorate Program in Business Law at the State University of Londrina, in the line of research Contemporary State: Business Relations and International Relations, research project State Intervention on the Economic Domain in light of the Federal Constitution of 1988: Possibilities for Reconfiguration of Relations between State and Market.

Keywords: aphrodiasspora; afrodiassporic rights; ethnodevelopment; quilombola legal affairs; state intervention.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Rota do tráfico transatlântico.....	23
Figura 2 – Dinâmica da Diáspora Africana nos séculos XVI-XVII-XVIII-XIX	25
Figura 3 – Modelagem gráfica das estratégias dos fluxos econômicos comerciais triangular na dinâmica da diáspora – séculos XVI-XVII-XVIII-XIX	26
Figura 4 – Principais locais de desembarque do tráfico transatlântico.....	27
Figura 5 – Cartografia das capitânicas hereditárias de 1534 a 1536	32
Figura 6 – Representação gráfica da distribuição dos cativos africanos em navios de travessia atlântica para o Brasil	35
Figura 7 – Referência da dinâmica da Diáspora Africana para o Brasil e fronteiras atuais.....	36
Figura 8 – Localidades de desembarque de escravos africanos no Brasil.....	38
Figura 9 – O Quilombo dos Palmares	42
Figura 10 – Ocupação territorial Quilombola nos séculos XVI ao XIX.....	44
Figura 11 – Exemplo de ocupação Quilombola no século XVIII em Minas Gerais.....	45
Figura 12 – Evolução normativa às conquistas de Direitos Afrodiaspóricos	47
Figura 13 – Linha do tempo das legislações migratórias de 1811 a 1863.....	51
Figura 14 – Redação da sugestão n.º 2.886	56
Figura 15 – Redação da sugestão n.º 9.015	57
Figura 16 – Fluxograma do processo administrativo para acesso à terra quilombola.....	76
Figura 17 – Exemplo de organização associativa quilombola em territórios com mais de uma comunidade e associação.....	78
Figura 18 – Eixos de ações desenvolvidas na fase de identificação e delimitação do território quilombola.....	83
Figura 19 – Processos de regularização fundiária quilombola no território nacional.....	88
Figura 20 – Foto em frente à Capela Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos no Quilombo Ivaporunduva.....	116
Figura 21 – Foto de Benedito na Capela de Nossa Senhora do Rosários dos Homens Pretos em setembro de 2021	117

Figura 22 – Argumentos da sustentabilidade no governo Lula (2003-2010)	119
Figura 23 – Execução orçamentária PPA Quilombola 2005-2011	121
Figura 24 – Execução do orçamento da ação de reconhecimento e indenização de territórios quilombolas	122
Figura 25 – Execução do orçamento da ação de apoio ao desenvolvimento sustentável	123
Figura 26 – Organograma do MDA para questões quilombolas	125
Figura 27 – Organograma do MIR para questões quilombolas	126
Figura 28 – Imagens da visita técnica nas instalações da COOPERQUIVALE	156

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de africanos embarcados e desembarcados por destino/bandeira.....	24
Gráfico 2 – Porcentagem do contingente de escravos africanos por gênero, faixa etária e bandeira	28
Gráfico 3 – Escravos desembarcados no Brasil	39
Gráfico 4 – Comércio intra-americano de escravos no Brasil	49
Gráfico 5 – Comércio intra-americano de escravos (Brasil).....	50
Gráfico 6 – Maiores gastos do Incra 2015-2020	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ciclos econômicos do Brasil por período e atividade produtiva	43
Tabela 2 – Definição jurídica de Quilombo comparada.....	63
Tabela 3 – Projetos de lei para regulamentar o art. 68 do ADCT de 1995 a 2003	68
Tabela 4 – Projetos de lei para regulamentar o art. 68 do ADCT após 2003	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
USP	Universidade de São Paulo
FNB	Frente Negra Brasileira
MNU	Movimento Negro Unificado
CNN	Convenção Nacional do Negro
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas
ISA	Instituto Socioambiental
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
SR	Superintendência Regional
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
Funai	Fundação Nacional do Índio
Seppir	Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racional
ABA	Associação Brasileira de Antropologia
FCP	Fundação Cultural Palmares
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Conaq	Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
GT	Grupo de trabalho
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
Inesc	Instituto de Estudos Socioeconômicos
Minc	Ministério da Cultura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MIR	Ministério da Igualdade Racial
Seneps	Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO	Lei Orçamentária
PBQ	Programa Brasil Quilombola
PBLEQ	Programa Brasil Local de Etnodesenvolvimento Quilombola

PT	Partido dos Trabalhadores
PFL	Partido da Frente Liberal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
DEM	Democratas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
RTID	<i>Relatório técnico de identificação e delimitação de terras quilombolas</i>
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
Sigef	Sistema de Gestão Fundiária
CPISP	Comissão Pró-Índio de São Paulo
CCDRU	Contrato de concessão de direito real de uso
TRD	Título de reconhecimento de domínio
TRDCQ	Título de reconhecimento de domínio coletivo quilombola

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 DA DIÁSPORA AFRICANA TRANSATLÂNTICA PARA O BRASIL COLÔNIA ÀS CONQUISTAS DE DIREITOS AFRODIASPÓRICOS REPUBLICANOS	21
1.1 DIÁSPORA AFRICANA TRANSATLÂNTICA PARA AS AMÉRICAS	22
1.2 DA DIÁSPORA AFRICANA TRANSATLÂNTICA PARA O BRASIL COLÔNIA AS CONQUISTAS DE DIREITOS AFRODIÁSPÓRICOS	29
1.2.1 Diáspora Africana Transatlântica para o Brasil Colônia.....	31
1.2.2 As Conquistas de Direitos Afrodiáspóricos da Colônia à República	46
2 CONDIÇÃO JURÍDICA DOS QUILOMBOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO À REGULARIZAR OS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS RURAIS	60
2.1 QUILOMBO JURÍDICO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	61
2.2 DIREITO A REGULARIZAR AS TERRAS QUILOMBOLAS RURAIS	65
2.2.1 Caminhos Normativos até o Decreto n.º 4.887/2003 para Regularizar os Territórios Quilombolas.....	67
2.2.2 Processo Administrativo do Decreto nº 4887/2003 para Titular os Territórios Quilombolas.....	72
2.2.3 Associação Quilombola Elo Jurídico e Étnico-Racial.....	89
2.3 NATUREZA JURÍDICA DOS TÍTULOS TERRITORIAIS QUILOMBOS	98
3 INTERVENÇÃO DO ESTADO NORMATIVA, INCENTIVO E PLANEJAMENTO EM PROL DO ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA RURAL DO BRASIL	106
3.1 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA	109
3.2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NORMATIVA INAUGURAL E REGULAMENTAR PARA O ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA	118
3.3 INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO PARA PROTEÇÃO DO ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA.....	138

3.4	INTERVENÇÃO DO ESTADO POR MEIO DE INCENTIVO E PLANEJAMENTO PARA O ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA.....	148
3.4.1	Incentivo para Potencializar os Negócios Jurídicos Quilombolas Inseridos na Economia Solidária	149
3.4.2	Planejamento e a Democratização do Acesso Quilombolas aos Recursos Públicos	159
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
	REFERÊNCIAS.....	167
	ANEXOS	186

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa dá continuidade aos estudos sobre direitos quilombolas iniciados em monografia de conclusão de curso de graduação em Direito na Universidade Estadual de Londrina (UEL-PR). Entre esses direitos, o objeto de estudo desta dissertação é o direito ao etnodesenvolvimento. A motivação foi a experiência pessoal e profissional, em territórios quilombolas, que possibilitou constatar o baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), especialmente, nos municípios do Vale do Ribeira (SP), onde existem 66 quilombos. O IDH médio dos anos 2018 a 2022 alcança o valor de 0,711, contra 0,783 da média estadual.

Os estudos sobre o etnodesenvolvimento quilombola, na perspectiva do direito, são desafios, pois exigem percorrer conhecimentos de fontes intra, inter e transdisciplinares, tais quais, os direitos políticos, sociais e transindividuais, história, antropologia, sociologia, contabilidade e economia. Defende-se que, por meio desses trajetos, é possível argumentar sobre a importância da inclusão desse grupo étnico em conquistas de direitos integrantes dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme art. 3.º da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

O direito positivo brasileiro assegura competências ao Estado para, por meio das formas de intervenção normativa, incentivo e planejamento (art. 174/CF/88), viabilizar o exercício de direitos aos descendentes quilombolas, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988. Essa conquista teve um longo percurso e deve ser muito valorizada, pois sua origem, no tempo, está na Diáspora Africana para o Brasil desde o século XVI.

O primeiro capítulo propõe investigar as causas potenciais do processo de exclusão, marginalização e invisibilidade do grupo étnico-racial formado a partir da Diáspora Africana. As grandes navegações do século XVI implicaram na dispersão massiva de povos africanos pela estruturação do tráfico transatlântico de escravizados enquanto modelo de negócio. Essa oferta foi sustentáculo do escravismo colonial, modalidade de exploração de força de trabalho compulsória do capitalismo primitivo praticada por nações do continente europeu em colônias do continente americano.

No Brasil, destaca-se a formação dos Quilombos, redutos territoriais de resistência ao regime escravista, nos quais foi possível autoproclamar a liberdade e garantir a sobrevivência. Por quase quatro séculos, a escravização de povos africanos

foi a principal fonte de exploração de trabalho no Brasil, em regime de desumanização e colonização não só da terra, mas também dos corpos negros. A repressão aos Quilombos foi constante durante todo o período escravista, mas a persistência até a atualidade desses espaços é decorrência da forte união que nasceu da convivência solidária em territórios livres das dores e sofrimentos comuns. O transcurso dos séculos possibilitou identificar a categoria étnico-racial quilombola. São grupos africanos e afrodescendentes cuja identidade cultural foi mantida conforme os ensinamentos Ubuntu trazidos com a diáspora.

A Lei n.º 601/1850 (Lei de Terras), instrumento jurídico preparatório da abolição, também iniciou a substituição gradual da força de trabalho compulsória africana pelo trabalho livre de imigrantes, planejado e incentivado pelo Estado. Pode-se apontar ser esse marco que traz a miscigenação (índio, negro e branco) a contribuir para o embranquecimento populacional de um Brasil majoritariamente indígena e negro.

Com a Lei n.º 3.353/1888 (Lei Áurea) e a Proclamação da República (1889), os Quilombos foram invisibilizados pela suposição de que, com a abolição, conquista formal da liberdade, ocorreria gradual integração à sociedade e sua identidade étnica seria diluída. O Estado brasileiro foi omissivo por cem anos em relação aos quilombolas. Somente com a ordem Constitucional de 1988 houve o reconhecimento do direito à propriedade definitiva sobre o território tradicionalmente ocupado, nos termos do art. 68 do ADCT. Nasce o Quilombo Jurídico, na condição de sujeitos de direitos garantidos em nível constitucional, para requerer a efetividade dos direitos de regularizar suas terras e de inclusão no etnodesenvolvimento.

O segundo capítulo apresenta a trajetória política e jurídica para regularizar territórios quilombolas. O marco temporal regulatório analisado compreende o período entre 1995 e 2003. Com destaque para o Decreto n.º 4.887/2003, cujas normas traçam as diretrizes do processo administrativo específico para titular essas terras no âmbito geral da reforma agrária. Esse decreto foi construído com a participação de lideranças quilombolas. É defendido por ser instrumento jurídico que positivou princípios da identidade étnico-racial e disciplina processo administrativo que culmina na celebração de negócios jurídicos de contrato de concessão de direito real de uso e do título de propriedade. Esta, necessariamente, coletiva, pró-indivisa, com inserção de cláusulas obrigatórias de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade, de

titularidade da associação quilombola (art. 54 do Código Civil). Essa personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos é o elo jurídico e étnico-racial do grupo e com titularidade para o exercício dos atributos de usar e fruir do território, nos termos autorizados por seus membros, para atender à função social da etnopropriedade quilombola.

O terceiro capítulo considera que formalizar a propriedade quilombola é passo fundamental para garantir o controle étnico sobre seu patrimônio material e imaterial e promover seu Etnodesenvolvimento. Este integra a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas (1986), perpassa o desenvolvimento no sentido da liberdade em Amartya Sen (2000) e na inseparabilidade da economia da dimensão identitária quilombola em Rodolfo Stavenhagen (2018).

No contexto da Diáspora Africana, das conquistas dos movimentos negros brasileiros, entre eles, para regularizar a propriedade dos territórios quilombolas, é possível afirmar que há, no ordenamento jurídico brasileiro, um conjunto de direitos afrodiaspóricos, a compor, também, o direito ao Etnodesenvolvimento Quilombola. Para sua efetividade, é imprescindível a intervenção do Estado (art. 174 CF/99) por meios das competências normativa, incentivo e planejamento, em prol, também, dos negócios jurídicos públicos quilombolas. Estes devem compor políticas públicas de Estado, e não somente de governo. Para tanto, é urgente que as conquistas alcançadas na atualidade, previstas em atos administrativos, sejam incluídas em lei, conforme sugestões para um projeto de lei ora apresentado. O fundamento dessa reivindicação é no sentido de que a instabilidade jurídica dos atos administrativos alimenta insegurança e coloca os quilombolas nas mãos de governos insensíveis e ignorantes sobre a história dos quilombolas e do imenso potencial dos seus ativos materiais e imateriais, infelizmente, ainda subcapitalizados.

Esta pesquisa bibliográfica e dedutiva realizou análise qualitativa de documentos cartográficos e estatísticos e está vinculada ao Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, na linha de pesquisa Estado Contemporâneo: Relações Empresariais e Relações Internacionais, projeto de pesquisa Intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico em Face da Constituição Federal de 1988: Possibilidades de Reconfiguração das Relações entre Estado e Mercado.

1 DA DIÁSPORA AFRICANA TRANSATLÂNTICA PARA O BRASIL COLÔNIA ÀS CONQUISTAS DE DIREITOS AFRODIASPÓRICOS REPUBLICANOS

A dispersão de povos de sua terra natal em direção a outras localidades geográficas forçadamente ou voluntariamente, em busca de melhores condições de vida, faz parte da história da humanidade desde tempos longínquos. Contudo, um tipo de dispersão em específico carrega a conotação da palavra Diáspora, o êxodo do povo judaico, ocorrido em mais de uma ocasião, por diferentes motivos.

Ainda na era dos Patriarcas bíblicos (Abraão, Isaque e Jacó), denota-se a migração de hebreus para o Egito em busca de melhores condições de vida, supostamente causada pela seca e fome na região geográfica de Canaã. Após 400 anos no Egito, submetidos ao trabalho forçado, o povo hebreu retornou à terra ancestral, reconquistou o território e se consolidou como nação, distribuída em 12 tribos, entre elas a tribo de Judá.

O contexto judaico importa para apreensão do uso terminológico da palavra *Diáspora*, derivada do idioma hebraico, que significa “dispersão, expulsão e exílio”. O termo é utilizado nos textos do Antigo Testamento (Bíblia cristã) ou *Tanakh* (livro sagrado judaico), apropriado para exprimir a ideia de deslocamento forçado, por escravização, fome, guerras, mudanças climáticas, desastres naturais, intolerância religiosa, perseguições políticas, ou mesmo “voluntário” – em busca de incentivos de melhoria em condições de trabalho e de vida.

O fim da Diáspora Judaica pela fundação do moderno Estado de Israel em 1948 e o encerramento do ciclo do domínio colonial formal na África subsaariana e parte do Caribe nas décadas de 1950 e 1960, associados às lutas por direitos civis nos Estados Unidos, fortaleceram a correlação entre os temas. A contribuição de George Shepperson¹ na coletânea *Global dimensions of the African Diaspora*, organizada por Joseph E. Harris² em 1982 e republicada pela Howard University em 1993, indica esse contexto para a apropriação do termo “Diáspora” na definição da dispersão africana (SHEPPERSON, 1993).

¹ Historiador e africanista britânico, com contribuições notórias sobre a história afroamericana. Foi professor de História Americana na Universidade de Edimburgo de 1963 a 1986, faleceu em 2 abril de 2020.

² Historiador e africanista estadunidense, pioneiro no estudo da Diáspora Africana como um fenômeno global. Foi professor e reitor da Howard University, aposentado em 2003.

A partir desse contexto e definição de *Diáspora Africana*, é possível referir-se a todos os afrodescendentes fora do continente africano. Stuart Hall³ propõe análise cultural do fenômeno da Diáspora Africana em sua obra *Da Diáspora Africana: identidades e mediações culturais*, traduzida pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O autor dissocia a noção da Diáspora Africana da noção clássica judaica, uma vez que a identidade cultural negra de ancestralidade africana se adapta do ponto de partida ao destino, tornando-se múltipla e irrevogavelmente uma questão histórica, da qual não se admite conceitos fechados de pátria e tribo, essencialmente vinculados por fidelidade às tradições, de caráter imutável e ininterrupto, tal qual no contexto judaico (HALL, 2003).

A Diáspora Africana foi um evento global e dinâmico, ocorrido em diferentes períodos históricos. Neste capítulo, estuda-se o tráfico transatlântico para as Américas por ser modelo de negócio difusor da Diáspora Africana, verticalizado para a experiência do Brasil Colônia, quando se registram resistência negras simbolizadas na formação dos Quilombos, para enfrentar o sistema econômico, social e cultural escravista.

A pesquisa utiliza-se das bibliografias dos teóricos na temática, com adoção de dados levantados pela plataforma *Slave Voyages*,⁴ facilitações gráficas do fenômeno da Diáspora Africana para as Américas e principalmente para o Brasil, a fim de indicar as possíveis causas da luta secular quilombola por direitos, desde os pequenos avanços durante o período Imperial, a mobilização social durante a República à Constituição Federal de 1988.

1.1 DIÁSPORA AFRICANA TRANSATLÂNTICA PARA AS AMÉRICAS

A compreensão da Diáspora Africana enquanto fenômeno de adaptação cultural em Hall (2003) demanda a análise do contexto econômico e geográfico para (re)criação das identidades africanas dispersas, a partir do destino de desembarque do tráfico transatlântico. A rota do tráfico transatlântico permite a visualização da

³ Sociólogo e teórico cultural jamaico-britânico, pioneiro no campo de pesquisa de estudos culturais. Pesquisador coordenador do Centro de Estudos Culturais Contemporâneos da Universidade de Birmingham (1964-1972), diretor do Centro de Estudos (1972-1979). Foi professor na Open University (1979-1997), aposentou-se em 1997 e faleceu em 2014.

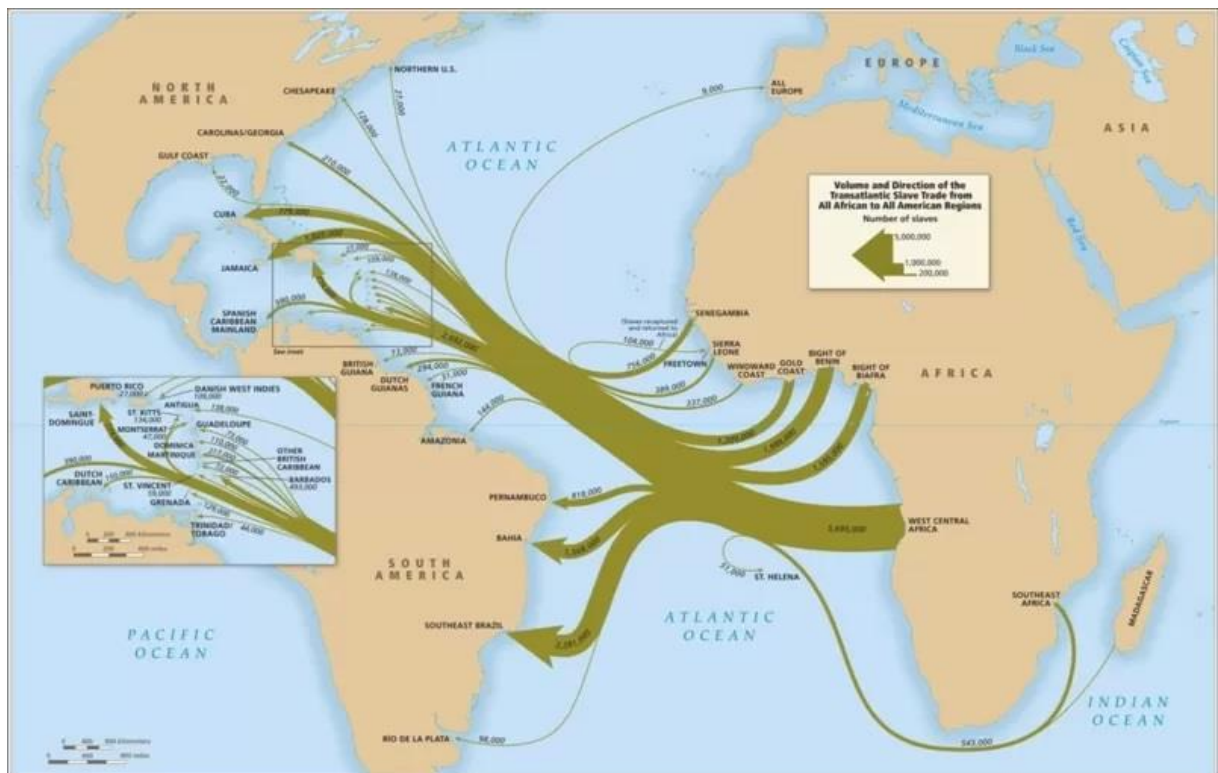
⁴ Desenvolvida por Emory University e Du Bois Institute da Harvard University.

dinâmica de dispersão de povos africanos por registros de embarques e desembarques realizados em portos das costas do continente africano e americano.

Os principais pontos de embarque identificados pela base de dados da plataforma virtual *SlaveVoyages* fazem parte da costa leste africana, em localidades geográficas que atualmente correspondem a Angola, Serra Leoa, Senegal-Gâmbia-Guiné, Costa do Marfim-Gana, e Nigéria e outros pontos de embarque na costa oeste africana por Moçambique e Madagascar.

Os pontos de desembarque na costa do continente americano incluem portos na América do Norte; América Central e ilhas do Caribe; e América do Sul, durante os mais de três séculos (1500-1850) de atividade do tráfico transatlântico para o fornecimento de trabalho escravizado aos colonizadores do novo continente.

Figura 1 – Rota do tráfico transatlântico



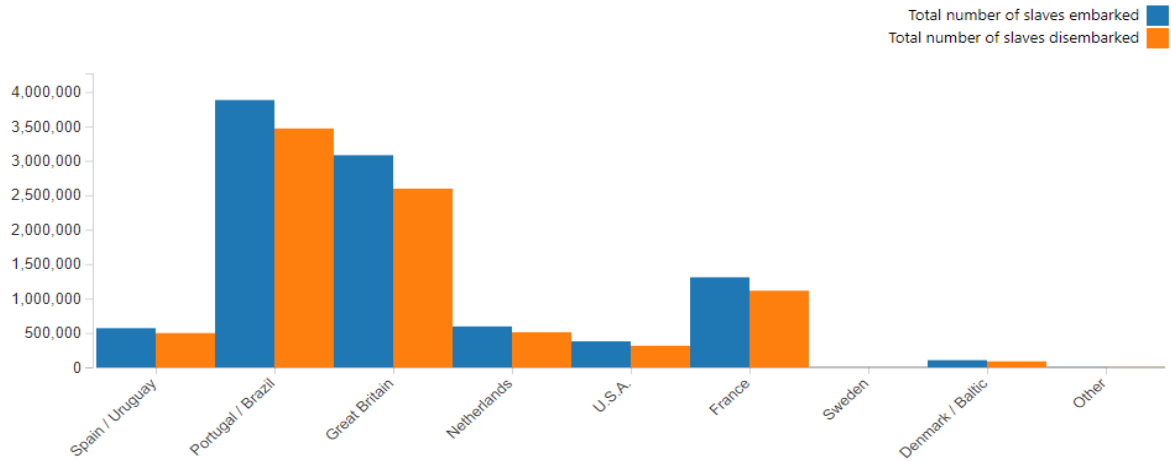
Fonte: *Trans-Atlantic Slave Trade Database – SlaveVoyages*⁵ (2022).

Os pontos de embarque não representam, necessariamente, a etnia dos povos africanos embarcados. Importa salientar que o fenômeno da Diáspora Africana não ocorreu com povo de etnia única, mas de todo um continente e sua diversidade. Essa

⁵ Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/blog/volume-and-direction-trans-atlantic-slave-trade> (Anexo I).

dinâmica de concentração de diferentes povos africanos em locais de embarque pode ter ensejado a (re)criação das identidades mesmo antes do transporte.

Gráfico 1 – Total de africanos embarcados e desembarcados por destino/bandeira



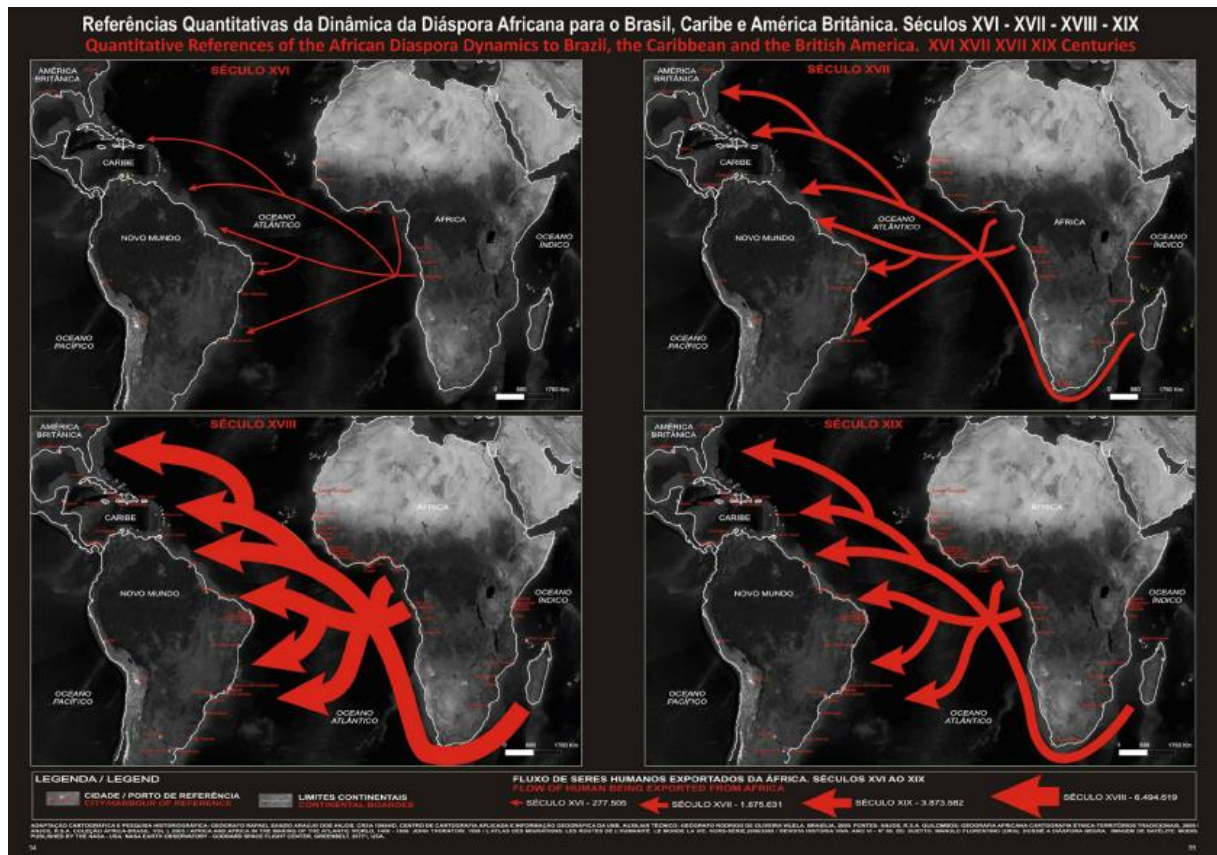
Fonte: *Trans-Atlantic Slave Trade Database – Slave Voyages* (2022).

O Gráfico 1 classifica as nações comerciantes de escravizados por suas bandeiras atuais: Espanha (destinados ao Uruguai); Portugal (destinados ao Brasil); Grã-Bretanha; Países Baixos; Estados Unidos da América; França; Suécia; e Dinamarca. Os maiores comerciantes de escravizados no tráfico transatlântico foram Portugal e Grã-Bretanha, que concentram a maior diferença entre embarcados e desembarcados pelo fator mortalidade a bordo.

O tráfico transatlântico foi cartografado pelo professor Rafael Sanzio Araújo dos Anjos,⁶ da Universidade de Brasília, em pesquisa inédita no Brasil, para expor os fluxos de contingente africano por século (XVI, XVII, XVIII e XIX):

⁶ Geógrafo brasileiro, primeiro Professor Titular afro-brasileiro da Universidade de Brasília, pesquisador, autor, coordenador de estudos sobre as espacialidades das matrizes africanas no território brasileiro. Publicou Mapa Inédito da Diáspora Africana a partir do século XV.

Figura 2 – Dinâmica da Diáspora Africana nos séculos XVI-XVII-XVIII-XIX⁷



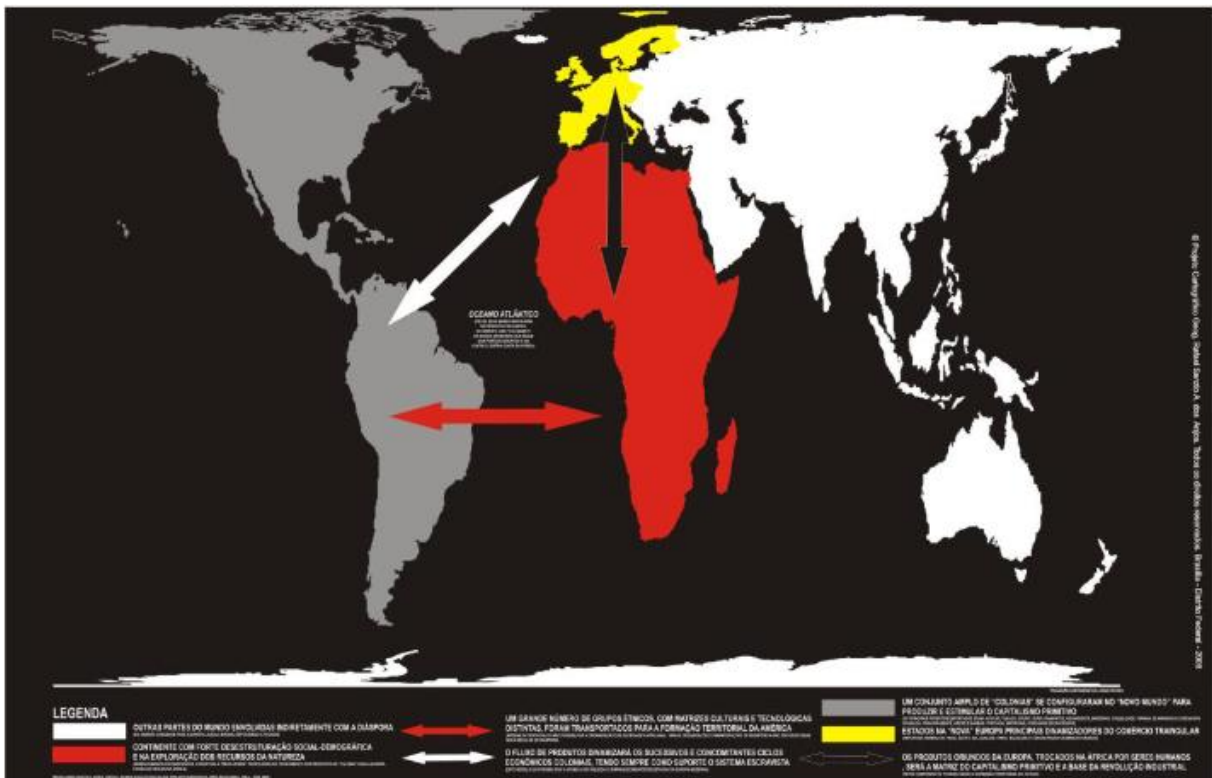
Fonte: Anjos (2009).

A análise do fluxo de travessia atlântica por séculos (XVI ao XIX) possibilita a estimativa de que, no século XVI, foram exportados cerca de 277.505 africanos; no século XVII, o fluxo teria sido de 1.875.631; no século XVIII, o contingente teria sido de 6.494.619; e, no século XIX, o quantitativo teria sido de 3.873.582.

Computa-se que 12.521.337 africanos foram traficados para as Américas durante os quase quatro séculos de exploração econômica do trabalho compulsório. Esse modelo de negócio foi altamente rentável e envolveu não somente os países colonizadores ou beneficiados diretamente com a exploração econômica das Américas, mas diversas outras nações que se envolveram indiretamente na cadeia econômica da escravização e do tráfico transatlântico:

⁷ Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24174> (Anexo II)

Figura 3 – Modelagem gráfica das estratégias dos fluxos econômicos comerciais triangulares na dinâmica da diáspora – séculos XVI-XVII-XVIII-XIX⁸



Fonte: Anjos (2011).

O mapeamento traz nas partes em destaque: i) branco, partes do mundo envolvidas indiretamente com a Diáspora Africana; ii) vermelho, o continente fortemente desestruturado na social-demografia e explorado em recursos da natureza; iii) cinza, um conjunto amplo de colônias que se configuraram no novo continente para produzir e estimular o capitalismo primitivo; iv) amarelo, os Estados na Europa principais dinamizadores do comércio triangular, durante os séculos XVI, XVII, XVIII e XIX.

A seta vermelha representa o grande número de grupos étnicos, com matrizes culturais e tecnologias distintas, transportados para a formação territorial da América. A seta branca representa o fluxo de produtos dos ciclos econômicos coloniais, suportado no sistema escravista. A seta preta representa os produtos oriundos da Europa, moeda de troca por seres humanos, matriz do capitalismo primitivo.

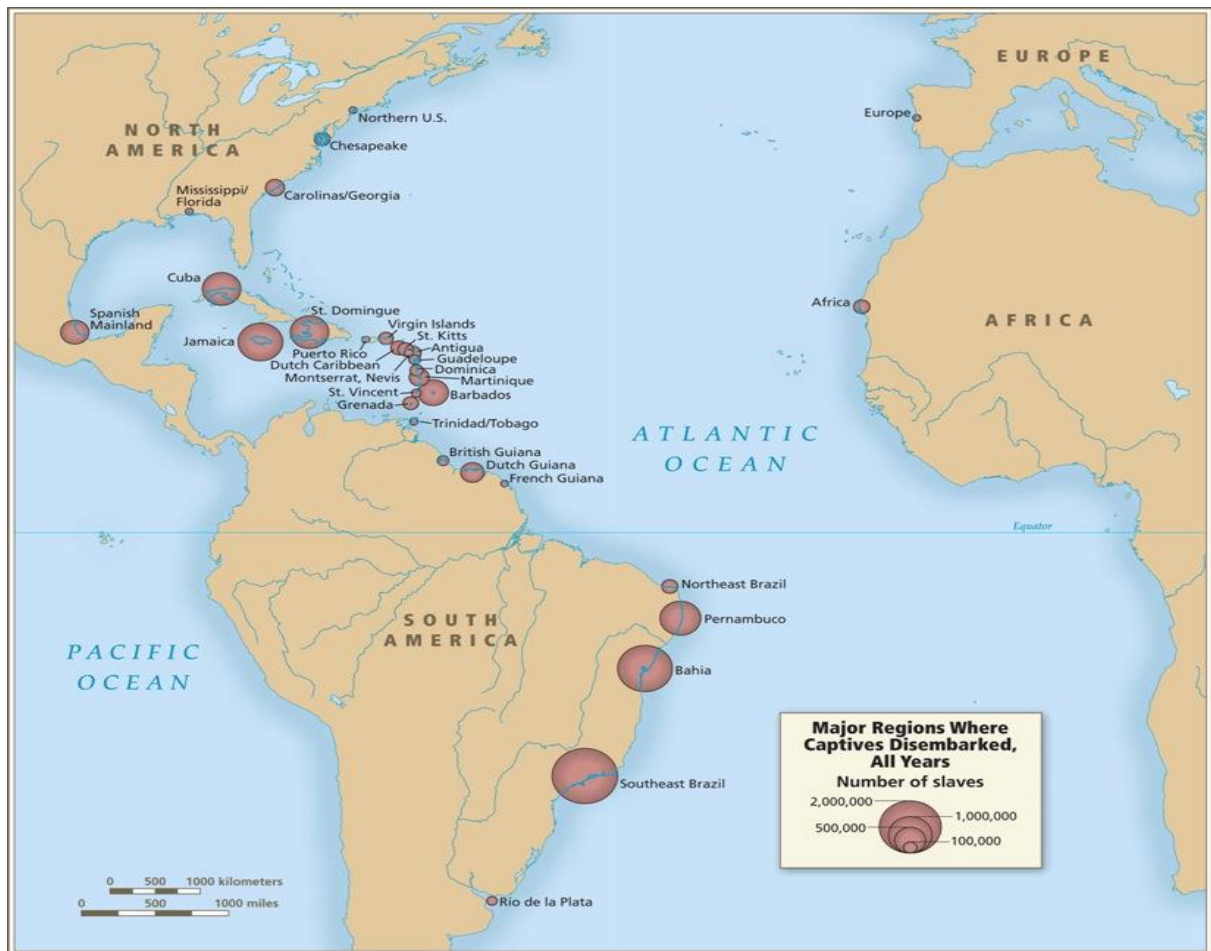
A Diáspora Africana foi fruto do tráfico transatlântico, da escravização sistemática de povos africanos, submetidos a um modo de produção, de colonização,

⁸ Disponível em: <https://journals.openedition.org/amerika/docannexe/image/4694/img-1.jpg> (Anexo III)

e do racismo. Fatores que levaram, indubitavelmente, à transformação da identidade étnica originária, iniciada em trânsito e desenvolvida de maneira múltipla nos pontos de desembarques.

Em que pese a ocorrência de desembarque de contingente africano em algumas localidades da Europa durante o tráfico transatlântico, assevera-se sua inexpressividade, segundo a base de dados da plataforma *Slave Voyages*. A pesquisa segue para expor os pontos de desembarque em diferentes localidades do continente americano:

Figura 4 – Principais locais de desembarque do tráfico transatlântico



Fonte: *Trans-Atlantic Slave Trade Database – Slave Voyages*⁹ (2022).

O contingente africano desembarcado na América do Norte concentrou-se, nos portos dos Estados Unidos da América, nas localidades da Flórida; Mississippi; Carolinas; Geórgia; Chesapeake; e Boston. O ponto de desembarque na América

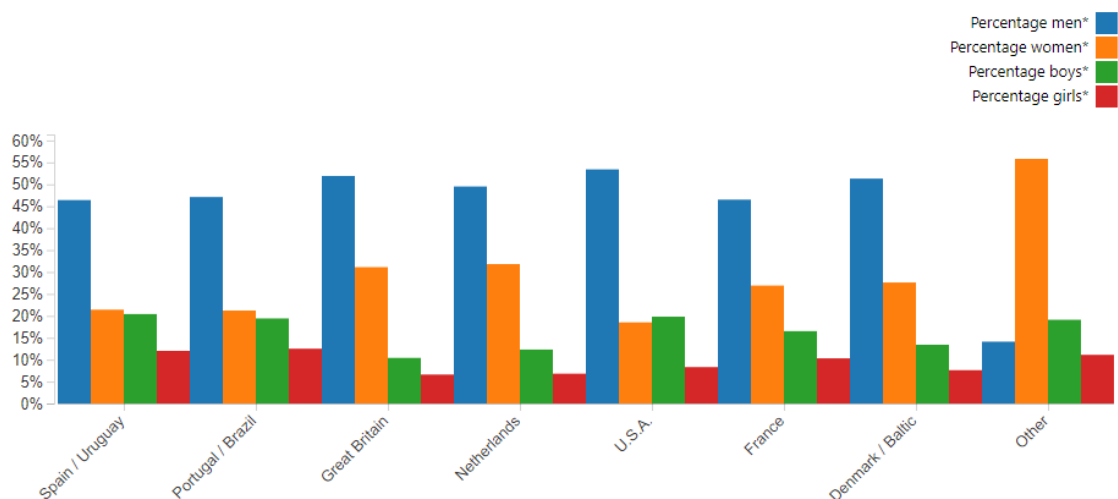
⁹ Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/blog/major-regions-captives-disembarked> (Anexo IV)

Central foi o México (México, Spanish Mainland). E, nas ilhas do Caribe, foram: Trindade e Tobago; Granada; São Vicente; Barbados; Martinica; Dominica; Guadalupe; Antígua e Barbuda; São Cristóvão e Nevis; Ilhas Virgens; Porto Rico; Caribe Holandês; Montserat; República Dominicana; Jamaica; e Cuba.

Os pontos de desembarque identificados na América do Sul foram: Brasil, em portos da Bahia, Pernambuco e demais regiões do Nordeste; Uruguai e Argentina, em portos no Rio de La Plata; Guiana Francesa; Guiana Holandesa; e Guiana Britânica.

Informações sobre o perfil do continente africano possibilitam a análise da alocação dos recursos humanos por seus mandatários, da qual nem as crianças eram isentas:

Gráfico 2 – Porcentagem do contingente de escravos africanos por gênero, faixa etária e bandeira



Fonte: *Trans-Atlantic Slave Trade Database – Slave Voyages (2022)*.

As múltiplas identidades culturais afrodiáspóricas formadas nesse processo trouxeram causas comuns de resistência ao sistema posto e a luta por liberdade, ainda que formal. Entre as dinâmicas das lutas e resistências contra a escravização, destaca-se a criação de redutos territoriais, onde africanos e afrodescendentes assentaram-se e autoproclamaram-se livres.

A estabilidade espacial desses grupos nesse novo reduto territorial ensejou o senso de territorialidade. O compartilhamento das mesmas dores, aflições e modo

de produção física, econômica, cultural e social nesse espaço ensejou o senso de pertencimento e (re)criou a noção de identidade coletiva trazida da África.

A importante contribuição de Manolo Florentino¹⁰ e de Márcia Amantino¹¹ no artigo científico “Uma morfologia dos quilombos nas Américas, séculos XVI-XIX”, publicado em 2012, indica que os termos usados para definir esses grupos étnicos variam de acordo com a região do continente americano e podem ser palenques, quilombos, cumbes, marrons e mainels (MANOLO; AMANTINO, 2012). Trata-se de grupos étnicos¹² com vínculo territorial próprio e sociabilidade pautada em tradições e costumes desenvolvidos historicamente para adaptação local e (re)criação da identidade africana.

A experiência de reconhecimento jurídico desses povos e de seus territórios difundiu-se a partir da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, que inspirou avanços nesse mesmo sentido em outros Estados da América Latina, tais quais Colômbia,¹³ Equador,¹⁴ Honduras,¹⁵ e Nicarágua.¹⁶

1.2 DA DIÁSPORA AFRICANA TRANSATLÂNTICA PARA O BRASIL COLÔNIA AS CONQUISTAS DE DIREITOS AFRODIÁSPORICOS

A análise do contexto da Diáspora Africana transatlântica para o Brasil Colônia demanda um estudo da própria forma de colonização do Brasil, que ocorreu por desterritorialização dos povos nativos para atender aos interesses da Coroa portuguesa. Esse processo, a partir do ano 1500, foi construído não apenas para ocupar terras, mas principalmente para invadir corpos:

Entre colonizador e colonizado, só há lugar para o trabalho forçado, a intimidação, a pressão, a polícia, o imposto, o roubo, a violação, as culturas

¹⁰ Historiador, professor do Departamento de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) de 1988 a 2019, um dos responsáveis pelo banco de dados *Slave Voyages*, referência em estudos sobre a escravidão africana nas Américas e no Brasil.

¹¹ Historiadora, professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Salgado de Oliveira e professora adjunta do Departamento de História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

¹² Termo “etnia” usado como conjunto de características socioculturais de um grupo estabilizado espacialmente, vinculado às áreas de ocupação tradicional, que transcendem a lógica de fronteiras, e não a territórios políticos soberanos.

¹³ *Constitución Política de la República de Colombia de 1991 (Artigo Transitorio 55)*.

¹⁴ *Constitucion De La Republica Del Ecuador 2008 (Arts. 58 e 60)*.

¹⁵ *Ley de Propiedad, Decreto 82-2004 (Artículo 93 e 125)*.

¹⁶ *Ley nº 445 de 2002*.

obrigatórias, o desprezo, a desconfiança, a arrogância, a suficiência, a grosseria, as elites descerebradas, as massadas aviltadas. Nenhum contato humano, mas relações de dominação e de submissão que transformam o homem colonizador em criado, ajudante, comitre, chicote e o homem indígena em instrumento de produção (AIMÉ, 1978, p. 25).

Na América Portuguesa, o ato de evangelizar indígenas foi um dos principais instrumentos e argumentos para esse tipo de escravização, ocorrida durante os séculos XVI ao XVIII em diferentes regiões do Brasil, seguindo a divisão administrativa das capitanias hereditárias (1534-536), pois tratava-se de um dos privilégios concedidos pela Coroa aos seus donatários, gradualmente proibido. A primeira vedação ocorreu por ocasião da Carta Régia de 1570, com ressalvas para escravização por *guerra justa* ou *voluntária*.

Fatores de resistência cultural dos povos nativos ao trabalho forçado e a proibição gradual da escravidão indígena na América Portuguesa criaram a demanda por exploração de outro tipo de trabalho forçado, ainda sob os mesmos pretextos civilizatórios e religiosos. A colonização de corpos afrodiaspóricos ocorreu por imposição de civilidade e religiosidades ocidentais, sem considerar a ética, filosofia e cosmovisão que esses povos já traziam consigo nos pontos de embarque.

Magobe B. Ramose, filósofo sul-africano, responsável pela popularização da filosofia africana Ubuntu, contribui para compreensão da ética e filosofia africana em sua obra *A ética do Ubuntu*, na qual expõe que a raiz mantenedora do africano ancorado no Universo é o Ubuntu, palavra originária de várias línguas banto, concebida por duas palavras: *Ubu* e *ntu*. O prefixo *Ubu* remete à existência, ao modo de ser, sempre orientado para a raiz *ntu*, ponto no qual a existência assume forma concreta, no processo contínuo de desdobramentos (RAMOSE, 2002).

Em entrevista virtual concedida ao Instituto Humanitas Unisinos na edição da revista *IHU* n.º 353 de dezembro de 2010, o filósofo e teólogo congolês Bas'illele Malomalo resumiu o Ubuntu em frase: “Eu só existo porque nós existimos”, ou ainda “Eu sou porque nós somos”. O filósofo também destacou que o Ubuntu se trata da Filosofia do Nós, do Nosso, do Coletivo, na qual a razão de ser individual é potencializada na comunidade.

Consoante Bas'illele Malomalo (2010), Ubuntu trata-se de cosmovisão do mundo negro-africano, é o elemento central da filosofia africana, que “concebe o mundo como uma teia de relações entre o divino (Oludumaré/Nzambi/Deus,

Ancestrais/Orixás), a comunidade (mundo dos seres humanos) e a natureza (composta de seres animados e inanimados)”.

Essa filosofia e cosmovisão chegou ao Brasil junto com os escravizados africanos, a partir do século XVI, e orientou a resistência afrodiaspórica ao escravismo colonial para conquista gradual de direitos, que começou no período do Império Português, avançou durante a República, e se consagrou na ordem constitucional de 1988.

1.2.1 Diáspora Africana transatlântica para o Brasil Colônia

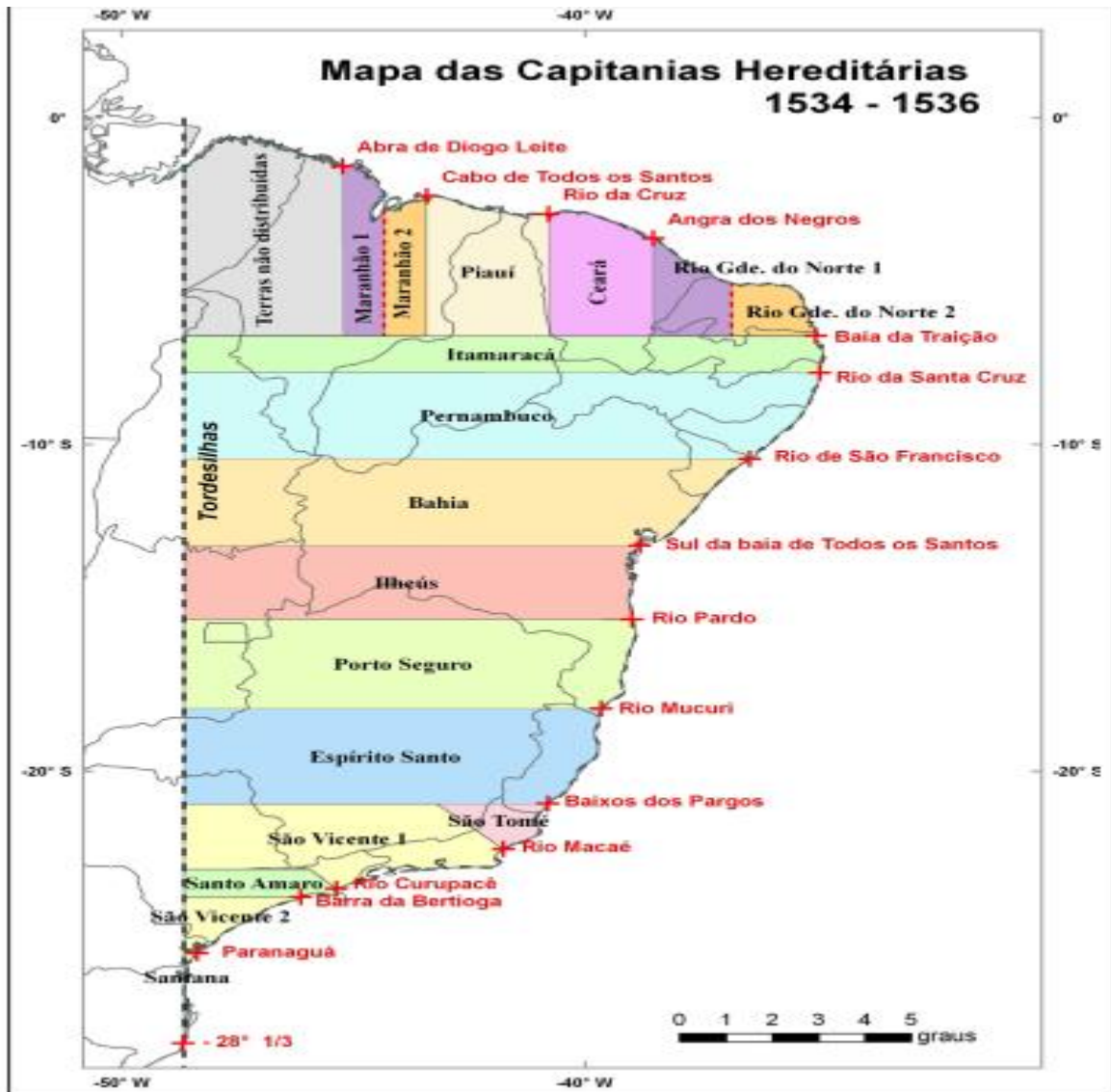
A primeira medida institucional colonizadora da Coroa portuguesa na América foi a organização administrativa do território brasileiro em capitânicas hereditárias, iniciada em 1534, durante o período do reinado de d. João III. A divisão administrativa foi organizada em 15 lotes, distribuídos em 12 capitânicas, cedidos para garantia da ocupação territorial, em decorrência do processo de disputa com outros países europeus.

O tema das capitânicas hereditárias é tratado por Thaís Cristina Innocentini¹⁷ (2009), que, em sua dissertação de mestrado, *Capitânicas hereditárias: herança colonial sobre desigualdade e instituições*, expõe que a concentração de terras no período de colonização do Brasil reflete na concentração de terras ainda na atualidade. Segundo Innocentini (2009), as capitânicas hereditárias foram definidas por faixas lineares de terra, que ignoravam os acidentes geográficos e se estendiam do litoral da costa do Brasil até o limite estabelecido entre Portugal e Espanha no Tratado de Tordesilhas, e foram outorgadas aos donatários em regime de *sesmaria*¹⁸:

¹⁷ Mestre em Economia pela Fundação Getúlio Vargas.

¹⁸ Criado pelo rei Fernando I, em 1375 após surtos da peste negra, para fomento à produção de alimentos e ao povoamento em Portugal.

Figura 5 – Cartografia das capitânicas hereditárias de 1534 a 1536



Fonte: Cintra (2013)¹⁹.

A condição imposta pela coroa portuguesa aos seus donatários²⁰ era de que arcassem com os gastos da colonização por conta própria, incentivados pela

¹⁹ Disponível em: <https://www.scielo.br/j/anaismp/a/BmZzYkT6KTRDPBsmTkCzvJr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2023. (Anexo V).

²⁰ 1) Capitania de João de Barros e Aires da Cunha, Primeiro Quinhão – Maranhão; 2) Capitania de Fernão Álvares de Andrade – Maranhão; 3) Capitania de António Cardoso de Barros – Ceará; 4) Capitania de João de Barros e Aires da Cunha, Segundo Quinhão – Rio Grande; 5) Capitania de Pero Lopes de Souza, Terceiro Quinhão – Itamaracá; 6) Capitania de Duarte Coelho – Pernambuco; 7) Capitania de Francisco Pereira Coutinho – Bahia; 8) Capitania de Jorge Figueiredo Correa – Ilhéus; 9) Capitania de Pero do Campo Tourinho – Porto Seguro; 10) Capitania de Vasco Fernandes Coutinho – Espírito Santo; 11) Capitania de Pero de Goês – São Tomé; 12) Capitania de Martim Afonso de Sousa, Segundo Quinhão – Rio de Janeiro; 13) Capitania de Pero Lopes de Souza, Primeiro Quinhão – Santo Amaro; 14) Capitania de Martim Afonso de Sousa, Primeiro Quinhão – São Vicente; 15) Capitania de Pero Lopes de Souza, Segundo Quinhão – Santana.

possibilidade de cobrança de tributos, doação de lotes da terra e exploração da região para usufruir de seus recursos (INNOCENTINI, 2009).

O impasse entre as demandas de ocupação e exploração de recursos das capitanias hereditárias, os desincentivos e proibições de escravização indígena provocaram a demanda por trabalho forçado de outras origens. A pré-existência de escravidão doméstica em África foi o fator considerado por Portugal para o abastecimento de força de trabalho compulsório na colônia americana.

É imprescindível diferenciar os tipos de escravização praticados dentro do continente africano e sua adaptação ao escravismo colonial português, a fim de decolonizar a narrativa de naturalização da escravização afrodiáspórica. Wlamyra Ribeiro de Albuquerque²¹ (2006), em sua obra *Uma história do negro no Brasil*, contribui para essa pesquisa ao contextualizar a escravidão doméstica na História da África, no tráfico transatlântico e na escravização no Brasil.

A escravidão classificada doméstica por Albuquerque (2006) ocorreu dentro do continente africano, por guerras entre povos de etnias diferentes em disputa pelo acesso aos recursos naturais, e também poderia ter causa na punição pela prática de roubo, assassinato, feitiçaria, adultério, penhora, rapto individual, troca e compra.

A transformação da escravidão doméstica em modelo de negócio ocorreu pela primeira vez com ofensiva muçulmana. Para Albuquerque (2006), os árabes foram os responsáveis por organizarem e desenvolverem o tráfico de escravos em empreendimento comercial de grande escala dentro da África, mas também por disseminar o direito costumeiro à alforria.²²

A escravização africana em larga escala local pelos árabes foi escalonada pelos instrumentos de navegação europeus, principalmente por Portugal e Espanha, que possibilitaram o deslocamento do contingente africano escravizado em longas distâncias. A mercantilização da escravização africana local cedeu ao tráfico transatlântico, justificado pela colonização prévia de corpos no discurso religioso:

O padre Antonio Vieira considerava o tráfico um “grande milagre” de Nossa Senhora do Rosário, pois retirados da África pagã, os negros teriam chances de salvação da alma no Brasil católico. No século XVIII, o conceito de

²¹ Professora de História do Brasil do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal da Bahia (PPGH-UFBA), desde 2009. Pesquisadora de Produtividade CNPq, desde 2010. Orienta pesquisas sobre emancipação, abolição, racialização e pós-abolição no Brasil. Coordenou, entre 2016-2018, o Programa de Pós-Graduação em História (UFBA).

²² Palavra *al-hurryā*, atribuída à ação de colocar o servo ou o escravizado em liberdade.

civilização complementar a justificativa religiosa do tráfico atlântico ao introduzir a idéia de que se tratava de uma cruzada contra as supostas barbárie e selvageria africanas (ALBUQUERQUE, 2006, p. 37).

A contribuição de Jacob Gorender,²³ em sua obra *O escravismo colonial*, apresenta a escravidão inserida em categoria social, que por si mesma não implica em modo de produção, tipo de escravidão doméstica patriarcal naturalizada no discurso colonialista. No entanto, os fatores de colonização e capitalismo primitivo reconfiguraram essa noção de uso do trabalho compulsório, para um escravismo colonial estruturado e orientado ao modo de produção para acúmulo de riquezas (GORENDER, 2016).

O principal sustentáculo do escravismo colonial foi o tráfico transatlântico, em sistema retroalimentado, pois a escravização africana na América Portuguesa demandava o transporte de contingente para exploração de atividade econômica, e o tráfico transatlântico precisava dessa demanda enquanto modelo de negócio.

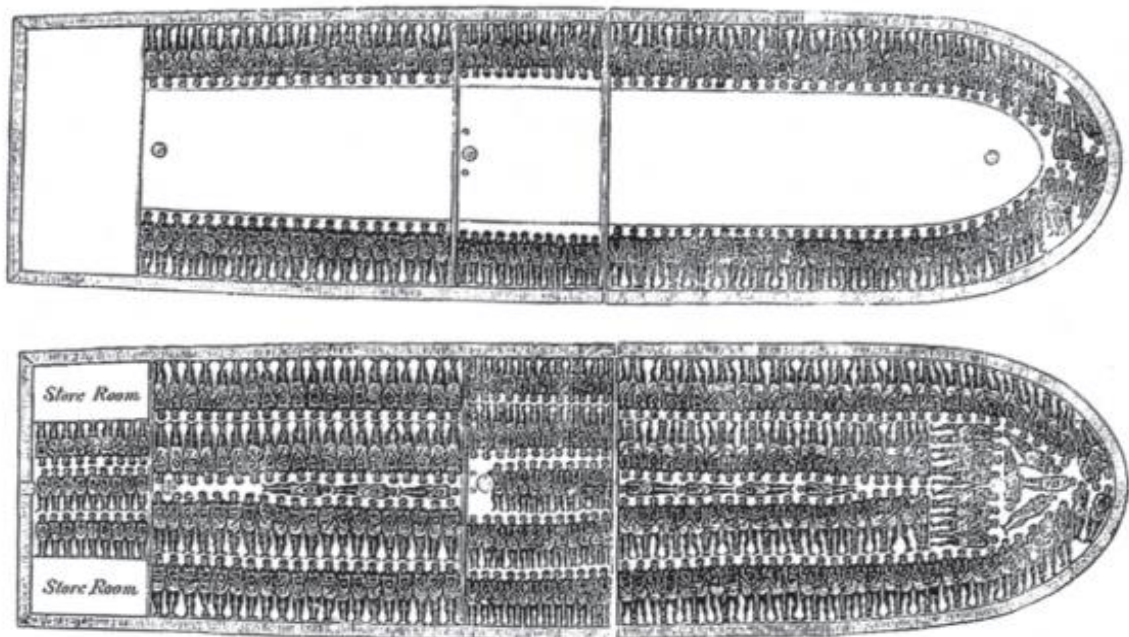
A maximização de lucro para acúmulo de riqueza no mercado do tráfico transatlântico requeria a lotação completa dos navios para o transporte até a América Portuguesa. O tempo de espera dos africanos em alojamentos nos grandes barracões poderia levar meses. Essa realidade contribuiu para a mortalidade devido às condições precárias e insalubres:

Em alguns períodos, cerca de 40 por cento dos negros escravizados em Angola pereciam ainda em solo africano. Mas os prepostos africanos do tráfico sabiam que os cativos não deviam permanecer durante muito tempo nos portos de embarque. Além das perdas por doenças, temiam que a concentração de escravos nos barracões facilitasse revoltas (ALBUQUERQUE, 2006, p. 47).

Os cativos africanos, além de serem submetidos ao batismo para perda da condição de pagão, também foram marcados a ferro para o transporte e mantidos presos até que não fosse mais possível avistar a costa africana. Os comerciantes tinham interesse em alojar o maior número possível de escravos nos navios, de modo que as embarcações portuguesas eram capazes de transportar de 200 a 500 cativos (ALBUQUERQUE, 2006). Em geral a disposição dos cativos africanos em transporte era a seguinte:

²³ Historiador com título de doutor *honoris causa* pela UFBA por sua obra *O escravismo colonial* (1994); professor visitante no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo; título de notório saber pelo Departamento de História da Universidade de São Paulo (USP) (1996).

Figura 6 – Representação gráfica da distribuição dos cativos africanos em navios de travessia atlântica para o Brasil



Fonte: Albuquerque (2006, p. 49).

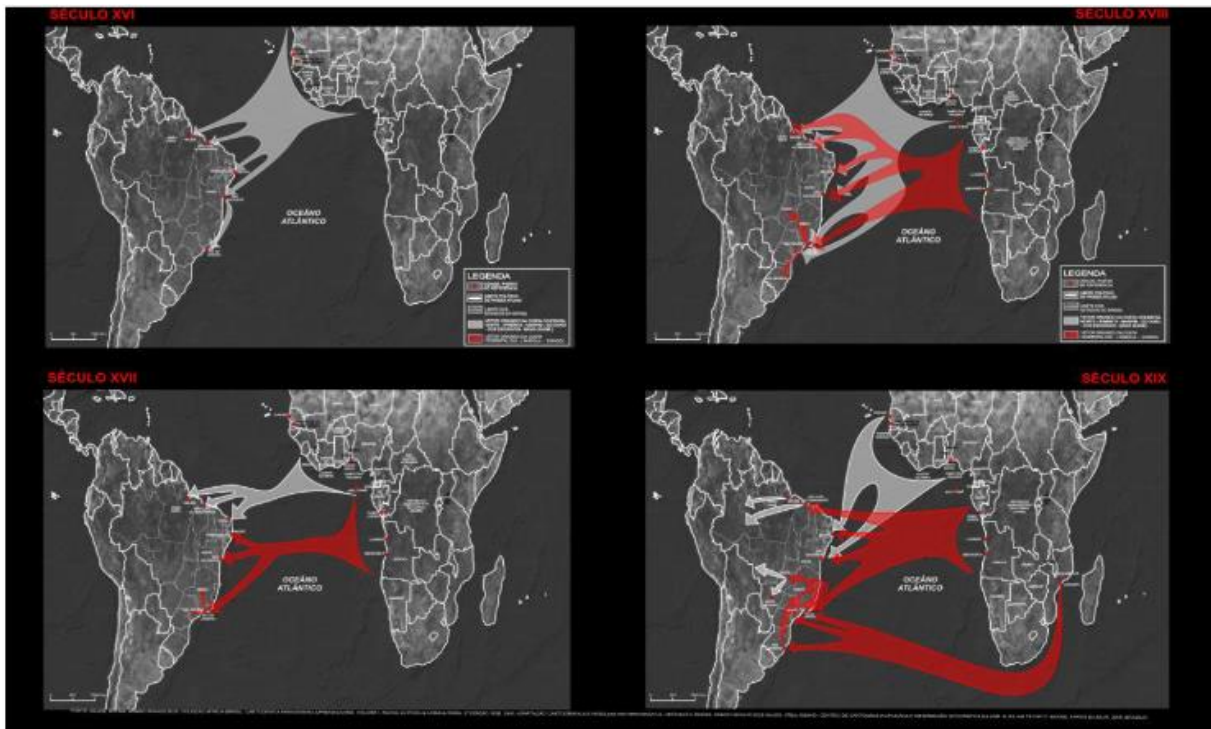
O tempo levado no percurso dos sertões da África até o desembarque na América Portuguesa variava de 5 a 8 meses, o que possibilitou o desenvolvimento de novas formas de sociabilidade e a consolidação de novos laços e vínculos entre os grupos cativos:

Momentos como a captação, a prisão nos barracões e a viagem oceânica representaram para os africanos espaços alternativos para a reconstrução de suas identidades. Através do contato com diferentes etnias, e em função da busca por alternativas para a vida no cativo americano, a população escrava preservou elementos culturais autênticos e reinventou outros, marcando de forma singular a heterogeneidade cultural da América Portuguesa (CARVALHO, 2010, p. 22).

O fluxo do tráfico transatlântico para o Brasil foi cartografado por Anjos (2011), que expôs a dinâmica de travessia africana e suas localidades de embarque e desembarque, através dos séculos de exploração econômica do modelo de negócio. No século XVI, a principal localidade de embarque era a região da Alta e Baixa Guiné, com destino às regiões de Pernambuco, Bahia, Maranhão e Grão-Pará. A partir do século XVII, dinamizou-se para costa da Angola, em direção a Bahia, Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro, São Paulo e regiões do Centro-Sul do Brasil. E, da costa da

Mina, com fluxos para as províncias do Grão-Pará, Maranhão e o território atual do Rio Grande do Norte. No século XIX, amplia-se o embarque para a região de Moçambique:

Figura 7 – Referências da dinâmica da Diáspora Africana para o Brasil e as fronteiras atuais



Fonte: Anjos (2011)²⁴.

A Figura 7 indica que as mais importantes e duradouras extensões territoriais do tráfico transatlântico ocorreram entre os séculos XVII e XVIII. Referem-se às costas da Mina e de Angola, com o maior volume de pessoas transportadas (principalmente no século XVIII), e grande intensificação da desestruturação demográfica africana.

A convergências entre as informações disponibilizadas por Anjos (2011) e a plataforma *Slave Voyages* possibilitam atribuir maior precisão às regiões de desembarque comprovadas no Brasil. Na região Norte, foram identificados registros portuários em Grão-Pará, atual estado Pará, nas proximidades de Belém. Na região do Nordeste, foram identificados registros em portos nos estados do Rio Grande do Norte (Taipu, Ponta Negra e Natal); Paraíba (João Pessoa); Pernambuco (Ilha de

²⁴ Disponível em: <https://journals.openedition.org/amerika/docannexe/image/4694/img-3.jpg> (Anexo VI)

Itamaracá, Olinda e Marinha Farinha); Alagoas (Maceió); Bahia (Salvador e Porto Seguro). Na região Sudeste, foram identificados registros nos portos dos estados do Rio de Janeiro (Campos dos Goyatacazes, Macaé, Armação de Búzios, Cabo Frio, Maricá, Ilha de Paquetá, Copacabana, Rio de Janeiro, Sepetiba, Ilha da Marambaia, Mangaratiba, Dois Rios, Ilha Grande e Paraty) e de São Paulo (Santos e Cananéia). Já na região Sul, foram identificados registros em portos nos estados do Paraná (Paranaguá), Santa Catarina (Florianópolis e Ilha dos Lobos), Rio Grande do Sul (Porto Alegre):

Figura 8 – Localidades de desembarque de escravos africanos no Brasil²⁵

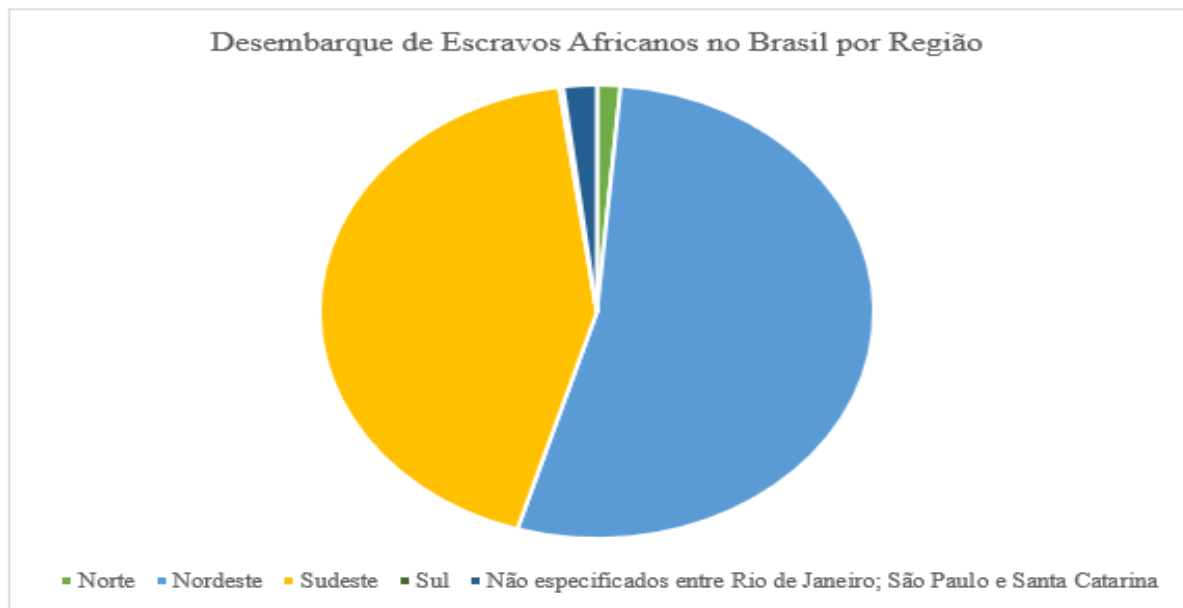


Fonte: Elaboração própria com base na plataforma do Google Maps (2022) *Database – Slave Voyages* (2022).

A proporção do contingente africano desembarcado no Brasil pode ser observada pelas regiões geográficas dos portos:

²⁵ A metodologia utilizada filtrou as informações das áreas de desembarque no Brasil para apontar as localidades específicas ou aproximadas, através da plataforma do Google Maps, bem como traçar o perfil quantitativo desses desembarques por regiões, como instrumento facilitador de análise dos dados com base nos limites políticos atuais.

Gráfico 3 – Proporção de escravos desembarcados no Brasil por região



Fonte: Elaboração própria com base em *Trans-Atlantic Slave Trade Database – Slave Voyages* (2022).

Em que pese a possibilidade de se mapear os pontos de partida e de destino das embarcações por convergência de dados de embarque e desembarque registrados em portos das costas africanas e brasileiras, há que se ressaltar a impossibilidade de definir os grupos étnicos aos quais pertenciam os povos africanos atravessados, pois tais informações não foram registradas e se recriaram no processo de travessia.

Entre as possibilidades de recriação de identidades africanas em diáspora destaca-se a formação dos Quilombos. Kabengele Munanga²⁶ contribuiu para compreensão do Quilombo no Brasil, fruto da Afrodiáspora, no artigo *Origem e histórico do quilombo na África*, no qual indica que a palavra “Quilombo” é originária dos povos de língua bantu kilombo: “Sua presença e seu significado no Brasil têm a ver com alguns ramos desses povos bantu cujos membros foram trazidos e escravizados nesta terra. Trata-se dos grupos Lunda, ovimbundu, mbundu, kongo, imbangala, entre outros, vindos de Angola e do Zaire” (MUNANGA, 1995, p. 53).

É importante diferenciar povos de língua bantu da ética, filosofia e cosmovisão Ubuntu. O termo “bantu” refere-se à etnia de determinados povos (região de Angola,

²⁶ Antropólogo brasileiro-congolês, professor do Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP (1980-2012).

Luanda e Zaire), influenciados pelo Ubuntu, na qualidade de africanos. A disseminação do termo “Quilombo”, especificamente para o Brasil, pode ser atribuída pela travessia em massa desses povos a partir de localidades portuárias na costa da Angola.

Ao Quilombo são atribuídos diversos significados, a depender da região de referência do continente africano. O sentido mais difundido é o de *acampamento guerreiro na floresta*, pelo viés de resistência ao escravismo. Nesse sentido, destaca-se que o Quilombo possui outras denominações: Mocambos e Terras de Preto. São sinônimos originados nas variações e especificidades de formações regionais.

O historiador Flávio dos Santos Gomes contribui para o estudo dos Quilombos no Brasil com sua obra *Mocambos e Quilombos: uma história do campesinato negro no Brasil* ao indicar que primeiro registro que se tem sobre Quilombos na História do Brasil data de 1575, na capitania da Bahia, identificado como Mocambo (GOMES, 1995).

Desde o registro do primeiro desembarque de um navio de tráfico transatlântico de africanos em 1525 até o primeiro registro de repressão a Quilombos em 1575, passaram-se apenas 50 anos. Esse tempo foi suficiente para o surgimento dessa forma de luta, resistência e de reprodução social, cultural e econômica.

Contemporâneo ao Mocambo da capitania da Bahia, tem-se a fundação do Quilombo mais famoso do Brasil, o Quilombo dos Palmares (1580-1692). A contribuição de Edison Carneiro²⁷ em sua obra *O Quilombo dos Palmares* foi imprescindível para o avanço nos estudos acerca da instituição quilombola. O autor descreve o processo de formação de Palmares, localizado na Serra da Barriga, atualmente situado em Alagoas, no município de União dos Palmares.

Parte do contingente africano desembarcado na capitania de Pernambuco teria começado o aquilombamento e, por volta de 1630, já formava população de grande porte, estimada entre 10 e 20 mil habitantes. Edison Carneiro (1958) indica o modo de reprodução social, econômica e cultural Palmarina, considerada de extrema fertilidade, com terra boa até mesmo nas montanhas, de barro vermelho, ricas em matéria orgânica, florestas povoadas de árvores frutíferas e também árvores de finalidade comercial, e movimentação de animais silvestres, de peixes nos rios e grande variedade de aves.

²⁷ Foi um escritor brasileiro, especializado em temas afro-brasileiros, e um dos maiores etnólogos.

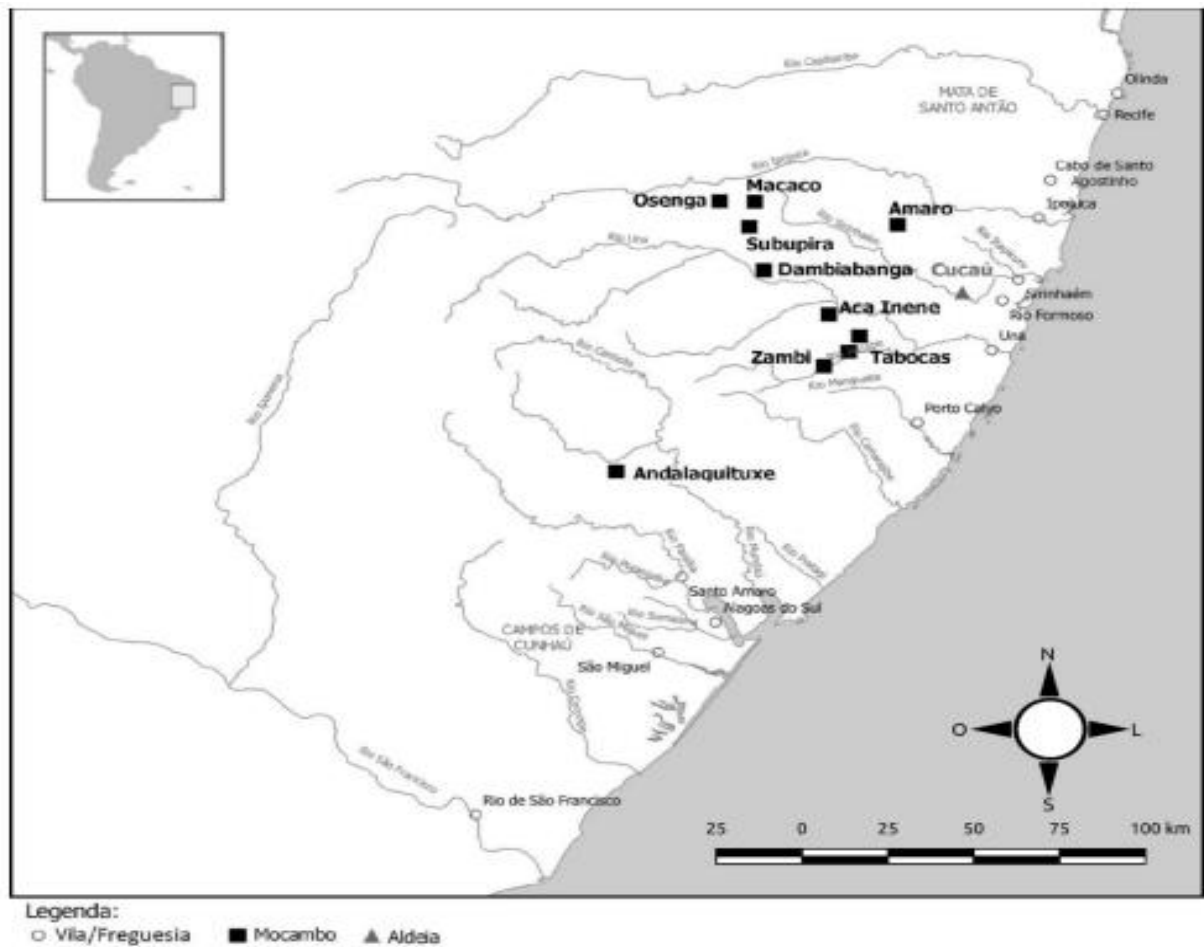
Acerca dos estudos palmarinos, Silvia Humold Lara²⁸ (2021, p. 13) indica que os Palmares “não apareceram nos vários mapas seiscentistas holandeses nem nos poucos que foram traçados para ou por ordem da administração colonial portuguesa na segunda metade do século XVII”. A autora sugere que a dificuldade de mapeamento dos Palmares deu-se por suas regiões montanhosas, característica que teria contribuído para sua longevidade, crescimento populacional e implementação do novo modo de vida.

A ressalva é importante porque Carneiro (1958) descreve que a existência do Quilombo dos Palmares²⁹ era de conhecimento público e notório e que as melhores terras da capitania de Pernambuco estavam sob a posse de Palmares, cujas dimensões partiam de 60 léguas e poderiam ser do mesmo tamanho de Portugal. Era de suma importância a ocupação de vastas áreas de terras, uma vez que era delas que os palmarinos retiravam sua subsistência, e de tudo o que a natureza lhes disponibilizava:

²⁸ É professora livre-docente (2004) e titular (2009) do Departamento de História da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

²⁹ O território do Quilombo do Palmares era composto por Mocambos e aldeias. A representação gráfica contemporânea de Lara (2021) demonstra sua organização administrativa em dez mocambos: Macaco; Osenga; Subupira; Amaro; Dambiabanga.; Aca Inene; Zambi; Tabocas; Zambi; Andalaquituxe; e Aldeia Cacaú, bem como as áreas de escoamento da produção palmarina excedente para as Vilas Freguesas, como Olinda, Recife, Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Porto Cabo e Alagoas do Sul.

Figura 9 – O Quilombo dos Palmares



Fonte: Lara (2021).

A derrocada do Quilombo dos Palmares, em 1662, é atribuída a Domingos Jorge Velho, com o assassinato do líder quilombola Zumbi, que resistia às investidas pelo extermínio de sua comunidade há quase 20 anos. A chacina cometida em Palmares dispersou a população que ali habitava e estimulou a criação de outras comunidades quilombolas, Mocambos e Terras de Preto na região. É o fenômeno da Replicação Quilombola, cuja matriz é o compartilhamento dos mesmos laços ancestrais, da mesma filosofia, da mesma identidade.

O processo de disseminação de Quilombos no Brasil pode ser observado pelos fatores: i) do tráfico transatlântico, com a formação dos primeiros Quilombos nas regiões de desembarque das capitâneas hereditárias; ii) de replicação das unidades quilombolas combatidas pela Coroa portuguesa; e iii) de ocupação espacial nos ciclos de exploração econômica.

Os ciclos econômicos apontam para ocupação quilombola nos interiores do Brasil, decorrente da resistência à demanda por alocação de trabalho forçado, para além das localidades portuárias de desembarque. Elaborou-se tabela com as informações das atividades produtivas executadas por período e localidade:

Tabela 1 – Ciclos econômicos do Brasil por período e atividade produtiva

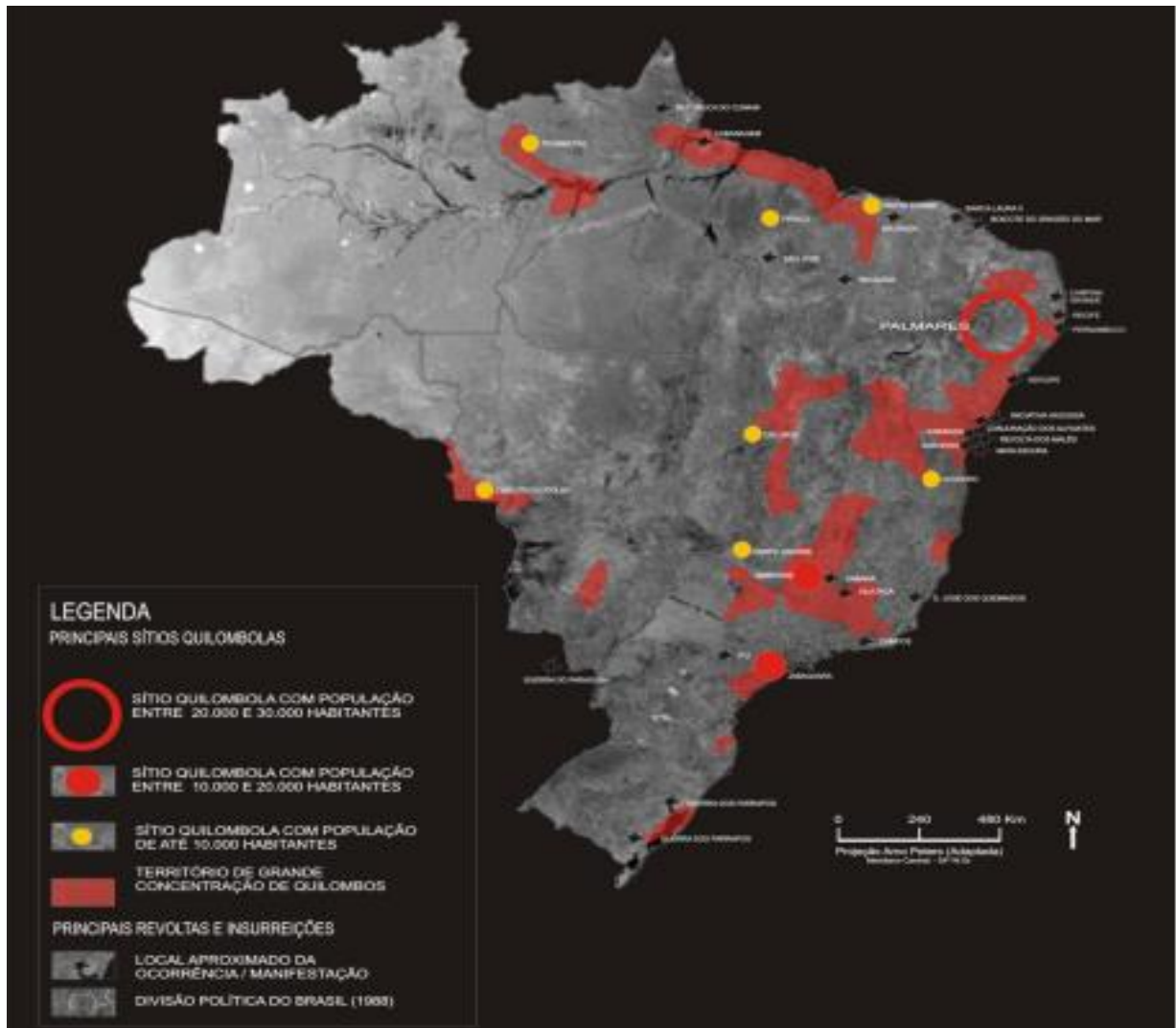
PERÍODO	ATIVIDADE	LOCALIDADE
SÉCULO XVI AO XIX	Pau-brasil	Faixa da costa litorânea desde a Paraíba até o Rio Grande do Sul
SÉCULO XVI AO XIX	Cana-de-açúcar	Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul
SÉCULO XVI AO XX	Mineração	Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás, Tocantins e Bahia
SÉCULO XVII AO XX	Borracha	Amazonas, Acre, Rondônia e Pará
SÉCULO XVII AO XIX	Cacau	Pará (XIX) e Bahia (XX)
SÉCULO XVII AO XIX	Café	Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia e Ceará
SÉCULO XVII AO XX	Gado	Mato Grosso, Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul
SÉCULO XVI AO XIX	Fumo	Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia e Pernambuco, Pará e Maranhão
SÉCULO XVII AO XIX	Algodão	Paraná, São Paulo, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará

Fonte: Elaboração própria com base em Anjos (2011, p. 27).³⁰

³⁰ “Brasil: referências territoriais dos principais ciclos econômicos coloniais e imperiais e antigos quilombos nos séculos XVI e XIX”, in: *Territorialidade quilombolas, fotos e mapas* (Anexo I).

A partir dessas informações, é possível considerar as principais zonas e sítios de quilombos no território brasileiro durante os séculos XVI ao XIX:

Figura 10 – Ocupação territorial quilombola nos séculos XVI ao XIX



Fonte: Anjos (2016, p. 266)³¹.

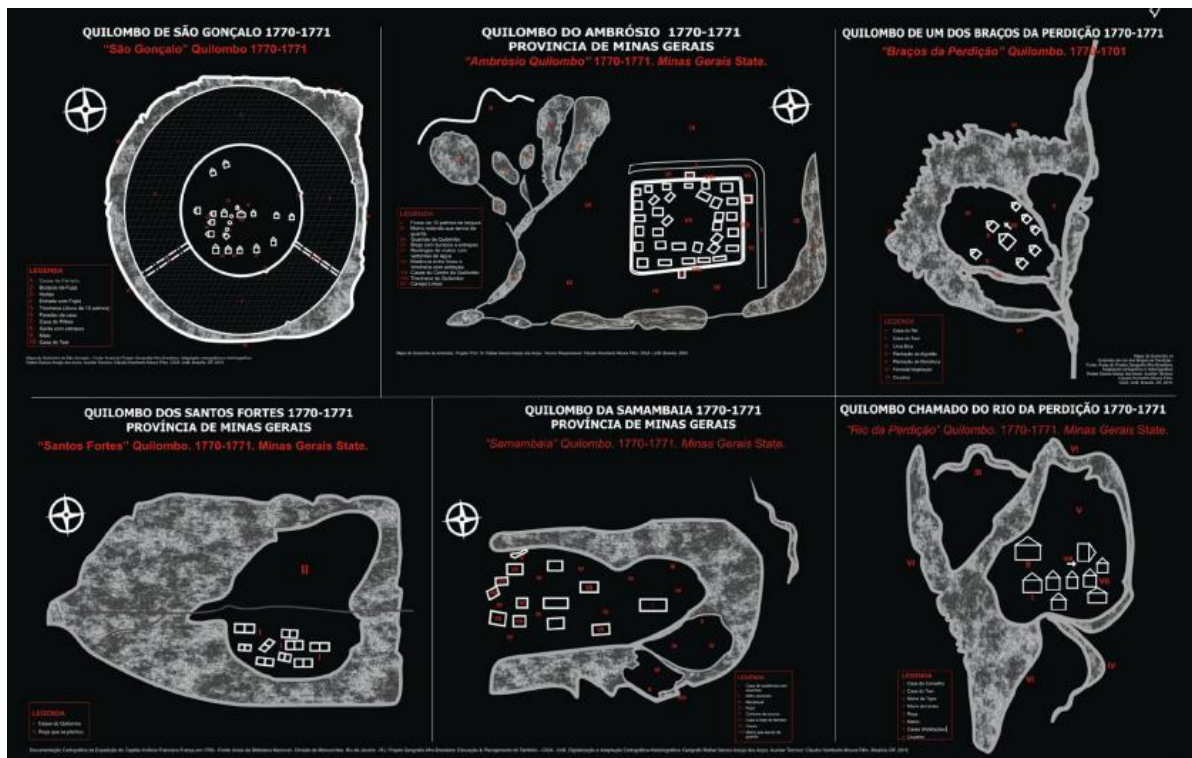
A Figura 10 possibilita compreender a constituição dos Quilombos no Brasil enquanto processo sistemático de resistência, fundamentada na ética, filosofia e cosmovisão Ubuntu, que permitiu a mesma matriz em diferentes regiões e contextos de exploração econômica. O argumento de matriz única na construção da resistência afrodiaspórica quilombola é reforçado na expressão comum de suas identidades e formas de ocupação territorial.

³¹ Disponível em: <https://journals.openedition.org/amerika/docannexe/image/4694/img-5.jpg> (Anexo VII)

Os espaços de ocupação quilombola caracterizam-se pelo uso coletivo das terras, organizadas em áreas de moradia e de atividade econômica, que poderia ser agricultura, extração, criação de animais, entre outras. O modo de fazer quilombola era semelhante ao praticado na África, por etnias Banto, Jeje, Nagô/Yorubá e Hauçá, marcado pela delimitação de áreas produtivas para uso coletivo e temporário (SILVA, 2022).

A representação gráfica do modo de fazer uso e ocupação espacial quilombola foi elaborado por Anjos (2011, p. 28), para registrar o exemplo de sítios localizados em Minas Gerais durante o século XVIII:

Figura 11 – Exemplo de ocupação quilombola no século XVIII em Minas Gerais³²



Fonte: Anjos (2011).

A lógica quilombola é influenciada pelo Ubuntu, que não concebe a noção de propriedade privada individual, fruto da revolução francesa, mas em simbiose com seus semelhantes e meio ambiente. Esse exemplo expõe a fragilidade da segurança no modo de ocupação espacial quilombola, suscetível aos ataques da Coroa

³² Anexo VIII.

portuguesa para sua desconstituição, ou mesmo ao assentamento de pessoas não quilombolas.

Registros históricos apontam que o Quilombo foi combatido pela Coroa portuguesa tão logo foi constituído, a exemplo de Palmares, mas a instrumentalização da repressão ocorreu após 1740, com a Carta do Conselho Ultramarino ao Rei de Portugal, que definiu o quilombo como “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em partes despovoadas, ainda que não tenha ranchos levantados nem se achem pilões neles” (MOURA, 2021, p. 23).³³

Trata-se de definição colonialista, alheia à realidade quilombola (exógena), amplamente difundida pelo sistema hegemônico, e consiste em cinco elementos para configuração: i) habitação; ii) fuga; iii) quantidade mínima de habitantes; iv) localidade; e v) forma de ocupação. Esses elementos foram ajustados gradualmente por avanço das alterações legislativas, reflexo das conquistas de direito afrodiáspóricas durante o período do Império, e pela pressão popular durante a República, que ressemantizou e consagrou o reconhecimento jurídico quilombola na Constituição Federal de 1988, para promovê-los, e não mais reprimi-los.

1.2.2 As Conquistas de Direitos Afrodiáspóricas da Colônia à República

A evolução normativa às conquistas de direitos afrodiáspóricos começa na Carta Régia de 31 de janeiro de 1701, que determinou dia de descanso aos escravizados durante o sábado, e se consolida somente na promulgação da Constituição Federal de 1988:

³³ Clóvis Moura, em sua obra *Quilombos: resistência ao escravismo de 1987*, republicada pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI) em 2021, que contribuiu para projeção do estudo quilombola ao público escolar brasileiro.

Figura 12 – Evolução normativa às conquistas de direitos afrodiaspóricos



Fonte: Elaboração própria com base em Prudente (1988) e USP (1971).³⁴

A chegada da Família Real ao Brasil em 1808 trouxe consequências financeiras ao Estado e demandou fonte de custeio para essas despesas. Editou-se o Alvará de 3 de junho de 1809 para criar imposto sobre alienações onerosas de escravos para tal finalidade. Essa iniciativa encerra quase três séculos de incentivos³⁵ estatais para o tráfico transatlântico de escravizados africanos.

O debate político começou a ganhar proporções estatais após a Proclamação da Independência em 7 de setembro de 1822, com a formação da Assembleia Constituinte do Império de 1823. Miriam Dolhnikof³⁶ (2005, p. 50) nos apresenta o

³⁴ BANDECCHI, Brasil. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Franca – São Paulo. *Legislação básica sobre a escravidão*.

³⁵ Alvará de 29 de março de 1549, autorizou a importação de 120 escravizados para cada engenho; Carta Régia de 29 de março de 1559, que concedeu aos senhores de engenho a possibilidade de pagamento de apenas um terço dos direitos sobre os escravizados da região do Congo, até o número de 120; Decreto n.º 19 de outubro de 1798, isentou de direitos a importação de escravizados de Angola para o Pará.

³⁶ Professora do departamento de História da FFLCH da Universidade de São Paulo.

discurso de José Bonifácio proferido em Assembleia Constituinte em sua *Pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*, para o qual “o fim da escravidão era condição de construção de um Estado moderno, para cujo funcionamento era imprescindível a capacidade de exercício da cidade por toda a população”.

As tensões políticas por liberdade e cidadania afrodiáspórica eram reflexo das pressões sociais travadas em diferentes espaços por agentes abolicionistas e pela constituição dos quilombos. Angela Alonso³⁷ concebe *O abolicionismo como movimento social*, a partir da narrativa de *rede de ativismo*, da qual cada expoente desenvolve ações em seus respectivos meios sociais: Abílio Borges, no associativismo e cerimônias cívicas; André Rebouças, no *lobby* por conexão aos espaços públicos e sistema político; Luiz Gama, por ativismo judicial; José do Patrocínio, em conferências públicas e teatros; Joaquim Nabuco, por ações parlamentares; e Antonio Bento, na orientação da evasão para resistência ao sistema escravista (ALONSO, 2014).

O ativismo judicial de Luiz Gama foi importante para que o contingente afrodiáspórico pudesse se contrapor ao controle privado das alforrias, instrumentalizada para dominação psicológica de escravizados. O tema foi estudado por Manuela da Cunha³⁸ em artigo *Sobre os silêncios da Lei: lei costumeira e positiva nas alforrias de escravos no Brasil do século XIX*. Para a autora (1984), a alforria não só mantinha a sujeição entre os escravos, mas permitia a produção de libertos dependentes, pela esperança de se conseguir a liberdade e manutenção de laços de gratidão.

A liberdade foi o primeiro direito afrodiáspórico buscado pelo contingente escravizado, no direito costumeiro, por alforria testamentária, comprada ou cedida. André Barreto Campello³⁹(2018), em sua obra *Manual jurídico da escravidão: Império do Brasil*, indica a dificuldade da conquista desse direito por controle privado, o que teria provocado a judicialização de demandas por escravizados, com objetivo de: i) obrigar os senhores a emitir as cartas de alforria; ii) manter a liberdade; iii) proibir a reescravização.

³⁷ Professora livre-docente do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo.

³⁸ Antropóloga, doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1976) e graduada em matemática pela Faculté des Sciences de Paris (1967). Fez pós-doutorado na Universidade de Cambridge. Foi professora doutora da Universidade Estadual de Campinas e professora titular da Universidade de São Paulo, onde, após a aposentadoria, continua ativa.

³⁹ Procurador da Fazenda Nacional da Categoria Especial, lotado na Procuradoria da Fazenda Nacional no estado do Maranhão e professor de Direito Tributário na Faculdade São Luís/MA (2005-2012).

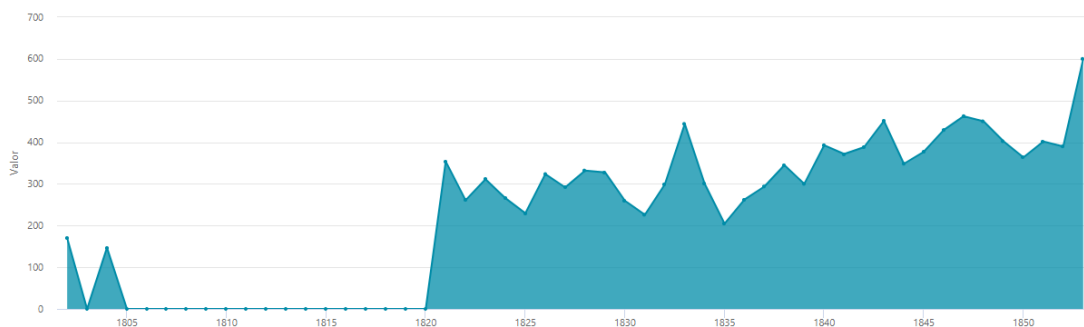
A linha do tempo em direção às conquistas de direitos afrodiaspóricos normativa é marcada por avanços e retrocessos. Enquanto se discutia liberdade formal e cidadania na Assembleia Constituinte de 1823 e mobilizava-se socialmente em prol da abolição geral e irrestrita, a intervenção normativa do Estado Imperial tentou conciliar instrumentos de repressão no Código Criminal de 1830. Por um lado, a formação de quilombos foi tipificada crime de insurreição, por outro tipificou-se a ação de reescravização de pessoa livre.

Essa dicotomia de avanços e retrocessos expõe a tentativa do Império de conciliar os interesses estrangeiros e internos acerca da escravização. Albuquerque (2006) atribui à Inglaterra a pressão para proibição do tráfico transatlântico no Brasil, que editou a Lei n.º 7 de novembro de 1831 (Lei Feijó).

O descrédito da Lei n.º 7/1831 começa por sua exceção, pois autorizava o comércio de escravizados importados, cuja matrícula no serviço de embarcações indicasse a origem em localidades onde a escravização era admitida, ou seja, aproveitou-se da escravização doméstica para justificar o escravismo colonial, sustentado pelo tráfico transatlântico.

Dados da plataforma *Slave Voyages* expõem o aumento do fluxo africano transatlântico, com picos após a Lei n.º 7/1831:

Gráfico 4 – Escravos desembarcados no Brasil

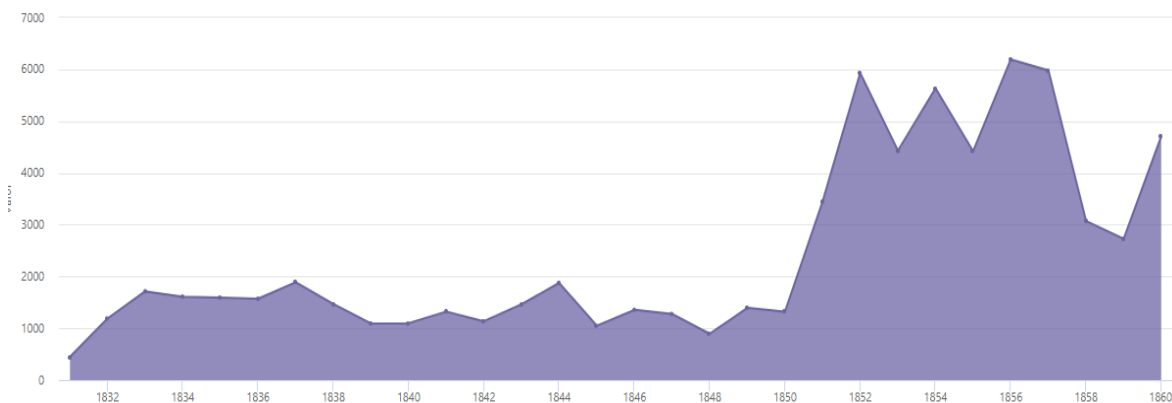


Fonte: *Trans-Atlantic Slave Trade Database – Slave Voyages* (2022).

O primeiro grande marco em direção à conquista do direito afrodiaspórico à liberdade ocorreu somente por edição da Lei n.º 581 de 4 de setembro de 1850 (Lei Eusébio de Queiroz), que previa medidas de reforço à proibição do tráfico transatlântico por sanções aos contrabandistas.

A primeira conquista abolicionista de fato foi esse marco legislativo, pois excluiu-se o sustentáculo do escravismo colonial, de modo que a derrocada do modo de produção seria apenas questão de tempo. As sanções previstas para quem praticasse esse tipo de comércio desestimularam a atividade, o que ensejou pouca oferta de escravizados no mercado, enquanto a demanda se manteve. Essa dinâmica elevou o preço dos escravizados disponíveis no Brasil e aqueceu o mercado intra-americano, entre o Brasil e países contíguos (Argentina, Paraguai, Uruguai):

Gráfico 5 – Comércio intra-americano de escravos (Brasil)



Fonte: *Trans-Atlantic Slave Trade Database – Slave Voyages (2022)*.

Pela via normativa, a liberdade afrodiáspórica começou a ser viabilizada pela Lei n.º 2.040 de 28 de setembro de 1872 (Ventre Livre) e pela Lei n.º 3.270 de 28 de setembro de 1885 (Sexagenário). Eunice Aparecida de Jesus Prudente⁴⁰ colabora para a pesquisa ao traçar a evolução normativa afrodiáspórica em seu artigo sobre *O negro na ordem jurídica brasileira*. A autora (1988) classifica a Lei do Ventre Livre e do Sexagenário como medidas de libertação gradual de escravos para promoção da liberdade formal, mas, que na prática, colocavam menores e idosos nas ruas, em situação de abandono.

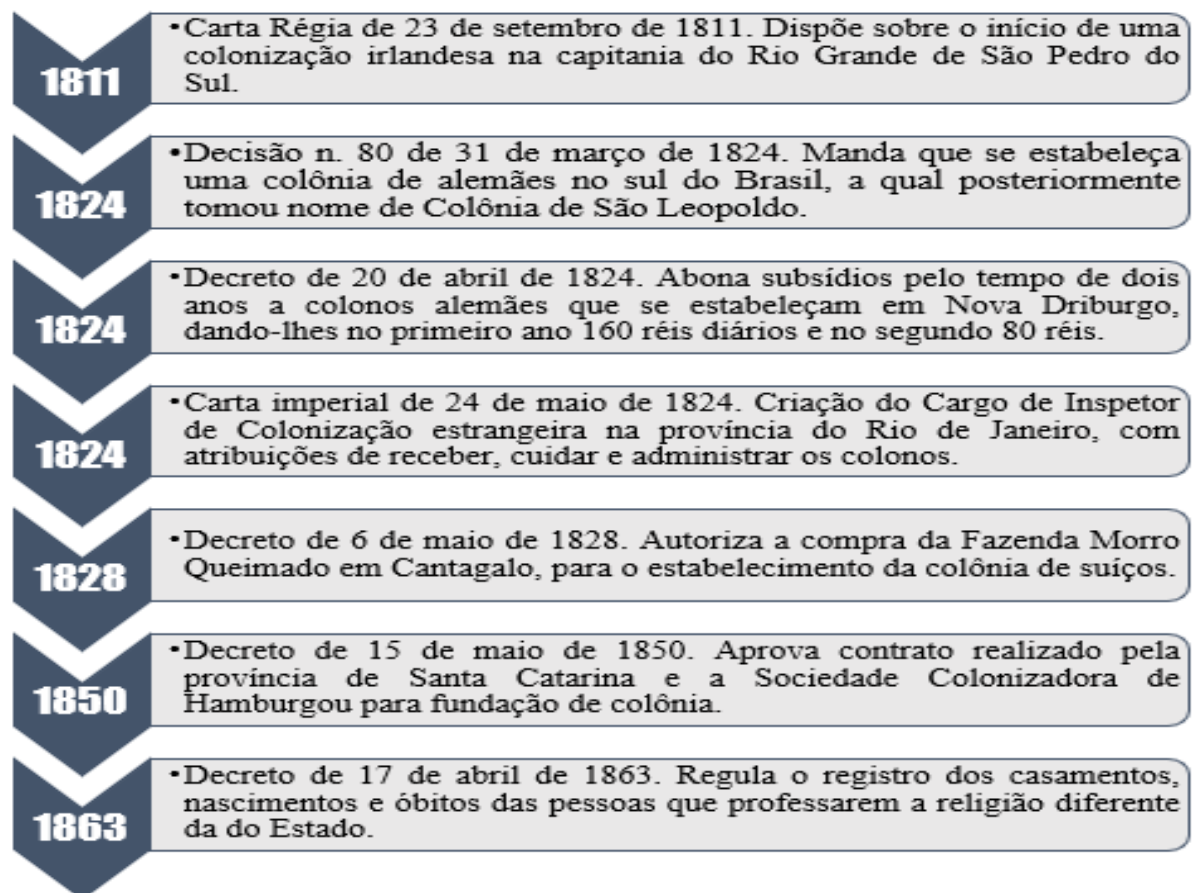
É importante destacar que a trajetória de conquista de direitos afrodiáspóricos confronta-se com a política migratória. Segundo Prudente (1988), a política de eugenia teria iniciado com a chegada da família real portuguesa em 1808, quando d.

⁴⁰ Jurista, mulher negra, única professora titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (São Francisco).

João VI teria ficado estarecido com o Brasil que conheceu, majoritariamente negro, instrumentalizado pelo incentivo migratório *de gentes brancas livres*.

A conquista de direitos afrodiaspóricos é confrontada pela política migratória com massivo incentivo à imigração de povos europeus. Prudente (1988) sistematiza a série de normativos promocionais de acesso à terra e identifica sete normativos durante o período de 1811 a 1863:

Figura 13 – Linha do tempo das legislações migratórias de 1811 a 1863



Fonte: Elaboração própria com base em Prudente (1988).

A edição das leis de proibição do tráfico transatlântico e a gradual abolição seguiam a agenda da promoção da imigração europeia no Brasil, principalmente, no tocante ao acesso à terra. Alfredo Wagner Berno de Almeida,⁴¹ em sua obra

⁴¹ Antropólogo social, professor permanente nos seguintes programas de pós-graduação: Cartografia Social e Política da Amazônia (PPGCSPA) na Universidade Estadual do Maranhão; e Mestrado Interdisciplinar em Ciência Humanas na Universidade do Estado do Amazonas (PPGICH-UEA). Professor colaborador no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Amazonas (PPGAS-UFAM) e no Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (PPGSCA-UFAM).

Quilombos e as novas etnias, trata da questão do Quilombo e dos mercados de terra, em especial do surgimento das propriedades rurais.

Para Almeida (2011, p. 66), o instituto das sesmarias terminou em 1824 e deixou o Brasil sem dispositivo legal para dirimir questões agrárias até 1850, com o advento da Lei de Terras n.º 601, de 18 de setembro de 1850. Essa realidade contribuiu para disseminar o sistema de apossamento de terras por escravizados e ex-escravizados com finalidade de “atividades de cultivo e extrativas na periferia das grandes plantações, junto aos caminhos de boiada e nas regiões de floresta densa”.

O professor Carlos Frederico Marés de Souza Filho⁴² e Fernando Prioste⁴³ (2017) apontam que a Lei de Terras n.º 601, de 18 de setembro de 1850, continuou o sistema de opressão colonial, com a mesma rigidez da aquisição originária imposta pelas Ordenações do Reino Português, pois as terras só poderiam ser ocupadas com autorização do Estado (rei ou imperador). Tais exigências somam-se às medidas repressivas aos espaços quilombolas.

A Lei de Terras definiu as diferenças de posição entre os imigrantes e seus descendentes e os afrodescendentes, em evidente intenção de atingir os imóveis ocupados pelos negros:

A atuação do legislador é simplesmente incrível. Exclui o afro-descendente sem falar da questão racial ou da escravidão; por outro lado o texto possui caráter benéfico e social ao garantir a posse mansa e pacífica, além de regularizar e reavaliar as sesmarias ou outras concessões do Governo. Se quisessem resolver a questão do afro-descendente, era o momento! [...] Ora, a ocupação de terras por quilombos nunca foi interpretada como “mansa e pacífica”, a despeito de os principais quilombos durarem décadas e serem numerosos. Uma segunda ou terceira geração de brasileiros nascidos nos quilombos, já cumpririam as exigências legais. A organização econômica dos quilombos compreendia o cultivo da terra, criação de animais, com venda ou troca do excedente para vilas e fazendas próximas. A exigência “terra cultivada” e “morada habitual” estava cumprida. Ocorre que a intenção era justamente retomar terras ocupadas pelos negros, fossem quilombos, fossem povoações de pobres libertos (PRUDENTE, 2002, p. 94).

A intenção de retomar terras ocupadas por quilombolas implícita na Lei de Terras de 1850 é descrita por Almeida (2011) em face da exigência de recadastramento de imóveis rurais já registrados em cartório. O novo registro serviu para comportar inúmeras situações de posse, convertidas em domínio. As áreas

⁴² Jurista e professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) desde 1991.

⁴³ Advogado popular e mestre em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela PUC-PR (2017).

quilombolas, até então devolutas (de ocupação proibida), passaram a ter proprietários privados registrados em cartório, ações conhecidas por grilagem de terras.

Enquanto o Estado criminalizava as áreas de ocupação quilombola, redistribuía suas áreas por esses novos registros cartorários, e privilegiava a migração europeia. Prudente (2020) trata do privilégio imigrante na obra *Experiências integradoras que o Brasil já conheceu: uma análise jurídica sobre a exclusão social dos afro-descendentes numa ordem constitucional integradora*, ao indicar os diversos normativos que protegiam a vida, os pertences e o núcleo familiar europeu em ação de acolher e integrar à vida brasileira. Os colonos importados equiparavam-se ao comprador estrangeiro para fins de aquisição de terra, e esse acesso teria contribuído para o desenvolvimento desses grupos no Brasil.

O percurso abolicionista entre a Lei do Ventre Livre e a do Sexagenário foi marcado pelo primeiro instrumento normativo civil produzido no Brasil, a Consolidação das Leis Civis (CLC) de 1873 pelo jurista Teixeira de Freitas. A CLC categorizava as pessoas em situação de escravidão em propriedade privada, acessória à terra (semoventes), de modo que os escravizados poderiam ser objeto de herança, venda, arrendamento e locação.

A abolição da escravatura ocorreu somente com a edição da Lei n.º 3.353 de 13 de maio de 1888 (Lei Áurea), que declarou extinta a escravidão no Brasil. A Lei Áurea estabeleceu o direito afrodiaspórico à liberdade formal geral e irrestrita, sem prever qualquer política pública inclusiva ou emancipatória aos destinatários, em contraste aos privilégios concedidos à imigração europeia.

O ano seguinte à abolição da escravatura foi de ruptura institucional com o Império, pela Proclamação da República⁴⁴ em 15 de novembro de 1889. Para Albuquerque (2006, p. 205), conceber um novo estado brasileiro republicano sem escravidão “não queria dizer pensar em uma sociedade de oportunidades iguais, muito pelo contrário, a preocupação estava em garantir que brancos e negros continuariam sendo não só diferentes, mas desiguais”. Defende-se que o acesso à terra é o principal fator de garantia da desigualdade e a política migratória seu instrumento disseminador.

⁴⁴ A República é um conceito romano, como “democracia” é um termo grego. Vem de *res publica*, coisa pública (RIBEIRO, 2015).

O Decreto n.º 528 de 28 de junho de 1890 deu continuidade à política migratória imperial de inclusão, para acolher e proteger os núcleos familiares e institucionais dos imigrantes. Por outro lado, “as primeiras legislações do governo republicano, proibindo a entrada de africanos como imigrantes, e o incêndio da documentação referente aos registros de escravos bem expressam o descaso republicano, para com as condições dos negros” (PRUDENTE, 1988, p. 99).

O menosprezo republicano com o contingente afrodiaspórico no Brasil condenou os Quilombos à invisibilidade e provocou mobilização social. Girolamo Domenico Treccani,⁴⁵ em sua obra *Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação*, conta sobre a mobilização social negra para o reconhecimento constitucional do direito de propriedade quilombola.

As pautas reivindicatórias apontavam o processo de abolição inconcluso, a necessidade de reparação histórica pela dívida da escravidão. Consoante Treccani (2005), a dívida cobrada pela Frente Negra Brasileira tinha duas dimensões: a primeira era em relação aos beneficiados diretamente com a exploração da força de trabalho escravizado; e a segunda era em relação ao racismo estrutural, entendido o estigma de ser negro, que gera novas situações de exclusão.

Após a formação da Frente Negra Brasileira (FNB), sobreveio o período histórico da Era Vargas e da promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Seguiu-se, em 10 de novembro de 1937, a promulgação de nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que iniciou o período histórico do Estado Novo.

Laiana Lannes de Oliveira, em sua dissertação de mestrado em História Política *A Frente Negra Brasileira: política e questão racial nos anos 1930*, atribuiu a dispersão da Frente Negra Brasileira ao Estado Novo, por sua repressão e violência, uma vez que a FNB já havia se constituído partido político, cuja prática era vedada arbitrariamente por Getúlio Vargas.

A experiência da Frente Negra Brasileira inspirou negros urbanos, urbanizados e rurais de todo o Brasil e serviu de referência para a retomada da mobilização social e da luta antirracista na década de 1970, durante a vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, no auge do Regime Militar.

⁴⁵ Jurista e professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA), nos cursos de graduação e pós-graduação. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (UFG).

Petrônio Domingues⁴⁶ expõe sobre a fundação do Movimento Negro Unificado (MNU) em 7 de julho de 1978, nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, marco da retomada de mobilização social afrodiáspórica, em sua obra *Movimento negro brasileiro: história, tendências e dilemas contemporâneos*, de 2008.

As diferentes naturezas de reivindicações afrodiáspóricas apresentadas ao MNU ensejaram a especialização do movimento social, que se descentralizou na criação de outras entidades. Domingues (2008) indica que esse processo de descentralização ocorreu a partir da década de 1980, para espalhar núcleos por todo o território nacional. Quando o Regime Militar chegou ao fim, já havia 90 organizações descentralizadas do MNU em São Paulo, focadas na pauta negra para denunciar a noção de democracia racial; o racismo; e promover trabalho de cunho cultural, recreativo, religioso, educacional e/ou político.

Entre as históricas do movimento negro no Brasil, Verena Alberti e Amílcar Araújo Pereira deram escrita às vozes de algumas das principais lideranças negras das décadas de 1970 e 1980 na obra *Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC*. Os autores indicam a realização da Convenção Nacional do Negro (CNN) em Brasília no ano de 1986, durante a Assembleia Constituinte.

O objetivo da convenção era justamente reunir as reivindicações para apresentar a pauta afrodiáspórica para conquista de direitos junto ao Congresso Nacional por ocasião da Assembleia Constituinte. Lideranças quilombolas compareceram à CNN e apresentaram a reivindicação de regularização fundiária de terras secularmente negadas.

O MNU articulou politicamente a positivação do direito afrodiáspórico quilombola a regularizar suas terras, com a Sugestão n.º 2.886, contendo proposta de redação para o novo texto constitucional:

⁴⁶ Historiador e professor associado do Departamento de História da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Professor permanente tanto do Mestrado Acadêmico em História (PROHIS) quanto da Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Sociologia da mesma universidade.

Figura 14 – Redação da Sugestão n.º 2.886

IX — Sobre a Questão da Terra

1. “Será assegurada às populações pobres o direito à propriedade do solo urbano e rural, devendo o Estado implementar as condições básicas de infra-estrutura em atendimento às necessidades do Homem.”;

2. “Será garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes de quilombos, quer no meio urbano ou rural.”;

3. “Que o bem imóvel improdutivo não seja transmissível por herança. Que o Estado promova a devida desapropriação.”;

Fonte: Câmara dos Deputados (2022). Original sem grifo.

A redação da sugestão, no tocante às comunidades quilombolas, visava garantir a regularização das terras tradicionalmente ocupadas, mediante titulação de propriedade, quer no meio urbano ou rural. Destaca Treccani (2005) que a proposta apresentada à Assembleia Nacional Constituinte por emenda popular não alcançou o número necessário de assinaturas para permitir sua tramitação. Assim, o MNU articulou politicamente a formalização da proposta junto à Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, criada da Assembleia Constituinte, na figura dos constituintes Carlos Alberto Caó (PDT/RJ) e Benedita da Silva (PT/RJ).

Com a formalização da proposta, houve alteração do número da sugestão para n.º 9.015, com a seguinte redação:

Figura 15 – Redação da sugestão n.º 9.015

SUGESTÃO N.º 9.015

Inclua-se, no anteprojeto de texto constitucional, na parte relativa à Ordem Econômica, as seguintes disposições:

“Art. Será assegurado às populações pobres o direito à propriedade do solo para construção da moradia própria, de família urbana, e para exploração da terra, por família rural, conforme disposto em lei complementar.

Art. Será garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes dos quilombos.

Art. O Estado assegurará a construção de moradias dignas para as populações carentes com renda familiar até três salários mínimos. O valor da amortização dessa moradia não poderá ultrapassar 10% (dez por cento) da referida renda.

Art. O bem imóvel improdutivo não será transmitido por herança. O Estado promoverá sua desapropriação, por interesse social, com pagamento em dinheiro ou título de dívida pública em valor correspondente ao seu valor venal para fins tributários.

Art. O Estado priorizará na distribuição de títulos de propriedade de terra, como medida compensatória, o pleito da comunidade afro-brasileira.

Art. O processo de distribuição de terras para fins de reforma agrária terá a participação dos trabalhadores rurais urbanos e demais segmentos da sociedade e garantirá o acesso do homem e da mulher à terra, financiamentos, orientação tecnológica e assistência jurídica, social e educacional.”

Fonte: Câmara dos Deputados (2022). Original sem grifo.

A justificação apresentada pela constituinte Benedita da Silva à Sugestão n.º 9.015 foi no sentido de proteger as comunidades quilombolas da desterritorialização:

Sabemos que existem, espalhadas pelo nosso território, comunidades negras isoladas, ameaçadas de expulsão de suas terras, apesar de ocupá-las, em muitos casos, desde o século passado. Também está comprovado que a maioria da população destituída de terras e que se concentra nas regiões mais pobres do meio rural é afro-brasileira (BRASIL, 1987).

A publicação da sugestão em diário da Assembleia Nacional Constituinte deu-se em 6 de maio de 1987, nos seguintes termos: “As propostas em apreço representam reivindicações de vários setores do Movimento Negro Nacional, as quais passamos às mãos dos Senhores Constituintes, de quem esperamos o indispensável apoio” (SILVA, 1987, p. 6).

Isaiah Berlin (2002) destaca a importância da pressão de forças sociais para que as ideias políticas não morram no nascedouro em sua obra *Dois conceitos de liberdade*. A pressão social do MNU foi imprescindível para positivação do direito afrodiaspórico territorial quilombola, cuja tramitação da Sugestão de Redação n.º

9.015 sofreu diversas alterações em seu conteúdo normativo, pelo oferecimento de emendas, com diferentes ideias acerca de onde deveria ser acrescentado o direito das comunidades quilombolas.

Segundo Prioste (2017), entre as emendas e disputas políticas pela positivação do direito quilombola, o deputado Carlos Aberto Caó apresentou destaque de votação em separado, para possibilitar a regularização fundiária quilombola autoaplicável. Para o autor, a intenção do deputado “estava alinhada com a necessidade de impedir que o direito à terra quilombola dependesse de uma norma reguladora para que se efetivasse” (PRIOSTE, 2017, p. 95).

A redação remetida para apreciação do Plenário para inclusão no Título X das Disposições Transitórias foi a da emenda 1P20773-8: “Art. – Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficar tombadas essas terras bem como os documentos referentes à história dos Quilombos no Brasil”.

A versão final do texto constitucional foi fragmentada em parte A e parte B. A parte A referente às terras quilombolas foi insculpida no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em seu art. 68, com a seguinte redação: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

Para Treccani (2006), a adequação do texto ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não diminui a conquista histórica quilombola:

Sua colocação no ADCT deve ser encarada não como uma norma que tenha um valor secundário, pois é fruto do mesmo Poder Constituinte originário como os demais. Sua transitoriedade (que está se prolongando há quase vinte anos) faz com que ela tenda a perder a sua importância social na medida em que o seu comando se efetiva. Se preconiza, assim, que, no futuro, quando todas as comunidades tiverem seu direito reconhecido, esta norma perca sua eficácia. Mas até então, porém, o artigo tem eficácia plena, vinculando as comunidades remanescentes de quilombo ao seu território etno-sócio-cultural (TRECCANI, 2006, p. 100).

A parte B sobre a proteção histórico-cultural das comunidades quilombolas foi inserida no art. 216 da Constituição Federal:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Entre as redações apresentadas nas sugestões n.º 2.886 e n.º 9.015, na emenda 1P20773-8, submetida à votação pelo plenário, e a versão efetivamente positivada na Constituição Federal de 1988, alterou-se o sujeito da relação, de comunidades quilombolas para a coletividade quilombola ao referir-se ao destinatário da norma no plural *aos remanescentes das comunidades dos quilombos*.

Defende-se o acerto da redação final do art. 68 do ADCT no uso do plural para estabelecer o destinatário coletivo da norma, porém o termo *remanescente* pode conduzir ao pensamento de que o Quilombo foi algo histórico e na atualidade restam apenas seus descendentes. Para orientar a interpretação da redação constitucional, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) divulgou documento construído por grupo de trabalho sobre Comunidades Negras Rurais em 1994, o qual aponta que o termo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal, ou de comprovação biológica, de grupo isolado ou população homogênea, mas consiste em grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos em determinado lugar (BALDI, 2015).

O art. 68 do ADCT propõe nova abordagem pragmática do conceito jurídico de Quilombo, a partir de uma perspectiva promocional, em contraposição às repressões consequentes da definição dada pelo Conselho Ultramarino em 1740. Pela primeira vez na Afrodíaspóra para o Brasil, a coletividade quilombola foi contemplada no texto

positivo constitucional, na sétima oportunidade desde a Constituição do Império em 1824.

2 CONDIÇÃO JURÍDICA DOS QUILOMBOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO À REGULARIZAR OS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS RURAIS

Após cem anos da abolição da escravatura, a condição jurídica constitucional de Quilombo foi conquistada em 1988, por mobilização social, articulação política do movimento negro e de lideranças locais de territórios quilombolas. A nova abordagem pragmática do conceito jurídico de Quilombo introduzida pelo art. 68 do ADCT pressupõe análise no plano semântico.

José Maurício Andion Arruti⁴⁷ (2008) expõe o processo de construção de conhecimento objetivo sobre Quilombos no período pós-abolição, marcado por estudos que deram interpretações históricas, antropológicas, sociológicas e filosóficas ao fenômeno, em artigo intitulado “Quilombos” na coletânea *Raça: perspectivas antropológicas*, organizada por Osmundo Pinho.

A construção de conhecimento objetivo sobre Quilombos foi imprescindível para o desvencilhar das definições colonialistas e identificar suas características, elementos e institutos, que resignificaram e reconfiguraram as relações do grupo étnico com o Estado, a partir de seu reconhecimento jurídico.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceu a Era do Quilombo Jurídico, novo recorte temporal e adjetivo atribuído ao grupo étnico consolidado na resistência afrodiáspórica no Brasil. A visibilidade normativa trouxe à tona as consequências da criminalização da ocupação de terras por quilombolas nos séculos de repressão (XVI-XIX) e de quase um século de descaso republicano (1889-1887), que culminaram na disputa regulamentar de direito autoaplicável.

As disputas foram travadas em âmbito do Poder Executivo e do Legislativo, enquanto comunidades quilombolas buscavam efetividade junto ao Judiciário. O êxito

⁴⁷ Professor doutor do Departamento de Antropologia da U, pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial (Afro-Cebap).

regulamentar foi garantido pelo Executivo, a partir de 1995, com a edição de atos administrativos, cuja prática se mantém ainda na atualidade.

O direito a regularizar territórios quilombolas, previsto no art. 68 do ADCT, é regulamentado pelo Decreto n.º 4.887 de 20 de novembro de 2003, que instituiu o processo administrativo de identificação, delimitação, reconhecimento, demarcação e titulação quilombola.

O processo administrativo é organizado por etapas e fases, regido por portaria da Fundação Cultural Palmares (FCP) e por instrução normativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que definem as ações que devem ser praticadas pelo Estado e pela coletividade quilombola para efetivar o direito territorial.

Entre as ações que devem ser praticadas pela coletividade quilombola, destaca-se a constituição de associação, forma jurídica eleita para representação do grupo étnico. A associação quilombola é figura *suis generis* de elo jurídico e étnico-racial, pois a apropriação desse instrumento na realidade quilombola serve a propósitos externos, de titularidade coletiva de direitos e deveres em face do Estado e de terceiros, e internos para gestão da coletividade.

A finalidade do processo administrativo é regularizar o território quilombola. Para tanto, podem ser celebrados dois tipos de negócio jurídicos: contrato de concessão de direito real de uso e título de reconhecimento de domínio. A análise da natureza jurídica desses títulos territoriais quilombolas é imperativa para compreensão da propriedade étnica imobiliária, reflexo de sua história e cultura.

2.1 QUILOMBO JURÍDICO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A positivação do art. 68 do ADCT inaugurou a Era do Quilombo Jurídico, introduzindo-o ao sistema normativo. A conquista demarca uma nova fase de luta antirracista, que requer a especialização e amadurecimento da militância negra no Brasil para disputar a efetividade de direitos afrodiaspóricos com os diferentes atores interessados.

O Quilombo Jurídico é resultado da experiência de mobilização social e dos estudos desenvolvidos no período pós-abolição, que propiciaram fundamentos para a ressemantização do Quilombo em três planos de resistência na Diáspora Africana: i) cultural; ii) político; e iii) negra.

Arruti (2008) aponta que o Quilombo ícone da resistência cultural foi classificado pela primeira vez por Nina Rodrigues em 1905, de forma pejorativa, para se referir à persistência da África no Brasil, medida de retorno à *barbárie africana* em Palmares. O autor indica que os poucos trabalhos desenvolvidos nessa temática, com recorte temporal até 1960, oscilavam entre a interpretação histórica e antropológica, visíveis na obra de Edison Carneiro *O Quilombo dos Palmares*.

A resistência política, no segundo plano de ressemantização, é concebida pela abordagem marxista, da relação potencial entre classes populares e ordem dominante. “Neles a referência à África é substituída pela referência ao Estado ou às estruturas de dominação de classe e o quilombo (em especial Palmares) serve para pensar as formas potencialmente revolucionárias de resistência popular” (ARRUTI, 2008, p. 319).

Os trabalhos realizados nesse aporte possuem o recorte temporal do fim dos anos 1950, com a consolidação da interpretação sociológica da história do negro no Brasil, lastreada na ideologia da democracia racial. A ênfase das obras produzidas era a *agência escrava*, que dava aos Quilombos perspectiva histórica de expressão da resistência política (ARRUTI, 2008).

A noção de resistência política foi construída pela perspectiva de alternativa revolucionária às demais resistências negras à escravização, pois a insurreição quilombola seria a tentativa das classes dominadas de se levantarem contra a ordem dominante para construir uma nova, em momento superior da revolução social do proletariado no capitalismo (ARRUTI, 2008).

Se esse fosse o ponto dos Quilombos, teria havido uma revolução tal qual houve no Haiti, onde os ex-escravizados tomaram o poder. Para Prioste (2017), o resultado da resistência quilombola foi o fim do trabalho forçado, sem a constituição alternativa de proposta contra-hegemônica de enfrentamento do sistema social, econômico e cultural vigente.

A ressemantização do Quilombo enquanto Resistência Negra “é operad[a] pelo movimento negro [...], somando a perspectiva cultural ou racial à perspectiva política” (ARRUTI, 2008, p. 320). O autor aponta a sistematização do plano a partir da década de 1970, com a redescoberta do sítio arqueológico de Palmares e a proposta de celebração da Consciência Negra no dia 20 de novembro, alternativa ao 13 de maio pelo MNU.

O *Quilombismo* de Abdias Nascimento⁴⁸ (1980) foi o principal difusor da noção de Quilombo ícone da resistência negra. A obra buscava dar forma de tese *histórico-humanista* ao quilombo, concebido como movimento social de resistência física e cultural (ARRUTI, 2008). Para Nascimento (1980, p. 293), o quilombo trata-se de “reunião fraterna e livre, solidariedade, convivência, comunhão existencial”.

O aporte semântico de Quilombo utilizado na presente pesquisa é o eleito ícone da resistência negra pelo MNU, que contextualizou a luta pela positivação do art. 68 do ADCT. Defende-se que o Quilombo Jurídico consagra a evolução histórica, cultural e política dessa forma de resistência afrodiaspórica em 1988 e o dissocia da definição colonialista de 1740 e imperial de 1847, nos seguintes termos:

Tabela 2 – Definição jurídica de Quilombo comparada

RESSEMANTIZAÇÃO DA DEFINIÇÃO JURÍDICA DE QUILOMBO

REDAÇÃO	Órgão	Período	Elementos
TODA HABITAÇÃO DE NEGROS FUGIDOS QUE PASSEM DE CINCO, EM PARTES DESPOVOADAS, AINDA QUE NÃO TENHA RANCHOS LEVANTADOS NEM SE ACHEM PILÕES NELES.	Conselho Ultramarino (Carta Régia)	Colonial (1740)	Habitação; fuga; população mínima; localidade; forma de ocupação
ART. 12- REPUTA-SE-HÁ ESCRAVO AQUILOMBADO, LOGO QUE ESTEJA NO INTERIOR DAS MATAS, VIZINHO OU DISTANTE DE QUALQUER ESTABELECIMENTO, EM REUNIÃO DE DOIS OU MAIS COM CASA OU RANCHO.	Legislativo Lei n.º 236, de 20 de agosto de 1847	Império (1847)	Subtração do elemento fuga; ocupação espacial aquilombada; localidade; redução de população mínima; forma de ocupação
ART. 68 AOS REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS QUE ESTEJAM OCUPANDO SUAS TERRAS É RECONHECIDA A PROPRIEDADE DEFINITIVA, DEVENDO O ESTADO EMITIR-LHES OS TÍTULOS RESPECTIVOS.	Assembleia Constituinte Constituição da República Federativa do Brasil	República (1988)	Coletividade quilombola; ocupação tradicional; conversão de posse em propriedade definitiva; dever do Estado de emitir o título

Fonte: Elaboração própria.

⁴⁸ Foi poeta, ator, escritor, dramaturgo, artista plástico, professor universitário, político e ativista dos direitos civis e humanos das populações negras.

Para as definições jurídicas colonial e imperial “afirmar a existência de um quilombo significava apenas identificar um objeto de repressão sem que isso necessitasse ou implicasse qualquer conhecimento objetivo sobre tal objeto” (ARRUTI, 2008, p. 318). A configuração do objeto de repressão foi alterada para abranger mais formas de resistência afrodiaspórica, mantidos os núcleos de habitação; população mínima coletiva; forma de ocupação espacial; e localidade.

A redação do art. 68 do ADCT indica: i) a coletividade quilombola destinatária da norma; ii) o requisito de ocupação tradicional, constitutivo do direito de propriedade definitiva; e iii) o dever do Estado em emitir os títulos. A coletividade quilombola constitui-se enquanto grupo étnico no transcurso dos séculos de resistência, ao (re)criar modos de vida característicos na adaptação africana em diáspora. O requisito da ocupação pode ser observado em “estejam ocupando suas terras”. Assume-se que as terras são e sempre foram de fato da coletividade quilombola, que tem um modo próprio e característico tradicional de ocupá-las em razão de sua identidade étnica. O dever do Estado de reconhecer a propriedade definitiva pressupõe a confirmação desse requisito, satisfeito por emissão dos títulos respectivos.

O Estado brasileiro assumiu a responsabilidade normativa pelos quatro séculos de repressão e de descaso com a questão quilombola, preterida propositalmente do acesso à terra, por: i) criminalização de sua forma de ocupação no período colonial e imperial; ii) impossibilidade jurídica de legitimação de sua posse em áreas devolutas, no pós-abolição, pela Lei n.º 601/1850 (Lei de Terras); e iii) invisibilidade republicana.

O Quilombo Jurídico comporta outras adjetivações para expor suas especificidades em relação ao tempo e ao espaço. O tempo é analisado nesta pesquisa pelo critério de evolução histórica, demarcada pela abolição da escravatura. Configura-se Quilombo Jurídico Histórico àquele de ocupação contínua fundado durante o período colonial ou imperial. O espaço é analisado pelo critério de localização geográfica, rural ou urbana.

Essas adjetivações têm finalidade didática, mas também implicam diferentes efeitos de acesso à terra. Portanto, elegeu-se o critério espacial rural para enfoque da pesquisa, considerando que as terras quilombolas localizam-se majoritariamente em áreas rurais, onde são fontes primárias de subsistência.

Destaca-se que, durante a articulação política para positivação do art. 68 do ADCT, não se tinha conhecimento de terras quilombolas fora de áreas rurais, de modo

que a especialidade da luta por efetividade desse direito afrodiaspórico formou-se a partir da coordenação de lideranças quilombolas locais rurais.

O movimento quilombola dissociou-se do movimento negro (urbano) e foi institucionalizado após reunião de avaliação do I Encontro Nacional de Quilombos, realizado em 12 de maio de 1996 em Bom Jesus da Lapa (BA), sob a denominação de Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq).

A Conaq é uma organização não governamental, não personificada, sem fins lucrativos e econômicos ou partidários, com prazo de duração indeterminado, e sede em Brasília, organizada por regras previstas em seu regimento interno para promoção e defesa dos territórios quilombolas em toda a extensão nacional.

A luta social da Conaq tem como objetivos: 1) garantia de uso coletivo do território; 2) implantação de projetos de desenvolvimento sustentável; 3) implementação de políticas públicas levando em consideração a organização das comunidades de Quilombo; 4) educação de qualidade e coerente com o modo de viver nos quilombos; 5) protagonismo e autonomia das mulheres quilombolas; 6) permanência do/a jovem no Quilombo; e 7) acima de tudo, uso comum do território, dos recursos naturais, em harmonia com o meio ambiente.

A instituição da Conaq foi de extrema importância para condução da trajetória do Quilombo Jurídico em busca de efetividade do art. 68 do ADCT e de direitos afrodiaspóricos quilombolas, em conjuntura de disputas políticas e ideológicas que surgiram após a promulgação da Constituição Federal de 1988 para regularizar as terras quilombolas.

2.2 DIREITO A REGULARIZAR AS TERRAS QUILOMBOLAS RURAIS

A redação do art. 68 do ADCT impõe o dever do Estado de emitir títulos de terras ocupadas pela coletividade quilombola. Defende-se que o título de propriedade definitiva étnica mencionado se relaciona ao art. 189 da Constituição Federal, ao tratar da distribuição de imóveis pela reforma agrária com a outorga de títulos de domínio, ou de concessão de direito real uso.

A ausência de regulamentação específica para titulação quilombola nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988 implicou a apropriação de

instrumentos jurídicos da reforma agrária⁴⁹ por afinidade, considerando a finalidade constitucional de enfrentar a questão fundiária brasileira, na qual incluem-se as terras quilombolas nessa mesma condição jurídica.

A luta da Conaq direcionou-se à regulamentação que seria dada ao direito de regularizar as terras quilombolas. Para garantir que a efetividade do art. 68 do ADCT, atenderia aos seus elementos e respeitaria os seus institutos, enquanto grupo étnico com uso e ocupação do território de forma tradicional.

Os primeiros títulos de reconhecimento de domínio quilombola foram emitidos pelo Estado na via administrativa em 1995, para atender aos requerimentos que foram distribuídos no Incra. Essa realidade apontou para necessidade de se regulamentar a forma como os títulos quilombolas seriam emitidos e estabelecer as características que os diferenciam de qualquer outro modo de campesinato.

A FCP e o Incra despontaram na corrida para regulamentar o art. 68 do ADCT, enquanto se tramitaram cinco projetos de lei no Congresso Nacional. Apenas um projeto avançou até a fase de sanção, mas foi vetado, pois já havia normatividade suficiente no Decreto n.º 3.912, de 10 de setembro de 2001, para dispor sobre o processo administrativo de identificação de comunidades quilombolas e para o reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de suas terras.

O Decreto n.º 3.912/2001 retomou questões superadas pela redação do final do art. 68 do ADCT, tais quais o marco temporal e a não desapropriação, por discricionariedade do chefe do Poder Executivo naquela gestão (1999-2002). A medida foi criticada pela Conaq, que articulou politicamente maneiras de se regulamentar o processo administrativo para emissão de títulos de propriedade quilombola mais favoráveis ao grupo étnico.

A primeira grande conquista normativa da militância quilombola foi a edição do Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003, que revogou o anterior, para regulamentar o processo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas, e suas diretrizes orientam a política de governo há quase 20 anos.

⁴⁹ Lei n.º 4.132, de 30 de novembro de 1964, dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências; Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no capítulo III, título VII da Constituição Federal; Decreto n.º 5.928, de 27 de outubro de 1996, regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III e os art. 81, 82, 83, 91, 109, 111, 114, 115 e 126 da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei n.º 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os art. 9, 10, 11, 12, 22 e 23 da Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966; Decreto n.º 433, de 24 de janeiro de 1992, dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda.

2.2.1 Caminhos Normativos até Decreto n.º 4.887/2003 para regularizar os Territórios Quilombolas

A competência dos órgãos da administração pública federal de regulamentar o art. 68 do ADCT e emitir os títulos para regularizar terras quilombolas foi auto atribuída, pela FCP na Portaria n.º 25 de 25 de agosto de 1995, e pelo Incra na Portaria n.º 307 de 22 de novembro de 1995, para atender ao requerimento feito pela Comunidade Quilombola Boa Vista de Oriximiná-Pará, em 1994, na Unidade Avançada do Incra em Santarém, que precisou criar equipe incumbida da tarefa de elaborar e acompanhar a implementação da política quilombola.

Consoante Prioste (2017), a competência concorrente da FCP e do Incra implicou divergências quanto à forma e ao alcance do direito a regularizar terras quilombolas, pois o Incra se restringia a terras públicas federais efetivamente ocupadas, e a FCP tinha potencial para emitir títulos de mais comunidades quilombolas à medida que não se resumia a terras públicas federais, bem como previa a possibilidade de titulação de área maior do que a efetivamente ocupada naquele momento pela comunidade (PRIOSTE, 2017).

A unificação de diretrizes quanto à forma e ao alcance de direito a regularizar terras quilombolas foi conduzida a partir do Decreto de 4 de dezembro de 1996,⁵⁰ que criou grupo de trabalho (GT) interministerial com a finalidade de estabelecer procedimentos administrativos para regulamentar o art. 68 do ADCT. O GT integrou os ministérios da Cultura (Minc), da Justiça (MJ), do Meio Ambiente e Recursos Naturais e da Amazônia Legal (MMA), o Incra, a FCP e o Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional (Iphan).

O resultado desse GT foi a edição da Medida Provisória n.º 1.911-11, que alterou a Lei n.º 9.649,⁵¹ de 27 de maio de 1998, para estabelecer a competência exclusiva do Minc de emitir os títulos de terras quilombolas, delegada à Fundação Cultural Palmares pela Portaria n.º 447/1999,⁵² mantida no advento do Decreto n.º 3.912/2001 – constituído à revelia quilombola.

⁵⁰ Decreto não enumerado, que dispõe sobre a criação de um grupo de trabalho interministerial com a finalidade de estabelecer os procedimentos administrativos para o cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁵¹ Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências.

⁵² Delega a competência à titular da Presidência da Fundação Cultural Palmares.

Esse decreto continha oito artigos para regulamentar matérias relativas ao processo administrativo para identificar comunidades dos Quilombos e para reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras por elas ocupadas. A principal prejudicialidade do ato administrativo é o estabelecimento de duplo marco temporal, condição de reconhecimento das terras quilombolas de ocupação em: i) 13 de maio de 1888, data da abolição da escravatura; e ii) 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A incidência desse duplo marco temporal restringe o direito previsto no art. 68 do ADCT apenas aos Quilombos Jurídicos Históricos de ocupação continuada, e s em relação às áreas que foram capazes de manter em sua posse no decorrer dos séculos, sem observar os planos de ressemantização do Quilombo, ou a interpretação do texto constitucional publicada pela ABA em 1994.

Prioste (2017) aponta a intervenção direta do presidente da República,⁵³ por decreto, na portaria autorregulamentar da FCP, para impor a unificação de sua visão sobre o contido na Constituição, pois as disposições da fundação não se alinhavam à sua posição na matéria, evidenciadas quando ele era deputado constituinte. Propôs emenda para alterar a redação do direito quilombola de acesso à terra para transformá-lo em espécie de usucapião especial constitucional.

Nesse íterim, apresentaram-se cinco propostas legislativas para regulamentar o art. 68 do ADCT no Congresso Nacional entre 1995 e 2003:

Tabela 3 – Projetos de Lei para regularizar o art. 68 do ADCT de 1995 a 2003

DATA	PROJETO DE LEI	AUTORIA	EMENTA	SITUAÇÃO
13/06/1995	n.º 627/95	Deputado Alcides Modesto (PT-BA)	Regulamenta o procedimento de titulação de propriedade imobiliária aos remanescentes de Quilombos, na forma do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece normas de proteção ao patrimônio cultural brasileiro e dá outras providências.	Arquivado
27/09/1995	n.º 129/95	Senadora Benedita da	Regulamenta o procedimento de titulação de propriedade imobiliário	Vetado em 13/05/2022,

⁵³ Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

		Silva (PT-RJ)	aos remanescentes das comunidades dos Quilombos, na forma do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	mantido em 20/05/2004
23/05/2000	n.º 3.081/00	Deputado Paulo Mourão (PSDB-TO)	Dispõe sobre a competência para identificar e demarcar as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos Quilombos, para outorgar os respectivos títulos, e dá outras providências.	Arquivado
27/09/2001	n.º 5.447/01	Deputado Jairo Carneiro (PFL-BA)	Dispõe sobre o reconhecimento às comunidades remanescentes dos Quilombos das terras que ocupam, na forma do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).	Arquivado
29/05/2003	n.º 213/2003	Senador Paulo Paim (PT-RS)	Institui o Estatuto da Igualdade Racial.	Lei n.º 12.288/2010

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado (2020)

Entre essas iniciativas, destacam-se o Projeto de Lei n.º 129/95, da senadora Benedita da Silva (PT-TJ), que participou ativamente do processo de formalização da proposta de direito a regularizar terras quilombolas sugerido pelo MNU na Assembleia Constituinte, e o n.º 213/2003, do senador Paulo Paim (PT-RS), que de fato foi sancionado.

O PL n.º 129/95 organizava-se em dois títulos. O primeiro tratava do direito de propriedade; e o segundo, do procedimento da declaração de reconhecimento das comunidades quilombolas, constituído por cinco capítulos: i) do requerimento; ii) da identificação, delimitação e declaração de reconhecimento; iii) da titulação de propriedade; iv) das garantias dos direitos individuais e coletivos quilombolas; v) disposições finais.

O primeiro título trouxe a definição de terras ocupadas por quilombolas, a partir da noção de territórios, de ocupação em áreas detentoras de recursos ambientais necessários à conservação dos usos, costumes e tradições, e sítios que contenham reminiscências históricas (art. 1º, incisos I ao IV). E também a definição de

comunidades quilombolas por grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo o território nacional, identificáveis por autodefinição, designados por Terras de Preto, comunidades negras rurais, Mocambos ou Quilombos. Essas definições apreenderam normativamente a realidade quilombola, de diversas formas de constituição desse grupo étnico, para a qual o espaço onde se ocupam terras para reprodução física, social, cultural e econômica constituiu-se território.

O segundo título trata das etapas do processo administrativo que culminam na emissão dos títulos de propriedade quilombola. O requerimento de instauração do processo administrativo observa o princípio quilombola da oralidade, desenvolvido pela tradição de transmissão de saberes oralmente, ao autorizar sua formulação verbal, e legitima o requerimento de entidades legalmente constituídas de representação quilombola; qualquer membro da comunidade; o Ministério Público e organizações da sociedade civil que representem os interesses quilombolas, de competência concorrente de órgãos federais e estaduais (art. 4º e 5º).

O projeto de lei estabelece o acesso à terra por fases de identificação, reconhecimento, delimitação e declaração (art. 6º) dependentes da realização de estudo para levantamento histórico, geográfico, antropológico, cartográfico e memorial descritivo (art. 8) e as regras para sua condução pelos órgãos competentes federais ou estaduais. Com o prazo fixado de 30 dias para emitir títulos após o reconhecimento feito nos estudos.

Para a titulação previu-se a desapropriação, nos casos de incidência de propriedade de terceiros (art. 12), plano de uso e ocupação das terras (art. 14), titularidade em nome da entidade representativa quilombola, em regime de condomínio, e inserção de cláusula de inalienabilidade. As garantias e os direitos individuais e coletivos quilombolas previstos no projeto de lei buscavam reconhecer o pluralismo e a diversidade quilombola em respeito à identidade e valores culturais (art. 17); garantir a proteção dos recursos naturais nos territórios por recuperação de áreas degradadas por terceiros, controle de atividades potencialmente lesivas e programas de educação ambiental (art. 18).

Esse projeto de lei também se preocupou com a questão da permanência quilombola no território e legitimou o MPD e organizações da sociedade civil para propor medidas de garantia da continuidade quilombola no território, da conservação de sua ocupação e da preservação da memória (art. 19). As disposições finais tratam

do planejamento para execução da política, que deveria constar no orçamento para ações de desenvolvimento e concessão de crédito (art. 21).

O veto dessa lei prejudicou a execução da política quilombola de Estado, investida de previsibilidade, certeza e segurança jurídica. A disputa para regulamentar o art. 68 do ADCT, vencida pelo Poder Executivo, condenou a emissão de títulos de propriedade a diretrizes de atos administrativos, suscetíveis às instabilidades sucessórias de governos.

Destaca-se que a redação do Projeto de Lei n.º 213/2003 trazia o art. 41 para regulamentar a titulação das terras quilombolas nos termos do art. 68 do ADCT e criava nova modalidade de desapropriação por interesse social para fins étnicos, que se perdeu nas alterações durante a tramitação resultante na Lei n.º 12.288/2010, sancionada para instituir o Estatuto da Igualdade Racial, dez anos após sua proposta.

As diretrizes do Estatuto da Igualdade Racial, no tocante aos quilombolas, dispõem sobre: i) saúde, com incentivos para garantia do direito à saúde, melhorias nas condições ambientais, saneamento básico, segurança alimentar e nutricional (art. 8º, p. único); ii) educação, por incentivos a pesquisas e programas de estudo voltados para temas quilombolas (art. 12); iii) cultura, pelo direito à preservação de usos, costumes, tradições e manifestações religiosas, sob proteção do Estado (art. 18), e atenção especial do poder público aos sítios tombados (art. 18, p. único); e iv) acesso à terra, repete a redação do art. 68 do ADCT (art. 31), determina a elaboração e o desenvolvimento de políticas públicas especiais voltadas ao desenvolvimento sustentável quilombola, respeitando suas tradições de proteção ambiental das comunidades (art. 32), tratamento diferenciado, assistência técnica e linhas especiais de financiamento público para atividades produtivas e de infraestrutura (art. 33) e promoção de igualdade étnica (art. 34).

O movimento quilombola perdeu muito com o veto ao Projeto de Lei n.º 129/1995 e não podia mais esperar até que se concluísse o trâmite do Projeto de Lei n.º 213/2003. A disputa regulamentar foi consolidada no âmbito do Poder Executivo, após as eleições presidenciais de 2002, por ocasião da posse de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), cujo governo foi sensível à causa.

O decreto⁵⁴ de 31 de maio de 2003 abriu espaço público de participação institucional para diálogo com o movimento quilombola, por indicação de três representantes (art. 1º, II), e construção democrática de diretrizes para regularizar o acesso quilombola à terra. O resultado desse GT foi a edição do Decreto n.º 4887, de 20 de novembro de 2003,⁵⁵ que reconfigurou a forma de emitir títulos de terras quilombolas por processo administrativo desenvolvido em etapas de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação, e segue em vigência há quase 20 anos.

2.2.2 Processo Administrativo do Decreto nº 4887/2003 para Titular as Terras Quilombolas

A construção do Decreto n.º 4.887/2003 considerou a experiência quase exitosa do Projeto de Lei n.º 129/1995 e a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT),⁵⁶ instrumento jurídico para garantia e proteção de direitos humanos aos Povos Indígenas e Tribais. Essa convenção importa para analisar e contextualizar as inovações jurídicas do decreto, que contém 25 artigos que tratam de matérias: i) terminológicas; ii) procedimentais e de competência; iii) do título de reconhecimento de domínio; e iv) políticas públicas de Etnodesenvolvimento.

As matérias terminológicas orientam a etapa de identificação e delimitação no processo administrativo, pois definem quem são os destinatários do art. 68 do ADCT e quais áreas devem ser regularizadas, a partir de elementos de autodefinição (art. 2º, § 1º) e territorialidade (art. 2º, §§ 2º e 3º).

A autodefinição é a forma como o grupo étnico se reconhece, se define, se autoatribui, em razão de sua identidade e cultura, é a expressão, a externalidade da consciência do grupo étnico de sua qualidade para a sociedade. Submete-se ao

⁵⁴ Decreto não enumerado, institui grupo de trabalho com a finalidade de rever as disposições contidas no Decreto n.º 3.912, de 10 de setembro de 2001, e propor nova regulamentação ao reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação, registro imobiliário das terras remanescentes de Quilombos e dá outras providências.

⁵⁵ Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos Quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁵⁶ Internalizado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Legislativo n.º 143, de 20 de junho de 2002, com depósito pelo governo brasileiro para ratificação do instrumento junto ao Direito Executivo da OIT em 25 de julho de 2002, promulgado pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004. Encontra-se no anexo LXXII do Decreto n.º 10.088, de 5 de novembro de 2019.

procedimento⁵⁷ de Cadastro Geral Quilombola,⁵⁸ competência da FCP, para expedir certidão da condição étnica dessas comunidades, nos termos da Portaria n.º 98/2007,⁵⁹ na etapa de identificação.

O critério foi questionado ao Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3.239, impetrada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM). O voto vencedor da ministra Rosa Weber (2015, p. 3.568) aponta que a eleição do critério de autoatribuição consiste em método autorizado pela antropologia contemporânea e estampa uma opção de política pública legitimada pela Constituição Federal, para interromper o processo de negação sistemática da própria identidade dos grupos marginalizados. Para a ministra, a incorporação da Convenção n.º 169 da OIT pelo Estado brasileiro consagrou a consciência da própria identidade como critério para determinação de grupos tradicionais no Brasil e enunciou que nenhum Estado tem o direito de negar a identidade de um povo indígena ou tribal que se reconheça como tal. Trata-se do elemento subjetivo do critério de autoidentificação, que deve ser satisfeito pelo elemento objetivo, a efetiva reprodução da unidade social originada de um Quilombo, atestada pela certidão emitida pela FCP.

Emitida a Certidão Quilombola pela FCP, a comunidade pode requerer a instauração de processo junto ao Incra para regularizar suas terras, ou pode aguardar a instauração de ofício (art. 3º, § 3º, do Decreto n.º 4.887/2003). É no processo administrativo de competência do Incra que se identifica e delimita as terras ocupadas por quilombolas (art. 2º, § 2º, do Decreto n.º 4.887/2003) pelo critério da territorialidade (art. 2º, § 3º, do Decreto n.º 4.887/2003).

O território jurídico quilombola é definido pelos limites de ocupação em áreas utilizadas pelo grupo étnico para prover sua subsistência e desenvolver seus costumes, cultura, religião e outros elementos de sua identidade. Vercilene Francisco

⁵⁷ Ao contrário do Projeto de Lei n.º 129/1995, o Decreto n.º 4.887/2003 estabelece noções gerais de etapas e fases do processo administrativo de acesso às terras quilombolas, de modo que as minúcias procedimentais são regulamentadas por outros atos administrativos.

⁵⁸ Envio da ata de assembleia convocada com a finalidade de autodefinição e da deliberação obtida, aprovada pela maioria absoluta dos membros, acompanhada da lista de presença assinada, com a cópia do estatuto e a lista dos associados representados pela associação (art. 3º, I e II); e o relato da trajetória comum do grupo com a história da comunidade, preferencialmente instruída com dados e documentos (art. 3º, III).

⁵⁹ Instituiu o Cadastro Geral de Remanescente dos Quilombos e estabelece os procedimentos para expedição da certidão de autodefinição na Fundação Cultural Palmares (FCP). A portaria 57/2022 foi revogada pela de nº 75/2023.

Dias,⁶⁰ em sua dissertação de mestrado em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG) intitulada *Terras versus território: uma análise dos conflitos agrários internos na comunidade quilombola Kalunga de Goiás* acerca das *Territorialidades Quilombolas*, indica que a terra está ligada a uma construção social, originada nas várias formas de luta e resistência ao processo colonial em que esses povos foram e são submetidos (DIAS, 2019).

João Vitor Martins Lemes⁶¹ e Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega⁶² (2014) tratam da territorialidade quilombola no artigo intitulado *Territorialidade quilombola, modos de apropriação da terra e a experiência dos direitos da natureza no novo constitucionalismo latino-americano*, publicado nos anais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (Conpedi), para expor que os povos quilombolas manifestam novos elementos para compreensão do uso e da ocupação da terra, ligada à ideia de território, espaço de trabalho e manutenção de cultura, fundamentais à sobrevivência, reafirmação de sua identidade e da perpetuidade desses povos.

É a territorialidade que concebe a humanidade quilombola, historicamente negada, é na sociabilidade com os seus pares que sua vivência faz mais sentido. O *ser* quilombola, também é *pertencer*, ao território e à comunidade, o que torna o sujeito aquilombado em sujeito coletivo quilombola. Na expressão personificada de sua cultura, valores e visão de mundo contemporânea, mas, também, ancestral, manifesta maior força através de sua relação com a terra, concebida para além de sua dimensão patrimonial (LEMES; TÁRREGA, 2014).

Almeida (2008) trata da territorialidade quilombola como territorialidade específica em sua obra *Terras de quilombos, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pastos: terras tradicionalmente ocupadas*, a qual é fator de identificação, de defesa e de força, em laços solidários e de ajuda mútua. A nomeação de territorialidade específica remete às delimitações físicas de determinadas unidades sociais que compõem os meandros de territórios etnicamente

⁶⁰ Jurista quilombola, mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG), doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UNB) e coordenadora do Coletivo Jurídico da Conaq.

⁶¹ Professor adjunto I no curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins, *campus* Arraias, nas disciplinas: Teoria do Direito, Teoria da Constituição, Antropologia Jurídica e Projeto de Monografia Jurídica. Doutor em Antropologia Social, mestre em Direito Agrário e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás.

⁶² Professora titular da Universidade Federal de Goiás, nos programas de pós-graduação em Direito Agrário, no doutorado da Rede Pro Centro Oeste de Biotecnologia Biodiversidade e em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto.

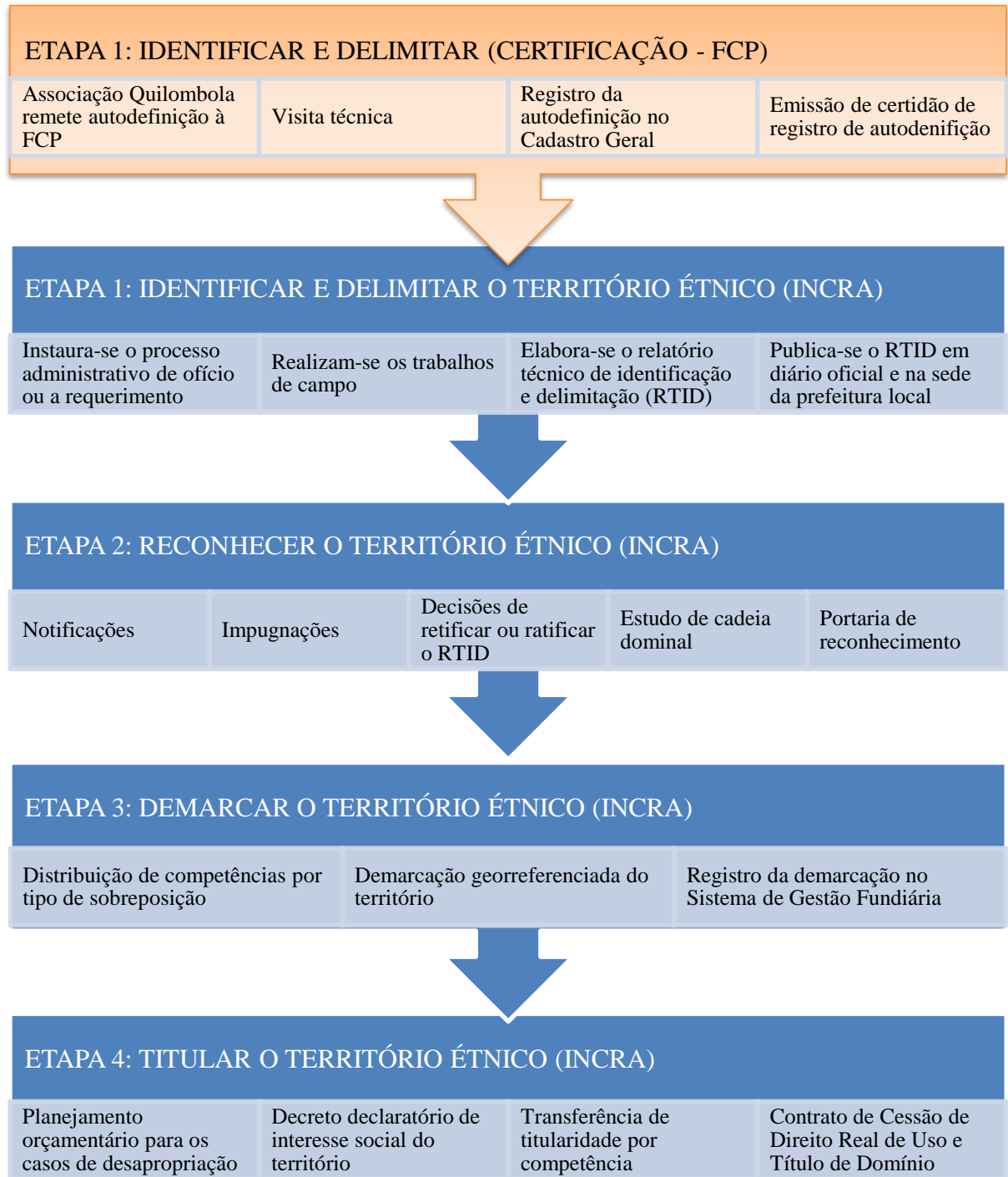
configurados, resultantes de diferentes processos sociais de territorialização, delimitando dinamicamente terras de pertencimento coletivo que convergem para um território

Maria Albenize Farias Malcher⁶³ (2016), em seu artigo *Identidade quilombola e território*, de 2016, reputa ao território quilombola o ponto mais importante de sua estrutura social, onde a identidade se coloca diretamente no interior do campo étnico e, ao mesmo tempo, se define num campo de relações sociais e políticas, uma vez que se trata de reinvenção de elementos étnicos-culturais que conduzem a vida e dão sentido de pertencimento ao lugar.

Os critérios terminológicos de território e territorialidade também foram questionados ao STF na ADI n.º 3.239. O voto da ministra Rosa Weber (2015) expôs que o uso da territorialidade como elemento de medição para se determinar a extensão do território quilombola consagra o devido processo legal, na garantia de que o grupo étnico tenha voz e seja ouvido. Essa oitiva ainda se submete ao crivo dos estudos interdisciplinares durante a fase de delimitação no processo administrativo organizado da seguinte forma:

⁶³ Professora doutora de Geografia no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), *campus* Belém.

Figura 16 – Fluxograma do processo administrativo para acesso à terra quilombola



Fonte: Elaboração própria.

O fluxograma foi desenvolvido com base no Decreto n.º 4.887/2003 e suas regulamentações nas Instruções Normativas n.º 57/2009⁶⁴ e 128/2022⁶⁵ e seus procedimentos e competências variam por etapa e fase do processo administrativo quilombola.

A certificação⁶⁶ pela FCP é um documento de identificação que sinaliza a presença quilombola em território nacional. Trata-se do primeiro passo para acesso à terra, também pode ser utilizado para habilitar a participação da coletividade quilombola em políticas públicas diretas⁶⁷ ou indiretas⁶⁸ e servir de base estatística para o auxílio na formulação de políticas de Estado e de governo.

A competência da FCP definida no Decreto n.º 4.887/2003 também abrange a assistência e o acompanhamento na regularização fundiária quilombola, para garantir a preservação de sua identidade cultural e subsidiar os trabalhos técnicos, bem como instruir processo para fins de registro⁶⁹ e/ou tombamento⁷⁰ dos documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos Quilombos (art. 18 caput e p. único do Decreto n.º 4.887/2003 e art. 215 e 216 da Constituição Federal) para fins de zelar pelo acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro.⁷¹

A FCP deve atuar para garantir assistência jurídica aos quilombolas, em todos os graus, para defesa de sua posse contra esbulhos e turbações, proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros. Para tanto, pode

⁶⁴ 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 art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003.

⁶⁵ Define critérios e procedimentos administrativos e técnicos para a edição da Portaria de Reconhecimento e de decreto declaratório de interesse social, avaliação de imóveis incidentes em terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, e celebração de acordos administrativos ou judiciais.

⁶⁶ Emissão da certidão.

⁶⁷ Políticas públicas direcionadas especificamente aos quilombolas, a exemplo da certificação e titulação.

⁶⁸ Políticas públicas transversais com interseccionalidades quilombolas, a exemplo de saúde da população negra, educação no campo, agricultura etc.

⁶⁹ Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, regido pelo Decreto n.º 3.551 de 4 de agosto de 2000. São quatro livros de registro: *Saberes*, reúne os conhecimentos e modo de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; *Celebrações*, reúne os rituais e festas que marcam a vivência coletiva, religiosidade, entretenimento e outras práticas da vida social; *Expressão*, registra as manifestações artísticas em geral; *Lugares*, reúne os locais focais da vida social, como mercados, feiras, santuários e praças onde se concentram e/ou se reproduzem práticas culturais coletivas (IPHAN, 2022).

⁷⁰ Pelo tombamento, o poder público protege determinados bens, que são considerados de valor histórico ou artístico, determinando a sua inscrição nos chamados Livros do Tombo, para fins de sua sujeição a restrições parciais. Em decorrência dessa medida, o bem, ainda que pertencente a particular, passa a ser considerado de interesse público; daí as restrições às quais se sujeita o titular (DI PIETRO, 2013). No Iphan, são tombados os bens culturais de natureza material, nos termos do Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937.

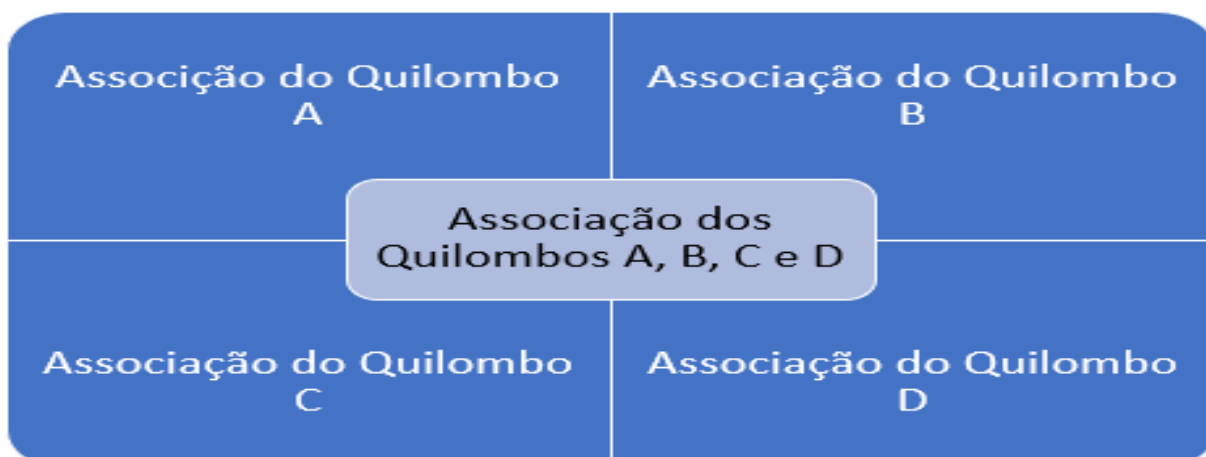
⁷¹ Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), criado pelo Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937.

firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem essa assistência e assessorar órgãos da Defensoria Pública, quando estiverem representando os interesses quilombolas em juízo (art. 16, p. único do Decreto n.º 4.887/2003 e art. 134 da Constituição Federal).

As certificações quilombolas podem ensejar situação jurídica peculiar em territórios de vasta extensão. A realidade complexa de alguns territórios quilombolas de vasta extensão indica a hipótese em que há mais de uma comunidade quilombola em um único território. Nesse caso, acontece a divergência de dados entre as bases do Incra e da Palmares, pois um processo de regularização fundiária pode conter mais de uma comunidade certificada.

A solução comum nessas situações é constituir nova associação, para que, quando o Incra concluir o processo administrativo, todas as associações certificadas existentes no território possam ser contempladas no título de propriedade, com representação igualitária. A finalidade específica dessa nova associação é receber o patrimônio transferido pelo Estado, promover e defender a unidade territorial e os interesses comuns das associações comunitárias integrantes (pessoas jurídicas):

Figura 17 – Exemplo de organização associativa quilombola em territórios com mais de uma comunidade e associação



Fonte: Elaboração própria.

Eventual dificuldade na outorga de títulos de reconhecimento de domínio de forma parcial, em áreas de qualquer das associações comunitárias A, B, C ou D, não privilegia apenas aquela única associação, mas contribui para regularizar o território integralmente. Isso porque o título a ser emitido pertence a todas as associações

comunitárias representadas em sua associação fundacional, mesmo que de áreas fracionadas do território, o que viabiliza a gestão unificada e integrada dos territórios.

Por essas razões que o número de certificações não corresponde, necessariamente, ao número de territórios ou aos processos administrativos de regularização fundiária em aberto, em andamento ou concluídos pelo Incra. Os dados disponibilizados pelo sítio eletrônico da FCP indicam: i) 2.840 certidões emitidas em toda a extensão nacional, com 300 certificações na região Norte, 1.743 na região Nordeste, 151 na região Centro-Oeste, 477 na região Sudeste e 191 na região Sul; ii) 31 em análise técnica; iii) 35 aguardando visita técnica; e iv) 75 aguardando complementação de documentos.

Entre as certificações já emitidas e os requerimentos em andamento, somam-se 2.981 *comunidades quilombolas*. Esses dados da FCP, ao serem cotejados com as informações disponíveis no sítio eletrônico da Conaq, revelam-se insuficientes, pois reporta-se a existência de cerca de seis mil comunidades quilombolas, com população aproximada de 16 milhões de pessoas, mais que o dobro identificado pelo Estado.

A insuficiência das identificações de comunidades quilombolas pela FCP reflete na construção de políticas públicas. O primeiro censo demográfico com a possibilidade de identificação étnica quilombola é o de 2022 e tinha o potencial de identificar a população quilombola em toda a extensão nacional, inclusive as comunidades quilombolas autodeterminadas que ainda não se aplicaram ao processo de certificação pela FCP.

Segundo o próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em informações disponibilizadas em seu sítio sobre o censo quilombola, utilizou-se a base de dados da Fundação Cultural Palmares para definir as localidades quilombolas, e somente nessas localidades seriam realizadas as perguntas sobre a identidade quilombola, excluídos os quilombolas de comunidades certificadas que estão fora do território por razões diversas, mas que cultivam o vínculo de pertencimento ao território.

O censo quilombola de 2022 constitui-se um instrumento importante na trajetória de luta e resistência quilombola por visibilidade estatística enquanto grupo formador da sociedade brasileira (art. 216 da Constituição Federal), mas não é capaz de refletir a realidade populacional e territorial quilombola no Brasil pela metodologia excludente adotada.

Concluída a fase de certificação quilombola pela FCP, segue-se para expor os procedimentos realizados pelo Incra para identificar e delimitar o território quilombola, ainda dentro da primeira etapa do processo. Nesse momento processual, são desenvolvidos: i) trabalhos de campo; ii) trabalhos consultivos; e iii) publicações dos resultados.

Reputam-se trabalho de campo as ações praticadas dentro do território quilombola, tais quais: i) relatório antropológico; ii) levantamento fundiário; iii) planta e memorial descritivo; iv) cadastro das famílias quilombolas; v) levantamento de informações de sobreposições; e vi) relatório agrônômico. Os trabalhos consultivos referem-se às conclusões da equipe técnica e parecer da área técnica e jurídica, que juntos formam o relatório técnico de identificação e delimitação do território étnico (RTID), de encargo da Superintendência Regional do Incra, que deve publicá-lo por duas vezes no Diário Oficial e afixar o edital na sede da Prefeitura (art. 3º, § 2º, e 8º do Decreto n.º 4.887/2003; e art. 9º da IN n.º 57/2009 Incra).

Os requisitos do relatório antropológico são previstos na IN 57/2009 do Incra. Deve conter: i) caracterização histórica, econômica, ambiental e sociocultural da área quilombola identificada (art. 10, I); ii) informações e descrições sobre a comunidade pesquisada no tocante às informações gerais e aos dados disponíveis (art. 10, I, a); iii) sua historicidade (art. 10, I, b); iv) sua etnicidade e organização social (art. 10, I, c); v) sua forma de produção e relação com o meio ambiente (art. 10, I, d); e vi) proposta de território a ser titulado.

Concluído o relatório antropológico, será realizado o levantamento fundiário nas áreas delimitadas (art. 10, II), documento preliminar da situação territorial naquele momento. E deve constar: i) cadastramento dos ocupantes não quilombolas (art. 10, II, a); ii) descrição das áreas pertencentes a quilombolas com título de propriedade (art. 10, II, b); iii) informações sobre a natureza das ocupações não quilombolas (art. 10, II, c); iv) informação sobre a existência de documentos expedidos por órgão público aos ocupantes (art. 10, II, d).

O levantamento fundiário é um documento preliminar que instrui eventual procedimento de desapropriação e identifica os órgãos da administração pública titulares das áreas para ulterior transferência de domínio. As informações são colhidas por autodeclaração ou comprovadas por documentos de posse e/ou propriedade dos imóveis incidentes no território. Nesse momento, é feito o cadastro das famílias

quilombolas, que deve se utilizar de formulários específicos do Incra, que pode habilitá-los a programas sujeitos a administração da autarquia (art. 10, IV).

O levantamento e especificação de sobreposições detalha as situações em que as áreas pleiteadas possam estar sobrepostas a: i) unidades de conservação constituídas; ii) áreas de segurança nacional; iii) áreas de faixa de fronteira; iv) terras indígenas ou situadas em terrenos de marinha; v) outras terras públicas arrecadadas pelo Incra ou pela Secretaria do Patrimônio da União; e vi) terras dos estados e municípios (art. 16).

Concluído o levantamento das informações de sobreposição, o documento deve ser remetido para emissão de parecer dos órgãos responsáveis pela sobreposição em suas respectivas matérias de competência, pelo prazo comum de 30 dias. Não havendo manifestação, reputa-se a concordância tácita dos órgãos com o conteúdo do RTID (art. 8º e p. único do Decreto n.º 4.887/2003).

Esses órgãos são os responsáveis pela definição de instrumentos jurídicos apropriados para garantir a permanência e os usos do território quilombola sobreposto (art. 16, § 5º). Essa realidade dos territórios quilombolas sobrepostos ainda não tem solução normativa (legislativa ou administrativa). Sugere-se remuneração periódica proporcional pelo Estado às áreas indisponíveis ou de acesso e uso restrito/limitado para uniformizar as tratativas.

Quando identificam-se as áreas de terras públicas na delimitação do território, o Incra deve analisar a titularidade imobiliária para providências: i) se houver sobreposição às áreas da marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o processo deve ser encaminhado à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), para a emissão de título (art. 18); ii) se houver sobreposição a áreas de propriedade dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, o processo deve ser remetido aos órgãos responsáveis pela titulação (art. 20), com a possibilidade de propor convênio para execução dos procedimentos de titulação (art. 20, p. único); e iii) se incidir em áreas reconhecidas e declaradas de posse particular sobre áreas de domínio da União, a Superintendência do Incra deverá adotar as medidas de retomada da área (art. 19).

A Instrução Normativa n.º 57/2009 não dita o procedimento para a hipótese de sobreposição do território a terras públicas devolutas da União, de modo que se aplicam as disposições da reforma agrária. As áreas do território quilombola serão

oferecidas provisoriamente em concessão real de uso⁷² por *título de concessão de direito real de uso coletivo* (TCDRU), enquanto não se ultima a concessão do título de reconhecimento de domínio, para que os quilombolas já possam exercer direitos reais sobre as terras que ocupam (art. 24, § 1º). A emissão do título de concessão de direito real de uso não desobriga a concessão do título de reconhecimento de domínio, finalidade do art. 68 do ADCT (art. 24, § 2º).

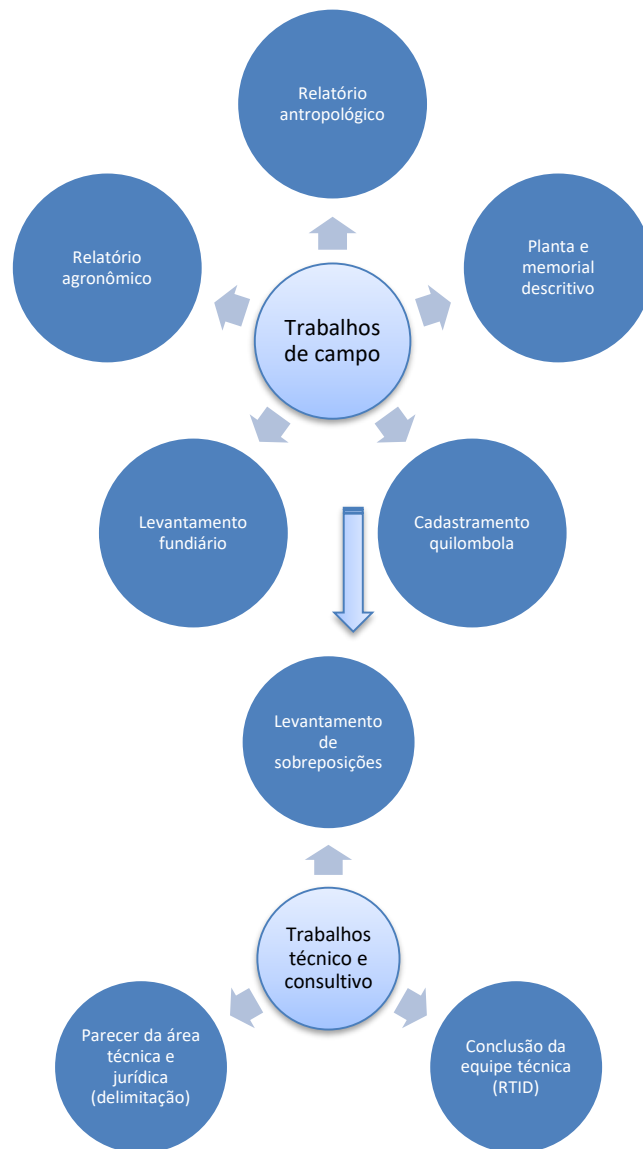
O relatório agrônomo, por sua vez, deve conter as informações da caracterização do meio ambiente do território quilombola, das unidades produtivas e das áreas de ocupação de proprietários não quilombolas (art. 10, VI). A elaboração da planta e do memorial descritivo do perímetro delimitado, o cadastramento das famílias quilombolas e o relatório agrônomo são realizados concomitantemente ao levantamento fundiário e, juntos ao relatório antropológico, compõem os trabalhos de campo de que trata o art. 7º caput do Decreto n.º 4.887/2003.

Destaca-se que, para a realização desses trabalhos de campo, se houver necessidade de coleta de informações e de dados no interior das áreas de eventuais proprietários ou ocupantes não quilombolas, estes deverão ser notificados previamente, com três dias de antecedência mínima (art. 10, § 1º).

Após a conclusão da equipe técnica responsável pelos trabalhos de campo, consulta-se a área jurídica e os órgãos deliberativos do Incra sobre a aceitação ou rejeição da proposta de território apresentada, que deverão emitir parecer acerca da composição do RTID (art. 10, VIII). Esse parecer, se favorável, estabelece a delimitação jurídica do território quilombola e conclui a fase de trabalhos consultivos. A conclusão da fase de identificação e delimitação do território quilombola pela publicação do RTID se dá da seguinte forma:

⁷² Direito real previsto no art. 1.225, inciso XII do Código Civil.

Figura 18 – Eixos de ações desenvolvidas na fase de identificação e delimitação do território quilombola



Fonte: Elaboração própria com base na IN 57/2009 Incra.

Na hipótese de se concluir pela impossibilidade de identificar e delimitar território quilombola por produção de RTID negativo, o Comitê de Decisão Regional do Incra poderá determinar diligências complementares ou anuir com a conclusão do relatório, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional, e determinar o arquivamento do processo administrativo (art. 11, § 4º). Eventual decisão de arquivar o processo administrativo comporta pedido para desarquivá-lo, desde que justificado (art. 11, § 6º).

A continuidade do processo de regularização fundiária quilombola com parecer favorável aos quilombolas no RTID submete o documento à análise preliminar do Comitê de Decisão Regional do Incra. Verificados os critérios de elaboração, será confeccionado o edital de publicação do superintendente regional do Incra, divulgado duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa da localidade do território quilombola (art. 11 caput).

O edital de publicação do RTID deve conter: i) a denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos Quilombos; ii) a circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel; iii) os limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e iv) os títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação (art. 11, incisos I ao IV). Também deve ser afixado na sede da prefeitura da localidade do território quilombola (art. 11, § 1º) e disponibilizado aos quilombolas interessados (art. 11 §7º). A publicação do RTID encerra a etapa de identificação e delimitação do território étnico quilombola.

A etapa de reconhecimento do território étnico começa na prática das notificações dos ocupantes posseiros, confinantes e detentores de domínio identificados no estudo, informando-os do prazo de 90 dias para contestação, a contar da notificação (art. 11, § 2º, e 13 caput). Eventuais contestações apresentadas serão recebidas pela Superintendência Regional do Incra nos efeitos devolutivos e suspensivos (art. 13, p. único), analisadas e julgadas pelo Comitê de Decisão Regional do Incra, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional em prazo comum de até 90 dias, a contar do protocolo (art. 14 caput). Se o julgamento implicar a alteração dos limites do território quilombola, haverá adequação do RTID, que deverá ser publicado novamente com as retificações, e novas notificações serão realizadas (art. 14, § 1º). Mas, se o julgamento da contestação não implicar alteração do RTID, os contestantes serão notificados da decisão (art. 14, §2º).

Eventual recurso contra a decisão do Comitê de Decisão Regional do Incra deve ser interposto ao Conselho Diretor em Brasília no prazo de 30 dias, a contar da notificação (art. 15 caput). Na hipótese de provimento, o presidente do Incra publicará, no Diário Oficial da União e da unidade federativa da localidade quilombola, as eventuais alterações das informações contidas no edital e notificará o recorrente (art.

15, §1º). Em caso de desprovimento, o presidente do Incra apenas notificará o recorrente da decisão (art. 15, § 2º).

Para edição da portaria de reconhecimento, as Superintendências Regionais do Incra, por intermédio da Divisão de Governança Fundiária, devem instruir os autos do processo com: i) manifestação da Divisão de Governança Fundiária sobre a regularidade do processo administrativo; ii) minuta de portaria de reconhecimento com a descrição das áreas identificadas, compreendendo as de domínio privado ou público, quando houver; iii) planta, memorial descritivo e arquivo geoespacial; e iv) cópia do extrato da cadeia dominial e da respectiva manifestação jurídica da Procuradoria Federal Especializada quanto à regularidade do destaque e legitimidade das transmissões imobiliárias (art. 3º, incisos I ao IV, da IN 128/2022 do Incra).

O requisito da cópia do extrato da cadeia dominial para edição da portaria de reconhecimento atrasa sua publicação pelo tempo necessário à realização do estudo, sem estimativa normativa, pois o procedimento é realizado por cartório de registro de imóveis, e, posteriormente, ainda se submete à manifestação jurídica da procuradoria federal especializada, também sem prazo previsto.

O Incra ainda não tem nenhuma regra de transição para a exigência de estudo de cadeia dominial antes da publicação da portaria de reconhecimento, que, até 31 de julho de 2022, era realizado após essa fase. A Conaq (2022) criticou a IN n.º 128/2022 por antecipar o estudo e protelar a segurança jurídica do território quilombola. Publicada a portaria de reconhecimento do território quilombola emitida pelo presidente do Incra, encerra-se a etapa de reconhecimento do processo administrativo.

A etapa de demarcação do território étnico implica ações de: i) distribuição de competências para definições das estratégias jurídicas para cada tipo de sobreposição; ii) georreferenciamento do território, nos termos da norma técnica aprovada pela Portaria n.º 1.101, de 19 de novembro de 2003; e iii) registro no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef). O registro da demarcação do território étnico no Sigef impede novas tentativas de legitimação de posse, usucapião, cadastro ambiental rural ou outras formas de aquisição da propriedade em áreas quilombolas.

A sobreposição de terras privadas no território, que não foram invalidadas pelo estudo de cadeia dominial, enseja desapropriação (art. 13 do Decreto n.º 4.887/2003). A criação de uma nova modalidade de desapropriação para fins étnicos, prevista no

art. 41 do Projeto de Lei do Estatuto da Igualdade Racial, não prosperou, de modo que sua prática é classificada por interesse social e deve ser precedida de decreto declaratório do chefe do Poder Executivo (art. 6º do Decreto-Lei n.º 3.365/1941 e art. 5º da Lei n.º 4.132/1962).

O decreto declaratório de interesse social do território quilombola é regulamentado pela IN 128/2022 do Incra, que estabelece os requisitos para edição de proposta instruída com: i) extrato da publicação no Diário Oficial da portaria de reconhecimento; ii) arquivo geoespacial no formato de sistema geodésico brasileiro de coordenadas geográficas, referente à área proposta para ser declarada de interesse social; iii) parecer técnico da Divisão de Governança Fundiária quanto à proposta de decreto; iv) minuta de exposição de motivos do decreto (art. 9º, incisos I ao IV, da IN 128/2022 do Incra), a qual o superintendente regional deverá encaminhar à Diretoria de Governança Fundiária (DF), para análise pela Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ) (art. 32 do Decreto n.º 9.191/2017).

Publicado o decreto declaratório de interesse social, o Incra deve proceder à desapropriação das áreas contempladas, verificar disponibilidade de recursos orçamentários e adotar medidas para realização de acordo administrativo ou ajuizamento de ação de desapropriação pela Superintendência Regional do Incra (art. 15).

A questão da desapropriação por interesse público para fins de unificação do território quilombola foi aventada ao STF na ADI n.º 3.239. O voto da ministra Rosa Weber (2015) expôs que a desapropriação para quilombolas atende ao interesse social, por condição do uso da terra à sua função social, nos termos do art. 18, alínea a, da Lei n.º 4.504/1964, dada pela própria Constituição:

A adequada exegese do art. 68 do ADCT passa, pois, pela perspectiva de sua íntima relação com o disposto nos arts. 215 e 216 do corpo da Constituição da República. Nessa medida, a compreensão sistemática da Carta Política não só autoriza como exige, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade para estes mediada por regular procedimento de desapropriação. E esse imperativo constitucional é preservado pelo art. 13 do Decreto 4.887/2003.

Não se trata de nova modalidade de desapropriação criada por decreto, mas para atender ao interesse social e efetivar o art. 68 do ADCT. Tão logo o Incra seja imitado na posse dos imóveis, os quilombolas poderão ter acesso provisório às áreas

em desapropriação pela celebração de contrato de concessão de direito real de uso (art. 24, § 1º da IN 57/2009). O acesso definitivo quilombola nas áreas desapropriadas se perfectibiliza com a outorga do título de reconhecimento de domínio coletivo à associação representativa do território, após a conclusão do acordo administrativo ou judicialização da desapropriação.

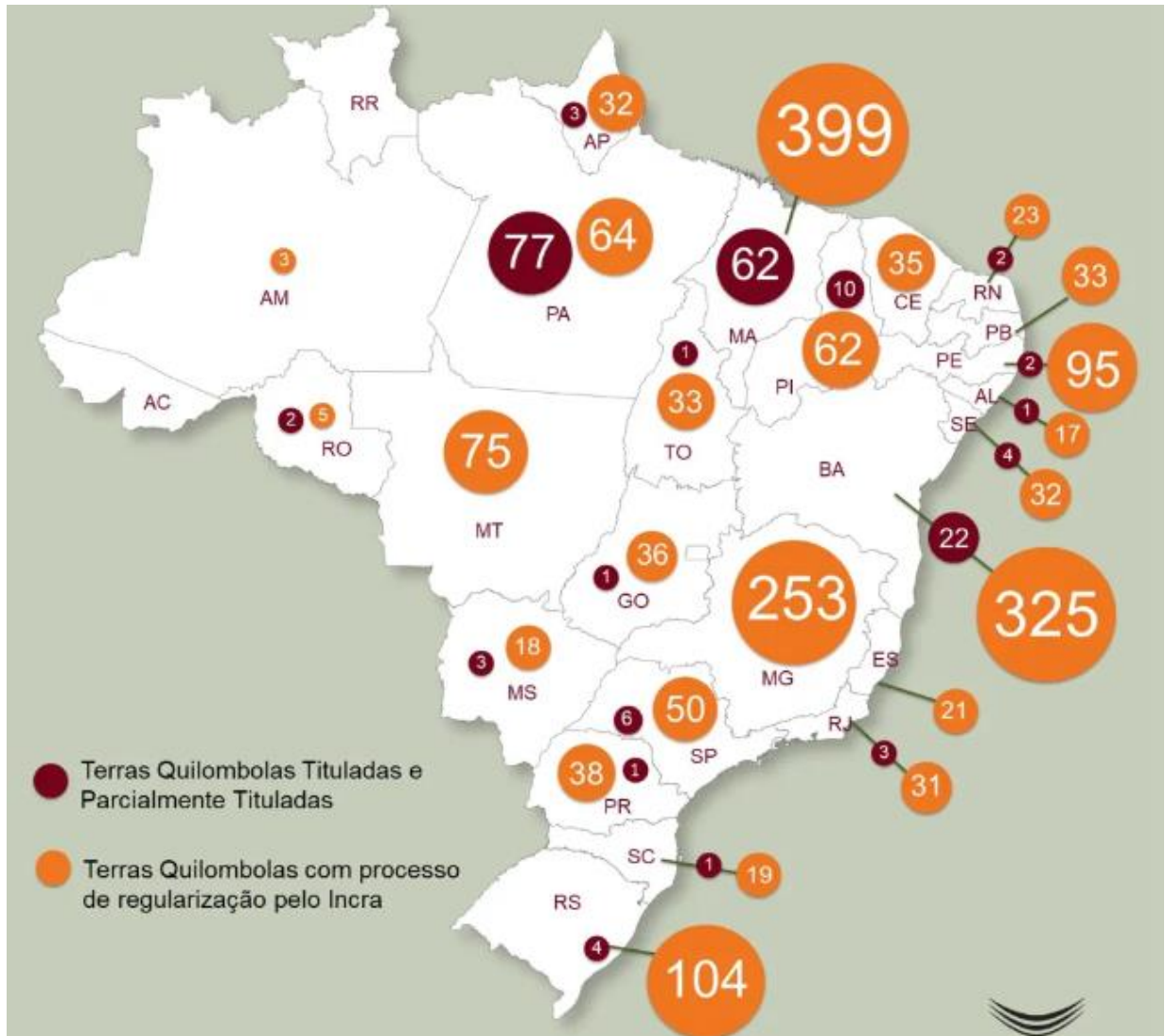
A expedição do título e seu registro cadastral e imobiliário são de responsabilidade da Superintendência Regional do Incra, sem ônus de nenhuma espécie aos quilombolas, independentemente do tamanho da área (art. 25 da IN 57/2009), e ultima a regularização fundiária quilombola com a transferência de titularidade da propriedade das áreas contempladas.

O território quilombola é uno, mas sua regularização pelo Estado pode ser realizada de forma fracionada, a depender das características de sobreposição das terras e de seu custo. Essa realidade influencia na emissão dos títulos e na interpretação dos dados disponibilizados pelo Incra, pois cada título emitido não reflete um território regularizado.

O levantamento de dados pelo Observatório de Terras Quilombolas (OTQ) da Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPISP),⁷³ disponibilizado em seu sítio eletrônico, aponta a abertura de 1.803 processos de regularização fundiária junto ao Incra (período de 2004 a 2022), dos quais apenas 148 terras quilombolas foram regularizadas integralmente e 57 receberam títulos parciais:

⁷³ Organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada em 1978 por antropólogos, advogados, médicos, jornalistas e estudantes para defender os direitos dos povos indígenas em um contexto de Ditadura Militar. Com a redemocratização, atua junto com indígenas e quilombolas para garantir seus direitos territoriais, culturais e políticos, procurando contribuir com o fortalecimento da democracia e o reconhecimento dos direitos das minorias étnicas.

Figura 19 – Processos de regularização fundiária quilombola no território nacional



2.2.3 Associação Quilombola: Elo Jurídico E Étnico-Racial

A obrigatoriedade de constituição de associação para representação legal da coletividade quilombola em seus territórios é prevista no art. 17, p. único, do Decreto n.º 4.887/2003. Resulta da necessidade de personificação da coletividade quilombola para ser titular de direitos e deveres.

A Constituição Federal garante a liberdade de associação para fins lícitos (art. 5º, XVII), concretizada na criação das pessoas jurídicas denominadas “associações” (AMARAL, 2018). O código civil classifica as associações em pessoas jurídicas de direito privado (art. 44, I), constituídas para a realização de fins não econômicos (art. 53).

Para Amaral (2018), as associações configuram-se por seu aspecto eminentemente pessoal (*Uni-versitas personarum*) e devem ser constituídas por negócio jurídico formal, coletivo, cujas declarações de vontade convergem para um objetivo comum, que é o de constituírem a pessoa jurídica.

Os princípios que regem a vivência da coletividade quilombola, fundamentados na oralidade, e não na legalidade, não comportam esse tipo de formalismo legal, necessário para compor relações jurídicas, tais quais regularização fundiária dos territórios. Não são os fatos da vida impondo-se sobre o direito, e sim o direito impondo-se nessa realidade.

Para adequar a coletividade quilombola às diretrizes normativas de representação coletiva, o Decreto n.º 4.887/2003 elegeu a figura jurídica associativa, com finalidade de estabelecer a pessoa jurídica titular do título de domínio do território coletivo.

Os requisitos para o ato constitutivo das associações são previstos a partir do art. 54 do Código Civil e devem constar sob pena de nulidade: i) denominação, finalidade e a sede da associação; ii) os requisitos para admissão, demissão e exclusão dos associados; iii) os direitos e deveres dos associados; iv) as fontes de recursos para sua manutenção; v) as condições para alteração das disposições estatutárias e para dissolução; e vi) a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas. O estatuto ainda poderá prever categorias de associados com vantagens especiais (art. 55) e se a qualidade de associado poderá ser transmitida (art. 56).

Esses requisitos constitutivos foram analisados nos estatutos de cinco associações quilombolas, a saber: i) Pedro Cubas de Cima-SP; ii) Ivaporunduva-SP; iii) Caçandoca-SP; iv) Invernada Paiol de Telha-PR; v) Gramadinhos-PR; vi) Quilombos de Castro (Serra do Apon, Mamãs e Limitão)-PR, com visitas técnicas nos territórios, exceto Gramadinhos e Caçandoca.

Foi possível traçar semelhanças em razão do núcleo comum elementar da vivência quilombola, princípios da territorialidade e coletividade e também diferenças pelas especificidades da localização e trajetória histórica, que influenciam o processo organizacional, de modo que cada associação encontra-se em estágios diferentes de amadurecimento.

Ao verificar-se o requisito de denominação, finalidade e sede, constataram-se semelhanças na denominação e finalidade, pois todas as associações quilombolas levam sua identidade étnica ao título do ato constitutivo para autodefinição, o complemento pode ser o nome da comunidade, do território, do fundador, ou de lideranças que desempenharam funções importantes para o acesso e a permanência, que expressam o valor do pertencimento e o princípio da ancestralidade. E a finalidade é orientada por autodeterminação do grupo étnico.

A finalidade é concebida por Amaral (2018) no objetivo comum, a razão de ser da pessoa jurídica, que, no caso das associações quilombolas, trata-se de finalidade híbrida: para representar a coletividade, na qualidade de possuidora e posteriormente também proprietária de seu território; e para representá-la nas ações que visem ao seu desenvolvimento socioeconômico.

Destaca-se não se tratar de finalidade econômica, ou lucrativa, mas de garantir a sustentabilidade da vida no território. Segundo Amaral (2018, p. 182), “o que se proíbe é o objetivo comum de distribuição de lucros entre os associados”. Portanto, não há impedimentos para que associações quilombolas possam ter atividade econômica como a produção de bens e serviços.

O requisito da sede da associação refere-se ao local onde será instalado o centro principal de suas atividades. Para Amaral (2018), trata-se do domicílio da associação, importante para eleição do foro competente, na hipótese de propor ação processual (art. 94 do Código de Processo Civil, CPC). No caso das associações quilombolas, a sede pode ser seu centro de convivência, barracões, casa da principal liderança, lugar de manifestação religiosa, ou mesmo o espaço da cozinha coletiva.

Isso depende da estrutura que cada território conseguiu desenvolver no decorrer dos anos e do lugar que seja de acesso mais facilitado para a realização das reuniões, encontros e assembleias.

O requisito constitutivo para estipular as formas de admissão, demissão e exclusão de associados, consoante Amaral (2018, p. 182), enseja o surgimento, modificação e extinção da relação associativa:

O associado é titular de uma situação jurídica complexa que nasce do próprio ato constitutivo ou, se a associação é já existente, do negócio jurídico de admissão, o que pressupõe o cumprimento de determinados requisitos pelo interessado, que se obriga ao cumprimento das disposições estatutárias.

A admissão quilombola relaciona-se a vínculo de pertencimento e territorialidade. Ser quilombola é também pertencer ao grupo étnico, pois não existe quilombola sem um quilombo que o reconheça, isto é, a coletividade precisa ratificar o vínculo, mediante declaração da diretoria da associação ou mesmo em assembleia.

A forma de ratificar o vínculo pode variar entre os territórios, por suas características específicas. Em territórios históricos e de ocupação contínua, tal qual Ivaporunduva, consideram-se seus quilombolas (critério do vínculo de pertencimento) as pessoas nascidas em determinados ramos familiares (critério sanguíneo), ou nascidas e criadas no território (critério do solo). Em territórios históricos em que houve dispersão por conta dos conflitos fundiários e posterior retorno às terras, tais quais Pedro Cubas de Cima, Gramadinhos e Invernada Paiol de Telha, é comum que o critério seja o sanguíneo, condicionado ao cumprimento de deveres de participação efetiva (puxirão, assembleias, ações culturais, entre outras), ainda que não seja necessário o retorno da pessoa quilombola para moradia habitual no território.

A diferenciação das categorias de associados provém da dinâmica das relações sociais, tais quais: i) miscigenação, por união de quilombolas e não quilombolas (brancos, pretos, indígenas), hipótese em que se observa a necessidade de autodefinição pessoal, moradores ou não do território, para contrair direitos e deveres iguais aos demais quilombolas; ii) matrimônio entre quilombolas e não quilombolas; iii) ocupação por não quilombolas que se somam à luta pelo acesso à terra.

Nos casos de cônjuges não quilombolas, observa-se a qualidade de associado contribuinte. Essa contribuição pode ser em: i) pecúnia; ii) ações coletivas nos

territórios, mutirões de plantio e colheita; iii) trabalhos voluntários em eventos da associação. Essa admissão deve ser aprovada em assembleia, após preenchidos os requisitos, que variam por tempo de moradia habitual no território.

Na hipótese de ocupantes não quilombolas que se somaram à luta por acesso à terra, a admissão é feita na qualidade de acolhimento. Os acolhidos são categoria de associados inseridos na organização social do Quilombo Invernada Paiol de Telha Fundão-PR. Essa modalidade aponta a consequência da morosidade excessiva do Estado em proceder as desintrações e decorre do relacionamento amigável entre os quilombolas e os ocupantes denominados “acolhidos”, por laço de fraternidade e solidariedade em razão das lutas por acesso à terra, nas lutas por sobrevivência (reivindicação de envio de cestas de alimentos, de gás, de produtos de higiene). Os acolhidos têm direitos diferentes dos quilombolas, pois só podem ocupar meio alqueire, por tempo necessário ao reassentamento ou desintração, a título de cessão de uso no exercício da autodeterminação quilombola, considerado suficiente para subsistência.

Em nenhum ato constitutivo de associação quilombola analisado verificou-se a previsão de categoria de associados que já desenvolvem atividades contínuas, periódicas ou por prazo determinado nos territórios, tais quais: i) organizações da sociedade civil; ii) pesquisadores, para os estudantes que precisem acionar a comunidade e/ou interferir na dinâmica territorial por prazo determinado; iii) servidores públicos (educação, saúde ou assistência social); iv) ou para aqueles que gostariam de contribuir financeiramente a distância para a resistência quilombola, mediante instituição de uma modalidade de associados denominada “defensores e defensoras de direitos humanos, socioambientais e climáticos”, para pessoas físicas ou jurídicas que pretendam contribuir para implementar os objetivos da associação.

Defende-se que a instituição dessas modalidades de associados poderia contribuir para o fortalecimento institucional da coletividade quilombola, pois as intervenções no território poderiam ser acompanhadas com mais eficiência por se tornarem ações de conhecimento de todos com aprovação de planos de trabalho (sociedade civil e pesquisadores), informes (servidores públicos e associados defensores) em assembleia, para melhorar o controle organizacional coletivo.

A demissão refere-se aos quilombolas que desempenham funções de gestão na associação, eleitos para ocupar os cargos definidos no ato construtivo. A

nomeação desses cargos varia, mas eles se equivalem. As formas de demissão são semelhantes, orientadas para os casos em que há abuso de poder, desvio de finalidade, ou crimes.

A exclusão dos associados depende da categoria e do tipo de ofensa. Nos casos de quilombolas que tiverem cometido crime contra a vida de outro quilombola, sem legítima defesa, aplica-se a sanção de banimento do território por período igual ou superior à pena prevista no Código Penal, ainda que não haja persecução criminal. A deliberação sobre o banimento deve ser feita em assembleia convocada para tal finalidade e aprovada pela maioria absoluta. A ata deliberativa do banimento deve ser fundamentada para possibilitar o direito de defesa e recurso do quilombola (art. 57 do Código Civil). Para os demais tipos de crimes praticados por associados quilombolas, caberá à assembleia aferir a gravidade da ofensa e deliberar se é hipótese de exclusão ou não. Nos casos de cônjuges não quilombolas, serão excluídos por prática de qualquer crime, ou por ocasião do divórcio, salvo deliberação em assembleia no sentido contrário. No caso de acolhidos, serão excluídos por prática de qualquer crime, ou por ocasião da desintrusão e/ou reassentamento procedido pelo Incra.

As novas categorias de associados sugeridas poderiam ser excluídas por fim: i) da parceria (organizações da sociedade civil); ii) da pesquisa (estudantes); iii) do vínculo com o poder público (servidores da área da saúde, educação, assistência social); da contribuição financeira (defensores e defensoras), por deliberação da diretoria da associação, que deve ser informada em assembleia.

O requisito constitutivo de direitos e deveres dos associados quilombolas é estabelecido a partir dos direitos e patrimônio conquistado pela própria associação, suscetíveis a variáveis de: i) categoria de associação; ii) nível organizativo; iii) nível do processo administrativo de regularização fundiária. É possível afirmar que, quanto maior for o acesso da associação ao território, maior será a capacidade de gerar patrimônio, de modo que mais direitos e deveres serão estipulados e melhor se organiza a coletividade, a exemplo de Ivaporunduva, que já possui a titulação integral de seu território e patrimônio próprio.

Os direitos semelhantes nos estatutos analisados referiam-se ao acesso à terra, para garantir que todo quilombola associado possa ter pelo menos sua roça de subsistência; e à identidade quilombola, para garantir que todo associado quilombola tenha o vínculo de pertencimento atestado em certidões e declarações para acesso a

políticas públicas, tais quais: quotas quilombolas em vestibulares e concursos e bolsas-permanência em universidades públicas.

Os deveres verificados relacionavam-se à manutenção física e financeira da associação; participação das assembleias e demais atos políticos organizados ou de participação da associação; respeito às tradições, aos conhecimentos e aos saberes quilombolas; participação nas ações coletivas, como os mutirões de plantio e colheita; trabalho voluntário na realização de feiras, exposições e demais eventos.

As fontes de recursos para manutenção da associação devem constar no estatuto social, sob pena de nulidade. Configuram-se requisito do ato constitutivo e podem ser dever do associado, a depender do nível organizacional. Todos os documentos analisados estabelecem o custeio coletivo para manutenção da associação, exceto Ivaporunduva, pois sua fonte de recursos provém da participação da associação na cadeia produtiva, que dispensa as contribuições individuais.

Os recursos financeiros para associação quilombola também podem ter origens em captação por projetos, editais de escopo cultural, socioambiental, de defesa e promoção dos direitos humanos, climáticos, de desenvolvimento, entre outros. A sugestão de criação de categoria de associado defensores e defensoras de direitos humanos para contribuição financeira poderia se somar às possíveis fontes de renda para manutenção da associação e implementação de seus objetivos.

Consolidada a fonte de recursos financeiros para manutenção da associação, seria possível criar fundo de reserva para sua expansão, e atribuir competência para celebrar negócios jurídicos patrimoniais, no sentido de adquirir áreas de seu território, que estejam na etapa de titulação (após publicação de decreto de desapropriação por interesse social). A associação poderia comprar, em nome próprio, propriedades necessárias para integralização de seu território, mediante participação do Ministério Público e do Incra para garantir a emissão do título nos moldes do Decreto n.º 4.887/2003.

Esse fundo de reserva também poderia contribuir para expansão do território quilombola demarcado, por aquisição de áreas contíguas, que se constituiriam novos espaços não afetados por cláusula de indisponibilidade (art. 17 do Decreto n.º 4.887/2003). O patrimônio imobiliário quilombola, para além do território, aponta solução para acesso a linhas de crédito na iniciativa privada, que demanda o

oferecimento desses bens em garantia de empréstimos e financiamento, destinados ao cumprimento dos objetivos da associação, aprovados em assembleia.

Destaca-se que o Decreto n.º 11.396/2023 prevê a competência da Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais para articular financiamentos e incentivos internacionais com vistas à criação de fundos quilombolas, cuja finalidade seria adquirir terras e estimular produção agrícola tradicional e sustentável (art. 29, III). As associações quilombolas já poderiam adequar seus estatutos, em relação às fontes de recursos, para receber os repasses desse fundo.

A partir dos requisitos constitutivos de condições para alteração das disposições estatutárias, de dissolução e da forma de gestão (e de aprovação das respectivas contas), propõe-se análise do elo jurídico étnico-racial das associações quilombolas, para estabelecer o núcleo imutável dessa forma de organização da resistência afrodiaspórica, consideradas cláusulas pétreas.

A concepção de cláusulas pétreas nos atos constitutivos das associações quilombolas pode contribuir para previsibilidade e certeza jurídica de sua forma de funcionamento por uniformização, harmonização e coordenação das diretrizes do Quilombo Jurídico, possibilitadas por seu núcleo comum, alicerçadas em: i) territorialidade; ii) coletividade; iii) ancestralidade; iv) oralidade; v) autodeterminação; vi) pertencimento; vii) gestão coletiva e democrática do uso e fruição do território; viii) educação popular; ix) participação social; x) previsibilidade de regimento interno; xi) previsibilidade de plano de uso e ocupação do solo.

Os princípios da territorialidade, coletividade, ancestralidade e oralidade devem orientar a elaboração de cláusulas de: i) admissão, para conter o requisito de autodeterminação oral (oralidade), ou escrita, ratificada (pertencimento) pela diretoria da associação, no caso de quilombolas nascidos e criados no território, ou por assembleia (coletividade) nos casos de quilombolas nascidos e criados fora do território para atestar o vínculo de pertencimento de forma oral ou escrita em ata; e ii) gestão do território, para prestigiar o uso e fruição coletiva da terra (roças coletivas). Na hipótese de se constituírem roças de uso e fruição pessoal, devem limitar-se a quatro módulos fiscais, para que não se perca a característica de produção familiar e para evitar minifúndios; e conter o caráter de transitoriedade pela previsão de tempo determinado, para garantir que as melhores terras do território não sejam

concentradas nas mãos de poucos. Identificadas as melhores áreas por estudos técnicos, devem ser oferecidas primeiramente aos anciãos da comunidade, depois para quem tiver mais tempo de luta na mobilização social.

A educação popular⁷⁵ deve ser adotada para as formações realizadas na comunidade, em qualquer área do conhecimento, pois trata-se de metodologia de ensino construída a partir de movimentos sociais em contexto de luta reivindicatória de direitos na América Latina (BRANDÃO, 2009), que considera os acúmulos de saberes locais para construção de conhecimentos formais.

A participação social de representantes da comunidade deve ser regida por indicação em assembleia convocada para tal finalidade com quórum qualificado de 3/5, pois elege quem será o embaixador da comunidade nas relações com parceiros externos ao território, e não precisa coincidir com as lideranças políticas da associação. O quilombola escolhido deve ter qualidades e atribuições militantes e políticas alinhadas à causa, possuir educação formal específica para ocupar as vagas pretendidas em conselhos, fóruns, incidência legislativa, entre outros espaços de participação social.

Em relação à previsão de regimento interno, apenas três estatutos analisados contém o instrumento (Ivaporanduva-SP, Caçandoca-SP, Invernada Paiol de Telha-PR), importante para regulamentar as práticas permitidas e proibidas no território e definir os direitos e deveres peculiares a cada organização. A título exemplificativo, aponta-se a experiência do regimento interno de Ivaporanduva, que proibiu a criação de porcos, mas permitiu a criação de galinhas; e ainda o exemplo de Caçandoca, ao definir a obrigação de envio de requerimento ao conselho deliberativo para análise da Diretoria Executiva, em casos de novas construções e ampliação de moradias e outros empreendimentos por quilombolas dentro do território, contextualizado em ambiente de pressão imobiliária no litoral.

Entre as três associações que possuem regimento interno, apenas duas preveem a gestão territorial por plano de uso e ocupação do solo, e apenas uma conseguiu implementar por ter acesso integral ao seu território (Ivaporanduva-SP). Esse plano definiu as áreas de infraestrutura (unidades de saúde, escolas etc.), de moradia habitual (casas em alvenaria), área de monocultura da banana, área da

⁷⁵ Ensino feito com o povo, para o povo.

agroindústria, área das roças de subsistência e criação de animais e, ainda, a área destinada às atividades do turismo de base comunitária (pousada).

Defende-se que a apropriação de instrumentos de regimento interno e planos de uso e ocupação do território pelas associações quilombolas pode fortalecê-las organizativa e institucionalmente, por empoderar suas escolhas para gestão tradicional e eficiente do território. A elaboração sistemática desses planos é prevista no art. 30, inciso XII, do Decreto n.º 11.396/2023, que dispõe sobre a competência do Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento para articular e promover, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, a construção e a sistematização do plano de gestão territorial e ambiental de territórios quilombolas.

Salienta-se que a competência estabelecida no referido decreto é para articular e promover a construção e a sistematização do plano, não para traçar suas diretrizes. Qualquer conteúdo decisório deve ser oriundo da autodeterminação da coletividade quilombola, representada por sua associação, dotada de todas as informações do território, disponibilizadas preliminarmente no RTID, que deverão ser reavaliadas por equipe técnica, a fim de que sejam garantidas as especificidades ancestrais (art. 30, XIX, do Decreto n.º 11.396/2023).

Sugere-se a tramitação do plano de gestão territorial com as diretrizes de uso e ocupação do solo em apenso aos autos do processo administrativo de regularização fundiária quilombola junto ao Incra. Desse modo, quando houver a outorga do título, haverá também a homologação do plano para conhecimento e providências do poder público, para execução de obras de infraestrutura social (saneamento básico, escola, unidades básicas de saúde, projeto de habitação, entre outros) e econômica (instalação de agroindústria, barracões, garagens, entre outros) para melhor a qualidade de vida e permanência no território e contribuir para solução de gestão integrada em territórios que possuem mais de uma associação certificada pela FCP.

Essas sugestões implicam diretamente a Lei n.º 6.015/1973 (Registros Públicos), que determina a inscrição dos atos constitutivos das associações no registro civil de pessoas jurídicas (art. 114, I) e os requisitos de: i) denominação, fundo social, finalidade, sede, tempo de duração; ii) modo de administração e representação judicial; iii) se é reformável e de que modo; iv) se os membros respondem ou não por

obrigações sociais; v) as condições de extinção da pessoa jurídica e o destino de seu patrimônio; vi) qualificação dos membros da diretoria (art. 120).

O registro dos estatutos sociais só poderá ser realizado, pela sugestão, se: i) a denominação da associação exprimir sua autoidentificação, pelo uso do termo quilombola; ii) o fundo social for composto por contribuições individuais, projetos, participação em cadeia produtiva e repasses de fundos internacionais; iii) a sede eleita estiver localizada dentro do território; iv) o tempo de duração for indeterminado; iii) o modo de administração for coletivo e democrático; iv) contiver a indicação das cláusulas passíveis de reforma e as pétras; v) a extinção da associação for causada por alteração de qualquer das cláusulas pétreas, por perda do elemento identitário; e vi) a destinação do patrimônio na hipótese de extinção se der de forma equitativa aos associados.

Para que essas especificidades não passem despercebidas pelo agente de registros públicos, sugere-se a inclusão de um parágrafo no art. 120 da Lei n.º 6.015/1973, a fim de que os atos constitutivos das associações quilombolas possam ser uniformizados e revestidos de previsibilidade e certeza jurídica, importantes para garantia e defesa dos direitos quilombolas, uma vez que as associações representam o elo jurídico e étnico-racial dessa coletividade.

2.3 NATUREZA JURÍDICA DOS TÍTULOS TERRITORIAIS QUILOMBOLAS

O art. 68 do ADCT da CF/88 estabelece a relação jurídica entre a coletividade quilombola e o Estado, cujo objeto é o direito real ao território. As diretrizes da regularização fundiária quilombola indicam diferentes possibilidades de configuração dessa relação pelo órgão da administração pública titular da propriedade.

Segundo Amaral (2018), a relação jurídica e os direitos nela contidos nascem, modificam-se e extinguem-se por efeito de certos acontecimentos que o direito considera importantes e que, por isso, lhes dá eficácia jurídica:

São os fatos jurídicos. Tais acontecimentos são apenas os relevantes para o direito, os que entram no mundo jurídico, os que produzem efeitos jurídicos, de tal modo que a norma jurídica já os prevê na sua hipótese de fato (*fattispecies*, *tatbestand*) como pressupostos de certas conseqüências estabelecidas ou consentidas, que são o nascimento, a perda ou a modificação de direitos ou, de modo geral, qualquer alteração na situação jurídica preexistente.

A titularidade do órgão representante do Estado na relação jurídica de fundamento constitucional varia de acordo com os tipos de sobreposição incidentes nos territórios quilombolas, identificados por ocasião do levantamento fundiário realizado nos trabalhos de campo para elaboração de RTID, durante a etapa de identificação e delimitação no processo de regularização fundiária presidido pelo Incra.

Na hipótese de sobreposição do território quilombola em áreas da marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, a titularidade da propriedade é da União, mas a responsabilidade pela outorga do título é da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

As incidências de sobreposições de: i) unidade de conservação (Ibama, ICMBIO); ii) áreas de segurança nacional (Conselho de Defesa Nacional); iii) faixas de fronteiras (Conselho de Defesa Nacional); e iv) terras indígenas (Funai) lançam desafios jurídicos para conciliar os direitos em confronto, orientados pela procuradoria federal especializada local do Incra e decididos pelos órgãos competentes.

Delimita-se o estudo para as áreas dos territórios quilombolas que contenham sobreposições de responsabilidade do Incra, quais sejam: i) terras devolutas de domínio da União, reconhecidas e declaradas de posse particular; ii) terras devolutas de outros entes da federação por celebração de convênios; iii) propriedades privadas não invalidadas pela análise fundiária, angariadas pelo Incra após desapropriação por interesse público.

A natureza jurídica do objeto de direito real territorial quilombola na relação com o Incra pode ser diversa, considerando a fase da etapa de titulação do território, que comporta: i) negócio jurídico provisório, por celebração de contrato de concessão do direito real de uso (CCDR), para garantir o acesso preliminar às terras que estiverem em posse de terceiros não quilombolas; e ii) negócio jurídico definitivo, por título de reconhecimento de domínio (TRD).

A Celebração de CCDR é facultada à associação quilombola para regularizar parcial ou integralmente seu território provisoriamente. A proposta é feita pelo Incra após sua imissão na posse dos imóveis objetos do processo administrativo, que pode ser por angariação das terras de titularidade de domínio da União (exceto as áreas de responsabilidade da SPU) e/ou por desapropriação (art. 24, § 1.º, da IN 57/2009 Incra). Nessa fase, os imóveis ainda são considerados bens públicos, até que se

ultime a transferência de titularidade da propriedade pela outorga do título de reconhecimento de domínio à associação quilombola.

A desapropriação para finalidade de unificação do território quilombola será realizada quando o título de domínio particular não for invalidado por nulidade, prescrição ou comisso (em análise fundiária, art. 13, § 2.º, do Decreto n.º 4.887/2003) nem tornado ineficaz por outros fundamentos (art. 13, caput, do Decreto n.º 4.887/2003). Para tanto, o Incra deverá realizar vistoria e avaliação do imóvel, autorizado pelo Decreto n.º 4.887/2003 a ingressar no imóvel de propriedade particular (art. 13, § 1.º).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) nos ensina que esse instituto jurídico é um procedimento no qual o poder público, fundado na necessidade pública ou no interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um certo bem, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo na hipótese de descumprimento da função social, em que a indenização se faz por títulos da dívida pública.

O autor aponta que, quando a medida é realizada para fins de reforma agrária, há obrigatoriedade do órgão em registrar o título translativo de domínio, no prazo de até três anos, para destiná-los aos beneficiários, por outorga de título de domínio ou de concessão de uso (MELLO, 2009), conforme as especificidades normativas desses grupos.

A modalidade aplicada aos territórios quilombolas foi questionada ao STF na ADI n.º 3.239. O Voto Vista da ministra Rosa Weber (2015, p. 3.577-3.579) consolidou o entendimento de que o art. 68 do ADCT não interfere na aquisição da propriedade que já tenha sido operada por usucapião nem a prejudica e de que a desapropriação para quilombolas atende ao interesse social, por condição do uso da terra à sua função social, nos termos do art. 18, alínea a, da Lei n.º 4.504/1964, dada pela própria Constituição Federal:

A adequada exegese do art. 68 do ADCT passa, pois, pela perspectiva de sua íntima relação com o disposto nos arts. 215 e 216 do corpo da Constituição da República. Nessa medida, a compreensão sistemática da Carta Política não só autoriza como exige, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade para estes mediada por regular procedimento de desapropriação. E esse imperativo constitucional é preservado pelo art. 13 do Decreto 4.887/2003. Assim, por não vislumbrar vício de inconstitucionalidade no procedimento de desapropriação previsto no Decreto 4.887/2003, julgo improcedente o pedido

de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13, caput e § 2º, que encontram amparo no art. 5º, XXIV, da Lei Maior, tal como conformado pela legislação infraconstitucional vigente.

Indicadas suas características, cumpre retomar as duas hipóteses de negócio jurídico após a angariação de imóveis pelo Incra, o CCDR e TRD. O Código de Direito Civil classifica a concessão de direito real de uso como instituto de direito real no art. 1.225, inciso XII, acrescentado pela redação dada na Lei n.º 13.465/2017. Em que pese sua inclusão no rol dos direitos reais apenas em 2017, sua base legal é o Decreto-Lei n.º 271/1967, que dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo.

A Concessão de Direito Real de Uso pode ser instituída: i) em terrenos públicos ou particulares; ii) de forma onerosa ou gratuita; iii) por tempo certo ou indeterminado; iv) como direito resolúvel para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social (art. 7.º, redação dada pela Lei n.º 11.481/2007).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) define a concessão de direito real de uso em *contrato* com as características do art. 7.º do Decreto n.º 271/1967 e a distingue da simples concessão de uso, uma vez que a primeira instaura um direito real, e a segunda, um direito obrigacional. Para o autor (2009), trata-se de direito *erga omnes*, oponível contra qualquer que detenha a coisa por conferir ao titular a prerrogativa de vê-lo respeitado por quaisquer sujeitos, independentemente da colaboração de terceiro. Faz-se *per se*, diretamente na relação entre o sujeito e a coisa, ao contrário dos direitos pessoais.

Trata-se de instrumento jurídico que legitima a posse territorial ancestral quilombola, e sua forma de contratação pode ser por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, inscrita e cancelada em livro especial (art. 7º, § 1.º, da Lei n.º 11.481/2007). A fruição do território nas áreas contempladas pelo CCDRU é plena desde a inscrição, de modo que a coletividade quilombola concessionária responderá por todos os eventuais encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas (art. 7.º, § 2.º, da Lei n.º 11.481/2007).

O instrumento deve ser interpretado intransferível, por extensão das cláusulas de indisponibilidades previstas no art. 17 do Decreto n.º 4.887/2003, apesar da ausência normativa em sentido contrário. A lógica do título provisório deve seguir a do definitivo, pois trata de beneficiários específicos para o cumprimento da finalidade de interesse social e preservação da comunidade tradicional (art. 7.º, § 4.º, da Lei n.º 11.481/2007).

A concessão será resolvida, antes de seu termo, quando a coletividade quilombola concessionária der ao imóvel destinação diversa da estabelecida em contrato, ou descumprir cláusula resolutória do ajuste, hipótese na qual perdem as benfeitorias de qualquer natureza (art. 7.º, § 3.º, da Lei n.º 11.481/2007). Se o grupo renunciar à sua identidade étnico-racial na vigência do negócio jurídico provisório, o Estado pode despejá-lo? Quais seriam as consequências? São questões que demandam aprofundamento em pesquisas futuras.

No caso de a coletividade quilombola ter optado pela celebração de CCDRU para instrumentar juridicamente a posse de seu território, o negócio será resolvido, em seu termo, por ocasião da outorga do título de reconhecimento de domínio coletivo quilombola (TRDCQ). Se a associação não tiver realizado nenhum negócio jurídico provisório com o Incra, seu acesso regular ao território ocorre somente por outorga e o registro do TRDCQ.

Em ambas as hipóteses, cumpre destacar a previsão de dispensa de licitação, nos termos do art. 17, inciso I, alínea f, por se tratarem de alienação e concessão de direito real de uso de bens imóveis destinados e efetivamente utilizados no âmbito da regularização fundiária de interesse social desenvolvido por autarquia federal.

Para Marques (2015), a concessão de direito real de uso não passa de um direito real resolúvel, que não corresponde a um título de domínio. A natureza jurídica do título de regularização fundiária quilombola é de direito agrário, regulamentado pela Lei n.º 8.629/1993, que dispõe sobre a distribuição de imóveis rurais por celebração de negócios jurídicos por títulos de domínio. Essa distribuição implica alienação não onerosa de áreas públicas angariadas pelo Incra, após preenchidos todos os requisitos do Decreto n.º 4.887/2003, da Portaria n.º 98/2007 da FCP, da IN n.º 57/2009 do Incra e da IN n.º 128/2022 também do Incra.

Antônio Junqueira de Azevedo, em sua obra *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia* (2002), define o negócio jurídico estruturalmente como categoria

de fato jurídico abstrato ou concreto, que consiste em declaração de vontade a que o ordenamento jurídico atribui os efeitos designados como queridos, respeitados os pressupostos de existência, validade e eficácia impostos pela norma jurídica que sobre ele incide (AZEVEDO, 2002).

O fato jurídico, por sua vez, é conceituado por Emílio Betti em *Teoria geral do negócio jurídico* como todo acontecimento, natural ou advindo de atos humanos, capaz de produzir efeitos jurídicos, razão pela qual considera-se gênero do qual se desprendem as espécies de ato e negócio jurídico (BETTI, 2009).

Os pressupostos de existência, validade e eficácia construídos pela teoria de Pontes de Miranda são revisitados e explicados por Marcos Bernardes de Mello em *Teoria do fato jurídico: plano da existência* (1988). Para o autor, no pressuposto da existência entram todos os fatos jurídicos, lícitos ou ilícitos, momento em que importa apenas a existência, circunscrita a se saber se o suporte fático suficiente se compõe com ensejo à incidência. A falta desse suporte fático do elemento nuclear ou mesmo complementar do núcleo implica não entrada no plano da existência, premissa de que decorrem todas as demais situações que podem acontecer no mundo jurídico.

Identificou-se a condição identitária quilombola da comunidade tradicional autodefinida e confirmada por processo administrativo (FCP e INCRA) como pressuposto de existência do negócio jurídico, pois, se não houver parecer conclusivo positivo do RTID, os negócios de emissão de contrato de cessão de direito real de uso e de título de domínio não poderão existir, sequer discussão acerca de sua validade ou eficácia.

No que tange ao plano da validade, Mello (1998) ensina que o avanço na escala ponteaniana é cumulativo; para alcançar o plano de validade, é preciso ter passado pelo filtro do plano da existência. No plano da validade é que atuam as normas jurídicas invalidantes, e sua incidência se dá já com o suporte fático, mas suas consequências operam somente nesse plano.

Os negócios jurídicos territoriais quilombolas no âmbito da regularização fundiária podem ser invalidados por vícios não sanáveis no transcurso dos processos administrativos de certificação e titulação. É nesse plano em que se verificam as causas de nulidade e da anulabilidade dos contratos de cessão de direito real de uso e do título de domínio nos territórios quilombolas.

Em relação ao plano de eficácia, Mello (1988) explica o pressuposto da passagem dos planos de existência e validade para o alcance da eficácia, a qual faz parte do mundo jurídico na produção de seus efeitos, criando as situações jurídicas, as relações jurídicas, com todo o seu conteúdo eficaz, representado pelos direitos e deveres, pretensões e obrigações, ações e exceções.

Os negócios jurídicos territoriais quilombolas no âmbito da regularização fundiária podem gerar diversos efeitos. Para a presente pesquisa, elegeu-se a análise dos efeitos da cláusula de limitação da propriedade nos contratos de cessão de direito real de uso e títulos de reconhecimento de domínio.

A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária nada mais é que ato de alienação de bem imóvel rural pelo Estado, realizada por título de domínio, com imposição de encargos, dispensa de licitação e forma e validade de escritura pública (art. 7.º do Decreto-Lei n.º 2.375/1987). Pela regra geral, são impostas cláusulas de *inegociabilidade* pelo prazo de dez anos (art. 189, caput e p. único), mas na especialidade quilombola o encargo difere em relação ao recorte temporal.

A transferência de titularidade de propriedade de áreas de domínio do Incra aos quilombolas não se configura doação nos termos do Código Civil (art. 538), porque não se trata de contrato por *liberalidade* no qual o Estado transfere do seu patrimônio bens imóveis aos quilombolas, trata-se de um direito subjetivo à terra que impõe ao Estado o *dever* de fazê-lo.

Destaca-se que, apesar da previsão normativa de negócio jurídico provisório, o Incra não divulga a quantidade de CCDRU já celebrados; não há nenhum modelo disponível no observatório de terras quilombolas da CPISP; e nenhuma das associações consultadas e visitadas na pesquisa sabia dessa possibilidade.

Os títulos de reconhecimento de domínio, por sua vez, são disponibilizados e quantificados, o que viabiliza a análise do instrumento. Até o marco regulatório do Decreto n.º 4.887/2003, foram emitidos 40⁷⁶ títulos de domínio às associações quilombolas, de modo que elegeram-se seis títulos (um de cada⁷⁷ órgão) para verificar

⁷⁶ 20 títulos outorgados pelo Instituto de Terras do Pará (Iterpa); cinco pelo Incra, cinco pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma); cinco pela Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp); quatro pela FCP; e um pela Secretaria de Habitação e Assuntos Fundiários do Rio de Janeiro (Sehaf/RJ), conforme dados da titulação quilombolas disponibilizados pelo Observatório de Terras Quilombolas da Comissão Pró-Índio de São Paulo em seu sítio eletrônico.

⁷⁷ Boa Vista – Incra; Trombetas – Iterpa; Campinho da Independência – Sehaf; Eira dos Coqueiros – Iterma; Cabeceiras – FCP; Ivaoporunduva – ITESP (Anexos IV ao IX).

suas características, a fim de constatar semelhanças e diferenças na concretização do direito quilombola nessa espécie de negócio jurídico.

As semelhanças identificadas nos títulos analisados foram: i) nomeação, todos os documentos analisados foram intitulados de título de reconhecimento de domínio, por tratar-se de modalidade de negócio jurídico da reforma agrária (Lei n.º 8.629/1993); ii) forma e validade de escritura pública, pois trata-se de documento expedido pelo Incra para reconhecer domínio sobre terras públicas (art. 7.º do Decreto-Lei n.º 2.375/1987); iii) fundamentação no art. 68 do ADCT; e iv) gratuidade.

As diferenças identificadas foram: i) as próprias competências dos órgãos emissores; ii) características das associações titulares; e iii) os termos e encargos, mais contundentes, porque podem gerar efeitos distintos, apesar de fundamentados no mesmo direito, com cláusulas de: iii.i) reversibilidade; iii.ii) possibilidade de dação do bem em garantia para contrair empréstimos em favor do desenvolvimento econômico da associação; e iii.iii) previsão de um plano de uso e ocupação do solo.

O título de reconhecimento de domínio outorgado à associação Eira dos Coqueiros é um exemplo. A cláusula sétima dispõe sobre a possibilidade de dação do bem em garantia para contrair empréstimos em favor do desenvolvimento econômico comunitário. Esse entendimento diverge da luta do movimento quilombola pela perenidade⁷⁸ da posse e da propriedade do território, conquistada somente no Decreto n.º 4.887/2003 (art. 17).

A reivindicação da Conaq,⁷⁹ quando da edição do Decreto n.º 4.887/2003, foi no sentido de assegurar a posse, a propriedade e a ocupação eterna de quilombolas em seu território, com o encargo de *indisponibilidade* do imóvel, pelas cláusulas de: i) impenhorabilidade; ii) imprescritibilidade; e iii) inalienabilidade, por prazo indeterminado (art. 17, caput e p. único). Esses encargos são considerados vitória histórica da luta e resistência por permanência territorial, diante dos conflitos fundiários.

A impenhorabilidade é o atributo do que não se pode penhorar. Esse tipo de indisponibilidade garante que o território quilombola não se perca por dívidas (art. 832 do Código de Processo Civil). A inalienabilidade é a qualidade do que é inalienável,

⁷⁸ Interpreta-se o termo “propriedade definitiva” como sinônimo de perenidade e perpetuidade quilombola, não em relação à estabilidade e à segurança jurídica do título que isso representa.

⁷⁹ Discurso presente na fala de lideranças quilombolas nacionais coordenadoras da Conaq, tais quais: Antônio Criolo, Ronaldo dos Santos, Biko Rodrigues, Givânia Maria.

ou seja, do que não se pode transacionar, que impede a transferência da titularidade da propriedade do bem e garante que o território não se perca por pressão de grileiros e conflitos fundiários. Essa característica também é abrangida no rol de bens impenhoráveis (art. 833, I). A imprescritibilidade, por sua vez, é aspecto do que é imprescritível, para não possibilitar aquisição de direitos reais sobre o território, tal qual usucapião (art. 1.238 e ss do Código Civil).

Essas cláusulas marcam a indisponibilidade do território étnico quilombola e ensejam efeitos positivos ou negativos. Para Prioste (2017), o efeito positivo é o afastamento de pressões pela mercantilização da terra, em razão da retirada das características essenciais da categoria propriedade privada no capitalismo, instrumento jurídico válido para buscar construir estratégias de garantia do direito quilombola.

Por outro lado, o efeito negativo do encargo de indisponibilidade do território quilombola é a exclusão da propriedade quilombola não só do mercado, mas de todas as potenciais relações jurídicas decorrentes da dinâmica do modo de produção capitalista, que reverberam no desenvolvimento do grupo étnico. Esse argumento é importante porque o Quilombo está inserido no contexto capitalista desde seus primórdios e nunca se apresentou como proposta contra-hegemônica.

Diante dessas restrições necessárias para proteger o território e bem-viver quilombola é imprescindível que o Estado intervenha por meio de suas competências normativa, incentivo e planejamento para promover o Etnodesenvolvimento desse grupo étnico

3 INTERVENÇÃO DO ESTADO NORMATIVA, INCENTIVO E PLANEJAMENTO EM PROL DO ETNODESENVOLVIMENTO DA COLETIVIDADE QUILOMBOLA RURAL DO BRASIL

O desafio do Quilombo Jurídico é promover desenvolvimento sustentável, sem perder sua identidade étnico-racial ou dispensar a cláusula de indisponibilidade dos títulos de reconhecimento de domínio das propriedades territoriais quilombolas. Enfrentá-lo requer intervenção do Estado, na interlocução entre o direito e a economia.

Amartya Sen (2000) concebe o *Desenvolvimento como liberdade*, que consiste na eliminação de privações de liberdade, limitadoras de escolhas e oportunidades. Para o autor (2000), a expansão das capacidades humanas pode ser proporcionada por políticas públicas, para influenciar o processo de desenvolvimento. Nesse sentido, acolhe-se o conceito de Etnodesenvolvimento apresentado por Rodolfo Stavenhagen (2018) em *Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista* em favor do desenvolvimento alternativo aos grupos étnicos, no interior de sociedades mais amplas, que implica a revisão de políticas governamentais para garantir o controle étnico sobre: i) suas próprias terras; ii) recursos; iii) sua organização social e sua cultura; iv) e liberdade para negociar com o Estado o estabelecimento de relações segundo seus interesses.

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a ordem econômica, fundamentada na valorização do trabalho humano, livre iniciativa, para assegurar a existência digna e os ditames da justiça social (art. 170). Estabelece as competências para atuação do Estado na economia enquanto agente econômico (art. 173), regulador do mercado interno (art. 174).

Para esta pesquisa, são avaliadas as funções normativas, de incentivo e planejamento, conforme art. 174 da CF/88, lecionadas por Eros Roberto Grau⁸⁰ (2010) em *A ordem econômica na Constituição de 1988*, para quem o vocábulo *intervenção* refere-se à atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito (domínio econômico), classificada em três modalidades: i) por absorção ou participação; ii) por direção; e iii) por indução.

A intervenção do Estado por absorção ou participação ocorre quando o Estado assume o monopólio de determinada atividade econômica em sentido estrito (GRAU, 2010); por direção, impele comportamentos com comandos imperativos, dotados de cogência, da qual sua norma típica é a instrumentalização do controle de preços, para tabelá-los ou congelá-los (GRAU, 2010); a indução se dá quando não houver a mesma carga de cogência que afeta as normas de intervenção por direção e busca a condução dos comportamentos desejados.

Quanto ao planejamento, Grau (2010) expõe ser um poder-dever do Estado, a exercer não apenas nas atividades de fiscalizar e incentivar, mas também na de

⁸⁰ Ministro do Supremo Tribunal Federal aposentado.

planejar. O autor diferencia o planejamento: i) do desenvolvimento nacional; ii) da economia ou do planejamento da atividade econômica.

O planejamento na atividade econômica em sentido estrito é qualificador, e não modalidade de intervenção. Trata-se de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos (GRAU, 2010). Portanto, não se deve confundir o *planejamento da economia* com o *planejamento técnico de ação racional*. O planejamento do desenvolvimento econômico (art. 174, § 1.º, da CF/88) refere-se aos planos nacionais e regionais para o desenvolvimento econômico e social, que devem ser aprovados pelo Congresso Nacional com a sanção do presidente da República (GRAU, 2010), de execução da União, e compreendem os planos regionais de execução dos organismos regionais (art. 154, § 4.º, da CF/88).

A questão quilombola será analisada sob a perspectiva de intervenção do Estado *sobre* o domínio econômico por direção (normativa); indução positiva (incentivo); e planejamento. A competência normativa dessa intervenção estatal pode ser tanto legislativa inaugural (art. 59 da Constituição Federal) quanto administrativa regulamentar (art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição Federal). A função de incentivo na modalidade de intervenção por indução alinha-se à teoria funcionalista do direito em Norberto Bobbio na obra *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito* (2007), na qual é promocional, exercida com a promessa de uma vantagem de natureza econômica a uma ação desejada (BOBBIO, 2007). A de planejamento para definir o Etnodesenvolvimento tem finalidade de realizar os objetivos determinantes para o setor público e indicativos para o privado. Trata-se da instrumentalização que confere consistência racional à atuação do Estado para o desenvolvimento de políticas públicas, no horizonte do longo prazo, voltada à condução da sociedade para a sustentabilidade quilombola (GRAU, 2010).

Estuda-se o controle sobre os possíveis ativos quilombolas sob a perspectiva das Ciências Contábeis para compreender a importância de sua identificação e apropriação por esse grupo étnico, a fim de que possam ser formalizados e potencializá-los em negócios jurídicos etnoeconômicos, que podem ser potencializados por meio de incentivo e planejamento.

Expõe-se a função jurisdicional para proteção dos direitos Etnoeconômicos territoriais quilombolas, em contexto de sistemáticas violações e crise institucional,

ocasião em que o judiciário exerce o controle de políticas públicas para garantir efetividade. Defende-se que a intervenção normativa, incentivo e planejamento do Estado para potencializar esse ativo nos negócios jurídicos quilombolas é democratizar o acesso aos recursos públicos para que a política do Etnodesenvolvimento Quilombola deixe de ser de governo e se consolide enquanto política de Estado.

3.1 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA

O direito ao desenvolvimento foi reconhecido pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas, adotada pela resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral em 4 de dezembro de 1986, confirmado pela Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993, disponível no sítio eletrônico do Senado Federal. É definido como um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, de modo que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados (art. 1.º, 1).

Flávia Piovesan, na obra *Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano* (2011), leciona que o direito ao desenvolvimento possui três dimensões centrais: i) justiça social; ii) participação e *accountability*; e iii) cooperação internacional, com objetivo de assegurar a constante melhoria do bem-estar da população, orientada pela justa distribuição dos benefícios dele resultantes, participação ativa de indivíduos e grupos na elaboração, na implementação e no monitoramento de políticas de desenvolvimento, e a cooperação internacional para efetivar esse direito por contribuição da comunidade internacional aos países em desenvolvimento.

Mavili de Cassia da Silva Moura e André Guilherme Lemos Jorge, na obra *Direito ao desenvolvimento humano como corolário das liberdades individuais* (2021), consideram o direito ao desenvolvimento um direito fundamental de terceira dimensão, na categoria de solidariedade, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. Para os autores (2021, p. 428), os direitos que integram o desenvolvimento (art. 3.º CF/88) são “a fraternidade, a paz, o meio ambiente, o

respeito ao patrimônio histórico e cultural, bem como a nova ordem econômica e o direito ao pleno desenvolvimento”.

Philip Alston e Mary Robson, na obra *Human rights and development: towards mutual reinforcement* (2005), expõem a possibilidade de identificar os excluídos das políticas tradicionais de desenvolvimento, pelas consequências de empobrecimento e vulnerabilização social. Os Quilombos foram excluídos do desenvolvimento nacional por quase quatro séculos, por repressão (séculos XVI ao XIX) e invisibilidade (século XX).

A luta do Quilombo Jurídico deve concentrar-se na expansão das liberdades reais de que os quilombolas possam usufruir, a fim de que a abolição seja consolidada para esse grupo étnico. Amartya Sen, em sua obra *Desenvolvimento como liberdade* (2000), concebe a liberdade fundamento do desenvolvimento. A liberdade formal não foi o suficiente, de modo que o Estado deve intervir para viabilizar a expansão das capacidades e liberdades instrumentais quilombolas. O autor (2000) as classifica em cinco tipos: 1) liberdades políticas; (2) facilidades econômicas; (3) oportunidades sociais; (4) garantias de transparência; e (5) segurança protetora. Para o autor, essas liberdades, além de contribuírem para expansão da liberdade humana em geral, têm o efeito de complementar umas às outras.

As liberdades políticas para Sen (2000) incluem os direitos civis, a liberdade de expressão, de fiscalização e críticas às autoridades. No contexto étnico quilombola, pode ser interpretada pela garantia da vida, integridade física e mental e proteção contra discriminação, além de permitir aos quilombolas manifestar sua cultura, identidade e cosmovisão, exigir a implementação de políticas públicas que efetivem seus direitos, fiscalizar a execução e criticar as autoridades quando não houver atenção às suas necessidades.

As facilidades econômicas referem-se aos “recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca” (SEN, 2000, p. 48), ou seja, tratam-se de criar condições para inserção no mercado, com garantias de renda através de trabalho ou disponibilidade de financiamento. A expansão das facilidades econômicas é imprescindível ao desenvolvimento quilombola, essa foi a conclusão obtida no relatório final do estudo no âmbito do Programa Brasil Local de Etnodesenvolvimento

Quilombola⁸¹ (PBLEQ). O relatório final⁸² do estudo, publicado em 2013, identificou as vulnerabilidades de acesso a crédito em instituições financeiras e ao comércio formal da produção dos territórios e recomendou criar instituições financeiras que observem as especificidades quilombolas para contratar financiamentos e oportunizar a inclusão quilombola no segmento da economia solidária para participar do mercado, gerar renda e trabalho, como melhor alternativa à sua identidade étnica.

As oportunidades sociais “são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc” (SEN, 2000, p. 48), importantes para a condução da vida privada e para participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. O PBLEQ identificou vulnerabilidades quilombolas em direitos sociais tais quais: i) educação, falta de oportunidade de acesso à escola, principalmente a partir do ensino médio, pois há necessidade de sair dos territórios para localidades distantes; ii) saúde, falta de atendimento médico nos territórios; iii) alimentação, insegurança alimentar em territórios que não produzem o suficiente para consumo e comércio; iv) trabalho, a falta de políticas públicas de inserção no mercado pelo trabalho tradicional realizado nos territórios enseja a evasão em busca de trabalho e emprego, principalmente da população jovem; v) moradia digna, falta de políticas de construção de imóveis com infraestrutura; vi) transporte, falta de políticas de deslocamentos emergenciais; vii) lazer, falta de ações que promovam lazer nos territórios; viii) infraestrutura, péssimas condições das estradas rurais, problemas com a quantidade/qualidade da água para consumo por contaminação de agrotóxicos, secagem de lençol freático e acesso à água distante do mínimo recomendado pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), saneamento básico e coleta de lixo.

As garantias de transparência referem-se às ações de previsibilidade de inibição da corrupção, irresponsabilidade financeira e transações ilícitas (SEN, 2000). A expansão desse tipo de liberdade instrumental contribui para o uso racional dos recursos públicos pela sociedade em geral, que pode beneficiar especificamente os quilombolas por políticas públicas vinculadas a esses recursos. A previsibilidade de inibição da corrupção, irresponsabilidade financeira e transações ilícitas no Brasil

⁸¹ Realizado em 105 territórios em todas as regiões do Brasil entre 2009 e 2011.

⁸² Disponível no sítio eletrônico da Fundação do Banco do Brasil: <https://transforma.fbb.org.br/tecnologia-social/Etnodesenvolvimento-e-economia-solidaria-em-territorios-quilombolas>.

refere-se aos instrumentos punitivos previstos no Código Penal, Lei n.º 12.846/2013⁸³ (Anticorrupção) e Lei Complementar n.º 101/2000⁸⁴ (da Responsabilidade Fiscal).

A segurança protetora é ação necessária para proporcionar rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria. Refere-se aos benefícios aos desempregados, suplementos de renda regulamentares e medidas emergenciais de geração de renda (SEN, 2000). O contexto quilombola em relação a: ix) segurança é de falta de ações integradas de segurança pública para garantir a proteção territorial e étnica; x) previdência social e proteção à maternidade é de falta de acesso à seguridade social em territórios que não conseguem formalizar sua produção; e xi) assistência aos desamparados é de acesso a programas de rendas mínimas, mas de falta de entrega constantes de cestas básicas.

Para Amartya Sen (2000), o desenvolvimento consiste na eliminação de privações dessas liberdades instrumentais, que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. Nesse contexto, a atuação do Estado na competência de agente regulador da economia deve ser em suas modalidades normativa, de incentivo e planejamento, para também promover o Etnodesenvolvimento Quilombola.

O direito ao Etnodesenvolvimento é resguardado pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas de 1986, pois considera-se que o direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação (art. 1.º, 2). Entende-se que o Etnodesenvolvimento pode ser alcançado pela expansão das capacidades e liberdades reais, desde que observados os princípios para sua promoção de: i) objetivar a satisfação de necessidades básicas do maior número de pessoas, em vez de se priorizar o crescimento meramente econômico; ii) priorizar resolução dos problemas e necessidades locais; iii) valorizar e utilizar conhecimento e tradições locais na busca de solução dos problemas; iv) equilibrar a relação com o meio ambiente; v) visar a autosustentação e independência de recursos técnicos e de pessoal; e vi) proceder ação integral de base com atividades participativas (STAVENHAGEN, 1984, p. 18, *apud* AZANHA, 2002, p. 31).

⁸³ Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

⁸⁴ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Rosa Elizabeth Acevedo Marin e Raimundo Erundino Santos Diniz (2015), em *Etnodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável nas políticas para quilombolas no Brasil*, expõem que o debate sobre Etnodesenvolvimento de comunidades e territórios quilombolas significa compreender que o processo é profundamente político e relaciona-se com: i) a consciência da necessidade de um coletivo; ii) a autonomia de sua visão de mundo para elaborar e construir o seu projeto, que deve ser respeitado; iii) a inseparabilidade da economia da dimensão identitária, de modo que é possível afirmar que a luta por reconhecimento é indissociável da justiça redistributiva.

Nesse sentido, destaca-se a Convenção n.º 169 da OIT⁸⁵ de 1989, criada três anos após a Declaração de Direito ao Desenvolvimento da ONU (1986), para reconhecer, entre outros aspectos, as aspirações dos povos indígenas e tribais de assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida; e de seu desenvolvimento econômico, sem dispor de suas identidades, línguas, religiões dentro dos Estados onde vivem:

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

(...)

⁸⁵ Criada na Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, convocada em Genebra pelo Conselho Administrativo da Repartição Internacional do Trabalho e tendo ali se reunido em 7 de junho de 1989, em sua septuagésima sexta sessão, observando as normas internacionais enunciadas na Convenção e na Recomendação sobre Populações Indígenas e Tribais (1957).

Artigo 23

1. O artesanato, as indústrias rurais e comunitárias e as atividades tradicionais e relacionadas com a economia de subsistência dos povos interessados, tais como a caça, a pesca com armadilhas e a colheita, deverão ser reconhecidas como fatores importantes da manutenção de sua cultura e da sua autossuficiência e desenvolvimento econômico. Com a participação desses povos, e sempre que for adequado, os governos deverão zelar para que sejam fortalecidas e fomentadas essas atividades.

2. A pedido dos povos interessados, deverá facilitar-se aos mesmos, quando for possível, assistência técnica e financeira apropriada que leve em conta as técnicas tradicionais e as características culturais desses povos e a importância do desenvolvimento sustentado e equitativo.

A Convenção n.º 169 da OIT regulamenta de forma inaugural o Etnodesenvolvimento de povos e comunidades tradicionais no Brasil, incluídos os quilombolas, considerados grupo étnico tribal para efeitos de incidência do instrumento internacional de direitos humanos. A convenção foi internalizada no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto Legislativo n.º 143, de 20 de junho de 2002, e deve ser implementada na condição de política de Estado.

O etnodesenvolvimento quilombola também foi regulamentado por ato administrativo no Decreto n.º 6.040/2007,⁸⁶ que define:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e **quilombolas**, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCT), prevista no Decreto n.º 6.040/2007, aponta para o etnodesenvolvimento quilombola, intrinsecamente relacionado à sustentabilidade ambiental, de modo que falar em *etnodesenvolvimento quilombola sustentável* é redundante. Em que pese a convenção 169 da OIT inaugurar a política de Estado com

⁸⁶ Instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

diretrizes básicas para PCT, sua implementação é regulamentada por ato administrativo, política de governo, suscetível às discricionariedades políticas.

As políticas de etnodesenvolvimento destinadas aos quilombolas são específicas, possuem regulamentação própria no eixo de PCT e são aprofundadas mais adiante ao tratar da intervenção normativa do Estado. Neste momento, cumpre destacar a importância do direito ao Etnodesenvolvimento Quilombola, a partir da experiência do Quilombo Ivaporunduva (SP), onde foram realizadas visitas técnicas em setembro de 2021.

A primeira medida do Quilombo Ivaporunduva-SP para garantir seu desenvolvimento foi buscar efetividade do direito de regularizar suas terras (art. 68 do ADCT) ainda em 1994, quando não havia sequer regulamentação por ato administrativo. Os quilombolas dessa comunidade pleitearam o acesso e a formalização da propriedade do território na Ação Declaratória n.º 94.0020556-2,⁸⁷ em nome próprio, e formaram litisconsórcio necessário, contra a União.

Nessa ação, a coletividade quilombola requiriu o reconhecimento de sua condição étnico-racial e a condenação da União para delimitar, demarcar e titular as terras em favor da comunidade. O magistrado que conduziu o processo em primeiro grau sugeriu a formação de associação para representar todos os quilombolas figurantes do polo ativo da demanda, a fim de não causar tumulto processual. Assim, a Associação do Quilombo de Ivaporunduva-SP foi constituída em 6 de novembro de 1995, no município de Eldorado-SP, para representar uma comunidade fundada no século XVII.

Esses quilombolas e seus descendentes vivenciaram diversos ciclos econômicos, escravização, autoproclamação de liberdade, adaptação e muita luta por reconhecimento no período pós-abolição, sem nunca sofrer a completa desterritorialização:

⁸⁷ 2.ª Vara Federal de São Paulo.

Figura 20 – Foto em frente à Capela Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos no Quilombo Ivaporunduva



Fonte: Acervo pessoal com autorização verbal prévia.

O processo para regularizar as terras do quilombo Ivaporunduva-SP dependeu, em termos gerais, da transferência da titularidade do domínio de terras públicas e desinstituição de terceiros não quilombolas do território. Foram necessários estudos técnicos para declarar a comunidade quilombola e para delimitar e demarcar seu território pleiteado na ação. Assim, o título de domínio de parte do território demarcado foi outorgado somente em 20 de março de 2003 (Itesp) e a integralidade do território foi titulada em 21 de maio de 2010 (Incra).

A comunidade é a única com o território integralmente titulado na região do Vale do Ribeira (São Paulo e Paraná), com acesso irrestrito ao seu território. Para compreender seu processo de fortalecimento institucional, por meio da luta coletiva para reconhecer e regularizar as terras, procuraram-se as lideranças históricas da

comunidade para uma conversa informal, em respeito ao princípio da ancestralidade e oralidade quilombola, no qual os anciãos da comunidade transmitem seus conhecimentos no “boca a boca”. A liderança consultada foi o senhor Benedito Alves da Silva,⁸⁸ de 76 anos:

Figura 21 – Foto de Benedito na Capela de Nossa Senhora do Rosários dos Homens Pretos em setembro de 2021



Fonte: Acervo pessoal com autorização verbal prévia.

O senhor Benedito expôs o conhecimento tradicional herdado de seus ancestrais, em todo o processo de transição experimentado em sua comunidade ao longo desses quatro séculos de (re)existência, enfatizou o fortalecimento institucional da comunidade após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O reconhecimento estatal da comunidade possibilitou garantir acesso às áreas de cultivo sem represálias de terceiros ou do próprio Estado.

⁸⁸ Conhecido por seu Ditão.

A luta em torno de regularizar o território fortaleceu a unidade da comunidade e permitiu autogestão eficiente, com a implementação de plano de uso e ocupação do solo, regidos pelo estatuto e regimento interno da associação quilombola. Organizam-se em áreas de estrutura como habitação, saúde e educação, criação de animais, roça de subsistência e áreas de exploração econômica pelo cultivo coletivo da monocultura de bananas orgânicas. Participam de processos de licitação para fornecer produtos orgânicos *in natura* e industrializados para administração pública nos programas de aquisição de alimentos (PAA) e de alimentação escolar (PNAE), também vendas diretas a particulares, de forma a garantir o desenvolvimento da comunidade compatível à identidade étnico-cultural.

Essa experiência aponta que o caminho para o Etnodesenvolvimento Quilombola perpassa, necessariamente, pelo acesso e o controle de seus ativos Etnoeconômicos, identificados na posse e propriedade dos territórios e de tudo o que se produz tradicionalmente a partir deles. Promover essa política de forma segura, previsível, estável e vinculada jurídica e financeiramente para o grupo étnico requer intervenção normativa do Estado.

3.2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NORMATIVA INAUGURAL E REGULAMENTAR PARA O ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA

O direito matriz quilombola é territorial. Esse é o centro irradiante da incidência normativa e sobre o qual é possível estabelecer medidas para promover o Etnodesenvolvimento. Sem acesso ao território, não há desenvolvimento étnico quilombola. A trajetória regulamentar do art. 68 do ADCT é marcada por disputas administrativas e legislativas para o acesso à terra, mas a política foi estruturada e implementada após o Decreto n.º 4.8847/2003, que trouxe a previsão de plano de Etnodesenvolvimento (art. 19) no prazo de 90 dias.

Em 14 de março de 2004, foi lançado o Programa Brasil Quilombola, no território Kalunga em Goiás (BRASIL, 2018). Esse programa foi estruturado posteriormente pela Agenda Social Quilombola,⁸⁹ em quatro eixos: i) acesso à terra;

⁸⁹ Instituída pelo Decreto n.º 6.261/2007, que dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombolano âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências.

ii) infraestrutura e qualidade de vida; iii) inclusão produtiva e desenvolvimento local; iv) cidadania (BRASIL, 2007), para enfrentar as consequências de séculos de repressão e invisibilidade, que excluíram a coletividade quilombola do processo de desenvolvimento.

Aline Ferreira da Silva, em seu estudo *O discurso sobre etnodesenvolvimento quilombola no governo Lula* (2010),⁹⁰ indica o argumento da resistência histórica quilombola, do grupo étnico diferenciado, da desigualdade sociorracial e do desenvolvimento étnico sustentado nos discursos oficiais do governo (2003-2010), incorporados ao discurso de uma política nacional de desenvolvimento sustentável (Decreto n.º 6.040/2007):⁹¹

Figura 22 – Argumentos da sustentabilidade no governo Lula (2003-2010)

Referências	Argumento
Sustentabilidade Sócio-Econômica	<p>“A característica singular que aproxima a dimensão do quilombo no período colonial às mais recentes formas organizativa dos quilombos contemporâneos está presente nas práticas econômicas desenvolvidas, cujos modelos produtivos agrícolas estabelecem uma necessária integração à macro-economia, com vistas à consolidação de um uso comum da terra.” (Programa Brasil Quilombola, 2004:09)</p> <p>“As comunidades quilombolas se caracterizam pela prática do sistema de uso comum de suas terras, concebidos por elas como um espaço coletivo e indivisível que é ocupado e explorado por meio de regras consensuais aos diversos grupos familiares que compõem as comunidades, cujas relações são orientadas pela solidariedade e ajuda mútua.” (PBQ, 2010:06)</p>
Sustentabilidade Sócio-Cultural	<p>“O Plano reconhece que este setor apresenta demandas distintas daquelas apresentadas pelos acampados e assentados, com suas raízes culturais e religiosas específicas. Será implementada uma política de regularização fundiária que garanta o direito de uso e posse, bem como o acesso aos instrumentos de políticas públicas que favoreçam a permanência dos quilombolas na terra.” (IIPNRA, 2003:24)</p> <p>“A terra é o elemento fundamental e que singulariza o modo de viver e produzir das comunidades quilombolas. Ancestralidade, resistência, memória, presente e futuro sintetizam o significado da terra para essas comunidades, fortemente marcadas pela tradição e o respeito aos bens naturais como fonte garantidora de sua reprodução física, social e econômica.” (PBQ, 2010:06)</p>
Sustentabilidade Ambiental	<p>“A relação harmônica com a natureza é inata à história das comunidades quilombolas, pois os recursos naturais garantem, por séculos, a sobrevivência alimentar dessas populações.” (PBQ, 2010:31)</p>

Fonte: Silva (2010)

⁹⁰ Dissertação de mestrado em Sociologia na Universidade Federal de Sergipe.

⁹¹ Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

O planejamento orçamentário para execução dessas políticas públicas de Etnodesenvolvimento da Agenda Social Quilombolapreviu o investimento de até R\$ 2 bilhões entre 2008 e 2011, e a execução desse orçamento oscilou entre 7,11 % em 2008 e 51,51 % em 2011 (BRASIL, 2018). As causas do descompasso são o racismo institucional, apontado pelo Ministério dos Direitos Humanos no material *Criação de um modelo lógico do Programa Brasil Quilombola*⁹² (2018), praticado por gestores locais que negam ou obstaculizam a execução das ações, e a dificuldade de implementação de políticas públicas em comunidades quilombolas. Acrescenta a relação direta com a desconsideração de suas realidades específicas no próprio planejamento das políticas:

Muitas vezes elas são até mencionadas nos programas gerados a partir do desenho dessas políticas públicas. No entanto, quando na ponta se verifica a complexidade na execução, ligadas evidentemente a secular exclusão e invisibilização, essas mesmas complexidades justificam o baixo atendimento, posicionando as comunidades como pontos fora da curva das políticas estruturantes do desenvolvimento nacional. (BRASIL, 2014, p. 75).

Editar o Decreto n.º 4.887/2003, com a participação quilombola, não é o suficiente se a construção da política pública não considerar os aspectos estruturais e territoriais. Defende-se ser necessário colocar o pé no barro, na lama dos territórios, pois nenhuma ação ou articulação pode ser realizada a distância, alheia à realidade e às demandas locais:

⁹² Disponível no sítio eletrônico do Ministério dos Direitos Humanos em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/consultorias/seppir/criacao-de-um-modelo-logico-do-programa-brasil-quilombola>.

Figura 23 – Execução orçamentária PPA Quilombola 2005-2011



Fonte: Brasil (2021).

No governo Dilma Rousseff (2011-2015), planejou-se a ampliação das ações de inserção social, desenvolvimento sustentável e diminuição da desigualdade de acesso das políticas públicas, com a ampliação de obras de infraestrutura, com aproximação dos movimentos sociais e canais de escuta e controle social (BRASIL, 2018) por meio do Programa 2.034 de Enfrentamento ao Racismo Institucional para Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo (ONU). O Programa Brasil Quilomboladeixou de ser financiado diretamente apenas com restos a pagar.

O Plano Plurianual de 2012 a 2015 organizou as ações de Etnodesenvolvimento Quilombola em dois eixos principais dentro do programa 2.034: i) ação 210Z, para acesso à terra com o reconhecimento e indenizações de territórios quilombolas, executadas pelo Incra; e ii) ação 210Y para apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, de execução do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (Inesc)⁹³ monitorou a execução orçamentária das ações 210Z e 210Y de 2013 a 2019 e indicou os dados levantados na nota técnica *Orçamento público voltado para as comunidades quilombolas no contexto da pandemia COVID-19*:

⁹³ Organização não governamental, sem fins lucrativos, não partidária e com sede em Brasília. Atua há 42 anos na fiscalização do orçamento público.

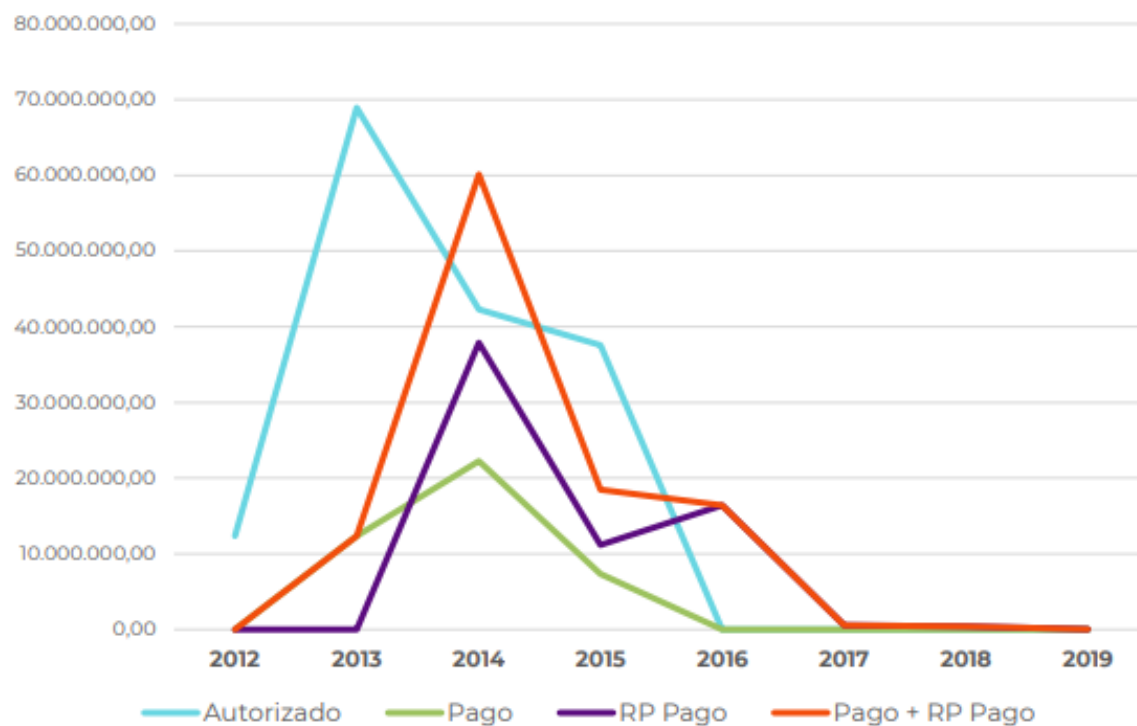
Figura 24 – Execução do orçamento da ação de reconhecimento e indenização de territórios quilombolas

GRÁFICO 2

Execução do orçamento da ação 210Z:

Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas
(2012 a 2019)

Valores em reais correntes



Fonte: Inesc (2020, p. 7).

Figura 25 – Execução do orçamento da ação de apoio ao desenvolvimento sustentável

TABELA 1

Execução do orçamento da ação 210Y:

Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (2013 a 2019)

Valores em reais correntes

Ano	Autorizado	Pago	RP Pago	Pago + RP Pago
2013	R\$ 4.533.010,08	R\$ 4.971,34	0,00	R\$ 4.971,34
2014	R\$ 8.477.196,41	R\$ 2.061.717,40	0,00	R\$ 2.061.717,40
2015	R\$ 2.259.526,94	R\$ 365.205,75	R\$ 1.912,61	R\$ 367.118,36
2016	R\$ 1.528.028,54	0,00	0,00	0,00
2017	R\$ 1.157.563,98	0,00	R\$ 308.405,45	R\$ 308.405,45
2018	0,00	0,00	0,00	0,00
2019	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Inesc (2020, p. 8).

O discurso e a prática do Etnodesenvolvimento Quilombola por ações de acesso ao território e sustentabilidade continuou no governo Dilma Rousseff (2011-2016), mas foram interrompidos por seu afastamento em 2016 e pela aprovação da Emenda Constitucional n.º 96 de 2015, o teto de gastos públicos. Após a posse de Michel Temer, a política quilombola foi desestruturada, houve transferência do Inca do Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinto) para o Ministério da Casa Civil (MCC).

As ações de desenvolvimento étnico quilombola eram de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e sua extinção marca o processo de desmonte das políticas públicas quilombolas, continuado no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Em 2019, o Inca foi transferido para o Ministério da Agricultura, com a paralisação do dever do Estado brasileiro de regularizar territórios quilombolas.

A eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva (com início do mandato em 2023) reascende a esperança quilombola por seu compromisso político histórico com o grupo étnico. A lição aprendida durante o período de 2016-2022 foi a de que, apesar do art. 68 do ADCT ser norma autoaplicável, há necessidade de intervenção normativa

por meio do Poder Legislativo para previsibilidade das ações, que não podem mais continuar sendo previstas apenas por ato administrativo.

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, a política quilombola foi constituída por políticas de governos. Condição frágil, sujeita à instabilidade de governos que podem não ser alinhados às lutas seculares afrodiáspóricas. Não há segurança jurídica, pois poderá ocorrer revogação dos atos administrativos regulamentares ou seu esvaziamento por cooptação política.

A nova estrutura organizativa do governo Lula (2023-2026) consagra a participação quilombola para além de oitivas e participação em grupos de trabalho. Dessa vez, a política quilombola foi concebida transversalmente, em ambiência entre os ministérios, resultado da inserção do movimento quilombola na composição da equipe de transição.⁹⁴

A atual política quilombola⁹⁵ é traçada expressa e interseccionalmente pelos ministérios: i) do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar⁹⁶ (MDA); ii) da Cultura;⁹⁷ iii) da Educação;⁹⁸ iv) da Igualdade Racial;⁹⁹ e v) do Meio Ambiente e Mudança do Clima¹⁰⁰; e, transversalmente, pela ambiência dos ministérios do

⁹⁴ Art. 1.º da Lei 4.298/2002: Transição governamental é o processo que objetiva propiciar condições para que o candidato eleito para o cargo de presidente da República possa receber de seu antecessor todos os dados e informações necessários à implementação do programa do novo governo, desde a data de sua posse.

⁹⁵ Medida Provisória n.º 1.154, de 1.º de janeiro de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios. Em tramitação no Congresso Nacional.

⁹⁶ Decreto n.º 11.396/2023. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Institui a Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais, o Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento.

⁹⁷ Decreto n.º 11.336/2023. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Cultura e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Competência para assistir ao MDA e ao Incra nas ações de regularização fundiária para garantir a preservação da identidade cultural quilombola (art. 1.º, IV).

⁹⁸ Decreto n.º 11.342/2023. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Educação e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Cria a Diretoria de Políticas de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar Quilombola (art. 2.º, inciso II, f, 4).

⁹⁹ Decreto n.º 11.346/2023. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Igualdade Racial e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Cria a Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiro e Ciganos e Diretoria de Políticas para Quilombolas e Ciganos.

¹⁰⁰ Decreto n.º 11.349/2023. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Cria a Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos dos Animais com competência para promover a conversação e uso sustentável da biodiversidade em terras indígenas e quilombolas (art. 18, I, f).

Turismo,¹⁰¹ no tocante ao turismo de base comunitária; e do Trabalho e Emprego,¹⁰² no que se refere ao segmento da economia solidária.

Atualmente, a competência para regularizar territórios quilombolas é do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio de órgão específico para as questões dos territórios quilombolas, a saber, Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais, com Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento (art. 2.º, inciso II, alínea d):

Figura 26 – Organograma do MDA para questões quilombolas



Fonte: Elaboração própria com base no Decreto n.º 11.396/2023.

Na atualidade, a competência para políticas quilombolas é do Ministério da Igualdade Racial (MIR) através da Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos e da

¹⁰¹ Decreto n.º 11.416/2023. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Turismo e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Cria a Secretaria Nacional de Planejamento, Sustentabilidade e Competitividade no Turismo, competente para gerar alternativas de desenvolvimento do turismo de base comunitária local, para contemplar ações de inclusão, de diversidade e prosperidade de comunidades tradicionais e povos originários (art. 14, VI, e).

¹⁰² Decreto n.º 11.359/2023. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Trabalho e Emprego e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Cria a Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária, com departamentos de parcerias e de projetos.

Diretoria de Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e de Terreiros (art. 2.º, II, alínea c, 1):

Figura 27 – Organograma do MIR para questões quilombolas



Fonte: Elaboração própria com base no Decreto n.º 11.346/2023.

Com o retorno de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência em 2023, há esperança da retomada da política de Etnodesenvolvimento Quilombola. Tem-se essa constatação a partir dos órgãos que compõem o organograma e suas competências. Espera-se que a execução da política de governo seja retomada no planejamento plurianual (PPA) para o período de 2024-2027. Apesar de ser medida providencial, não é suficiente para garantir previsibilidade, estabilidade e segurança jurídica pela via regulamentar administrativa. É necessário estabelecer a política de etnodesenvolvimento quilombola na forma inaugural, pela via do processo legislativo.

Embora seja imprescindível criar lei para instituir a política de etnodesenvolvimento quilombola, cumpre salientar que o Congresso Nacional não é ambiente favorável para essa pauta. De 2003 a 2022, identificaram-se cinco iniciativas entre projetos de lei, de decreto legislativo e de emenda à Constituição:

Tabela 4 – Projetos de lei para regulamentar o art. 68 do ADCT após 2003

INICIATIVA	AUTORIA	EMENTA	TRAMITAÇÃO
PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 161/2007	Celso Maldaner (PMDB-SC)	Altera o inciso III do art. 225 e o § 4º do art. 231 da Constituição Federal e o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Arquivado
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 44/2007	(Valdir PMDB-SC)	Susta a aplicação do Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Arquivado
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 326/2007	Valdir (PMDB-SC)	Susta os efeitos do Decreto n.º 4.883, de 20 de novembro de 2003, que transfere a competência conferida ao Ministério da Cultura pelo art. 27, inciso VI, alínea "c", da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, para o Ministério do Desenvolvimento Agrário.	Arquivado
PROJETO DE LEI 3654/2008	Valdir (PMDB-SC)	Regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que reconhece aos remanescentes das comunidades de Quilombos a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando.	Arquivado
PROJETO DE LEI 1942/22	Coronel Armando (PL-SC)	Dispõe sobre o procedimento para a identificação, a delimitação, o reconhecimento e a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos Quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial desde 27/07/2022

Fonte: Ficha de tramitação da Câmara dos Deputados (2023).

Todas essas propostas foram editadas ao arpejo do movimento quilombola, apesar do direito de Consulta Livre, Prévia e Informada à coletividade quilombola toda vez que forem previstas medidas administrativas ou legislativas suscetíveis de afetá-la diretamente¹⁰³. Não se trata de audiência pública, direito processual utilizado para debate de assunto de interesses públicos relevantes, mas do Direito de Consulta qualificada e deliberativa.

¹⁰³ Art. 6º Convenção nº 169 da OIT.

O Projeto de Lei 1942/22 propõe: i) retomar do marco temporal (ocupação na data de promulgação constituição federal); ii) definir ordem cronológica para análise dos processos; iii) processar os requerimentos administrativos para regularizar os territórios quilombolas a depender da capacidade operacional e orçamentária do INCRA; iv) definir plano anual de titulação com definição das demandas por exercício financeiro; v) alterar os estudos de campo (RTID); vi) outorgar os títulos sem as cláusulas de indisponibilidade; vii) possibilitar a desapropriação do território quilombola por interesse público, defesa ou segurança nacional; viii) possibilitar a intervenção das forças de segurança pública em qualquer fase do processo de regularização fundiária mediante solicitação do INCRA.

Esse projeto representa retrocesso em questões que já foram superadas. O STF já afastou a incidência de marco temporal como critério de ocupação territorial quilombola, por ocasião do julgamento dos embargos de declaração na ADI nº 3239; definir ordem cronológica para análise dos processos, apenas, não contempla situações de urgência por conflitos fundiários; processar os requerimentos a depender da capacidade do INCRA é paralisar a tramitação, como ocorreu nos últimos seis anos; definir plano anual de titulação incorre na mesma questão da tramitação por ordem cronológica, não contempla situações de exceção; alterar os critérios dos estudos de campo implicam a insuficiência de informações sobre o território e consequentemente na possibilidade de formalizar ativos Etnoeconômicos; retirar as cláusulas de indisponibilidade desconsidera a luta do movimento por perenidade e permanência no território; possibilitar desapropriação do território e intervenção militar fere o núcleo fundamental da etnicidade quilombola, sua territorialidade.

A Conaq pode articular politicamente a formalização parlamentar de um projeto de lei que promova o Etnodesenvolvimento Quilombola, nos moldes da mobilização social para o art. 68 do ADCT, e no projeto de Lei 129/1995 da Senadora Benedita da Silva (PT-RJ). Para esta pesquisa, sugere-se que, em um futuro projeto de lei, que virá dispor sobre política de Etnodesenvolvimento Quilombola, sejam avaliadas as seguintes questões, que são desafios para essa comunidade: i) Identificar o grupo étnico quilombola, que envolve seus elementos fundamentais e a certificação das comunidades; ii) dispor sobre as terras quilombolas e seus aspectos de território, territorialidade, sobreposições, desapropriação, e desintrusão; iii) disciplinar o processo administrativo, quanto aos princípios processuais de oralidade,

representação quilombola e razoável duração do processo, competência dos órgãos para celebrar o contrato de concessão de direito real de uso e emitir títulos de domínio; iv) políticas públicas, para expansão das capacidades quilombolas; e v) planejamento financeiro e orçamentário para garantir a efetividade desse direito.

Identificar a coletividade quilombola pressupõe verificar a ocorrência de seus elementos étnicos e fundamentais de território; territorialidade; coletividade; ancestralidade; e oralidade, que podem se fazer presentes formalmente nos atos constitutivos das associações, regimento interno; e plano de gestão territorial (uso e ocupação do solo), se já houver. Para tanto, deve ser realizada visita de um agente público especializado para constatar esses elementos identitários e culturais nas comunidades que queiram ser certificadas. Atualmente, a certificação é feita pela FCP, mas pode ser criado órgão específico atribuído para essa finalidade. O projeto de lei poderia prever o registro da certidão de autodeterminação da coletividade quilombola, constituída regularmente em associação, após a visita técnica para constatar a veracidade das informações contidas na declaração de autoidentificação quilombola, da qual deverá prestigiar a oralidade e ele mesmo transcrever as informações colhidas *in loco*.

A iniciativa poderia definir os conceitos jurídicos de território, territorialidade, sobreposição e desintrusão em áreas quilombolas, ainda não difundidos no Direito, e regulamentar o problema das sobreposições, que quando incidirem em terras de: i) posse privada devem ser desintrusadas; ii) propriedade privada devem ser desapropriadas e desintrusadas; iii) titularidade da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), tais quais as áreas da marinha e margens de rios federais, deve ser emitido o título de domínio com ampla disposição de uso e ocupação do solo para possibilitar a autogestão territorial quilombolas dessas áreas; iv) segurança nacional e faixas de fronteira, cuja disponibilidade depende de acordo entre o Conselho de Defesa Nacional e a comunidade, estabelecer o critério de área estratégica, para aferir a importância daquela área para segurança nacional; v) povos indígenas, disponibilidade para uso e ocupação quilombola depende de acordo feito no âmbito da FUNAI, da compatibilidade dos elementos fundamentais desses povos e suas opções de desenvolvimento; vi) unidades de conservação (UC), onde não há livre disposição para uso e ocupação das áreas, de competência Federal por meio dos órgãos ICMBio e IBAMA, depende da desconstituição das UCs por lei.

Assim, sugere-se compensar financeiramente a coletividade quilombola pelas áreas em que não podem dispor livremente para uso e ocupação de seu território, em decorrência de sobreposições de segurança nacional, povos indígenas e unidades de conservação anteriores ao processo para regularizar o acesso à terra, e impedir expressamente a aplicação de sanções por práticas tradicionais de manipulação da natureza nas áreas em que houve acordo com os órgãos responsáveis.

A iniciativa poderia disciplinar o processo administrativo, quanto aos princípios processuais de: i) oralidade, para relativizar o aspecto formal e democratizar o acesso às informações que constam no processo, com a realização de oitivas das lideranças e oficinas após a conclusão de cada etapa; ii) representação quilombola, para garantir a participação quilombola em todas as etapas do processo, por oitiva da coletividade na elaboração dos estudos técnicos, pela indicação de agentes designados pela associação, por peritos, assistentes técnicos, por apresentação de peças, pareceres, laudos ou outros documentos que considerarem pertinentes; iii) razoável duração do processo, sugere-se fixar o prazo de cinco anos para concluir o processo administrativo para regularizar as terras quilombolas, contados desde o requerimento até a emissão do título de domínio integral. Essa estimativa é fundamentada em decisões judiciais¹⁰⁴ que consideram desarrazoado o lapso temporal superior a dez anos. A morosidade concentra-se em fases específicas do processo, tais quais RTID, notificar os ocupantes e confinantes, estudos de cadeia dominial e acordar as soluções para os tipos de sobreposições. Para contribuir com a celeridade processual, recomenda-se celebrar convênios¹⁰⁵ junto a universidades públicas para realizar os trabalhos de campo que compõem o RTID, em prazo razoável acordado entre as partes. Salieta-se que 84% dos processos administrativos junto ao INCRA sequer passaram dessa fase. As demais causas de morosidade podem ser aceleradas por investimento de recursos públicos específicos para essas fases. Também se sugere que os processos tramitem por critérios de: a) anterioridade; b) historicidade; c) continuidade; d) sobreposições; e e) conflitos. A maneira de se verificar o critério da anterioridade poderia ser a ordem da instauração dos processos administrativos; a

¹⁰⁴ Aprofundadas adiante ao tratar da Intervenção do Judiciário para Proteção do Etnodesenvolvimento Quilombola.

¹⁰⁵ Lei nº 12.288/2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as leis n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Prevê no art. 12 que “Os órgãos federais, distritais e estaduais de fomento à pesquisa e à pós-graduação poderão criar incentivos a pesquisas e a programas de estudo voltados para temas referentes às relações étnicas, aos quilombos e às questões pertinentes à população negra”.

historicidade poderia considerar o contexto de surgimento e desenvolvimento do elemento de territorialidade, para prestigiar os quilombos históricos por seu caráter de sítio arqueológico, patrimônio material, com potencial de tombamento; a continuidade seria o critério para identificar a ocupação tradicional contínua no território, optando-se pela resistência daqueles que nunca deixaram suas terras; o critério das sobreposições poderia auxiliar na análise da dificuldade de se titular o território, ao considerar as características dos registros imobiliários que identificam as diferentes sobreposições, a saber: simples, de titularidade da SPU, ou complexas de titularidade privada, segurança nacional, terras indígenas e Ucs. Entende-se que o critério de conflito é dinâmico, cuja situação territorial deve ser considerada por escalonamento de violência, mapeados ou monitorados por órgão responsável¹⁰⁶. A competência dos órgãos para celebrar o contrato de concessão de direito real de uso e emitir títulos de domínio pode variar se houver a criação de órgão específico para essas finalidades, o que não pode prescindir são as características desses negócios jurídicos: coletivos, pró-indiviso, gravados com cláusula de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade com força e validade de escritura pública.

As propostas de políticas públicas de Etnodesenvolvimento Quilombolanesse projeto de lei podem ensejar a expansão das capacidades desses agentes territoriais, para contemplar áreas de: i) direitos sociais; ii) infraestrutura; iii) inclusão produtiva; e iv) Segurança Pública Territorial. Para construir uma política eficaz, os gestores públicos devem observar as especificidades quilombolas, a fim de esse direito tenha efetividade nos territórios.

No tocante aos direitos sociais de: a) educação, é preciso observar a demanda étnica para o ensino, os índices de evasão escolar no ensino médio, a distância das escolas em relação às localidades quilombolas; b) saúde, construir unidades básicas de saúde dentro dos territórios e garantir atendimento médico de rotina; c) alimentação, garantir o acesso preliminar à terra e insumos para que se possa produzir o suficiente para consumo próprio, entrega periódica de cestas básicas com produtos da agroecologia, para garantir a não contaminação por transgênicos e agrotóxicos; d) moradia, garantir a dignidade da habitação por construção de unidades que sejam compatíveis com a cultura e estética do território e promovam o bem-estar residencial;

¹⁰⁶ Atualmente, a competência é do Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento (art. 30, inciso II do Decreto nº 11.396/2023), do MDA.

e) lazer, garantir o acesso quilombola a ações de lazer físico, artístico, intelectual, manual e social nos territórios compatíveis às regiões das localidades quilombolas; f) transporte, gratuito e de qualidade nos territórios rurais e opção de deslocamento de emergência.

A infraestrutura relaciona-se à saúde e moradia digna nos territórios, para promover: a) melhoria da condição das estradas rurais; b) acesso à água potável livre de contaminação por agrotóxicos e próxima a localidades quilombolas; c) saneamento básico rural; d) acesso à energia elétrica; e e) acesso à internet, por meio de coordenação entre municípios, estados e União em suas respectivas competências.

A inclusão produtiva pode ser promovida junto ao segmento da economia solidária, cujo marco regulatório está em tramitação¹⁰⁷ na Câmara dos Deputados no projeto de Lei nº 6.606/2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária. No texto normativo destaca-se o art. 2º em face da compatibilidade com os elementos identitários quilombolas:

Art. 2º A economia solidária abrange as atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito, observados os princípios da autogestão, da cooperação e da solidariedade, a gestão democrática e participativa, a distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável, o respeito aos ecossistemas, a preservação do meio ambiente, a valorização do ser humano, do trabalho e da cultura.

A Segurança Pública é compromisso do Estado brasileiro, nos termos do art. 144 da Constituição Federal, exercida para preservar a ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio. A Lei nº 13.675/2018 disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

A PNSPDS é orientada por dois princípios (art. 4º), entre os quais destacam-se:

I - respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos;
(...)

¹⁰⁷ Aguardando Designação de Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) desde 31 de janeiro de 2023.

- III - proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana;
- IV - eficiência na prevenção e no controle das infrações penais;
- V - eficiência na repressão e na apuração das infrações penais;
- (...)
- VII - participação e controle social;
- VIII - resolução pacífica de conflitos;
- IX - uso comedido e proporcional da força;
- X - proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente;
- (...)
- XII - promoção da produção de conhecimento sobre segurança pública;
- (...)
- XIV - simplicidade, informalidade, economia procedimental e celeridade no serviço prestado à sociedade.

Esses princípios da PNSPDS podem orientar a construção da política de segurança pública territorial quilombola, que precisa ser considerada sistematicamente para promover Etnodesenvolvimento integrado. Entende-se que o princípio do respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos contempla: i) o direito territorial quilombola previsto no art. 68 do ADCT; ii) a proteção do patrimônio cultural material e imaterial previstos nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal; iii) proteção da identidade étnico-racial nos termos da Convenção nº 169 da OIT e do Decreto nº 4887/2003; e por isso deve ser adequado a essa realidade.

O princípio da proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e dignidade da pessoa humana aplica-se à segurança pública territorial quilombola, conjuntamente aos princípios de proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente para orientar as forças de segurança pública para atuar com eficiência na prevenção e controle de infrações penais praticadas dentro dos territórios e com eficiência na repressão e na apuração das infrações penais praticadas contra esse grupo étnico dentro de seus territórios. Essa prevenção pode ser interpretada em sincronia ao princípio da participação e controle social, do qual requer: i) formar agentes quilombolas para monitorar seus territórios; ii) criar estrutura específica para receber, processar e controlar as denúncias de infrações praticadas contra os territórios quilombolas; atendido o princípio da oralidade quilombola que relativiza formalidades, compatível com os demais princípios de simplicidade, informalidade, economia procedimental e celeridade no serviço prestado à sociedade, e promoção da produção de conhecimento sobre segurança pública.

A repressão associa-se ao princípio do uso comedido e proporcional da força dentro dos territórios, a fim de se preservar a segurança e incolumidade física dos quilombolas e de seu patrimônio durante eventuais ações de combate a práticas delitivas dentro dos territórios, orientada para, sempre que for possível, resolução pacífica de conflitos.

O SUSP tem por órgão central o Ministério de Segurança Pública, e é composto por i) integrantes estratégicos: Entes da Federação e Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos entes federados; e integrantes operacionais: i) polícia federal; ii) polícia rodoviária federal; iii) polícia civil; iv) polícia militar; v) corpo de bombeiros; vi) órgãos do sistema penitenciário; vii) guardas municipais; viii) institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação; ix) Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); x) Secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres; xi) Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec); xii) Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad); xiii) Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad); xiv) agentes de trânsito; e xv) guarda portuária. (art. 9º da Lei nº 13.675/2018).

Para essa pesquisa, importam os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, criados no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 20). Esses conselhos possuem competência consultiva e sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social (art. 20, § 2º). A composição é indicada no art. 21, entre os representantes, aponta-se as entidades e organizações da sociedade cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social (art. 21, VI). A participação de lideranças quilombolas municipais, estaduais e nacionais nesses conselhos por essa possibilidade é de suma importância, para que sejam construídas ações que respeitem o grupo étnico e protejam seu território.

No Estado do Paraná, a política de segurança pública é disciplinada pela Lei Ordinária nº 19.935/2019¹⁰⁸ e traz a composição do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social no art. 19, da qual destaca-se o representante de entidades e organizações da sociedade cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social (art. 19, XII).

¹⁰⁸ Institui, no âmbito do Estado do Paraná, o Fundo Especial do Sistema Único de Segurança Pública do Estado do Paraná e o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, conforme especifica.

Portanto, segure-se que a proposta de projeto de lei de Etnodesenvolvimento Quilombola, no tocante às políticas públicas de segurança para o Etnodesenvolvimento, direcione essa representação nos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social às lideranças quilombolas indicadas em cada ente da Federação e estabeleça a competência dos órgãos de segurança pública pelas características das sobreposições incidentes nos territórios: i) terras privadas seriam da polícia civil; ii) terras públicas de titularidade da SPU e da Marinha seriam da Polícia Federal; iii) terras em faixas de fronteira e de segurança nacional seriam de competência da Polícia Federal em conjunto com os comandos militares regionais e do Exército; iv) terras com incidência de unidades de conservação poderia ser da Polícia Federal ou Civil, a depender do ente que implementou.

A incidência de terras privadas de titularidade de não quilombolas podem ensejar conflitos com não quilombolas de ordem pessoal pelas diferenças culturais e fundiários pela divergência de direitos e interesses, cita-se como exemplo: a) ocupação de áreas superiores a título de propriedade; b) exploração econômica em desacordo com as diretrizes quilombolas, tais quais criação de animais não aceitos, agricultura com uso de agrotóxicos e transgênicos; e c) desmatamento e degradação ambiental para ampliar capacidade produtiva. Assim, sugere-se a criação de núcleo especializado socioambiental dentro das polícias, pois apenas a especialidade ambiental não é suficiente para lidar com essa dinâmica, que é a realidade da maioria dos territórios quilombolas no Brasil.

A incidência de terras públicas de titularidade da SPU depende da posse de não quilombolas para que sejam identificadas situações de conflito. Nesses casos, são de ordem pessoal ou fundiária que podem se assemelhar aos de terras privadas, e em caráter preventivo atribui-se à Polícia Federal.

A sobreposição em áreas da Marinha enseja um conflito próprio, pessoal e territorial praticada pelo quadro da corporação contra o grupo étnico, que deve ser prevenido pela atuação ostensiva da Polícia Federal nos territórios para fiscalizá-lo. Para exemplificar, cita-se o caso do Quilombo Rio dos Macacos, localizado entre os limites dos municípios de Simões Filho e Salvador (BA). A comunidade denuncia violências físicas e psicológicas praticadas por soldados, inclusive com disparos de arma de fogo, e prisão de suas lideranças de forma ilegal e arbitrária. Essa situação é tão alarmante que, em novembro de 2018, a Comissão Interamericana de Direitos

Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) visitou a região para colher relatos das famílias e apurar os atos de violência contra o grupo étnico.

A incidência de terras quilombolas em faixas de fronteira e segurança nacional requer ação coordenada de diferentes órgãos da segurança pública para garantir a ordem, a incolumidade física e patrimonial dos quilombos nessas áreas estratégicas. Para exemplificar, cita-se o Quilombo Manoel Ciriáco dos Santos, localizado em Guaíra (PR), a menos de 40 km da fronteira com o Paraguai, exposto a outros desafios de segurança típicos dessas regiões tais quais: a) contrabando; b) interceptação; c) tráfico de drogas; d) tráfico de armas; e) tráfico de pessoas; f) tráfico de recursos naturais; e g) mineração ilegal. Desse modo, sugere-se a esses órgãos criar setor especializado de proteção aos territórios quilombolas para garantir atuação eficiente e compatível na prevenção e repressão desses crimes.

Para as hipóteses de incidência em terras indígenas, a segurança pública orienta-se para defendê-los de terceiros, em hipóteses como a exploração ilegal de recursos naturais, competência da Polícia Federal. A convivência entre esses grupos étnicos é pacífica e regida por acordos realizados no âmbito de seus respectivos processos de acesso à terra. Para exemplificar, cita-se o caso do Quilombo de Murumutuba sobreposto às áreas da Aldeia Cavada, que decidiram pela conciliação após estabelecerem os limites possíveis dos territórios em reuniões com suas coletividades étnicas.

Em todas essas hipóteses recomenda-se realizar cursos para formar os profissionais que atuarão diretamente nos territórios quilombolas, condição para posse e exercício do cargo. Trata-se de implementar a diretriz de formação e capacitação continuada e qualificada aos profissionais de segurança pública (art. 5º, VI da Lei nº 13.675/2018) e cumprir o objetivo de estimular formação, da capacitação e da qualificação dos profissionais de segurança pública, respeitadas as especificidades e as diversidades regionais (art. 6º, XI da Lei nº 13.675/2018).

Prever medidas de Segurança Pública Territorial Quilombolano projeto de lei para o Etnodesenvolvimento desse grupo étnico é importante porque não faz parte da cultura e identidade étnica da coletividade se aparelhar com equipamentos bélicos, tais quais armas de fogo e munições, para enfrentar as violações de seus territórios.

O planejamento financeiro e orçamentário do projeto de lei da política de Etnodesenvolvimento Quilombola orienta-se para implementar os direitos desse grupo

étnico. Pode ser organizado por despesas com: i) regularização fundiária, rubricas específicas para as fases de RTID, Notificações, Estudo de Cadeia Dominial e Desapropriações; ii) execução das políticas públicas previstas; e iii) fundo de compensação de territórios sem livre uso e disposição de áreas, tais quais UCs, áreas estratégicas de segurança nacional e indígenas.

A fonte dos recursos financeiros poderia ser pública por receitas tributárias não vinculadas (impostos e taxas) e vinculada à porção de contribuição de intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico (CIDE) destinada ao INCRA. Essa contribuição é de 0,2% calculada sobre a folha salarial de determinadas indústrias rurais e agroindústria (inclusive cooperativas) e tem origem na Lei nº 2.613/55¹⁰⁹. O STF declarou constitucional a cobrança dessa CIDE ao julgar o Recurso Extraordinário nº 630.898¹¹⁰. Assim, sugere-se que o projeto de lei da política de Etnodesenvolvimento Quilombola fixe um percentual sobre essa receita para vinculá-la às despesas previstas. O recurso financeiro público também poderia ser por receitas de doações nacionais ou estrangeiras em Fundo Quilombola. Esse fundo poderia ser gerido pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e coordenado pelo Ministério da Igualdade Racial e na sua falta, pelo Ministério dos Direitos Humanos, com cronogramas de desembolsos extraorçamentários para promover ações de Etnodesenvolvimento Quilombola. A fonte dos recursos financeiros também poderia ser privada por captação de projetos com escopo de promover o Etnodesenvolvimento Quilombola. Nessa hipótese, a ação seria realizada diretamente entre as associações quilombolas beneficiárias e as organizações financiadoras, nos termos dos estatutos sociais e dos termos de cooperação.

¹⁰⁹ Autoriza a União a Criar uma Fundação denominada Serviço Social Rural; Incorporada à Superintendência de Política Agrária – SUPRA, de acordo com a Lei Delegada 11, em 11 de outubro de 1962, inclusive o produto da arrecadação das contribuições previstas na Lei nº 2.613/55; A Lei nº 4.504/1964 extinguiu a SUPRA e destinou seus recursos ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA, substituído pela criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária pelo Decreto-Lei nº 1.110/1970

¹¹⁰ Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Contribuição ao INCRA incidente sobre a folha de salários. Recepção pela CF/88. Natureza jurídica. Contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE). Referibilidade. Relação indireta. Possibilidade. Advento da EC nº 33/01, incluindo o § 2º, III, a, no art. 149 da CF/88. Bases econômicas. Rol exemplificativo. Contribuições interventivas incidentes sobre a folha de salário. Híbrido. (Transitado em Julgado em 18/02/2022).

3.3 INTERVENÇÃO DO ESTADO PARA PROTEÇÃO DO ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA

A judicialização para efetividade de direitos quilombolas foi uma das primeiras alternativas encontradas pelo grupo étnico para regularizar suas terras. Durante os mais de trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 (art. 68 do ADCT) associações têm buscado a proteção de seus direitos junto ao Judiciário.

Lourival Vilanova (2003, p. 467) ensina que a prestação jurisdicional é um direito em face do órgão estatal que cabe aos sujeitos titulares de uma relação jurídica “ao mesmo tempo em que é medida protetiva, essa medida é um direito”. Salienta que é numa sociedade em processo de desenvolvimento, cujo ritmo é acelerado, que se verifica a interveniência do Estado no processo de mudança social.

Para o autor (2003), a função jurisdicional ou encontra o direito explícito, ou o desenvolve, quando implícito. Desse modo, as mudanças sociais podem ter origem na jurisprudência, que coopera para o desenvolvimento do direito, por corresponder ao desenvolvimento econômico e social (VILANOVA, 2003).

Vilanova (2003) expõe que a proteção jurisdicional é função dos direitos, distribuídos por decisão política subjacente ou expressa na constituição, de uma política social, econômica, e nacional em função de uma política internacional. A função do Poder Jurisdicional é colaborar para no processo de desenvolvimento, não pela política, mas pela interpretação do direito existente, que adapta a norma aos fatos, o integra ou complementa o sistema jurídico.

A partir da perspectiva jurídica de Lourival Vilanova, defende-se que a intervenção do Judiciário Brasileiro é imprescindível para proteger o Etnodesenvolvimento Quilombola. Essa proteção pode se dar por efetividade aos direitos quilombolas já positivados, tal qual o acesso ao território, e/ou para garantir direitos relacionados ao Etnodesenvolvimento que ainda não percorreram a via do processo legislativo.

Nesse sentido, buscou-se por decisões judiciais que versem sobre os direitos quilombolas, pelos seguintes critérios: i) competência dos órgãos federais nas matérias quilombolas; ii) regiões, pela amostra¹¹¹ das lides quilombolas em matérias

¹¹¹ A busca de jurisprudência realizada no sítio eletrônico desses tribunais com o uso de filtros “Quilombos” e “Quilombolas” resultou na seguinte quantidade de documentos encontrados: TRF1 116; TRF2 227; TRF3 178; TRF4 1.003; e TRF5 167.

enfrentadas em cada um dos cinco Tribunais Regionais Federais, organizados para contemplar a jurisdição entre os Estados em grau de recurso para matérias de competência da União; e iii) repercussão geral, pelo julgamento de lides envolvendo quilombolas no Supremo Tribunal Federal:

Quadro 1. Decisões Judiciais de Proteção ao Etnodesenvolvimento Quilombola

ÓRGÃO	AÇÃO	DIREITO PROTEGIDO	DATA DE INÍCIO	DATA DE PUBLICAÇÃO	SITUAÇÃO
STF	ADI Nº 3239	Identidade étnica; Autoatribuição; liberdade, justiça; solidariedade; socioeconomia redistributiva; demarcação; territorialidade; desapropriação.	25/06/2004	Ata de Julgamento publicada em 23/08/2018; Ata de Julgados dos Embargos de Declaração publicada em 19/12/2019	Trânsito em Julgado em 09/03/2021
STF	ADPF nº 472	Saúde em contexto de pandemia da COVID-19	19/09/2020	Cautelar publicada em 23/09/2020; conversão em julgamento publicada em 09/03/2021; decisão dos embargos de declaração 25/11/2021	Concluso ao relator desde 29/08/2022
TRF 1ª REGIÃO (AC, AP, BA, DF, GO, MA, MT, PA, PI, RO, RR, TO)	AgIn 0046404-90.2013.4.01.0000 em Reintegração de Posse nº 0003913-60.2012.4.01.3700	Competência da Justiça Federal para ações possessórias quilombolas	25/01/2012 (originária) e 12/08/2013 (recurso)	Decisão Interlocutória publicada em 06/09/2013	Trânsito em Julgado em 21/05/2018
	I 0057850-85.2016.4.01.0000	Consulta Livre, Prévia e Informada	28/09/2016	Acórdão publicado em 15/05/2018	Trânsito em julgado em 14/12/2018
	ApCiv nº 0072595-60.2013.4.01.3400	Intributabilidade das Terras Quilombolas	21/09/2016	Acórdão publicado em 22/02/2019	Trânsito em Julgado em 17/05/2019
	ApCiv 0000024-50.2015.4.01.3100	Responsabilidade civil por danos morais coletivos	10/11/2017	Acórdão publicado em 12/03/2018	RESP do INCRA não conhecido e Transitado em Julgado em 07/03/2022; Retorno à origem em 19/10/2022
TRF 2ª REGIÃO (RJ e ES)	Arguição de inconstitucionalidade nº 0000683-24.2012.4.02.5109 (2012.51.09.000683-5)	Direito de ressemantizar o Quilombo	18/12/2012	Acórdão publicado em 18/04/2018	Conclusão para decisão desde 01/03/2023

TRF 3ª REGIÃO (SP e MS)	ReeNec nº 0020556- 47.1994.4.03.6100	Propriedade Quilombola; Legitimidade ativa associação quilombola Ivaporunduva.	Processo físico em 1994; Distribuição automática em 06/10/2004.	Acórdão da Remessa necessária em 03/02/2009	Trânsito em Julgado em 10/12/2009
TRF 4ª REGIÃO (PR, SC e RS)	ApCiv5041816- 35.2018.4.04.7100	Acesso ao financiamento público de moradia; discriminação; vulnerabilidade socioeconômica; efetividade de políticas públicas.	19/07/2018	Acórdão Publicado em 03/03/2021	RESP conhecido pelo STJ, aguardando parecer do MPF em 02/03/2023
	Arguição de inconstitucionalidade.º 5005067- 52.2013.4.04.0000	Direito à diferença	14/03/2013	Acórdão publicado em 28/04/2014	Baixa definitiva em 01/09/2015
TRF 5ª REGIÃO (AL, CE, PB, PE, RN e SE)	AI nº 0809588- 50.2022.4.05.0000	Legitimidade da União; Implementar Políticas Públicas	23/08/2022	Acórdão publicado em 07/02/2023	Opostos embargos de declaração em 14/03/2023

Fonte: Elaboração própria.

A ADI 3239 foi impetrada pelo Partido da Frente Liberal (PFL) atual Democratas (DEM) para questionar a constitucionalidade da via regulamentar administrativa do Decreto n.º 4887/2003 para traçar diretrizes do processo administrativo que busca dar efetividade ao art. 68 do ADCT. Entre as quais destacam-se os critérios de autoatribuição, territorialidade e incidência da desapropriação.

Após quatorze anos de tramitação, os ministros acordaram a eficácia plena do direito fundamental do grupo étnico racial e sua aplicação imediata, independentemente de integração legislativa, de modo que o ato administrativo regulamentar não configura mácula aos postulados de legalidade e reserva de lei. A luta quilombola por reconhecimento é expressa no fator de autodefinição da identidade desse grupo étnico-racial, e sua demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo é compreendida no fator de medição e demarcação das terras. Essas dimensões convergem ao compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a redução das desigualdades sociais.

A consciência da própria identidade, manifestada na autoatribuição, é constitucionalmente legítima, protegida pela Convenção nº 169 da OIT. Esse instrumento internacional enuncia que Estado membro algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal. O critério de territorialidade positiva

o devido processo legal e garantia de participação quilombola, o que não submete o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados. A desapropriação é consequência da sobreposição de título de propriedade particular legítimo nas terras quilombolas, uma vez que o Constituinte não os reputou nulos ou extintos.

A interpretação sistemática e contextualizada do direito existente no art. 68 do ADCT, em repercussão geral, adapta a norma aos fatos e colabora para o processo de Etnodesenvolvimento Quilombola, pois protege os núcleos fundamentais da identidade, territorialidade, território e desapropriação. A decisão integra e complementa o sistema jurídico ao conceber a resistência quilombola na esfera de reivindicações por sociedade livre, justa e solidária, com redução das desigualdades, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º CF/88).

A ADPF nº 742 foi impetrada pela Conaq, com pedido liminar, em face dos atos comissivos e omissivos do Poder Executivo Federal no combate à pandemia de Covid-19 que causaram graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 em relação às comunidades quilombolas.

A medida cautelar foi convertida em julgamento, por unanimidade, e julgada procedente pela maioria para reconhecer o quadro de violação de direitos fundamentais dos quilombolas considerada a Pandemia Covid-19 e determinar à União que elabore e implemente plano nacional para enfrentar e monitorar, no prazo de 30 dias, organizado em: i) Vacinação, adotar providências e protocolos sanitários que assegurem a vacinação dos quilombolas na fase prioritária; ii) Grupo de trabalho, para fiscalizar a execução das iniciativas nas comunidades quilombolas, em 72 horas; iii) Registro, incluir o quesito étnico-racial no registro dos casos de Covid-19 para possibilitar a execução de políticas de mitigação da crise sanitária, em 72 horas; iv); Acesso à informação, restabelecer sítios eletrônicos voltados à divulgação de informações relativas à população quilombola e promover sua atualização e acessibilidade, em 72 horas.

Essa decisão protegeu os direitos quilombolas relativos à dignidade da pessoa humana, ao pluralismo, à autodeterminação, à vida, à saúde, à diversidade étnico-racial e às garantias individuais para garantir a preservação da organização

socioeconômica e práticas culturais, por dar interpretação ao Direito Constitucional¹¹² e estabelecer prazos para sua efetividade em contexto de crise sanitária.

A competência da Justiça Federal para processar causas cuja matéria seja direito ao Etnodesenvolvimento Quilombola foi fixada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região no Agravo de Instrumento nº 0046404-90.2013.4.01.0000, originário do Maranhão. A ação versava sobre reintegração de posse em face de liderança quilombola, em territórios com incidência de sobreposição de terras titularidade de não quilombolas. Essa técnica é comum para manter a discussão na competência estadual e promover o despejo quilombola de seu próprio território, sem adentrar ao mérito étnico-racial do direito previsto no art. 68 do ADCT, enquanto não é concluído o processo administrativo para regularizá-lo. A defesa da liderança quilombola expôs as características das terras em litígio e o elemento coletivo daquela representação, de modo que os Desembargadores acordaram por determinar a intervenção do INCRA na qualidade de assistente litisconsorcial nessas ações possessórias, o que atrai a competência da justiça federal. Pode parecer simples discussão de competência, mas essa decisão contribuiu para proteger o direito territorial quilombola de permanecer em suas terras durante a tramitação do processo administrativo.

O direito à consulta livre, prévia e informada foi protegido por acórdão dos Desembargadores do Tribunal Regional Federal da 1ª Região no Agravo de Instrumento nº 0057850-85.2016.4.01.0000, originário do Pará. Tratava-se de ação para discutir a regularidade da instalação de terminal portuário às margens do Rio Amazonas, no município de Santarém (PA) em áreas de influência direta de comunidades quilombolas. A ausência da consulta qualificada ensejou a configuração da irregularidade do empreendimento, o que autorizou a suspensão do aludido licenciamento, a fim de que fossem evitados danos irreversíveis ou de difícil ou incerta reparação ao grupo étnico em interpretação dada ao princípio ambiental da precaução. O precedente gerado é importante para a proteção do direito quilombola ao Etnodesenvolvimento em face de grandes corporações.

A intributabilidade das terras quilombolas rurais foi protegida por acórdão dos Desembargadores do Tribunal Regional Federal da 1ª Região na Apelação Cível nº 0072595-60.2013.4.01.3400, de origem do Distrito Federal. A ação questionava a

¹¹² 1º, incisos III a V; 3º, incisos I, III e IV; 4º, inciso III; 6º; 196; 215, caput e § 3º, incisos I e V; 216, inciso II e § 1º, da Constituição Federal e 68 do Ato das Disposições Transitórias.

incidência do ITR sobre o território quilombola da Área das Cabeceiras, cujo título de domínio foi expedido em 2000, antes do advento da Lei nº 13.043/2014¹¹³, que estabeleceu a isenção quilombola do tributo e anistiou e remitiu os créditos anteriores a vigência dessa norma. A causa perdeu o objeto durante a tramitação, de modo que o Tribunal fixou entendimento de que, quando não houver descumprimento da destinação étnica dada ao imóvel rural quilombola, suas terras seguem intributáveis independentemente de registro do título de domínio. Ao proteger esse direito, o Judiciário criou precedente para desonerar as comunidades quilombolas não tituladas no pagamento de ITR.

A responsabilidade civil por danos morais coletivos quilombola foi tutelada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em Apelação Cível nº 000024-50.2015.4.01.3100, originária do Amapá. Trata-se de ação oposta em face do INCRA e FCP pela inércia na prática dos atos administrativos do processo para regularizar o território quilombola, configurada afronta ao direito de plena posse e propriedade, além dos princípios da razoável duração do processo e celeridade processual. No julgado, entendeu-se que essa inércia autoriza a intervenção do judiciária para estipular o prazo considerado razoável para conclusão dos atos e garantir a implementação da política pública. O argumento da morosidade excessiva fundamentou o reconhecimento do dano moral coletivo, por agressão injustificada aos seus interesses e valores étnico-raciais preteridos. O *quantum* indenizatório foi fixado

¹¹³ Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros, sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros e sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; altera as Leis nºs 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, 12.431, de 24 de junho de 2011, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.996, de 18 de junho de 2014, 11.941, de 27 de maio de 2009, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.409, de 25 de maio de 2011, 5.895, de 19 de junho de 1973, 11.948, de 16 de junho de 2009, 12.380, de 10 de janeiro de 2011, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 12.712, de 30 de agosto de 2012, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 11.488, de 15 de junho de 2007, 6.830, de 22 de setembro de 1980, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.147, de 21 de dezembro de 2000, 12.860, de 11 de setembro de 2013, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 12.598, de 21 de março de 2012, 12.715, de 17 de setembro de 2012, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 9.481, de 13 de agosto de 1997, 12.688, de 18 de julho de 2012, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 11.438, de 29 de dezembro de 2006, 11.478, de 29 de maio de 2007, 12.973, de 13 de maio de 2014, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 11.972, de 6 de julho de 2009, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e 10.865, de 30 de abril de 2004, e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977, das Leis nºs 5.010, de 30 de maio de 1966, e 8.666, de 21 de junho de 1993, da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977; e dá outras providências

em consideração às peculiaridades do direito envolvido no montante de R\$ 1.0000,00 (um milhão de reais) em favor da associação quilombola.

Essa decisão criou precedente de suma relevância para as associações quilombolas, que podem demandar em juízo pela indenização de danos morais coletivos sofridos em decorrência da morosidade excessiva dos órgãos competentes por regularizar suas terras. Esse montante pode ser utilizado pela coletividade para promover ações voltadas ao seu Etnodesenvolvimento, a fim de que sejam compensadas as consequências da falta de acesso ao território. Os Apelados recorreram da decisão, mas não tiveram êxito no STJ, que sequer conheceu dos recursos interpostos. O trânsito em julgado ocorreu em 07/03/2022 e o processo retornou à primeira instância para cumprimento de sentença.

O direito de ressemantizar o Quilombo foi mantido em acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em Arguição de Inconstitucionalidade de nº 0000683-24.2012.4.02.5109, originária de Resende (RJ). O incidente não foi conhecido pelo Tribunal, que o julgou prejudicado pelo advento do julgamento da ADI 3.239 no STF de vinculação obrigatória a todos os órgãos do Poder Judiciário. Contudo, o enunciado da ementa aponta o direito à ressemantização do Conceito de Quilombo, pela superação da antiga noção como mero ajuntamento de negros fugidos nessa ordem constitucional. Esse precedente protege a interpretação do Quilombo Jurídico no art. 68 do ADCT ao desvencilhá-lo das definições coloniais.

O direito a regularizar os territórios quilombolas e a legitimidade ativa da coletividade étnica para propor ação em nome próprio foram analisados pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no Reexame Necessário nº 0020556-47.1994.4.03.6100, originário de Eldorado (SP). Essa decisão propõe retomar o estudo do caso do Quilombo Ivaporunduva, pois se trata da primeira experiência em que os sujeitos coletivos quilombolas demandaram em juízo, em nome próprio, e formaram litisconsórcio ativo necessário.

O magistrado orientou criar associação para representar os autores em juízo, com vistas a evitar tumulto processual. Essa decisão ocorreu na década de 1990, quando sequer havia norma regulamentar¹¹⁴ para regularizar territórios quilombolas. A organização criada pelos quilombolas de Ivaporunduva tornou-se a titular do direito de propriedade, contido no título de domínio emitido pelo ITESP em 20/03/2003 e

¹¹⁴ A forma de organização foi consolidada apenas no Decreto nº 4887/2003.

INCRA em 21/05/2010. Essa ação inseriu o Quilombo Ivaporunduva no quadro dos territórios integralmente titulados, exceção na realidade da política de regularização fundiária.

O acesso quilombola ao financiamento público de moradia digna foi submetido à apreciação do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, na Apelação Cível nº 5041816-35.2018.4.04.7100, originária de Porto Alegre (RS). A Associação Quilombolados Alpes “Dona Edwirges” foi impedida de participar do Programa Minha Casa, Minha Vida Cidades pela empresa pública Caixa Econômica Federal. A negativa decorre da ausência de garantia real para o financiamento dos imóveis, exigida pelo item 5.6 do Anexo da Resolução nº 214/2016.

A indisponibilidade do território quilombola para ser alienado ou penhorado foi o que ensejou a exclusão do grupo étnico da política pública de moradia digna popular. Os desembargadores da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região instituíram a modalidade de *garantia solidária* compatível com os elementos da propriedade quilombola. A opção judicial por essa modalidade de garantia contratual provém da Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 36/2009¹¹⁵, que possibilitou contratar mútuo de natureza pessoal, do qual há inserção dos beneficiários em cadastros restritivos, se houver inadimplemento. Essa prática foi empregada em projetos desta modalidade de 2009 a 2016, quando as regras foram alteradas pelo Governo Federal (2016-2018).

A decisão de garantir os financiamentos habitacionais por modalidade solidária protege o direito quilombola à moradia digna, em sede liminar¹¹⁶, apesar do contexto de incerteza jurídica, instabilidade política, e de interposição de recurso ao STJ. Não se tem informações sobre o cumprimento da decisão interlocutória, pois os autos encontram-se em segunda instância e aguardam parecer do MPF desde 02/03/2023.

O direito à diferença étnica e preservação cultural foi protegido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao julgar a Arguição de Inconstitucionalidade nº 5005067-52.2013.404.0000. Os desembargadores firmaram entendimento de que a dignidade da pessoa humana quilombola compreende os direitos de preservar a própria cultura e de se manter diferente na sociedade, de modo que a desapropriação

¹¹⁵ Regulamenta a Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social - CCFDS, que criou o Programa Habitacional Popular - Entidades - Minha Casa, Minha Vida, com a utilização dos recursos da União, previstos no art. 18 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

¹¹⁶ Agravo de Instrumento nº 5030352-71.2018.4.04.0000 (TRF4ª) transitado em julgado em 12/04/2019.

é instrumento lícito utilizado para propiciar a emissão dos títulos de propriedade territorial. Essa interpretação também amplia o direito ao Etnodesenvolvimento Quilombola, a partir dos territórios, e consagra a diferença e preservação cultural entre eles.

A Legitimidade da União para integrar o polo passivo das ações que exigem a ação de implementar políticas públicas quilombolas foi enfrentada pelo Tribunal Regional da 5ª Região, no Agravo de Instrumento nº 0809588-50.2022.4.05.0000. Trata-se de recurso interposto contra decisão que deferiu o pedido liminar para que o INCRA e a União concluam o RTID do Quilombo Águas do Velho Chico¹¹⁷ no prazo de 365 dias e deem andamento às demais etapas e fases do processo administrativo, sob pena de multa de R\$ 1 mil reais por dia de atraso, a contar do fim do prazo estipulado, até o limite de R\$ 100 mil reais.

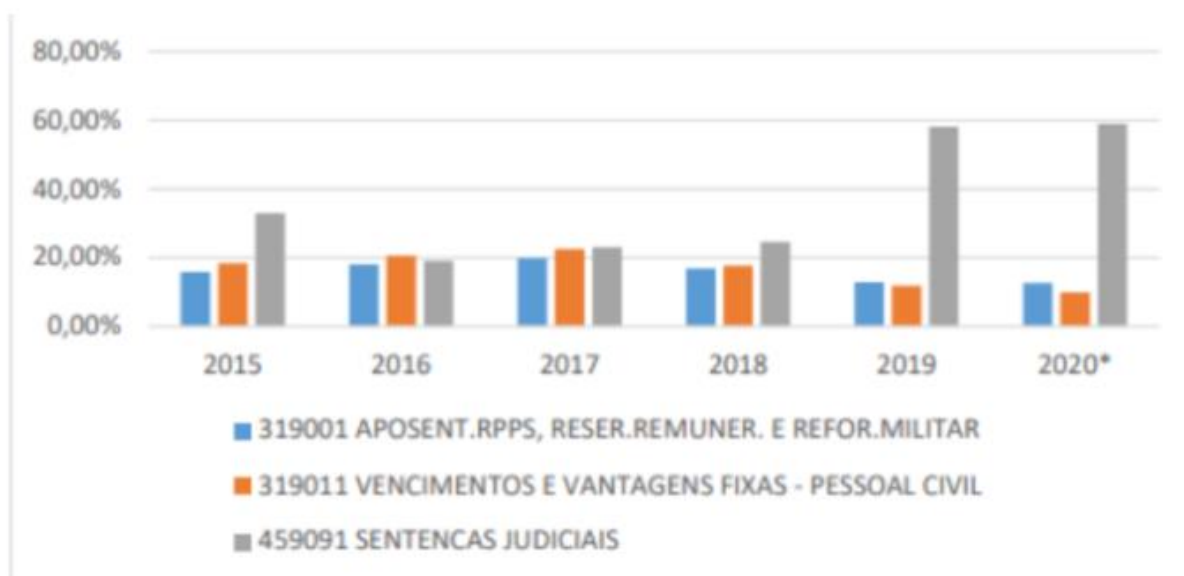
Na decisão liminar, também se determinou ao Estado de Pernambuco a promoção de campanhas de conscientização dos direitos humanos quilombolas e atividades de formação interna e externa por meio de sua Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, concomitantemente à elaboração dos trabalhos de campo na fase do RTID, para prevenir práticas e condutas hostis no território durante esse período, sob as mesmas penas de multa.

No entanto, os Desembargadores acordaram em dar provimento parcial ao Agravo de Instrumento, para afastar a multa diária. As partes apresentaram Embargos de Declaração em 14/03/2023, data da última movimentação do processo até o momento de conclusão desta pesquisa. Critica-se a exclusão do elemento de sanção por eventual descumprimento do prazo pelo INCRA e União, pois, apesar de o Judiciário ter fixado prazo para impelir a Administração Pública a implementar políticas públicas quilombolas, sem as multas a obrigação de fazer torna-se inócua.

Entre acertos e erros, o Judiciário é meio para reforçar a atuação do Poder Executivo na política de Etnodesenvolvimento Quilombola. A intervenção do Estado para proteção dos direitos de aspecto territorial foi o que garantiu a continuidade da política de acesso à terra no período entre 2016 e 2022:

¹¹⁷ Localizado no município de Orocó (PE).

Gráfico 6 - Maiores gastos do INCRA 2015-2020



Fonte: Ramthum (2020) *até setembro de 2020.

Rodrigo Ramthum (2020) analisou o orçamento do INCRA e expôs a alta das despesas para cumprir decisões judiciais a partir de 2019. Esse marco temporal corresponde à exclusão do Etnodesenvolvimento Quilomboladas prioridades de governo, de modo que a proteção jurisdicional do direito previsto no art. 68 do ADCT foi imprescindível para garantir a continuidade do acesso ao território, em controle de políticas públicas. Em 2019, o INCRA expediu apenas 2¹¹⁸ títulos de domínio quilombola; em 2020 expediu apenas 1¹¹⁹ título; em 2021 nenhum título foi expedido; e em 2022 foram expedidos 3¹²⁰ títulos, todos conquistados judicialmente¹²¹. Se não fosse a intervenção do Estado para proteção desse direito, a paralisação nas titulações teria sido irrestrita (2019-2022).

Assim, a intervenção do estado na competência judiciária é fundamental em sociedades em desenvolvimento. A instrumentalização da luta étnica quilombola por efetividade de seus direitos transcende a esfera meramente territorial. É a partir do território que se desdobram outros direitos quilombolas que também precisam da proteção e efetividade. A dinâmica quilombola se desenvolve mais rapidamente que a capacidade regulamentar administrativa ou legislativa, de modo que o judiciário

¹¹⁸ Títulos parciais do território Invernada Paiol de Telha Fundação por liminar concedida na ACP nº 5055436-26.2018.4.04.7000 (JFPR)

¹¹⁹ Título parcial do território Rio dos Macacos na ACP nº 0038229-72.2011.4.01.3300 (JFBA)

¹²⁰ Títulos parciais do território Invernada Paiol de Telha Fundação por liminar concedida na ACP nº 5055436-26.2018.4.04.7000 (JFPR)

¹²¹ Conforme cruzamento de dados da titulação quilombola do INCRA e consultas processuais.

pode atuar para preencher essas lacunas normativas e criar precedentes que orientem o direito desse grupo étnico.

A contribuição do judiciário para proteção de direitos étnicos quilombolas é imprescindível para garantir o mínimo de estabilidade, previsibilidade e segurança jurídica na sociedade brasileira que ainda está em desenvolvimento, sujeita a avanços e retrocessos na esfera política que implicam na instabilidade das normas regulamentares, seja pela via legislativa ou administrativa.

3.4 INTERVENÇÃO DO ESTADO POR MEIO DE INCENTIVO E PLANEJAMENTO

A competência do Estado para intervir sobre o domínio econômico na modalidade incentivo é prevista no caput do art. 174 da Constituição Federal trata da função promocional do Direito para induzir comportamentos e obter resultados esperados. É denominado por Bobbio (2007, p. 19) “*medida de encorajamento ao tratar da Função Promocional do Direito*”.

O autor trata do sistema normativo e classifica o ordenamento em protetivo-repressivo (do qual interessa os comportamentos socialmente não desejados) e promocional (privilegia comportamentos socialmente desejáveis, finalidade de realização de atos). Para a pesquisa importa o ordenamento promocional e as sanções positivas na *Teoria Funcionalista do Direito* pela edição de normas de incentivo pelo Estado na função de agente regulador da economia (art. 174 CF/88) direcionadas ao Etnodesenvolvimento Quilombolarural no Brasil.

Essas ações requerem investimento de recursos financeiros para suas implementações, execuções e continuidade. Nos termos da atual Constituição, a competência normativa do Estado para planejar seus gastos será exercida por leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo. A proposta será enviada para apreciação e aprovação do Poder Legislativo, e após aprovada segue ao Poder Executivo para sanção e execução.

Os elementos orçamentários pelos quais é permitida essa planificação são os previstos no art. 165 da CF/88 nas leis de: i) Plano Plurianual; ii) Diretrizes Orçamentárias; iii) Orçamentos anuais. O Plano Plurianual (PPA) tem vigência de quatro anos, com função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio

prazo da Administração Pública Federal. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem o propósito de garantir a conexão entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que, por sua vez, orienta-se conforme metas e prioridades anuais, com parâmetros de projeção entre despesas e receitas.

O Planejamento de Políticas Públicas Quilombolas deve ser incluído nesta planificação desde a conquista jurídica da coletividade quilombola, nos termos do art. 68 do ADCT. Tal interpretação tem por fundamento a necessidade de democratizar o acesso aos recursos públicos que ajudam a viabilizar o direito ao Etnodesenvolvimento, com vistas a garantir emancipação econômica e autodeterminação.

3.4.1 Incentivo para Potencializar os Negócios Jurídicos Quilombolas Inseridos na Economia Solidária

A introdução da técnica do encorajamento reflete uma verdadeira transformação do sistema normativo em seu todo e no modo de realizar o controle social. Bobbio (2007) assinala a passagem de um controle passivo – mais preocupado em desfavorecer as ações nocivas do que em favorecer as vantajosas – para um controle ativo – preocupado em favorecer as ações vantajosas mais do que em desfavorecer as nocivas. Essa técnica tutela e provoca o exercício de atos conformes¹²², tornando os atos obrigatórios particularmente atraentes e os atos proibidos particularmente repugnantes.

O incentivo é utilizado para facilitar o exercício de determinada atividade econômica, trata-se de encorajamento mediante promessa, uma obrigação por parte do promitente em mantê-la. Nesse sentido, a norma promocional objetiva potencializar os ativos Etnoeconômicos quilombolas, um dos aspectos de Etnodesenvolvimento em seus negócios jurídicos.

Para esse momento da pesquisa é necessário retomar o conceito de negócio jurídico exposto no segundo capítulo, enquanto declaração de vontade a que o ordenamento jurídico atribui os efeitos designados como queridos, respeitados os

¹²² Na hipótese de atos permitidos, a possibilidade de fazer e a possibilidade de não fazer.

pressupostos de existência, validade e eficácia impostos pela norma jurídica que sobre ele incide (AZEVEDO, 2002).

Os negócios jurídicos quilombolas são identificáveis pela relação jurídica da qual as Associações Quilombolas (pessoa jurídica) ou sujeitos coletivos quilombola (pessoa física) figuram. Na hipótese de pessoa física, não há presunção de sua identidade étnico-racial por simples autodeterminação, é preciso comprovar seu vínculo de pertencimento ao território, que pode ser feito por declaração emitida pela Associação. No outro polo dessa relação, podem figurar pessoas jurídicas de direito público ou privado e pessoas físicas. Nesse tipo de negócio o objeto são os ativos Etnoeconômicos concebidos pelo patrimônio quilombola disponível gerado a partir do território com valor econômico agregado.

Adota-se o conceito de ativo em fontes da Ciência Contábil. André Moura Cintra Goulart¹²³ desenvolveu pesquisa sobre *O Conceito de Ativos na Contabilidade: Um Fundamento a ser Explorado* (2002) na qual expôs diferentes definições e perspectivas para o termo. Consoante o autor (2002), o ativo é caracterizado basicamente pelo potencial de gerar benefícios econômicos futuros. Esse é o núcleo essencial entre os setes tipos de abordagens analisadas naquele estudo, que também indica diferentes formas de mensurar esses benefícios para vertê-los em valores, variáveis conforme os critérios adotados por cada entidade, adequados ao tipo de ativo.

Não é objetivo desta pesquisa aprofundar-se nos diferentes conceitos de ativo ou suas formas de mensuração, mas se utiliza desses conhecimentos para apontar o potencial do patrimônio quilombola de gerar benefícios econômicos futuros. Apesar da indisponibilidade do território quilombola para o mercado, suas terras podem ser consideradas ativo, na qualidade de agente gerador de benefícios Etnoeconômicos.

A identidade étnica quilombola é aplicada em suas expressões, modos de criar, fazer e viver, classificadas patrimônio imaterial, cujo levantamento deve ser registrado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos livros de: i) Saberes, onde serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; ii) Celebrações, onde serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas

¹²³ Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA/USP).

da vida social; iii) Formas de expressão, onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; e iv) Lugares, onde serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas (art. 1º, § 1º, incisos I ao IV do Decreto nº 3.551/2000).

Cita-se o levantamento dos bens culturais dos quilombos do Vale do Ribeira pelo Instituto Socioambiental (ISA) que resultou na publicação do Inventário Cultural de Quilombos do Vale do Ribeira (2013). O Inventário identificou: i) 24 formas de expressão, tais quais apresentações de danças, músicas, bailes de puxirão e brincadeiras; ii) 23 tipos de modo de fazer na categoria Saberes, puxirões, processamento de alimentos, caça, pesca, artesanato, homeopatia, ferramentas, construções, entre outros; iii) 29 tipos de celebrações, procissões, hasteamento de mastros, bailes, entre outros; e iv) 75 lugares, rios, cachoeiras, áreas de plantio antigas e atuais, morros, caminhos históricos e atuais, cemitérios, grutas e pedras.

Esse patrimônio cultural imaterial tem potencial de gerar benefícios econômicos futuros para a coletividade quilombola, por isso podem ser considerados ativos Etnoeconômicos. Esses ativos são instrumentos imprescindíveis ao Etnodesenvolvimento econômico, mas ainda não subaproveitados na atualidade.

A principal dificuldade observada é identificar e delimitar os territórios quilombolas, pressuposto para inventariar seu patrimônio cultural e verificar os ativos Etnoeconômicos à disposição das comunidades. O patrimônio quilombola deve ser formalizado para promover o Etnodesenvolvimento econômico, pois sem o controle étnico sobre seus próprios recursos a política é esvaziada, e o direito não encontra efetividade. Assim, sugerem-se duas alternativas para enfrentar esse desafio: a primeira é inserir o requisito de inventário durante a fase dos trabalhos de campo para compor o RTID, e a segunda é realizar pesquisa ativa em cada uma das comunidades quilombolas certificadas que ainda não possuam o documento.

Nesse sentido, cita-se pesquisa realizada no âmbito do Programa Brasil Local de Etnodesenvolvimento Quilombola¹²⁴ (2009-2012) que possibilitou verificar *in*

¹²⁴ promovido em articulação com o Ministério de Trabalho e Emprego (MTE), por meio da SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária), que apoiou o movimento quilombola pela Conaq, para envolvimento no projeto que objetivou a construção de uma política pública de desenvolvimento sustentável nos territórios quilombolas apoiada nos princípios da solidariedade socioambiental e identidade étnica, em parceria com Universidade Federal do Rio de Janeiro, pelo núcleo de Solidariedade Técnica (UFRJ/SOLTEC).

*loco*¹²⁵ os tipos de atividades econômicas desempenhadas nas comunidades quilombolas: i) pesca artesanal; ii) produção de fitoterápicos; iii) produção de farinha; iv) produção de açaí *in natura*; v) produção agrícola; vi) produção de derivados da piaçava; vii) serviço financeiro solidário; viii) produção de artesanato; ix) feira agroecológica; x) produção de sabonetes e ervas medicinais; xi) produção de derivados de cana-de-açúcar; xii) produção de derivados do mel; xiii) venda de mudas e sementes crioulas; xiv) atividades turísticas; xv) criação de peixes; xvi) corte e costura; e xvii) desidratação e compotas de frutos Cerrado.

Destaca-se que os bens e serviços quilombolas em que incidam conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético devem ser formalizados para garantir a participação financeira do grupo étnico, na hipótese de exploração de sua sociobiodiversidade por não quilombolas. O desafio é protegê-los da biopirataria por apropriação de seus saberes ancestrais de forma ilegal, que pode ser superado pela identificação desse patrimônio em protocolos bioculturais.

Para Jaqueline Andrade (2022), esses instrumentos possibilitam a proteção dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos e também são conhecidos como protocolos da sociobiodiversidade. A autora pesquisou a experiência de elaboração dos protocolos bioculturais para proteção dos conhecimentos tradicionais associados em toda a América Latina e identificou a estrutura comum de sua organização nas seguintes categorias: i) nome do protocolo biocultural; ii) segmento de comunidade ou povo tradicional; iii) país; iv) organização facilitadora e apoiadora da construção do protocolo; v) ano da publicação; vi) objeto da proteção dos CTA (Conhecimento Tradicional Associado); vii) ameaças às comunidades e; viii) metodologia utilizada para a elaboração do protocolo.

A única experiência quilombola de salvaguarda de seu conhecimento tradicional associado no Brasil é o caso do Protocolo Comunitário Biocultural das Raizeiras do Cerrado, elaborado para garantir o direito consuetudinário de se praticar a medicina tradicional, para cura através de plantas, publicado em novembro de 2015.

Defende-se a necessidade de identificar e proteger os ativos Etnoeconômicos nos negócios jurídicos quilombolas, principalmente no contexto de política de

¹²⁵ A pesquisa realizada (PBLEQ) visitou 105 locais quilombolas e identificou os dados da condição de vida (censo preliminar) e a existência de 100 empreendimentos quilombolas em diferentes graus organizativos, com diferentes necessidades de apoio e de incidência de políticas públicas (BRASIL, 2013).

bioeconomia e sociodiversidade contida no Decreto nº 11.396/2023¹²⁶, a fim de que o grupo étnico possa se beneficiar do controle pelo uso econômico de seus próprios conhecimentos tradicionais. A formalização também contribui para que o Estado possa planificar o Etnodesenvolvimento econômico de modo eficiente, com a concessão de incentivos por atividade econômica e direção em estruturas de mercado compatíveis.

Nesse sentido, os ativos Etnoeconômicos podem ser potencializados para gerar trabalho e renda no mercado da economia solidária, que “sempre fez parte do nosso modo de vida e da nossa resistência. Só não tinha essa denominação, era somente o nosso jeito de produzir” (SANTOS, apud BRASIL, 2013, p. 96). Essa é a recomendação do relatório final do Programa Brasil Local de Etnodesenvolvimento Quilombola(2013, p. 297).

Para a presente pesquisa adota-se o conceito de economia solidária traçado por Paul Singer, um dos principais teóricos desse modelo de economia na América Latina, em sua obra *Introdução à Economia Solidária* (2002). O autor estabelece as diferenças entre uma economia capitalista, que gera competição e desigualdades, consideradas de ordem não natural, em que existem vencedores e perdedores; e a solidária, que enseja menor competição, e por consequência, menor desigualdade, pois se trata da associação entre iguais e não competição entre desiguais, fundamenta na propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual.

Os empreendimentos dessas economias manifestam essas diferenças: nos capitalistas remunera-se o trabalho pela lei da oferta e demanda, da qual os trabalhadores vendem sua capacidade de produzir (oferta) e as empresas compram (demanda) e a divisão do lucro auferido é decidido por grupo controlador e eventuais sobras são investidas; nos solidários, o trabalho é associado ao capital coletivo, de modo que os excedentes devem ser retirados de forma igualitárias, e a sobra deve ser decidida em assembleia para investimentos no próprio empreendimento, em educação ou reserva para eventual retirada por saída dos sócios.

¹²⁶ Entre as competências da Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas Tradicionais fixadas no art. 29 do Decreto nº 11.396/2023 estão: X - promover o Etnodesenvolvimento e a valorização da sociobiodiversidade de quilombolas e povos e comunidades tradicionais dos campos, das florestas e das águas; XI - promover, acompanhar e apoiar a implementação, nos territórios quilombolas e de povos de comunidades tradicionais, de ações de promoção de cadeias de produtos da sociobiodiversidade de forma integrada à bioeconomia; XXIII - fomentar e fortalecer a construção de estratégias de inclusão socioprodutiva de quilombolas e povos e comunidades tradicionais.

Em relação à forma de gestão, os empreendimentos capitalistas são classificados em heterogestionário e os solidários em autogestionários (SINGER, 2002). A heterogestão implica a estruturação hierárquica para competição, das quais as ordens seguem uma cadeia de execução; a autogestão implica a administração democrática, baseada nas decisões por maioria em assembleias.

Para Singer (2002, p. 23) a heterogestão “parece ser eficiente em tornar empresas capitalistas competitivas e lucrativas, que é o que seus donos almejam”, e a autogestão “promete ser eficiente em tornar empresas solidárias, além de economicamente produtivas, centros de interação democráticos e igualitários (em termos), que é o que seus sócios precisam”.

Os empreendimentos quilombolas organizam-se por essa lógica, pois a solidariedade é intrínseca à vivência quilombola, assim a coletividade, fruto da adaptação cultural afrodiaspórica, que reverberam em sua organização social, jurídica e econômica. As associações étnicas são constituídas para representação coletiva, mas principalmente para formalização de patrimônio coletivo, pela regularização fundiária de seu território. Ao capital (território) é associado o trabalho (patrimônio cultural imaterial), que pode gerar produtos de ordem material ou imaterial comercializáveis (valor agregado).

Para exemplificar, retoma-se a experiência da associação quilombola Ivaporunduva (SP): gera renda aos quilombolas associados, pelo trabalho desenvolvido no território de cultivo agrícola, de pecuária, e de turismo de base comunitária. A associação é a intermediadora da comercialização, titular dos negócios jurídicos, e gestora dos recursos coletivos auferidos. A administração dos excedentes, das sobras, e reinvestimentos no território são decididos em assembleia, nos termos de seu estatuto social.

O autor (2002) expõe que o programa da economia solidária se fundamenta na tese de que as contradições do capitalismo criam oportunidades de desenvolvimento de organizações econômicas cuja lógica é oposta à do modo de produção dominante. Por quase quatro séculos os quilombolas foram preteridos da inclusão social e após a lei áurea continuam excluídos da ordem econômica.

Para Singer (2002, p. 112), “o avanço da economia solidária não prescinde inteiramente do apoio do Estado e do fundo público, sobretudo para o resgate de comunidades miseráveis, destituídas do mínimo de recursos que permita encetar

algum processo de autoemancipação”. Assim, defende-se que a inclusão produtiva quilombola proposta no projeto de lei para o Etnodesenvolvimento Quilombola pode ser implementada na Política Nacional de Economia Solidária¹²⁷ prevista no projeto de lei nº 6.606/2019, pela configuração dos empreendimentos econômicos desse grupo étnico na qualidade de beneficiários:

Art. 4º São beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária os empreendimentos econômicos solidários que apresentem as seguintes características:

I - ser uma organização coletiva e democrática, singular ou complexa, cujos membros sejam trabalhadores urbanos e/ou rurais;

II - exercer atividades de natureza econômica;

III - ser uma organização autogestionária, cujos membros exerçam coletivamente a gestão das atividades econômicas e a decisão sobre a partilha dos seus resultados, por meio da administração transparente e democrática, da soberania assemblear e da singularidade de voto dos sócios;

IV - ter seus membros diretamente envolvidos na consecução de seu objetivo social;

V - distribuir os resultados financeiros da atividade econômica de acordo com a deliberação de seus membros, considerada a proporcionalidade das operações e atividades econômicas realizadas individual e coletivamente;

VI - realizar pelo menos uma reunião ou assembleia trimestral para deliberação de questões relativas à organização das atividades realizadas pelo empreendimento, ressalvado o disposto nas legislações específicas;

VII - destinar o resultado operacional líquido à consecução das suas finalidades e parte dele para auxiliar outros empreendimentos equivalentes que estejam em situação precária de constituição ou consolidação e ao desenvolvimento comunitário ou à qualificação profissional e social dos seus integrantes.

Os empreendimentos econômicos solidários quilombolas são as associações e cooperativas que celebram negócios jurídicos cujo objeto sejam os ativos Etnoeconômicos disponíveis. As primeiras medidas de incentivo estatal relacionada à celebração desses negócios remontam ao Programa Brasil Quilombola (PBQ), no eixo 3 sobre a *Inclusão Produtiva e o Desenvolvimento Local Quilombola*, pela possibilidade de comercialização de produtos agrícolas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

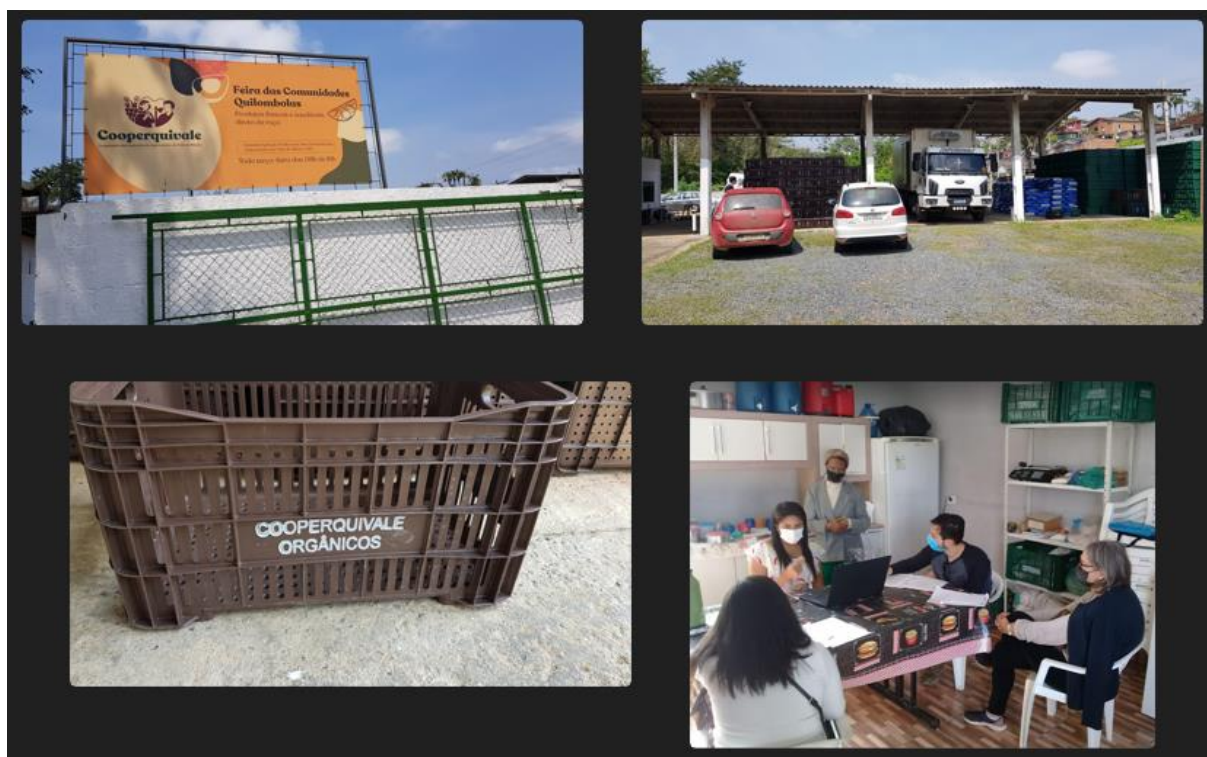
Os produtos do PAA são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais locais e demais cidadãos em

¹²⁷ A estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Decreto nº 11.396) recebeu Secretaria de territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais com competências para promover o Etnodesenvolvimento e a valorização da sociobiodiversidade de quilombolas (art. 29, X), por seu Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento, dentro do segmento da economia solidária (art. 30, XIV).

situação de risco alimentar, já os produtos do PNAE são destinados às escolas públicas para alimentação dos alunos e quadro de servidores.

Os negócios jurídicos realizados no âmbito desses programas eram originários da relação jurídica entre associações ou cooperativas quilombolas, e órgão da administração pública contratante. O tipo de negócio realizado era de compra e venda direta, com tomada de preço prévia e o melhor preço conquistava o direito de contratar com o poder público. Para compreender melhor esse incentivo, visitou-se a Cooperativa de Agricultores Quilombolas do Vale do Ribeira (COOPERQUIVALE), fundada em 2012, para atender esse mercado:

Figura 28 - Imagens da visita técnica nas instalações da COOPERQUIVALE



Fonte: Acervo Pessoal (2021).

Na ocasião, constatou-se a importância da fundação dessa cooperativa quilombola para o escoamento da produção dos agricultores quilombolas da região, considerando as dificuldades de infraestrutura na execução da política pública de inclusão produtiva. A cooperativa disponibiliza caminhão para o transporte das produções desde os territórios até o destino final e funciona na prática como intermediária entre as comunidades quilombolas e o mercado público.

A intermediação da COOPERQUIVALE garante a inclusão produtiva quilombola no Vale do Ribeira pela função logística e socialização desses custos com produtores quilombolas de cerca de dezessete associações da região. Trata-se de medida imprescindível para o Etnodesenvolvimento econômico local, pois a política pública foi construída sem considerar esses fatores.

O incentivo da compra direta dos produtos pelos programas PAA e PNAE foi desconstituído na última gestão do governo federal (2019-2022) pela falta de reajuste dos preços públicos, e também pela pandemia da COVID-19, uma vez que a contratação foi suspensa porque não havia mais atividade presencial em escolas e demais órgãos públicos.

A produção quilombola que já havia sido orientada para atender a essa demanda ficou represada, momento em que o Instituto Socioambiental articulou a distribuição privada da produção quilombola para organizações da sociedade civil de combate à insegurança alimentar no contexto da COVID-19 (ISA, 2020).

A partir dessa experiência, desenvolveu-se o projeto Quilombo&Quebrada, mediante negócios jurídicos privados com entidades da sociedade civil, que repassaram os produtos às pessoas físicas, em ação que solucionou: i) o problema de represamento da produção quilombola e garantiu; ii) garantia de renda; ii) insegurança alimentar nos bairros de periferia da capital do estado de São Paulo.

O projeto ainda está em desenvolvimento com tentativas de novas abordagens, por feiras periódicas nas regiões de periferia da capital do estado de São Paulo, para possibilitar a venda direta dos produtores ao público geral (pessoas físicas ou jurídicas). Essa experiência aponta a demanda por outros tipos de incentivos estatais para além da compra direta da produção quilombola para crescimento desses empreendimentos.

O turismo ecológico de base comunitária¹²⁸ também é atividade econômica desenvolvida pelos quilombos na região do Vale do Ribeira. Inventariar os lugares incidentes nos territórios da região possibilitou ao Governo do Estado de São Paulo¹²⁹

¹²⁸ Compete à Secretaria Nacional de Planejamento, Sustentabilidade e Competitividade no Turismo gerar alternativas de desenvolvimento do turismo de base comunitária e local, com vistas a contemplar ações de inclusão, de diversidade e de prosperidade de comunidades tradicionais e de povos originários brasileiros, nos termos do art. 14, VI, alínea e do Decreto nº 11.416/2023;

¹²⁹ Decreto nº 61.880/2016. Institui no âmbito da Secretaria de Turismo, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP, o projeto "Circuito QuilombolaPaulista" no âmbito do Decreto nº 48.328/2003 que institui no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo, a Política de Ações Afirmativas para Afrodescendentes.

criar roteiro para oportunizar a experiência em seis territórios, a saber: Ivaporunduva, Sapatu, Mandira, André Lopes, São Pedro e Pedro Cubas (de baixo e de cima). Para fomentar essa atividade, o Governo do Estado de São Paulo realiza formações periódicas em monitoria de turismo com quilombolas da região, com vistas a gerar empregos nos pontos turísticos integrantes do circuito¹³⁰.

Esta possibilidade de negócio jurídico privado contribui, inclusive, para uma política no âmbito tributário, a exemplo da implementação do ICMS-Ecológico no Estado do Tocantins, que por meio do Decreto nº 6.601/2023¹³¹ valoriza os municípios que têm territórios quilombolas e praticam o turismo sustentável. O índice Quilombola do Município (ICBm) será apurado qualitativamente por questionário de avaliação do critério relativo ao meio ambiente e quantitativo pelo fator de regularização dos territórios: i) 0,2 para os territórios que já possuam RTID publicados; ii) 0,3 para os territórios reconhecidos em portaria emitida pelo INCRA; e iii) 0,5 para os territórios que tenham celebrado negócio jurídico territorial.

A iniciativa colabora para o Etnodesenvolvimento Quilombola integrado, pois, além de repassar receitas do ICMS-Ecológico para municípios com incidência de territórios quilombolas, induz a atuação do ente federativo para garantir celeridade do processo administrativo de regularização fundiária pelo fator de participação nesta receita tributária.

Na atualidade, tem-se expectativa de avanços significativos para Economia Solidária, pois o Governo que se iniciou em 2023 apresenta estrutura administrativa que terá competência para viabilizá-la, inserida no Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento vinculado à Secretaria de Territórios Produtivos Quilombolas e Tradicionais do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, cujo organograma da figura 23 apresentada nessa pesquisa.

Em face dos argumentos apresentados, destaca-se que a intervenção do Estado por meio do Incentivo é fundamental para estimular a realização de negócios jurídicos quilombolas, no âmbito público ou privado. O encorajamento destas condutas atenderá ao importante objetivo de viabilizar o espaço das comunidades quilombolas

¹³⁰ Em anexo.

¹³¹ Dispõe sobre o cálculo do valor adicionado, da quota igual, da população, da área territorial, dos critérios ambientais e dos critérios educacionais, relativos à composição do Índice de Participação dos Municípios - IPM, nas partes que especifica, e adota outras providências.

no âmbito da economia solidária. O diálogo entre os fundamentos dos negócios jurídicos quilombolas está alinhado ao regime jurídico da economia solidária, as possibilidades apresentadas para os negócios jurídicos quilombolas devem compor o planejamento público para que seja possível democratizar o acesso aos recursos federais.

3.4.2 Planejamento e a Democratização do Acesso das Comunidades Quilombolas aos Recursos Públicos

A inclusão do Quilombo Jurídico no Mercado por seus empreendimentos solidários para promoção do Etnodesenvolvimento requer a adoção de uma série de medidas, tais quais o controle étnico sobre sua propriedade formal territorial e cultural material e imaterial, para potencializar os ativos Etnoeconômico.

Essas ações requerem a democratização do investimento de recursos financeiros para suas implementações, execuções e continuidade. Os elementos orçamentários pelos quais poderão se inserir a planificação da política de Etnodesenvolvimento Quilombola, a depender de iniciativa do Executivo, estão previstos no art. 165 da Constituição Federal, ao tratar sobre os orçamentos públicos.

Para Harrison Leite¹³² (2020, p. 99), trata-se de “lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período determinado de tempo, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar, com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las”. Consoante o autor (2020, p. 100), é um instrumento técnico, jurídico, político e econômico, pelo qual o Estado pode estimular ou desestimular a produção, o consumo e o investimento, de modo a intervir na economia direta (*no domínio econômico*) ou indireta (*sobre o domínio econômico*).

O orçamento público organiza-se em: i) Plano Plurianual, com vigência de quatro anos e função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da Administração Pública Federal; ii) Diretrizes Orçamentárias, com propósito de garantir a conexão entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA); iii) Orçamentos

¹³² Professor Doutor de Direito Tributário e Direito Financeiro da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da UESC.

anuais, orienta-se a metas e prioridades anuais, com parâmetros de projeção entre despesas e receitas.

O orçamento é constituído por normas de lei orçamentária e normas pré-orçamentárias, as primeiras nascem no orçamento público e são autorizativas e as últimas nasceram antes do orçamento e vinculam-no à sua efetivação, chamadas impositivas (LEITE, 2020). Em que pese os direitos quilombolas ao Etnodesenvolvimento ter previsão constitucional, a partir do art. 68 do ADCT, não há sua vinculação de custeio, com repartição obrigatória no orçamento tal qual é previsto nos gastos com educação (art. 212 CF/88) e saúde (art. 198, § 2º CF/88 e LC nº 141/2012).

O PPA 2024-2027 deve ser desenhado para comportar toda a estrutura organizacional do terceiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2023-2026), seus ministérios, secretarias e diretorias para execução de ações previstas dentro das atribuições e competências desses órgãos. Principalmente para garantir o custeio das despesas com o Programa Aquilomba Brasil (PAB), instituído pelo Decreto nº 11.447/2023.

O PAB será coordenado pelo Ministério da Igualdade Racial, organizado em quatro eixos de ação: i) acesso à terra e ao território; ii) infraestrutura e qualidade de vida; iii) inclusão produtiva e desenvolvimento local; e iv) direitos e cidadania. Os objetivos do programa devem compor a norma orçamentária para garantir a democratização do acesso aos recursos financeiros do orçamento público e viabilizar a atuação da Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais¹³³; do Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento¹³⁴; Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos¹³⁵; Diretoria de Políticas para Quilombolas e Ciganos¹³⁶; e da Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais¹³⁷.

Tendo em vista a interseccionalidade imperativa na política de Etnodesenvolvimento Quilombola, o PPA deverá considerar programas transversais entre os Ministérios do Turismo e Igualdade racial e seus órgãos, para apoio ao

¹³³ Art. 29, incisos I ao XIII do Decreto 11.396/2023.

¹³⁴ Art. 30 incisos I ao XXXII do Decreto 11.396/2023.

¹³⁵ Art. 22 incisos I ao XII do Decreto 11.346/2023.

¹³⁶ Art. 23 incisos I ao V do Decreto 11.346/2023.

¹³⁷ Art. 18, inciso I, alínea f, do Decreto 11.349/2023.

turismo de base comunitária¹³⁸ e entre os Ministérios de Igualdade Racial, Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Infraestrutura¹³⁹, e Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome¹⁴⁰ para a inclusão produtiva e desenvolvimento local.

Leite (2020) expõe que as normas autorizativas correspondem às vinculações orçamentárias, de caráter autorizativo e não gera segurança jurídica, apenas previsibilidade, de execução não obrigatória; as normas impositivas ensejam vinculações pré-orçamentárias e garantem efetividade sob pena de responsabilidade fiscal.

Em experiências anteriores, o Etnodesenvolvimento Quilombola foi concebido por ato administrativo, em norma autorizativa entre os períodos de 2004 a 2016, de modo que sua execução orçamentária não se deu como previsto, sempre *aquém* do planejado, ou sequer inserida no planejamento de 2020 a 2023.

Por melhor que seja a nova política de governo para promover o Etnodesenvolvimento Quilombola, ainda prescinde de estabilidade e segurança jurídica, pois da maneira como foi concebida vai ser executada enquanto perdurar esta gestão. É preciso instituir uma Política de Etnodesenvolvimento Quilombola por lei, para criar a obrigatoriedade de integrar os planejamentos públicos, independente das afinidades dos Governos.

Todavia, enquanto essa proposta de projeto de lei não for inserida no ordenamento jurídico brasileiro, sugere-se a vinculação orçamentária das ações estratégicas¹⁴¹ dos processos administrativos para regularizar territórios quilombolas por Emenda Parlamentar, instrumento jurídico de imposição orçamentária, concebido pela Emenda Constitucional nº 100 de 26 de junho de 2019, que alterou os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

A criação de programas para execução de políticas públicas de Etnodesenvolvimento Quilombola pode receber transferência com finalidade definida (art. 166-A, §4º). Esta verba tem destino certo para aplicação em programa criado pelo

¹³⁸ Art. 37, inciso III do Decreto 11.349/2023.

¹³⁹ Art. 31, inciso IV do Decreto 11.392/2023.

¹⁴⁰ Art. 32, inciso IX do Decreto 11.392/2023.

¹⁴¹ RTID, Notificações, Desapropriações.

governo. O fomento e promoção do Etnodesenvolvimento Quilomboladentro do segmento da economia solidária (art. 30, XIV Decreto nº 11.396/2023) poderia ser custeado por emendas parlamentares impositivas.

Essa medida de planejamento orçamentário impositivo, por emendas parlamentares, para promoção e fomento do Etnodesenvolvimento Quilombola dentro do segmento da economia solidária poderia garantir a previsibilidade e segurança jurídica do grupo técnico em relação à efetividade de seu direito ao desenvolvimento e continuidade da política, por pelo menos 4 anos (PPA).

Neste sentido, é vital a aprovação do projeto de Lei nº 6.606/2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências para garantir a permanência quilombola no ramo da economia solidária, para além do Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2023-2026).

A proposta de projeto de lei apresentada nessa pesquisa possibilita superar esses desafios de discricionariedade e periodicidade dos governos por constituir-se norma pré-orçamentária com receitas vinculadas. Essa fonte poderia ser o Fundo Quilombola e/ou parte da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) destinada ao INCRA.

Vincular fonte de receita para a política de Etnodesenvolvimento Quilombolapotencializa todos os ativos Etnoeconômicos que têm raiz no direito territorial previsto no art. 68 do ADCT. Promoverá o desenvolvimento econômico do grupo étnico em planos para além dos quatro anos previstos no PAA e Cria a impositividade orçamentária necessária para garantir a condição jurídica de política de Estado. Se assim for, ter-se-á percurso jurídico seguro para emancipação quilombola na sua diretriz ancestral de vida e liberdade sustentáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dispersão de povos de sua terra natal para outras localidades, de modo voluntário ou compulsório, faz parte da história da humanidade desde tempos longínquos, a exemplo, da era dos Patriarcas bíblicos (Abraão, Isaque e Jacó) na história do povo hebreu. A Diáspora Africana compreende um processo de dispersão de povos africanos de diferentes etnias que foram levados para fora do continente africano, para diversas regiões do Terra, especialmente, nos séculos XVI ao XX.

Para esta pesquisa o enfoque escolhido foi a diáspora da África que percorreu o oceano Atlântico e que aportou no Brasil, com a finalidade de comercializar pessoas para trabalho escravizado, por mais de três séculos (1500-1850). Na resistência à escravidão, no período colonial, destaca-se a formação dos Quilombos. Redutos territoriais onde foi possível autoproclamar a liberdade, garantir a sobrevivência, orientados pela cosmovisão Ubuntu, ponto fundamental identitário, elo imaterial de união, que foi trazida da África.

O modelo do escravismo colonial negou aos quilombolas o direito à propriedade dos seus territórios e permaneceram excluídos de qualquer política pública socioeconômica. Assim continuou durante o período imperial e também no primeiro século do Estado Republicano. Conceber um Estado Brasileiro Republicano não significou garantir direitos iguais e acesso a oportunidades aos quilombolas. O projeto pré-abolicionista cuidou para que as estruturas escravistas fossem mantidas, a garantir não só as diferenças, mas as desigualdades.

A invisibilidade e exclusão do período republicano foram enfrentadas por mobilização social de movimentos negros para conquista de direitos, pela experiência da Frente Negra Brasileira (FNB) na década de 1930, que serviu de inspiração para o Movimento Negro Unificado (MNU) lutar e reivindicar a positivação de Direitos Afrodiaspóricos durante o processo de redemocratização do Brasil que culminou com a Assembleia Constituinte (1987 a 1988).

A Constituição Federal de 1988 consagrou a luta negra e, principalmente, da coletividade quilombola ao estabelecer o direito de regularizar suas terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 68 do ADCT. Reconheceu-se, após longo tempo, serem grupo formador da sociedade brasileira, cujo patrimônio cultural material e imaterial é tutelado pelo art. 216 da CF/88.

O Quilombo Jurídico, em contraposição aos conceitos jurídicos colonial e imperial, expressa uma das ressemantizações sobre direitos desse grupo étnico. São ícones da resistência negra política e cultural com o objetivo de manter e reproduzir seus modos de vida. A partir da Constituição Federal de 1988 a luta social afrodiaspórica especializou-se com a criação de organizações para promover e defender direitos específicos, entre elas a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos – CONAQ (1995), construída por quilombolas para a conquista de direitos afrodiaspóricos e da efetividade dos direitos positivados.

Entre os anos de 1988 e 2003 discutiram-se caminhos para regulamentar o direito de regularizar os territórios quilombolas, quer pela via do processo legislativo e pela via de atos administrativos. O Decreto no 4887/2003, nasce do diálogo com lideranças da CONAQ e é um importantíssimo marco administrativo regulatório para identificar, delimitar, reconhecer, demarcar e titular os territórios quilombolas. O percurso das etapas e fases, neste processo administrativo, garantem a participação étnica e os direitos de não-quilombolas, tais quais devido processo legal, ampla defesa, contraditório, indenização por desapropriação justa e prévia.

Com a conclusão do processo administrativo a coletividade quilombola, por meio de uma associação, passa a ser titular do território desde um negócio jurídico territorial celebrado em um Contrato de Cessão de Direito Real de Uso até a emissão de título definitivo de reconhecimento de domínio coletivo, pró-indiviso, com inserção obrigatória de cláusulas de Inalienabilidade, Impenhorabilidade e Imprescritibilidade.

A titularidade desse patrimônio territorial é da Associação Quilombola, elo jurídico e étnico-racial (identitárias e culturais), para exercer as funções de usar e fruir de sua propriedade conforme as diretrizes traçadas em cada ato constitutivo, regimento interno, plano de uso e ocupação do solo, acolhidas por decisões assembleares.

Para uniformizar esses instrumentos jurídicos, a pesquisa sugere a padronização dos atos constitutivos, fundamentados no art. 54 do Código Civil, por meio dos elementos comuns à etnia quilombola. Foram considerados seis estatutos sociais referentes aos territórios quilombolas de: Ivaporunduva-SP; Pedro Cubas de Cima-SP; Caçandoca-SP; Castro (Serra do Apon, Mamãs e Limitão)-PR; Gramadinho-PR e Invernada Paiol de Telha-PR. A partir destas experiências e da importância de unificar algumas cláusulas, sugere-se, que seus estatutos indiquem: i)

a denominação da associação deve exprimir sua autoidentificação, pelo uso do termo quilombola; ii) o fundo social deve ser composto por contribuições individuais, projetos, participação em cadeia produtiva, e repasses de fundos internacionais; iii) a sede eleita deve ser localizada dentro do território; iv) o tempo de duração deve ser indeterminado; iii) o modo de administração deve ser coletivo e democrático; iv) a indicação das cláusulas passíveis de reforma e as pétras (núcleo identitário e cultural); v) prever a extinção da associação por alteração de qualquer das cláusulas pétreas que compõem os elementos identitários; e, vi) a destinação do patrimônio na hipótese de extinção se der de forma equitativa aos associados.

A padronização dos requisitos mínimos étnicos nas associações quilombolas pode contribuir para melhorar a experiência de organização coletiva desses grupos e também para que o Estado possa identificar seus elementos etnoculturais e construir políticas públicas que promovam oportunidades para acessos e permanência em direitos destes afrodescendentes.

O Programa Brasil Quilombola foi uma política de governo, executado entre 2004 a 2016, mas não foi suficiente para sanar as mazelas da exclusão dos quilombolas decorrentes do modo de produção capitalista e não enfrentou de modo eficiente as reais necessidades socioeconômicas e de manutenção identitária das comunidades. Defende-se que somente com a condição de Política de Estado e construídas a partir dos parâmetros de um etnodesenvolvimento para quilombolas, ter-se-á possibilidades de inseri-los, especialmente, na economia solidária. Para tal intento os governos, nos termos do Art. 174 da CF/88, têm competência para intervenção normativa, incentivo e planejamento.

A partir da efetividade do direito à propriedade aos descendentes há possibilidades de potencializar os etnos-ativos quilombolas. Para tanto, defende-se, o exercício das competências constitucionais:

i) normativa inaugural legislativa que deve considerar as conquistas que hoje constam em atos administrativos (Decreto no 4887/2003, IN 57/2009 e Portaria no 57/2022), as propostas arquivadas do projeto de lei 129/1995 (autoria de Benedita da Silva) e sugestões para garantia de direitos sociais, infraestrutura, inclusão produtiva e segurança pública territorial;

ii) Judiciária que ao ser acionada, a considerar o marco do quilombo jurídico, reconheceu diversos direitos pleiteados em busca de proteção e efetividade dos

direitos quilombola. A atuação do Judiciário foi decisiva nas conquistas alcançadas, entre elas, em destaque o reconhecimento de constitucionalidade do Decreto no 4887/2003 na ADI no 3239 que possibilita o exercício do direito ao reconhecimento de propriedade quilombola;

iii) Incentivos, para encorajar a celebração de negócios jurídicos públicos quilombolas, que se enquadram no regime da economia solidária conforme Projeto de Lei 6.606/2019 em trâmite no Congresso nacional. Tais negócios estão no eixo de Inclusão Produtiva onde estão os Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) e de Alimentação Escolar (PNAE);

iv) Planejamentos Públicos para que por ocasião das planificações do Estado, que compreendem as leis do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento, para prever recursos, por exemplo, para políticas de acesso à terra, financiamento público, indenização por danos morais coletivos. Sugere-se fontes, por normas pré-orçamentárias inaugural ou regulamentar e vinculação de receitas, tais quais: Emenda Parlamentar; parte da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE), destinada ao INCRA, criada pela Lei no 2.613/55 e declarada Constitucional pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário no 630.898, e Fundo Quilombola.

As comunidades compostas por descendentes da diáspora africana, que no Brasil construíram os quilombos, são formadores da sociedade brasileira. Conquistaram direitos após lutas incansáveis. Aprenderam com seus ancestrais a resistir, persistir e serem solidários. A CF/88 e os direitos que decorrem do Art. 68 ADCT não é o ponto de chegada e sim o momento do nascimento do quilombo jurídico. É um marco normativo que gera direito subjetivo constitucional aos descendentes, inicialmente, aos seus territórios. Estes são ponto de convergência da identidade quilombola, de encontros e reencontros, para, unidos, pleitear direitos materiais e imateriais, cujas formas de expressão foram reconhecidos no artigo 216, incisos I ao III e § 5o da CF/88 e estão contidos, também, no direito humano ao desenvolvimento sustentável.

É direito dos quilombolas compor políticas de Estado pois, na atualidade, ainda estão a depender de governos que nem sempre valorizam toda a contribuição que os afrodescendentes fizeram e fazem ao Brasil. A insegurança jurídica e a imprevisibilidade sobre efetividade de seus direitos não podem continuar a ser herança para os futuros quilombolas.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO MARIN, Rosa Elizabeth; DINIZ, Raimundo Erundino Santos. Etnodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável nas políticas para quilombolas no Brasil. In: OLIVEIRA, Assis da Costa; BELTRÃO, Jane Felipe (Orgs.). **Etnodesenvolvimento & universidade**: formação acadêmica para povos indígenas e comunidades tradicionais. Belém: Santa Cruz, 2015. p. 54-73. Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/334>. Acesso em: 21 dez. 2022

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araujo (Orgs.) **Histórias do movimento negro no Brasil**: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas; CPDOC/FGV, 2007.

ALBUQUERQUE, Wlamyra R. de; FRAGA FILHO, Walter. **Uma história do negro no Brasil**. Salvador: Centro de Estudos Afro-orientais; Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e o mercado de terra. **Porantim**, Brasília, ano 26, n. 272, 2005.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PGSCA-Ufam, 2008.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de *et al.* (Orgs.). **Caderno de debates nova cartografia social**: territórios quilombolas e conflitos. v. 1, n. 2. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UEA Edições, 2010. Disponível em: http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro_territorios_quilombolas_conflitos.pdf. Acesso em: 08 nov. 2022.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Quilombos e as novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.

ALONSO, Angela. O abolicionismo como movimento social. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 100, p. 115-137, nov. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/CrVbxyNKtm7vCZWxXgRz6qg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 nov. 2022.

AMARAL, Ana Claudia Corrêa Zuin Mattos do; HATOUM, Nida Saleh; HORITA, Marcos Massashi. O paradigma pós-moderno do negócio jurídico e a necessidade de uma nova concepção na contemporaneidade. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 21, n. 2, p. 261-297, jul. 2017.

AMARAL, Francisco. **Direito civil**: introdução. 11. ed. ver, mod. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*.

ANDRADE, Anna Maria; TATTO, Nilto. **Inventário cultural de quilombos do Vale do Ribeira**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2013.

ANDRADE, Jaqueline Pereira de. **A proteção da biodiversidade pelos saberes comunitários : um estudo dos protocolos bioculturais na América Latina.** Dissertação de Mestrado em Direito na Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2022. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/79545> Acesso em 17 de jan 2023.

ANJOS, R. S. A. O Brasil africano: população & território. **Pensar BH - Política Social**, Belo Horizonte, v. 22, p. 43-45, 2009.

ANJOS, R. S. A. **Territorialidade quilombola: fotos & mapas.** Vol. 1. Brasília: Mapas Editora & Consultoria, 2011.

ARRUTI, José Maurício. Quilombos. *In*: SANSONE, Lívio; PINHO, Osmundo Araújo (Orgs.). **Raça: novas perspectivas antropológicas.** 2. ed. ver. Salvador: Associação Brasileira de Antropologia; EDUFBA, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/8749/1/_RAC%CC%A7A_2ed_RI.pdf_.pdf. Acesso em: 08 nov. 2022.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

AZANHA, Gilberto. **Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: as possibilidades de desenvolvimento sustentado para sociedades indígenas no Brasil.** *In*: SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; HOFFMANN, Maria Barroso (Orgs.). **Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: bases para uma nova política indigenista.** Rio de Janeiro: LACED, 2002.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. A conversão dos negócios jurídicos: seu interesse teórico e prático. **Revista da Faculdade de Direito**, [S.l.], v. 69, n. 1, p. 181-190, 1974. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66720>. Acesso em: 10 nov. 2020.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio jurídico: existência, validade e eficácia.** 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002. *E-book*.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. O direito pós-moderno e a codificação. **Revista da Faculdade de Direito**, [S.l.], v. 94, p. 3-12, 1999. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67429>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BALDI, Cesar Augusto; WALCOTT, Derek. A proteção jurídica da territorialidade étnica: as comunidades tradicionais. *In*: TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (Org.). **Conflitos agrários: seus sujeitos, seus direitos.** Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; FIDELIS, Lourival de Moraes. Comunidades quilombolas do Vale do Ribeira paranaense e a proximidade da

agricultura tradicional com a agroecologia. *In*: SIMPÓSIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E QUESTÕES RURAIS, 7., 2016, Araraquara. **Anais** [...]. Araraquara: Uniara, 2016. Disponível em: <https://www.uniara.com.br/arquivos/file/eventos/2016/vii-simposio-reforma-agraria-questoes-rurais/sessao3/comunidades-quilombolas-vale-ribeira-paranaense.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.

BETTI, Emílio. **Teoria geral do negócio jurídico**. Campinas, SP: Servanda Editora, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função**: novos estudos da teoria do direito. Barueri: Manole, 2007.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Cultura rebelde**: escritos sobre a educação popular ontem e agora. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Fundação coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC). **Projeto Brasil Local – Etnodesenvolvimento e Economia Solidária Quilombola**. Disponível em: <https://transforma.fbb.org.br/tecnologia-social/etnodesenvolvimento-e-economia-solidaria-em-territorios-quilombolas> Acesso em 30 ago 2020.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Criação de um modelo lógico do Programa Brasil Quilombola**. SIQUEIRA, Juliana Mota de. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/consultorias/seppir/169egocio-de-um-modelo-logico-do-programa-brasil-quilombola>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Direitos Humanos**. 4ª ed. Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf> Acesso em nov 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.239**. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, 8 fev. 2018. Brasília: Supremo Tribunal Federal, [2018]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339396721&ext=.pdf>. Acesso em: 6 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.239**. Relator: Min. Edson Fachin, 13 out. 2020. Brasília: Supremo Tribunal Federal, [2020]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379> Acesso em 15 ago 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. 3ª Turma. **Agravo de Instrumento nº 0046404-90.2013.4.01.0000**. Agravante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e União Federal. Agravado: Ivanilson Pontes de Araujo. Relator: Des. Mário César Ribeiro, Brasília 06 set 2013. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00464049020134010000&pA=&pN=464049020134010000> Acesso em 15 dez 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. 5ª Turma. **Agravo de Instrumento nº 0057850-85.2016.4.01.0000**. Agravante: Estado do Pará. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Souza Prudente, 15 mai 2018. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00578508520164010000&pA=&pN=578508520164010000> Acesso em 15 dez 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. 8ª Turma. **Apelação Cível nº 0072595-60.2013.4.01.3400**. Apelante: Fazenda Nacional. Apelado: Associação das Comunidades Remanescentes de Negros da Área das Cabeceiras. Relator: Des. Marcos Augusto de Sousa, Brasília 22 fev 2019. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00725956020134013400&pA=&pN=725956020134013400> Acesso em 15 dez 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. 5ª Turma. **Apelação Cível nº 0000024-50.2015.4.01.3100**. Apelante: Ministério Público Federal Apelado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Fundação Cultural Palmares. Relator: Des. Vice-Presidente Brasília, 12 mar 2018. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00000245020154013100&pA=&pN=245020154013100> Acesso em 15 dez 2022.

BRASIL. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª. Região. 7ª Turma Especializada. **Arguição de Inconstitucionalidade nº 0000683-24.2012.4.02.5109**. Suscitante: Jose Herzen Salgado Alves. Suscitado: Associação de Comunidades Remanescentes de Quilombos do Rio de Janeiro – ACQUILERJ. Relator: Des. Sérgio Schwaitzer. Rio de Janeiro, 18 abr 2018. Disponível em: https://eproc.trf2.jus.br/eproc/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=00006832420124025109&hash=3ab08c71a51a5c8d5cad61a0454c3e6c Acesso em 15 dez 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Seção Judiciária de São Paulo. 1ª Vara Federal de Registro. **Ação Civil Pública n.º 0006478-69.2013.403.6104**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e União Federal. Relator: Des. Cotrim Guimarães, São Paulo 22 fev. 2016. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=d4315f0e3c46eb0161af320d69f0c0534fe644181f99db8a> Acesso em 15 dez 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Seção Judiciária do Paraná. 11ª Vara Federal de Curitiba. **Ação Civil Pública n.º 5055436-26.2018.4.04.7000**. Autor: Associação Pró-Reintegração da Invernada Paiol de Telha Fundão (Associação Heliodoro). Réus: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e União Federal (Incra) e União – Advocacia Geral da União. Relatora: juíza Sílvia Regina Salau Brollo. Curitiba, 22 out. 2019. Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/images/2019/FONADIRH/Sentencas/SilviaBrollo1.pdf>. Acesso em: 12 nov 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 3ª Turma. **Apelação Cível nº 5041816-35.2018.4.04.7100**. Apelantes: União – Advocacia Geral da União e Caixa Econômica Federal. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Rogério

Favreto. Porto Alegre, 03 mar 2021. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=50418163520184047100&hash=d048a75fa3c0c45aa98a02f5d9ee4f9b Acesso em 15 dez 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4.^a Região. Corte Especial. **Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 5005067-52.2013.4.04.0000**. Suscitante: Cooperativa Agrária Agroindustrial. Suscitado: Associação Pró-Reintegração da Invernada Paiol de Telha (Heliodoro). Relator: Des. Roger Raupp Rios. Porto Alegre, 28 abr 2014. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=50050675220134040000&hash=c4ae41bf6d4083698dbf2b6ab9dfd49e Acesso em 15 dez 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5^a Região. 2^a Turma. **Agravo de Instrumento nº 0809588-50.2022.4.05.0000**. Agravante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Edilson Nobre, Recife, 17 fev 2023. Disponível em: <https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?signedIdProcessoTrf=209b91ba824c0bd4576af7839a79b4bf> Acesso em 26 fev 2023.

CAMPELLO, André Barreto. **Manual jurídico da escravidão**: Império do Brasil. Jundiaí: Paco, 2018.

CARVALHO, Flávia Maria de. Diáspora africana: travessia atlântica e identidades recriadas nos espaços coloniais. **Mneme – Revista de Humanidades**, [S.l.], v. 11, n. 27, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/mneme/article/view/835>. Acesso em: 23 nov. 2022.

CHAUÍ, Marilena. O que é política?. *In*: NOVAES, Adauto. **O esquecimento da política**. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

CINTRA. J. P. **Reconstruindo o Mapa das Capitanias Hereditárias**. Cintra, J. P. (2013). *Anais Do Museu Paulista: História E Cultura Material*, 21(2), 11-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/anaismp/a/BmZzYkT6KTRDPBsmTkCzvJr/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 07 dez 2022.

CONAQ. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. Campanha “**O Brasil é quilombola! Nenhum quilombo a menos!**”. Conaq, [S.l.], 2018. Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/campanha-o-brasil-e-quilombola-nenhum-quilombo-a-menos/>. Acesso em: 9 ago. de 2022.

CONAQ. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. **Regimento interno da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas**. Brasília: Conaq, 2013.

COOPERQUIVALE. Estatuto da Cooperativa dos Agricultores Quilombolas do Vale do Ribeira. **Ata da Assembleia Geral de Constituição da Cooperativa dos**

Agricultores Quilombolas do Vale do Ribeira. Junta Comercial do Estado de São Paulo. Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. Protocolo 0.162.104/13-3. [Eldorado], fev. 2013. Disponível em: <https://www.jucesponline.sp.gov.br/VisualizaTicket.aspx?sc=IJTVrjtUgLSG0NLfKiCKmnFpAtIKRxiWpakJtYHPi8pYjMo5z2lltq383FE3dmVf>. Acesso em: 06 set. 2021.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Sobre os silêncios da lei: lei costumeira e positiva nas alforrias de escravos no Brasil do século XIX.** In: CUNHA, Manuela Carneiro da. **Antropologia do Brasil: mito, história, etnicidade.** São Paulo: Brasiliense; Editora da Universidade de São Paulo, 1986. p. 123-144.

DA SILVA MOURA, M. de C., & Lemos Jorge, A. G. (2021). **O Direito ao Desenvolvimento Humano como Corolário das Liberdades Individuais.** Direito Público. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3849/Moura%2C%20Jorge%3B%202020> Acesso em 15 dez 2022.

DIAS, Vercilene Francisco. **Terra versus território: uma análise jurídica dos conflitos agrários internos na comunidade quilombola Kalunga de Goiás.** 2019. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário– - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DOLHNIKOFF. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX.** São Paulo: Globo, 2005.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: história, tendências e dilemas contemporâneos. **Revista de História,** Vitória, v. 21, p. 101-124, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/172imensoes/article/view/2485/1981>. Acesso em: 06 jun. 2021.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica: alternativas de gestão social.** Petrópolis: Vozes, 2011.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil.** 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

FCP. Fundação Cultural Palmares. **Certificação Quilombola.** Quadro geral de comunidades remanescentes de quilombo por estados e regiões (CRQs), 2022. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/quadro-geral-por-estados-e-regioes-22-08-2022.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2023.

FLORENTINO, Manolo; AMANTINO, Márcia. Uma morfologia dos quilombos nas Américas, séculos XVI-XIX. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos,** Rio de Janeiro, v. 19, supl., p. 259-297, dez. 2012.

FREITAS, Augusto Teixeira de. **Consolidação das leis civis.** 2 vol. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003. (Coleção História do Direito Brasileiro: Direito Civil).

Fac-símile. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496206>. Acesso em: 7 ago. 2022.

GOMES, Flávio dos Santos. **Mocambos e quilombos**: uma história do campesinato negro no Brasil. São Paulo: Claro Enigma, 2015.

GOULART, André, Moura Cintra. **O conceito de ativos na contabilidade: um fundamento a ser explorado**. Revista de Contabilidade & Finanças. vol.13 no.28. São Paulo, Jan-Abr. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/6GQJvJjSLm3NsZR7fh45CFg/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 25 mar 2023.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

HALL, Suart. **Da diáspora**: identidades e mediações culturais. SOVIK, Liv (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Quilombolas. **Relação de processos de regularização de territórios quilombolas abertos**, [Brasília], 2022. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assunto173egócios173sca-fundiaria/Relaodeprocessosderegularizaodeterritriosquilombolasabertos_08.09.2022.pdf. Acesso em: 9 fev. 2023.

INOCCENTINI, Thaís Cristina. **Capitanias hereditárias**: herança colonial sobre desigualdade e instituições. 2009. 57 f. Dissertação (Mestrado em Economia – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

ISA. Instituto Socioambiental. Turismo de base comunitária: circuito quilombola. **Instituto Socioambiental**, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/file173egócios173s173es/livreto.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

ANDRADE, Anna Maria; TATTO, Nilto. **Inventário Cultural de quilombos do Vale do Ribeira**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2013. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/pdf-publicacao-final_inventario.pdf Acesso em 10 set 2022.

LARA, Silvia Hunold. O território dos Palmares: cartografia, história e política. **Afro-Ásia**, Salvador, n. 64, p. 12-50, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/download/43622/25523/185168>. Acesso em: 12 nov. 2022.

LEMES, João Vitor Martins; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **Territorialidade quilombola, modos de apropriação da terra e a experiência dos direitos da natureza no novo constitucionalismo latino-americano**. Florianópolis: Conpedi/UFPB, 2014.

LÊDO, Ana Paula Ruiz Silveira; SABO, Isabela Cristina; AMARAL, Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do. Existencialidade humana: o negócio jurídico na visão pós-moderna. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, a. 6, n. 1, 2017.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9ª ed. Rev. Atual. Ampl. Salvador: JusPODVM, 2020.

LEITE, Ilka Boaventura. **O quilombo trans-histórico, jurídico-formal e pós-utópico**. Florianópolis: Departamento de Antropologia/NUER/UFSC, 2007.

LIMA, Caroline Melchiades Salvadego Guimarães de Souza; SANTOS, Pedro Henrique Amaducci Fernandes dos; MARQUESI, Roberto Wagner. Negócios jurídicos contemporâneos: a efetivação da dignidade da pessoa humana com alicerce nos contratos existenciais. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, a. 7, n. 3, 2018. Disponível em: <http://civilistica.co174egóciosos-juridicos-contemporaneos/>. Acesso em: 1 fev. 2021.

LUZIO-DOS-SANTOS, Luís Miguel. **Ética e democracia econômica: caminhos para a socialização da economia**. São Paulo: Editora Ideias & Letras, 2021.

MALCHER, Maria Albenize Farias. Identidade quilombola e território. **Observatório Geográfico de América Latina**, [S.l.], 2016. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiacultural/120.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

MALOMALO, Bas'Illele. Eu só existo porque nós existimos: a ética Ubuntu. [Entrevista concedida a] Moisés Sbardelotto. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, ed. 353, dez. 2010. Disponível em: <https://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/3691-bas%E2%80%99ilele-malomalo>. Acesso em: nov. 2022.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

MARQUESI, Roberto Wagner; MARTINS, Priscila Machado. Eficácia horizontal dos direitos fundamentais e negócios jurídicos existenciais. *In*: AMARAL, Ana Cláudia Corrêa Zuin Matos do; PONA, Éverton; MARTINS, Priscila Machado (Orgs.). **Negócio jurídico e liberdades individuais**. Curitiba: Juruá, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Apontamentos sobre a desapropriação no direito brasileiro: **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 5, n. 19, p. 439-460, 2022. Disponível em: <https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/422>. Acesso em: 22 jan. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MOURA, Clóvis. **Quilombos: resistência ao escravismo**. 5. ed. Teresina: EdUESPI, 2021.

MUNANGA, Kabengele. Origem e histórico do quilombo na África. **Revista USP**, [São Paulo], n. 28, p. 56-63, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i28p56-63>. Acesso em: 12 nov. 2022.

NEGREIROS, Teresa. **Teoria do contrato: novos paradigmas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

OLIVEIRA, Laiana Lannes de. **A Frente Negra Brasileira: política e questão racial nos anos 1930**. 2002. 112 f. Dissertação (Mestrado em História Polít-ca) - Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

PASINATO, Raquel (Coord.). **Dossiê Sistema agrícola tradicional quilombola do Vale do Ribeira – SP**. Vol. 1. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2017.

PIOVESAN, Flávia C. **Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 77, n. 4, p. 102-139, out./dez. 2011. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/28340/004_piovesan.pdf?sequence=5&isAllowed=y Acesso em 7 fev 2023.

PIRES, João Henrique Souza. **Apoio de Entidades às Comunidades Quilombolas: Análise sobre o Circuito Quilombola de Turismo Comunitário do Vale do Ribeira (SP)**. Tese de Doutorado em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Câmpus de Marília. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/204611/pires_jhs_dr_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y Acesso em 12 fev 2023.

PRIOSTE, Fernando Galhardo Vieira. **Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Biblioteca da PUCPR, 2017.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. A legislação sobre o negro. In: DURHAM, Eunice R.; BORI, Carolina M. (Orgs.). **Seminário O negro no ensino superior**. [São Paulo]: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 2020. p. 89-116. Disponível em: <https://sites.usp.br/nupps/wp-content/uploads/sites/762/2020/12/ca0301.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. O negro na ordem jurídica brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, [S.l.], v. 83, p. 135-149, 1988. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67119>. Acesso em: 15 nov. 2020.

RAMOSE, Mogobe Bernard. A ética do *ubuntu*. **Filosofia Africana**, [Recife], [2015?]. Disponível em: https://filosofia-africana.weebly.com/uploads/1/3/2/1/13213792/mogobe_b._ramose_-_a_ética_do_ubuntu.pdf. Acesso em: 12 nov 2022.

ROBINSON, Mary. What Rights can add to good development practice. In: ALSTON, Philip; ROBINSON, Mary (Ed.). **Human Rights and Development: towards mutual reinforcement**. Oxford: Oxford University Press, 2005

SCHRAMM, Franciele Petry. No atual ritmo, Brasil levará mil anos para titular todas as comunidades quilombolas. **Terra de Direitos**, Curitiba, 12 fev. 2019. Disponível

em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-mil-anos-para-titular-todas-as-comunidades-quilombolas/23023>. Acesso em: 23 set. 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução. Laura Teixeira Motta. Revisão técnica. Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHEPPERSON, George. Diáspora africana: conceito e contexto. Tradução para uso didático de: SHEPPERSON, George. African diaspora: concept and context. In: HARRIS, Joseph E. (ed.). **Global dimensions of the African diaspora**. Washington, USA: Howard University Press, 1982.

SILVA, Aline Ferreira da. **O DISCURSO SOBRE ETNODESENVOLVIMENTO QUILOMBOLA NO GOVERNO LULA**, 2010. 190 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu, 2002.

SLAVEVOYAGES. Transatlântico. **Principais regiões onde os cativos desembarcaram**. Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/blog/major-regions-captives-disembarked> Acesso em 29 set 2020.

SLAVEVOYAGES. Transatlântico. **Banco de Dados**. Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/voyage/database> Acesso em 29 set 2020.

SLAVEVOYAGES. Américas. **Banco de Dados**, Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/american/database> Acesso em 29 set 2020.

SOUZA FILHO, Carlos F. Marés de; PRIOSTE, Fernando Galhardo Vieira. **Quilombos no Brasil e direitos socioambientais na América Latina**. Rev. Direito e Práx, Rio de Janeiro, Vol. 08, N.4, 2017, p. 2903-2926. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/3w6JYwmtbFd9JPRs7B88Fqw/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 12 dez 2022.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. **Anuário Antropológico**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 11-44, 2018.

STUCCHI, Deborah. **Laudo antropológico sobre as comunidades remanescentes de quilombo de Ivaporunduva, São Pedro, André Lopes, Sapatu, Nhunguara, Pilões, Maria Rosa e Pedro Cubas**. São Paulo: Ministério Público Federal, 1998.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TIE SCALASSARA, Kathleen Cristina; ABRANTES, Fábio Eduardo Blazon; KEMPFER, Marlene. O direito fundamental à eficiência e à razoável duração do

processo administrativo: titulação das terras quilombolas. *In*: ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 2., 2020, Florianópolis. **Direitos e garantias fundamentais II**. Florianópolis: Conpedi, 2020. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/nl6180k3/cd656y7b/rpjU60fKD5rxGf6W.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

VAZ, Beatriz Accioly. **Quilombos e patrimônio cultural**: reflexões sobre direitos e práticas no campo do patrimônio. 2014. 132 f. Dissertação (Mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2014.

VILANOVA, Lourival. **Proteção Jurisdicional dos direitos numa sociedade em Desenvolvimento**. Escritos Jurídicos e Filosóficos. v. I e II. 1. ed. São Paulo: Axis Mundi: IBET, 2003.

WIECKO, Ella, **Palestra na mesa jurídica**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE LIDERANÇAS DAS COMUNIDADES REMANESCENTES TITULADAS, 1., [2002?], [Brasília?]. **Anais** [...]. Brasília: Fundação Cultural Palmares; MinC; Editorial Abaré, 2002.

ZANDONADE. Adriana. **O tombamento à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012

LEGISLAÇÃO

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

BRASIL. Convenção n.º 169 da OIT Sobre Povos Indígenas e Tribais. **Decreto n.º 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72. Acesso em: 7 ago. 2022

BRASIL. **Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do império. Brasília: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 25/1937, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 3.912, de 10 de setembro de 2001.** Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3912.htm. Acesso em: 9 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 9 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm Acesso em 9 ago 2022.

BRASIL. **Lei de 7 de novembro de 1831.** Declara livre todos os escravos vindos de fora do império, e impõe penas aos importadores dos mesmos escravos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-7-11-1831.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 581, de 4 de setembro de 1850.** Estabelece medidas para repressão do tráfico de africanos neste Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 2.040, de 28 de setembro de 1871.** Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação annaul de escravos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.406%2C%20DE%2010%20DE%20JANEIRO%20DE%202002&text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Civil.&text=Art.,e%20deveres%20na%20ordem%20civil. Acesso em 01 nov 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em 01 nov 2022.

BRASIL. **Lei nº 6015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em 27 fev 2023.

BRASIL. **Lei n.º 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm Acesso em 15 de ago 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm Acesso em 5 nov 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm Acesso em 11 dez 2022.

BRASIL. **Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955.** Autoriza a União a criar uma Fundação denominada Serviço Social Rural. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2613.htm Acesso em 7 de set 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014.** Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros, sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros e sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; altera as Leis nºs 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, 12.431, de 24 de junho de 2011, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.996, de 18 de junho de 2014, 11.941, de 27 de maio de 2009, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.409, de 25 de maio de 2011, 5.895, de 19 de junho de 1973, 11.948, de 16 de junho de 2009, 12.380, de 10 de janeiro de 2011, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 12.712,

de 30 de agosto de 2012, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 11.488, de 15 de junho de 2007, 6.830, de 22 de setembro de 1980, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.147, de 21 de dezembro de 2000, 12.860, de 11 de setembro de 2013, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 12.598, de 21 de março de 2012, 12.715, de 17 de setembro de 2012, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 9.481, de 13 de agosto de 1997, 12.688, de 18 de julho de 2012, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 11.438, de 29 de dezembro de 2006, 11.478, de 29 de maio de 2007, 12.973, de 13 de maio de 2014, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 11.972, de 6 de julho de 2009, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e 10.865, de 30 de abril de 2004, e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977, das Leis nºs 5.010, de 30 de maio de 1966, e 8.666, de 21 de junho de 1993, da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13043.htm Acesso em 5 set 2023.

BRASIL. **Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm Acesso em 5 ago 2021.

BRASIL. **Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm Acesso em 10 de jan 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm Acesso em 8 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.846 de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm Acesso em 8 nov 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em 8 nov 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.288, 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm Acesso em 8 nov 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm Acesso em 10 jan 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969.** Altera a redação do art. 66, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, estabelece normas de processo sobre alienação fiduciária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0911.htm Acesso em 10 jan 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970.** Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1110.htm Acesso em 10 de jan 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.375, de 24 de novembro de 1987.** Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2375.htm Acesso em 10 jan 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 1.154, de 1.º de janeiro de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios. Em tramitação no Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/155651> acesso em 20 mar 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 1.911-11, de 26 de outubro de 1999.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1911-11.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%3%93RIA%20N%C2%BA%201.911%2D11,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%3%9ABLICA%2C%20no,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em 28 fev 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9191, de 1º de novembro de 2017.** Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9191.htm Acesso em 7 nov 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007.** Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6261.htm Acesso em 7 nov 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.447 de 21 de março de 2023.** Institui o Programa Aquilomba Brasil e o seu Comitê Gestor. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11447.htm#art17 Acesso em 23 de março de 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 11.396 de 21 de janeiro de 2023.** Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11396.htm Acesso em 22 de jan 2023

BRASIL. **Decreto n.º 11.336 de 01 de janeiro de 2023.** Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Cultura e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11336.htm Acesso em 22 jan 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 11.342 de 01 de janeiro de 2023.** Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Educação e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11342.htm

BRASIL. **Decreto n.º 11.346 de 01 de janeiro de 2023.** Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Igualdade Racial e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11346.htm Acesso em 23 de jan 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 11.349 de 01 de janeiro de 2023.** Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11349.htm Acesso em 23 jan 2023

BRASIL. **Decreto n.º 11.416 de 16 de fevereiro de 2023.** Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Turismo e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11416.htm Acesso em 23 fev 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.359 de 01 de janeiro de 2023.** Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Trabalho e Emprego e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11359.htm Acesso em 23 jan 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 627/1995.** Regulamenta o Procedimento de Titulação de Propriedade Imobiliária aos Remanescentes de Quilombos, na Forma do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Estabelece Normas de Proteção ao

Patrimônio Cultural Brasileiro e dá outras providencias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/179930> Acesso em 9 fev 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 129/1995. Regulamenta o Procedimento de Titulação de Propriedade Imobiliário aos remanescentes das comunidades dos quilombos, na forma do art. 68 do ato das disposições constitucionais transitórias. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1401> Acesso em 9 fev 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3081/2000. Dispõe sobre a competência para identificar e demarcar as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, para outorgar os respectivos títulos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2333&filen_ame=PRL+1+CFT+%3D%3E+PL+3081/2000 Acesso em 9 fev 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5447/2001. Dispõe sobre o reconhecimento às comunidades remanescentes dos quilombos das terras que ocupam, na forma do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/34171> Acesso em 9 fev 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 213/2003. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/58268> Acesso em 9 fev 2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.942/2022. Dispõe sobre o procedimento para a identificação, a delimitação, o reconhecimento e a titulação 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.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2331808> Acesso em 10 dez 2022.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3654/2008. Regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que reconhece aos remanescentes das comunidades de quilombos a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=403064> Acesso em 10 dez 2022.

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 326/2007. Susta os efeitos do Decreto nº 4.883, de 20 de novembro de 2003, que transfere a competência conferida ao Ministério da Cultura pelo art. 27, inciso VI, alínea "C", da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, para o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/364358> Acesso em 10 dez 2022.

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 44/2007. Susta a aplicação do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=352032>
Acessp em 10 dez 2022.

BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição nº 161/2007. Altera o inciso III do art. 225 e o § 4º do art. 231 da Constituição Federal, e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/368527> Acesso em: 10 dez 2022.

BRASIL. Decreto nº 6. 601, de 16 de março de 2023. Dispõe sobre o cálculo do valor adicionado, da quota igual, da população, da área territorial, dos critérios ambientais e dos critérios educacionais, relativos à composição do Índice de Participação dos Municípios - IPM, nas partes que especifica, e adota outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=443268> Acesso em 28 mar 2023.

BRASIL. Portaria nº 25, de 25 de agosto de 1995 (FCP). Disponível em: <https://seppirhomologa.c3sl.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1189/FCP%20PORTARIA%2025%20AGOSTO%201995.pdf?sequence=-1&isAllowed=y> Acesso em 13 ago 2022.

BRASIL. Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007 (FCP). Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/ANEXO-04-Portaria-FCP-n%C2%B098-de-26-de-novembro-de-2007.pdf> Acesso em 13 ago 2022.

BRASIL. Portaria nº 57, de 2022 (FCP). Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos-menu-departamentos/dpa/legislacao/portaria-57-2022.pdf> Acesso em 28 nov 2022.

BRASIL. Portaria nº 73, de 2023 (FCP). Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/assuntos/noticias/presidente-da-fcp-assina-revogacao-da-portaria-189-que-trata-sobre-as-personalidades-negras/portarian73.pdf> Acesso em 5 abr 2023.

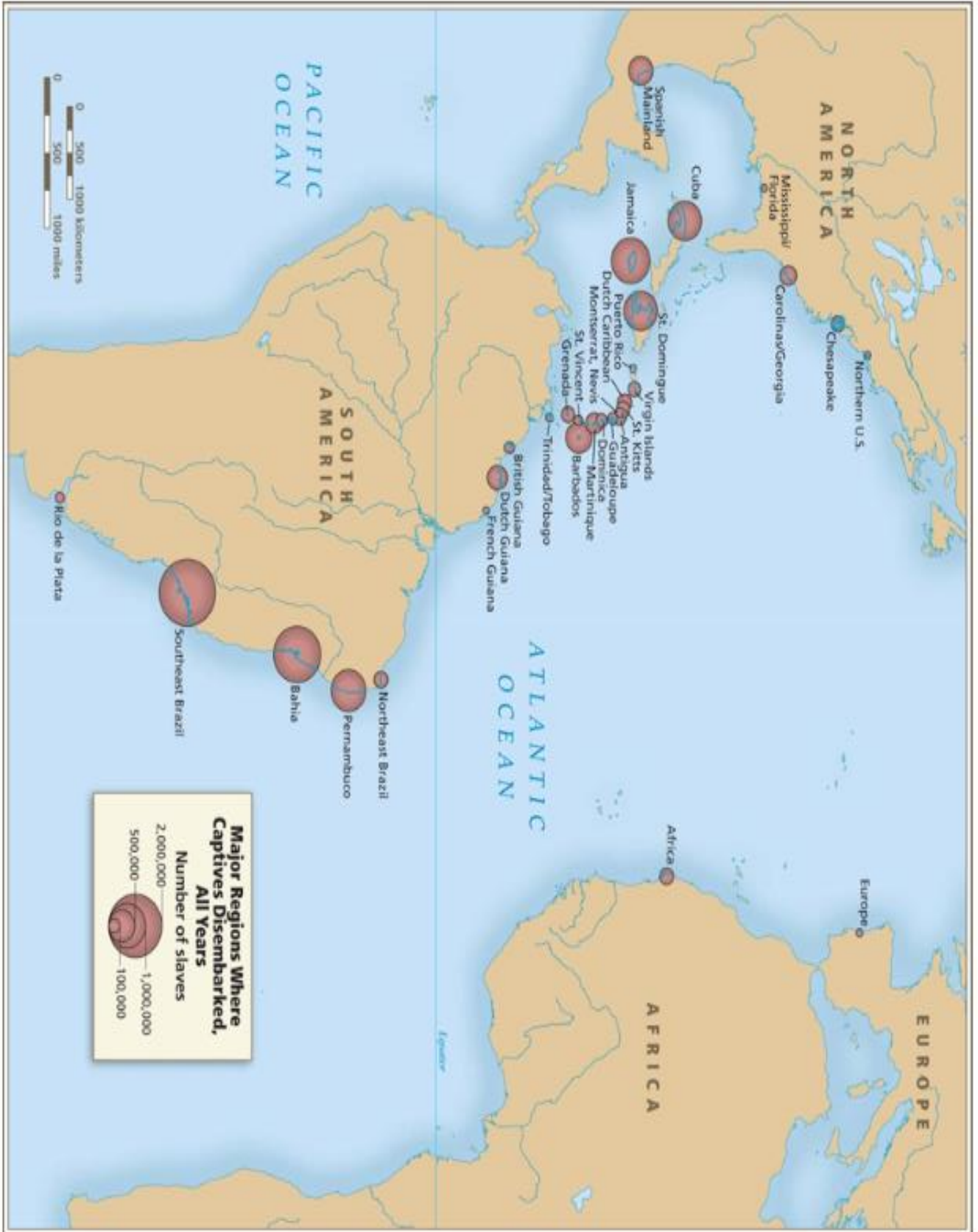
BRASIL. Portaria nº 307, de 22 de novembro de 1995 (INCRA). Disponível em: <https://cpisp.org.br/portaria-incra-n-o-307-de-22-de-novembro-de-1995/> Acesso em 28 nov 2022.

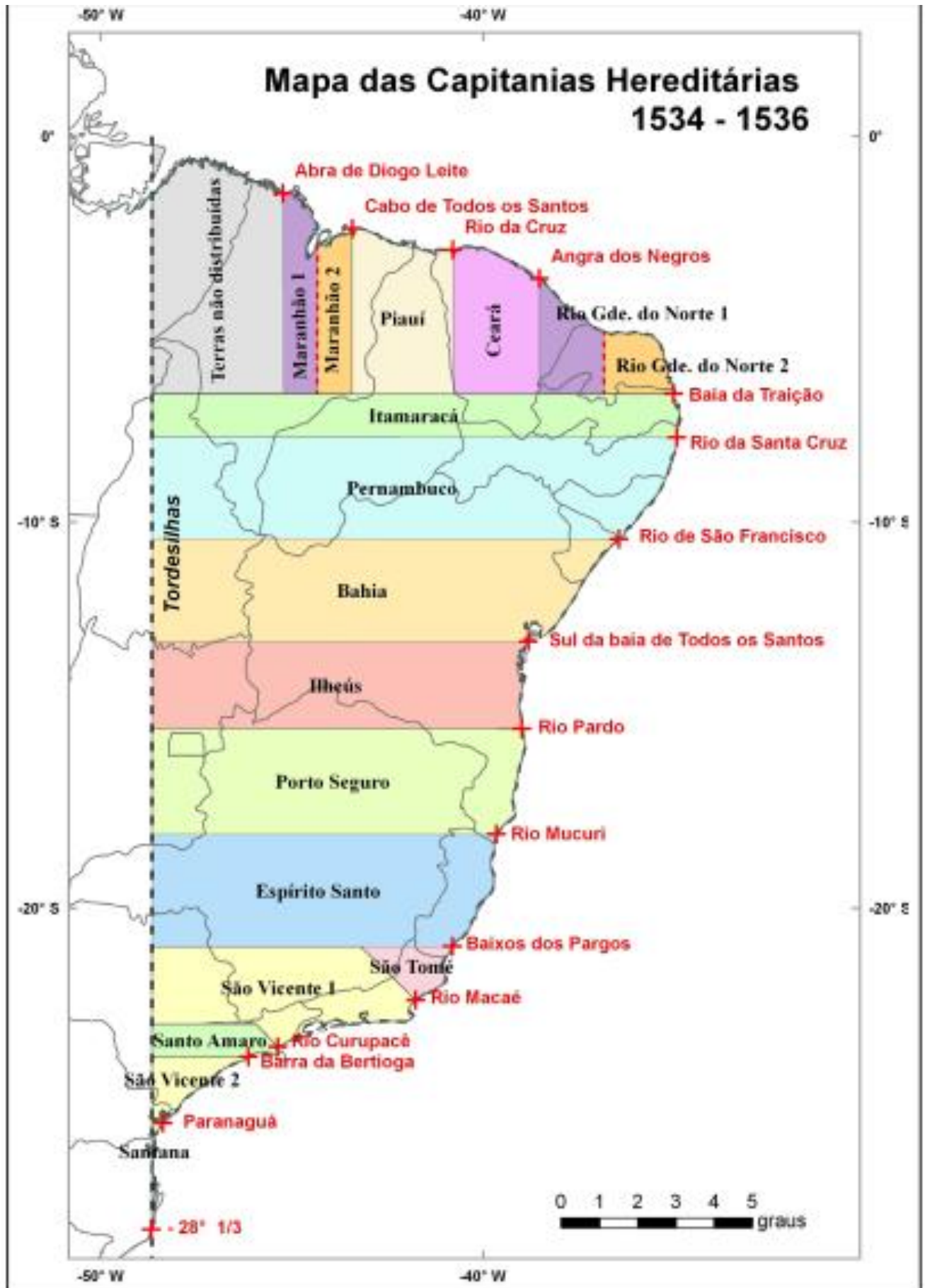
BRASIL. Instrução Normativa nº 57/2009 (INCRA). Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de Novembro de 2003. Disponível em: <https://seppirhomologa.c3sl.ufpr.br/xmlui/handle/123456789/1271> Acesso em 28 nov 2022.

BRASIL. Instrução Normativa nº 128, de 31 de agosto de 2022 (INCRA). Define critérios e procedimentos administrativos e técnicos para a edição da Portaria de Reconhecimento e de decreto declaratório de interesse social, avaliação de imóveis incidentes em terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, e celebração de acordos administrativos ou judiciais. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-128-de-30-de-agosto-de-2022-425715264> Acesso em 5 set 2022.

ANEXOS





MODELGEM GRÁFICA DAS ESTRATÉGIAS DOS FLUXOS ECONÔMICOS-COMERCIAIS TRIANGULAR NA DINÂMICA DA DIÁPORA - SÉCULOS XVI-XVII-XVII-XIX

Geog. Rafael Sanzio Araujo dos Anjos



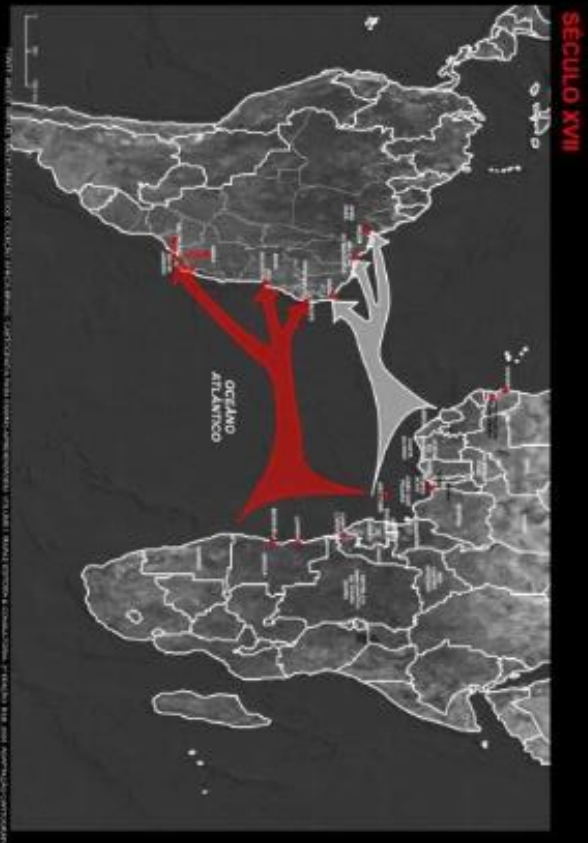
LEGENDA

OUTRAS PARTES DO MUNDO ENVOLVIDAS INCREMENTALMENTE COM A DIÁSPORA
 CONTINENTE COM FORTE REESTRUTURAÇÃO SOCIAL, GEOGRÁFICA
 E NA LOCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DA MATÉRIA-PRIMA

UN GRANDE NÚMERO DE GRUPOS ÉTNICOS, COM MANEIRAS CULTURAIS E TECNOLÓGICAS
 DISTINTAS, FORAM TRANSPORTADOS PARA A FORMAÇÃO TERRITORIAL DA AMÉRICA
 O PLANO DE PRODUÇÃO DIMENSIONAVA OS SUCESSOS E CON-CONTINGENTES CICLOS
 ECONÔMICOS COLONIAIS, SENDO SEMPRE COMO SUPLENTE O SISTEMA ESCRAVISTA

UM CONJUNTO AMPLO DE "COLÔNIAS" DE COMERCIALIZAÇÃO NO "MUNDO BAIXO" PARA
 PRODUTOS E ESTIMULAR O CAPITALISMO PRIMITIVO
 ESTADOS NA "LOW" DESENVOLVIMENTO PAÍS DIMENSIONADORES DO COMÉRCIO TRIANGULAR
 OS RECURSOS DISPONÍVEIS NA TERCEIRA, TRÓPICOS NA AMÉRICA POR TERCEIRAS MÃOS
 SEJA A VANTAGEM DO CAPITALISMO PRIMITIVO E A BASE DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL.

REFERÊNCIAS DA DINÂMICA DA DIÁSPORA AFRICANA PARA O BRASIL E AS FRONTEIRAS ATUAIS
 Geog. Rafael Sanzio Araújo dos Anjos



Fonte: Atlas de História da América Latina, 2004, p. 100. Adaptado por Geog. Rafael Sanzio Araújo dos Anjos. Disponível em: http://www.geog.uepb.edu.br/~rafael_sanzio_araujo_dos_anjos/. Acesso em: 10/05/2014.



Registros Cartográficos de Alguns dos Sítios do Grande Quilombo de Campo Grande - Província de Minas Gerais - Século XVIII
Cartographic Register of some Sites of the Great Quilombo de Campo Grande, Minas Gerais State, Brazil, XVIII Century

QUILOMBO DE SÃO GONÇALO 1770-1771
 "São Gonçalo" Quilombo 1770-1771



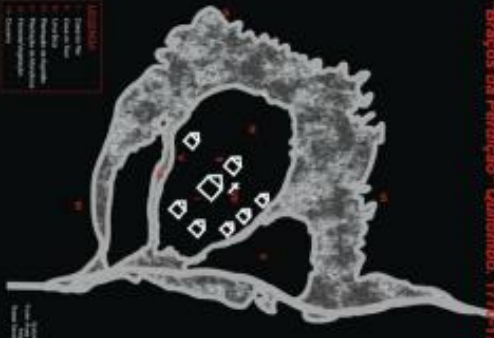
LEGENDA
 1 - Muro exterior
 2 - Muro interior
 3 - Casas
 4 - Igreja
 5 - Praça
 6 - Rua principal
 7 - Rua secundária
 8 - Rua terciária
 9 - Rua quaternária
 10 - Rua quintária
 11 - Rua sextária
 12 - Rua sétima
 13 - Rua octava
 14 - Rua nona
 15 - Rua décima

QUILOMBO DO AMBRÓSIO 1770-1771
 PROVINCIA DE MINAS GERAIS
 "Ambrósio Quilombo" 1770-1771, Minas Gerais State.



LEGENDA
 1 - Muro exterior
 2 - Muro interior
 3 - Casas
 4 - Igreja
 5 - Praça
 6 - Rua principal
 7 - Rua secundária
 8 - Rua terciária
 9 - Rua quaternária
 10 - Rua quintária
 11 - Rua sextária
 12 - Rua sétima
 13 - Rua octava
 14 - Rua nona
 15 - Rua décima

QUILOMBO DE UM DOS BRAÇOS DA PERDIÇÃO 1770-1771
 "Braços da Perdição" Quilombo, 1770-1701



LEGENDA
 1 - Muro exterior
 2 - Muro interior
 3 - Casas
 4 - Igreja
 5 - Praça
 6 - Rua principal
 7 - Rua secundária
 8 - Rua terciária
 9 - Rua quaternária
 10 - Rua quintária
 11 - Rua sextária
 12 - Rua sétima
 13 - Rua octava
 14 - Rua nona
 15 - Rua décima

QUILOMBO DOS SANTOS FORTES 1770-1771
 PROVINCIA DE MINAS GERAIS
 "Santos Fortes" Quilombo, 1770-1771, Minas Gerais State.



LEGENDA
 1 - Muro exterior
 2 - Muro interior
 3 - Casas
 4 - Igreja
 5 - Praça
 6 - Rua principal
 7 - Rua secundária
 8 - Rua terciária
 9 - Rua quaternária
 10 - Rua quintária
 11 - Rua sextária
 12 - Rua sétima
 13 - Rua octava
 14 - Rua nona
 15 - Rua décima

QUILOMBO DA SAMAMBAIA 1770-1771
 PROVINCIA DE MINAS GERAIS
 "Samambaia" Quilombo, 1770-1771, Minas Gerais State.



LEGENDA
 1 - Muro exterior
 2 - Muro interior
 3 - Casas
 4 - Igreja
 5 - Praça
 6 - Rua principal
 7 - Rua secundária
 8 - Rua terciária
 9 - Rua quaternária
 10 - Rua quintária
 11 - Rua sextária
 12 - Rua sétima
 13 - Rua octava
 14 - Rua nona
 15 - Rua décima

QUILOMBO CHAMADO DO RIO DA PERDIÇÃO 1770-1771
 "Rio da Perdição" Quilombo, 1770-1771, Minas Gerais State.



LEGENDA
 1 - Muro exterior
 2 - Muro interior
 3 - Casas
 4 - Igreja
 5 - Praça
 6 - Rua principal
 7 - Rua secundária
 8 - Rua terciária
 9 - Rua quaternária
 10 - Rua quintária
 11 - Rua sextária
 12 - Rua sétima
 13 - Rua octava
 14 - Rua nona
 15 - Rua décima

Reprodução cartográfica elaborada por: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHB - Rua Senador Delfino Pereira de Azevedo, 100 - Vila Senador - 20.170-000 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil. Disponível em: <http://www.ihgb.org.br/>. Acesso em: 10/05/2018.