v7.n7.2026

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

O MASSACRE À CONTA-GOTAS: UMA ANÁLISE DA (IN)EFETIVIDADE DOS DIREITOS TERRITORIAIS QUILOMBOLAS

THE SLOW-DRIP MASSACRE: AN ANALYSIS OF THE (IN)EFFECTIVENESS OF QUILOMBOLA TERRITORIAL RIGHTS

LA MASACRE POR GOTEO: UN ANÁLISIS DE LA (IN)EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS TERRITORIALES QUILOMBOLAS

Maria Júlia Barbosa dos Santos[1], Marise Costa de Souza Duarte[2]

e778386
https://doi.org/10.47820/recima21.v7i7.8386

PUBLICADO: 07/2026

RESUMO

O artigo analisa a construção e a efetivação dos direitos territoriais quilombolas no Brasil a partir do marco constitucional de 1988, com ênfase no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Partindo da noção de território como dimensão material e simbólica indissociável da existência coletiva negra, o trabalho evidencia que a constitucionalização desses direitos representa uma ruptura formal com o histórico de exclusão jurídica inaugurado pela Lei de Terras de 1850. No entanto, sustenta-se que essa ruptura é tensionada por práticas estatais que operam por meio de entraves burocráticos, critérios restritivos e omissões institucionais, configurando uma continuidade do racismo estrutural e da colonialidade jurídica. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, articulando análise normativa, produção teórica crítica, acórdãos do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria quilombola e dados institucionais extraídos de relatórios oficiais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Fundação Cultural Palmares (FCP), consolidados até o primeiro semestre de 2026. A análise percorre os principais instrumentos normativos, como o Decreto nº 4.887/2003 e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, destacando a centralidade da autoidentificação como ato político e mecanismo de resistência. Por fim, o artigo demonstra que, embora o reconhecimento jurídico represente um avanço, sua concretização é sistematicamente retardada, revelando um modelo de gestão que administra desigualmente a garantia de direitos, comprometendo a efetividade da justiça reparatória e a consolidação de uma democracia substantiva.

PALAVRAS-CHAVE: Comunidades quilombolas. Direito à terra. Racismo estrutural. Justiça reparatória.

ABSTRACT

The article analyzes the construction and realization of quilombola territorial rights in Brazil within the constitutional framework established in 1988, with particular emphasis on Article 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act (ADCT). Starting from the notion of territory as a material and symbolic dimension inseparable from Black collective existence, the study demonstrates that the constitutional recognition of these rights represents a formal break with the history of legal exclusion inaugurated by the 1850 Land Law. However, it argues that this rupture is challenged by state practices operating through bureaucratic obstacles, restrictive criteria, and institutional omissions, constituting a continuation of structural racism and legal coloniality. The research adopts a qualitative bibliographic and documentary approach, combining normative analysis, critical theoretical contributions, rulings of the Federal Supreme Court on quilombola

[1] Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.
[2] Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN e Professora do Departamento de Direito Público da UFRN.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

rights, and institutional data extracted from official reports of the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (INCRA) and the Palmares Cultural Foundation (FCP), consolidated through the first half of 2026. The analysis examines key regulatory instruments, including Decree No. 4,887/2003 and Convention No. 169 of the International Labour Organization, highlighting the centrality of self-identification as a political act and a mechanism of resistance. Finally, the article demonstrates that, although legal recognition represents a significant achievement, the realization of these rights is systematically delayed, revealing a governance model that unevenly administers rights guarantees, thereby undermining reparative justice and the consolidation of a substantive democracy.

KEYWORDS: *Quilombola communities. Right to land. Structural racism. Reparatory justice.*

RESUMEN
El artículo analiza la construcción y la materialización de los derechos territoriales quilombolas en Brasil a partir del marco constitucional de 1988, con énfasis en el artículo 68 del Acta de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT). Partiendo de la noción de territorio como una dimensión material y simbólica inseparable de la existencia colectiva negra, el trabajo evidencia que la constitucionalización de estos derechos representa una ruptura formal con el histórico de exclusión jurídica inaugurado por la Ley de Tierras de 1850. Sin embargo, se sostiene que esta ruptura es tensionada por prácticas estatales que operan mediante trabas burocráticas, criterios restrictivos y omisiones institucionales, configurando una continuidad del racismo estructural y de la colonialidad jurídica. La investigación adopta una metodología cualitativa, de naturaleza bibliográfica y documental, articulando análisis normativo, producción teórica crítica, sentencias del Supremo Tribunal Federal sobre la cuestión quilombola y datos institucionales extraídos de informes oficiales del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y de la Fundación Cultural Palmares (FCP), consolidados hasta el primer semestre de 2026. El análisis recorre los principales instrumentos normativos, como el Decreto n.º 4.887/2003 y el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo, destacando la centralidad de la autoidentificación como acto político y mecanismo de resistencia. Finalmente, el artículo demuestra que, aunque el reconocimiento jurídico representa un avance, su concreción se retrasa sistemáticamente, revelando un modelo de gestión que administra de manera desigual la garantía de derechos, comprometiendo la efectividad de la justicia reparadora y la consolidación de una democracia sustantiva.

PALABRAS CLAVE: *Comunidades quilombolas. Derecho a la tierra. Racismo estructural. Justicia reparadora.*

INTRODUÇÃO

Desde o período colonial, a escravização da população negra institucionalizou assimetrias estruturais marcadas pelo apagamento cultural e pela marginalização socioespacial (Nascimento, 1978). Em contraposição a essa estrutura, a formação dos quilombos configurou-se como uma práxis contracolonial de resistência, organização coletiva e defesa territorial (Santos, 2023). Sob essa perspectiva, o quilombo transcende a dimensão de refúgio histórico, constituindo uma categoria política e simbólica que fundamenta o direito intrínseco dessa população ao espaço (Nascimento apud Ratts, 2006).

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Embora a transição jurídica operada pela Abolição em 1888 e marcos normativos anteriores, como a Lei de Terras de 1850, tenham alterado o estatuto formal do corpo negro, tais dinâmicas não romperam com as lógicas de exclusão racial, reconfigurando as hierarquias por meios institucionais (Fernandes, 2008). Esse processo deslocou o controle direto sobre o corpo para mecanismos de desterritorialização, afetando as identidades, cosmovisões e modos de vida tradicionais (Santos, 2023). Assim, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter assegurado a proteção formal às terras remanescentes no artigo 68 do ADCT, a efetivação material da propriedade definitiva permanece como um campo de severas disputas políticas e jurídicas perante o Estado.

A partir dessa conjuntura, questiona-se em que medida a positivação dos direitos territoriais quilombolas resultou em sua concretização material ou se permanece restrita à dimensão simbólica do ordenamento jurídico. Como hipótese de trabalho, pressupõe-se que a persistente inefetividade dessas garantias não decorra de omissões administrativas isoladas, mas reflita uma estrutura histórica de exclusão racial, na qual as lógicas de controle de matriz colonial seriam reconfiguradas por meio de entraves burocráticos. Sob essa premissa, o artigo sugere como possibilidade analítica que o direito atue na reorganização dessas assimetrias institucionais, o que sinalizaria uma provável transição da violência física direta para um processo de "massacre à conta-gotas", caracterizado pela inviabilização sistemática das condições materiais de reprodução da vida nos territórios quilombolas.

A relevância deste estudo justifica-se tanto no plano acadêmico quanto no social e político. No campo acadêmico, a pesquisa contribui para o aprofundamento das discussões sobre racismo estrutural, direito e território, articulando perspectivas críticas que tensionam a compreensão tradicional do direito como instrumento neutro. No plano social, o tema revela-se fundamental diante da persistente vulnerabilização das comunidades quilombolas e dos conflitos territoriais que marcam sua trajetória contemporânea. Já no plano jurídico-político, a investigação permite problematizar a distância entre a previsão normativa e a efetivação concreta dos direitos, evidenciando os limites da atuação estatal na promoção da justiça racial e territorial.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a relação entre o racismo estrutural e a não efetivação dos direitos territoriais quilombolas no Brasil. De forma específica, busca-se compreender como se formou historicamente a exclusão territorial da população negra, examinar o marco jurídico dos direitos quilombolas no ordenamento brasileiro, identificar os principais entraves à efetivação desses direitos e, por fim, analisar de que maneira tais entraves se articulam com as dinâmicas do racismo estrutural.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

1. TERRITÓRIOS DE SABER E DE VIDA: A PRECEDÊNCIA DO QUILOMBO AO ESTADO

Para que um jogador adentre em uma roda de capoeira, orienta-se que siga um ritual de respeito, fundamentos e regras, solicitando, inicialmente, licença aos mais experientes — aos mestres e às mestras. Este trabalho parte desse mesmo fundamento: a escuta e o cumprimento àqueles que vieram antes. Dessa maneira, esta seção é dedicada às bases teóricas que alicerçam esta pesquisa, configurando-se como um pedido de licença e um reconhecimento da ancestralidade neste caminhar acadêmico, visto que compreender o quilombo exige, antes de tudo, desvelar as estruturas que, ao longo do tempo, operam para sua invisibilização e deslegitimação.

Metodologicamente, a análise articula três categorias centrais: racismo estrutural, colonialidade jurídica e necropolítica, compreendidas de forma relacional. Parte-se da premissa de que tais categorias não operam isoladamente, mas como dimensões interdependentes de um mesmo processo histórico de produção de desigualdades, cuja manifestação concreta será observada na realidade das comunidades quilombolas.

1.1. O Quilombo como estratégia de liberdade e categoria de resistência

A base desta análise repousa sobre a compreensão do racismo estrutural, que, como ensina Silvio de Almeida (2019), não se reduz a manifestações individuais ou episódicas de discriminação, mas constitui elemento organizador da própria ordem social, orientando o funcionamento das instituições e a distribuição de poder. Como afirma o autor: “O que queremos enfatizar do ponto de vista teórico é que o racismo, como processo histórico e político, cria as condições sociais para que grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática” (Almeida, 2019, p. 39).

Nesse horizonte, a contribuição da intelectual Beatriz Nascimento revela-se central. Ao recuperar as origens do termo *Kilombo*, constituído ao sul de Angola pelos povos imbangalas e posteriormente ressignificado no contexto da diáspora africana, a autora evidencia que tais formações sociais não se limitavam a espaços de fuga, mas se configuravam como territórios de reorganização da vida, pautados na autonomia, na confluência de diferentes sujeitos e na resistência às estruturas coloniais (*apud* Ratts, 2006).

Em diálogo com essa perspectiva, o intelectual Nêgo Bispo orienta sua vivência e produção teórica sob a ótica da continuidade e da contracolonialidade. Em sua obra *Colonização, Quilombos: modos e significações*, Santos (2015) define os quilombos como experiências concretas de liberdade que se opõem à violência do regime escravocrata e ao modelo ecocida

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

de desenvolvimento econômico. Nessa formulação, o quilombo não se restringe a um espaço territorial, mas constitui um modo de vida regido pela biointeração, uma racionalidade fundada na relação orgânica, equilibrada e indissociável entre seres humanos e natureza, em oposição à lógica de exploração colonial e predatória.

Nesse sistema, a terra assume uma dimensão simultaneamente material e simbólica, sendo concebida como bem coletivo e base da reprodução da vida. O uso comum se sobrepõe à propriedade privada, de modo que aquilo que é produzido não se destina à acumulação individual, mas à redistribuição conforme as necessidades da coletividade. Nessa linha interpretativa, Beatriz Nascimento pode ser novamente mobilizada, ao afirmar o quilombo como território de paz e prosperidade, cuja existência não pode ser reduzida à categoria de refúgio ou fuga, leitura historicamente imposta por perspectivas coloniais (*apud* Ratts, 2006, p. 59).

Essa compreensão permite estabelecer, no plano teórico, uma linha de continuidade entre as experiências históricas africanas e os quilombos brasileiros. Nessa perspectiva, tais formações podem ser interpretadas não como resquícios de um passado superado, mas como possíveis expressões contemporâneas de luta pela terra, pela memória, pela cultura e pela autodeterminação. Assim, o quilombo afirma-se, no âmbito deste referencial, como categoria política e epistemológica de resistência, cuja potencialidade analítica reside precisamente em desafiar as narrativas hegemônicas que buscam restringi-lo a uma dimensão histórica encerrada.

1.2. Território: Para além do imóvel-corpo-chão e memória

A precedência do quilombo em relação à própria estrutura urbana é reafirmada por Nêgo Bispo ao inverter a lógica geográfica tradicional. Para o autor, não são as comunidades que ocupam espaços residuais das cidades, mas as cidades que foram construídas sobre territórios ancestrais preexistentes, frequentemente submetidos a processos de apagamento e destruição de seus modos de vida. Nesse sentido, afirma que “As cidades estão nos quilombos. Belo Horizonte é que está no Quilombo Souza, no Quilombo Manzo ou no Quilombo de Luízes [...] Em muitos outros quilombos onde estão outros estados, muitas práticas foram destruídas pelo Estado” (Santos, 2023, p. 43).

Nesse sentido, as cidades, historicamente concebidas como marcos civilizatórios, operam como dispositivos de reordenação epistemológica. Ao serem afirmadas pelo poder público como centros legítimos de racionalidade, progresso e desenvolvimento, produzem uma contraposição que impõe o enquadramento de terras quilombolas como territórios atrasados, informais e ilegítimos. Esse movimento implica a tentativa de deslegitimação dos modos próprios

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

de ver, viver e produzir conhecimento dessas comunidades, reconfigurando-os segundo os parâmetros do pensamento colonial dominante.

A partir da leitura do geógrafo, advogado e professor Milton Santos (2009), compreende-se que o espaço geográfico não constitui um dado neutro, mas um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de ações, configurando-se como uma produção histórica e social resultante de relações de poder que definem quais territorialidades são reconhecidas, valorizadas ou marginalizadas. Nessa perspectiva, a cidade não apenas organiza o território, mas institui hierarquias que legitimam determinadas racionalidades, associadas ao capital e ao desenvolvimento, em detrimento de outras formas de existência, como aquelas engendradas nos territórios quilombolas.

Essa dimensão territorial encontra ressonância na produção intelectual de Beatriz Nascimento (*apud* Ratts, 2006, p. 68), para quem o corpo negro se constitui simultaneamente como corpo-mapa e corpo-documento, isto é, como espaço de inscrição das experiências históricas, dos deslocamentos forçados e das estratégias de resistência. Conforme problematiza a autora, o corpo negro não apenas carrega marcas visíveis de identificação e discriminação, mas também atua como arquivo vivo das travessias diaspóricas, sejam elas compulsórias ou voluntárias.

Esse movimento recai sobre a compreensão de Nêgo Bispo acerca da desterritorialização. O autor revela que esse processo não se limita à perda física da terra, mas envolve a precarização dos modos de vida, dos saberes e das relações biointerativas que sustentam essas comunidades. Trata-se de um processo contínuo de desarticulação territorial operado pelo Estado e pelo capital, que busca romper vínculos coletivos e reconfigurar o território como mercadoria (Santos, 2023).

Ainda assim, o quilombo pode ser compreendido como prática de reterritorialização que ultrapassa sua dimensão geográfica, configurando-se como espaço de memória, identidade e reconstrução da vida coletiva. Essa perspectiva, porém, não se limita ao plano teórico, pois evidencia a coexistência de tensões com dinâmicas institucionais que frequentemente restringem ou inviabilizam esses modos de vida.

1.3. A gestão da exclusão: necropolítica e o massacre por gotejamento

Para fins analíticos, parte-se da compreensão de que o racismo estrutural constitui a base de organização das desigualdades sociais, operando como matriz histórica que informa as instituições. A colonialidade jurídica, por sua vez, representa a forma específica pela qual esse racismo se institucionaliza no campo do direito, produzindo hierarquias de reconhecimento e

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

proteção. Nesse contexto, a necropolítica manifesta-se como o efeito extremo dessa articulação, evidenciando a gestão diferencial da vida e da morte pelo Estado.

Para o filósofo e cientista político camaronês Achille Mbembe (2016), a soberania se expressa, em seu limite, como o poder de decidir quem pode viver e quem deve morrer. No presente trabalho, essa formulação é mobilizada como chave analítica para interpretar a atuação estatal não apenas como exercício de autoridade, mas como gestão diferencial da vida e da morte. No contexto brasileiro, essa lógica manifesta-se historicamente nas ações estatais voltadas contra comunidades negras e quilombolas, especialmente quando se observam intervenções que suspendem, na prática, garantias jurídicas em nome da ordem política e econômica.

Episódios como a destruição de Palmares, Canudos, Caldeirão e Pau de Colher evidenciam que o Estado, longe de atuar como garantidor universal de direitos, operou diretamente na produção da morte, seja por meio da violência armada, seja pela negação de reconhecimento jurídico dessas formas de organização social. Nesses casos, a exceção não se apresenta como ruptura, mas como regra aplicada a populações racializadas.

Conforme aponta Santos (2015), tais práticas configuram verdadeiros processos de etnocídio, na medida em que implicam não apenas a eliminação física, mas a destruição de modos de vida, saberes e territorialidades. Essa leitura permite compreender que a necropolítica, conforme formulada por Mbembe (2016, p. 124), materializa-se no contexto brasileiro por meio da suspensão seletiva da lei, configurando um estado de exceção permanente aplicado às populações negras e tradicionais.

Todavia, na contemporaneidade, a necropolítica assume formas mais difusas e refinadas. A chamada “guerra infraestrutural”, descrita por Mbembe (2016, p. 137), manifesta-se na destruição sistemática das condições materiais de existência. No caso das comunidades quilombolas, isso se evidencia por meio de megaprojetos de desenvolvimento, como barragens, ferrovias e monoculturas, que operam a expropriação territorial e inviabilizam a reprodução social dessas populações. Como observa Santos (2015, p. 76), se antes os quilombos eram queimados, hoje são inundados, soterrados ou cercados por empreendimentos que produzem uma morte lenta, caracterizada pela perda progressiva de território, autonomia e futuro.

Para compreender a dimensão jurídica desse processo, é fundamental recorrer à análise do jurista e magistrado argentino Eugenio Raúl Zaffaroni, que amplia o conceito de massacre para além de eventos pontuais. Segundo o autor, o massacre pode ocorrer de forma contínua, “por gotejamento”, manifestando-se por meio de uma notória complacência omissiva do Estado que, ao não agir, contribui para a produção sistemática da morte (Zaffaroni, 2011, p. 432).

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

A partir desse referencial, é possível compreender a atuação estatal não apenas como omissão, mas como forma histórica de gestão diferencial da vida e da morte. Conceitos como necropolítica, racismo estrutural e “massacre por gotejamento” são mobilizados como ferramentas analíticas para interpretar a produção contínua de ilegalidade e vulnerabilidade sobre populações negras. Com base nisso, a seção seguinte investiga a formação histórica da ilegalização negra no Brasil, evidenciando seu caráter contínuo, institucional e juridicamente mediado.

2. FORMAÇÃO HISTÓRICA DA ILEGALIZAÇÃO NEGRA

A compreensão da situação fundiária dos quilombos na contemporaneidade, exige, primeiramente, o reconhecimento das tecnologias utilizadas pelo sistema colonial para a exclusão da população negra da lógica da legalidade. Este reconhecimento parte do desvelamento histórico de episódios que caracterizam o *modus operandi* da colonialidade, marcado pela instrumentalização de normas jurídicas para converter a busca pela liberdade em crime.

Nesta configuração sistemática, o Estado posiciona-se em uma condição de dominação, socialmente amparada, para exercer o controle diante daqueles que desafiam a ordem vigente. Trata-se de uma determinação deliberada dos polos de batalha. Prova disso é que a origem do conceito de quilombo no ordenamento brasileiro não se deu no âmbito do Direito Civil, em proteção de direitos, mas sim correndo pelas veias do Direito Penal.

2.1. O estigma da ilicitude: Da definição penal de 1740 ao padrão Palmares

Em 1740, uma resposta do Conselho Ultramarino ao Rei de Portugal definiu quilombo como "toda habitação de pretos fugidos que passem de cinco, em parte deserta, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões neles" (Moura, 1986, p. 16). Ao estabelecer critérios meramente numéricos e geográficos, o Estado colonial desconsiderou deliberadamente dimensões como territorialidade, cultura e comunidade, produzindo uma categoria que associava diretamente a existência quilombola à ilicitude. Essa operação normativa evidencia que, desde sua gênese institucional, a figura do quilombo foi construída não como expressão legítima de organização social, mas como problema jurídico a ser suprimido, estabelecendo uma base duradoura para a criminalização de territórios e modos de vida negros.

Para o intelectual Antônio Bispo dos Santos (2015), a história do Brasil é a síntese de um confronto permanente entre o projeto colonial de expropriação e os modos de vida

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

contracoloniais. Segundo o autor:

> Vale ressaltar que os Quilombos permaneceram como organizações criminosas desde o início da colonização do Brasil até a promulgação da Lei Áurea, em 13 de maio de 1888, que aboliu a escravidão no Brasil. Após esse período, o termo Quilombo caiu em desuso, juntamente com a legislação que os criminalizava. Porém a criminalização e a violência contra essas comunidades permaneceram, tendo como alvo seus modos de vida, suas expressões culturais e seus territórios, isto é, as suas formas de resistência e de auto-organização comunitária contra colonial. (Santos, 2015, p. 49)

Nessa perspectiva, a vulnerabilidade quilombola não decorre de uma suposta omissão estatal, mas sim da presença perversa do Estado na busca pelo desmembramento de tudo o que caracteriza a existência negra. Essa ofensiva institucional manifesta-se por meio da ilegalização de corpos, territórios e modos de vida e de crença, viabilizando projetos que permitem a elites e empreendedores usurpar, destruir e garantir a hegemonia do latifúndio. São medidas que formaram o alicerce sobre o qual se ergueu a estrutura agrária e social do país, consolidando a terra não como espaço de vida, mas como instrumento de dominação.

A materialização histórica desse confronto e a aplicação do padrão de invasão estatal encontram seu exemplo mais emblemático no Quilombo dos Palmares. O intelectual Antônio Bispo dos Santos, em entrevista concedida ao Documentário *Nego Bispo – Trajetórias*, do Itaú Cultural, discute o processo intenso e intencionado de destruição de comunidades quilombolas rurais sertanejas da região Nordeste do país (Nego, 2024). Com base em sua trajetória de intercâmbio cultural e social, Bispo identificou histórias recorrentes de violência estatal dirigidas contra modos de vida contracoloniais, cujos pilares são a liberdade, o comunitarismo e a relação com a terra como território de saber e de vida.

Sob essa ótica de resistência permanente, Bispo resgata a memória do Quilombo dos Palmares (1597-1694). Localizado na região da Serra da Barriga, no atual estado de Alagoas, Palmares foi o maior quilombo da América Latina, abrigando mais de 20 mil habitantes, majoritariamente ex-escravizados fugidos dos engenhos da Bahia e de Pernambuco. Naquele território, consolidou-se uma estrutura social e política complexa, composta por diversos mocambos e sustentada por uma economia de subsistência que permitia não apenas a gestão da população, mas a organização de expedições destinadas à libertação de outros negros escravizados (Fundação Cultural Palmares, 2024).

Essa autonomia territorial refletia uma cosmovisão que confrontava diretamente a lógica mercantilista da colônia. Segundo Santos (2015), o diferencial desses espaços era a forma como se relacionavam com a vida:

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

> O povo de Palmares, assim como o povo de Canudos, Caldeirões e Pau de Colher, se relacionava com a terra como um ente gerador da força vital e os frutos dessa relação não só com a terra, mas com água, a mata e demais elementos da natureza [...] Do que Palmares foi acusada? De ser um bando de selvagens, sem religiosidade, sem civilização e sem cultura e que por isso, assim como Canudos, Caldeirões e Pau de Colher, ameaçavam a integridade moral, social, econômica e cultural dos colonizadores. (Santos, 2015, p. 62)

A análise do Quilombo dos Palmares permite identificar, de forma empírica, um padrão recorrente de atuação estatal: a combinação entre deslegitimação simbólica e destruição material de formas autônomas de vida negra. A caracterização dessas comunidades como ameaças à ordem social, moral e econômica operava como justificativa para sua eliminação física, evidenciando a articulação entre produção discursiva da ilegalidade e exercício da violência estatal.

Diante da representatividade política e cultural que o quilombo exalava, sua notoriedade expandiu-se pelas capitanias, assim como suas incursões, as quais tensionavam e dificultavam a manutenção do sistema colonial. Nesse contexto, construiu-se uma história marcada pela resistência frente aos constantes combates travados contra as tropas coloniais. Em 1694, ocorreu o derradeiro ataque armado promovido pelas tropas da Coroa Portuguesa, em articulação com bandeirantes e senhores de engenho, os principais interessados na expansão do latifúndio, resultando na destruição física de Palmares.

A análise da destruição do Quilombo dos Palmares, articulada aos elementos históricos anteriormente apresentados, permite identificar a consolidação de um padrão recorrente de atuação estatal, caracterizado pela invasão e devastação de territórios negros autônomos. Esse padrão, aqui denominado “Padrão Palmares”, manifesta-se pela combinação entre a deslegitimação simbólica dessas comunidades e o uso sistemático da violência como instrumento de eliminação.

Observa-se, contudo, que a manutenção desse padrão ao longo do tempo exigiu a sofisticação dos mecanismos de controle, de modo a transcender o campo estritamente militar. Na iminência do colapso do sistema escravocrata no século XIX, a repressão física passa a ser progressivamente complementada e, em certos contextos, substituída por formas de interdição jurídica do território.

Esse processo de juridicização introduziu novos critérios burocráticos de exclusão, contribuindo para minar a legitimidade moral e histórica das comunidades quilombolas e deslocando a ilegalização do corpo para a esfera da posse e do uso da terra. Como analisa o

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

professor e sociólogo José de Souza Martins (2013):

> Há um quadro de referência histórico e político que define com clareza as razões objetivas de instauração das regras de propriedade da Lei de Terras. [...] a nova legislação fundiária de 1850 nasceu estreitamente relacionada com a crise do trabalho escravo plantada na suspensão do tráfico negreiro e com a ameaça que essa crise poderia estender à grande lavoura, fundada no latifúndio porque fundada na escravidão. [...] Em 1822, poucos meses antes da proclamação da Independência, era suspenso o velho regime de sesmarias, o regime colonial de propriedade, em que o rei preservava o domínio da terra concedida, concedendo apenas a posse e o uso aos fazendeiros, sob determinadas condições. (Martins, 2013, p. 153)

Desse modo, a análise mostra que o "Padrão Palmares", inicialmente baseado na destruição física de comunidades negras, passa a se manter também por meio de mecanismos jurídicos. A Lei de Terras de 1850 é central nesse processo, ao impedir que a população negra tivesse acesso formal à terra. Com isso, além da ilegalização do corpo negro, consolida-se também a ilegalização da terra e da autonomia dessas populações, inclusive para aqueles já considerados livres. Esse processo evidencia que a exclusão não desaparece com o fim da escravidão, mas se reorganiza por meio de novas formas de controle.

2.2. Transmigração e a redefinição do corpo-território

A transmigração quilombola pode ser compreendida como um elemento recorrente nas dinâmicas históricas de formação e reorganização dessas comunidades. O deslocamento constante aparece, nesse contexto, associado às condições impostas por estruturas legais e sociais que restringiam a permanência e a autonomia da população negra. Como aponta Alex Ratts (2006, p. 65), ao mobilizar o pensamento de Beatriz Nascimento, o corpo negro se constitui e se redefine na experiência da diáspora e da transmigração, em movimentos que vão da senzala ao quilombo, do campo à cidade e entre diferentes regiões do país. Esses deslocamentos não implicam apenas mudança espacial, mas também a circulação de práticas, saberes e formas de organização coletiva.

Nessa perspectiva, observa-se que o território não se restringe ao espaço físico, sendo também produzido e reproduzido nas experiências, nas memórias e nas relações sociais. A formulação de Beatriz Nascimento (apud Ratts, 2006, p. 65): "Várias e várias e várias partes da minha história contam que eu tenho o direito ao espaço que ocupo na nação. [...] A Terra é o meu quilombo. Meu espaço é meu quilombo. Onde eu estou, eu estou. Quando eu estou, eu sou", evidencia a profunda articulação entre território e existência, apontando para uma

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

compreensão ampliada do pertencimento que ultrapassa a mera fixação espacial e se vincula às dimensões históricas, identitárias e coletivas da experiência negra.

Nesse processo, é possível observar uma ampliação do sentido de território, que passa a ser compreendido não apenas como espaço físico, mas também como dimensão associada ao corpo, às memórias e às práticas coletivas. Beatriz Nascimento, ao refletir sobre a experiência da diáspora, aponta para a perda e a reconstrução contínua de referências identitárias entre populações negras (Nascimento apud Ratts, 2006, p. 65).

Esses elementos sugerem que os deslocamentos e as formas de reorganização social ao longo do tempo estão associados a processos mais amplos de construção de pertencimento e continuidade histórica. Nesse contexto, diferentes expressões de luta e organização podem ser compreendidas como parte de trajetórias que atravessam distintos períodos da formação social brasileira, dialogando com transformações institucionais, como aquelas observadas no processo constituinte de 1988.

2.3. A Lei de Terras de 1850: o cerco jurídico e a abolição inacabada

Não se deve analisar o surgimento das leis de maneira isolada dos contextos sociais, políticos e culturais vigentes. Se a experiência histórica de Palmares provou que o quilombo representava uma ameaça militar à ordem escravocrata, a Lei nº 601 de 1850 (Lei de Terras) tratou de converter a sua reprodução em uma impossibilidade jurídica.

Naquele cenário de intensa juridicização, o convívio entre escravizados e colonos gerava impasses que estimulavam movimentos emancipadores. Enquanto o avanço das ideias abolicionistas e as tensões parlamentares lançavam agitação entre escravizados e senhores (Costa, 2010, p. 22), a formulação normativa se desenvolvia como resposta a essas tensões. Nesse sentido, a Lei de Terras não se limita à organização do solo, mas aponta para uma tentativa de controle sobre as condições materiais da liberdade, especialmente no que se refere ao acesso à terra.

A promulgação da Lei Eusébio de Queirós, apenas duas semanas antes da Lei de Terras, insere-se nesse mesmo contexto de reconfiguração das bases do regime escravocrata. Com o progressivo esgotamento do tráfico negreiro e a pressão internacional pelo seu fim, observa-se um deslocamento nas estratégias de controle social. À medida que o corpo negro deixava de ser juridicamente apropriável, a terra passava a assumir centralidade como elemento estruturador das relações de poder.

Essa legislação codificou os interesses combinados de fazendeiros e comerciantes, instituindo garantias judiciais para a continuidade do padrão de exploração, mesmo diante do iminente colapso do regime escravocrata. Conforme aponta José de Souza Martins (2013):

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

> A Lei de Terras, de 1850, e a legislação subsequente [...] criavam as peculiares condições que garantissem, ao menos, a sujeição do trabalho na produção do café. De fato, porém [...] a criação de um instrumental legal e jurídico para efetivar esse monopólio, pondo o peso do Estado do lado dos interesses econômicos do grande fazendeiro, dificultava o acesso à terra aos trabalhadores sem recursos. (Martins, 2013, p. 52)

A Lei de Terras de 1850 reconfigurou o acesso à terra no Brasil ao estabelecer a compra como única forma legítima de aquisição das terras devolutas, introduzindo uma barreira econômica significativa para a população recém-liberta e para os grupos populares. Além disso, a legislação previu punições para ocupações consideradas irregulares e definiu as terras devolutas a partir de critérios que desconsideravam diversas formas tradicionais de ocupação, contribuindo para a exclusão jurídica de territorialidades não reconhecidas pelo Estado (Brasil, 1850).

Os artigos destinados à legitimação das posses condicionaram seu reconhecimento ao cumprimento de requisitos formais e ao pagamento de taxas, dificultando a regularização por parte dos setores mais vulneráveis (Brasil, 1850). Paralelamente, os recursos obtidos com a venda de terras poderiam ser destinados à importação de colonos europeus, política que, conforme a historiadora e antropóloga Lilia Schwarcz (1998), integrou um projeto de branqueamento da população brasileira. Dessa forma, a Lei de Terras articulou mecanismos de concentração fundiária e exclusão racial que produziram efeitos duradouros sobre o acesso à terra no país.

Esses elementos permitem problematizar a relação entre a legislação fundiária e o processo de abolição. A promulgação da Lei Áurea, em 1888, ao extinguir juridicamente a escravidão sem enfrentar a questão do acesso à terra, pode ser compreendida à luz dessas transformações anteriores. Nesse sentido, parte da literatura crítica aponta que a ausência de políticas de integração socioeconômica da população negra no pós-abolição contribuiu para a produção de desigualdades estruturais. Nascimento (1978, p. 65), ao analisar esse processo, enfatiza o caráter excludente da abolição formal:

> Em 1888 se repetiria o mesmo ato libertador que a História do Brasil registra com o nome de Abolição ou de Lei Áurea, aquilo que não passou de um assassinato em massa, ou seja, multiplicação do crime, em menor escala, dos africanos livres. Atirando os africanos e seus descendentes para fora da sociedade, a abolição exonerou de responsabilidades os senhores, o estado, e a Igreja. (Nascimento, 1978, p. 65)

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

À luz da teoria do racismo estrutural, esse processo pode ser interpretado como parte de uma dinâmica mais ampla de produção de desigualdades, na qual o direito desempenha papel central. A Lei de Terras, nesse contexto, aparece como um dos marcos possíveis para a compreensão das dificuldades históricas de acesso à terra por populações negras no Brasil.

2.4. A genealogia dos massacres no sertão: canudos, caldeirão e pau de colher

Dando continuidade a essa cronologia de resistências e extermínios apresentada no Documentário do Itaú Cultural, Antônio Bispo dos Santos menciona o episódio de Canudos (1896–1897), comunidade estabelecida na região de Belo Monte, na Bahia, que configurou um dos episódios mais violentos da história republicana brasileira, conhecido como a Guerra de Canudos. Em outubro de 1897, o conflito resultou em elevado número de mortes, além da destruição do arraial.

O episódio de Canudos pode ser compreendido como resultado da convergência de interesses sociais e institucionais contrários à experiência do arraial, cuja organização autônoma tensionava a ordem vigente. Nesse contexto, a oposição da Igreja à autonomia religiosa do movimento, a resistência dos proprietários de terra diante da perda de mão de obra e a hostilidade de políticos locais interessados na manutenção de suas bases clientelistas articularam-se em uma coalizão que levou à destruição de Canudos (Museu da República, 2017).

Posteriormente, Bispo refere-se à Comunidade de Caldeirão da Santa Cruz do Deserto (1926-1937), localizada no município do Crato (CE), como elemento importante para a compreensão das formas de atuação estatal sobre as comunidades autônomas. Ao identificar características semelhantes às experiências quilombolas, o autor sugere uma continuidade histórica nos modos de organização coletiva e nas formas de repressão dirigidas a esses grupos (Santos, 2015, p. 49).

A Comunidade de Caldeirão foi desarticulada por forças estatais, inclusive com o uso de recursos militares, sendo percebida, à época, como uma ameaça à ordem social vigente. O historiador Francisco Régis Lopes Ramos (2005), aponta que Canudos e Caldeirão apresentavam semelhanças quanto à religiosidade, à organização do trabalho e à dinâmica econômica, elementos que podem ter contribuído para a percepção dessas comunidades como focos de instabilidade social.

> A polícia não gostou: lembrava Canudos. O governo do estado, a Igreja Católica e os latifundiários também não gostaram, pelo mesmo motivo. A solução foi simples e corriqueira: em setembro de 1936, um destacamento militar invadiu e destruiu o Caldeirão. Diante das baionetas, todos os habitantes foram expulsos do

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

> chão de onde tiravam o sustento de cada dia. (Ramos, 2005, p. 112)

De modo semelhante, a experiência de Pau de Colher (1934-1938), em Casa Nova (BA), insere-se no contexto das manifestações de religiosidade popular com forte dimensão social. De acordo com o historiador Francivaldo Mendes da Silva (2008), o movimento pode ser interpretado como uma resposta às condições de precariedade e às formas de dominação regional. Sua expressiva adesão indica relevância no contexto local, ainda que tenha sido posteriormente reprimido por forças policiais.

No que se refere às dimensões institucionais dessa repressão, o arqueólogo Marcelo Alves Ribeiro (2019, p. 33), destaca a promulgação, em 1938, da Portaria nº 193, em Pernambuco, que proibia o funcionamento de práticas religiosas de matriz africana. Tal medida sugere a existência de um ambiente mais amplo de controle sobre expressões culturais e religiosas dissidentes.

A leitura dessas experiências permite estabelecer aproximações entre diferentes formas de organização comunitária no sertão, especialmente no que se refere à autonomia, à coletividade e às práticas culturais compartilhadas. Nesse sentido, a interpretação de Antônio Bispo dos Santos (2015) propõe compreender essas comunidades não como fenômenos isolados, mas como parte de uma tradição mais ampla de organização social baseada na confluência e na circularidade.

As trajetórias de Canudos, Caldeirão e Pau de Colher, quando analisadas em conjunto, indicam a recorrência de conflitos entre formas autônomas de organização social e estruturas institucionais de poder. Esses episódios, embora distintos em seus contextos específicos, apresentam elementos que permitem problematizar as respostas estatais a experiências comunitárias no sertão brasileiro. Ao mesmo tempo, evidenciam que a destruição material dessas comunidades não implicou o desaparecimento dos saberes, memórias e formas de existência que as sustentavam. Nesse sentido, como afirma Santos (2015):

> E nasceram, e nascerão tantas outras comunidades, que os vão cansar se continuarem queimando. Porque mesmo que queimem a escrita, não queimarão a oralidade. Mesmo que queimem os símbolos, não queimarão os significados. Mesmo queimando o nosso povo, não queimarão a ancestralidade. (Santos, 2015, p. 45)

Na contemporaneidade, observa-se que comunidades tradicionais continuam enfrentando desafios relacionados ao acesso ao território e à manutenção de seus modos de vida. Parte da literatura sugere que tais dificuldades podem estar associadas a mecanismos

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

institucionais e administrativos que impactam diretamente essas populações, inclusive no que se refere à inserção de empreendimentos econômicos em áreas tradicionalmente ocupadas. Nesse contexto, torna-se pertinente investigar de que maneira esses processos históricos podem contribuir para a compreensão das dinâmicas atuais de vulnerabilização de comunidades quilombolas e tradicionais no Brasil.

3. MARCO JURÍDICO DOS DIREITOS QUILOMBOLAS

A partir das transmigrações e dos movimentos emancipatórios protagonizados pela população negra, intensificaram-se pressões sociais e intelectuais sobre o Estado brasileiro, especialmente ao longo do processo constituinte da década de 1980. Nesse contexto, a atuação de intelectuais e movimentos negros contribuiu para a inserção, na Constituição de 1988, de dispositivos voltados ao reconhecimento de direitos das comunidades quilombolas.

O principal marco normativo desse reconhecimento encontra-se no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade definitiva de suas terras, cabendo ao Estado emitir os respectivos títulos. A inclusão desse dispositivo no ADCT relaciona-se à compreensão, no âmbito da Assembleia Constituinte, de que a regularização fundiária dessas comunidades exigia medidas específicas por parte do Estado.

A doutrina jurídica apresenta diferentes interpretações acerca da natureza desse dispositivo. Parte dos autores compreende a sua inserção no ADCT como indicativa de uma medida voltada à implementação célere de políticas de regularização fundiária. Outros apontam que essa localização normativa não implica limitação material do direito, mas reflete o caráter emergencial atribuído à sua efetivação.

Além disso, à época da promulgação constitucional, havia percepções institucionais de que as comunidades quilombolas seriam grupos pouco numerosos ou em processo de assimilação às dinâmicas urbanas e ao modelo de trabalho individual. Essa compreensão é problematizada por autores como Wolkmer, Souza Filho e Tarrega (2016), que destacam a permanência histórica, a organização coletiva e a relação dessas comunidades com seus territórios:

> [...] a comunidade é essencial, e a aliança com a natureza é um imperativo. Os quilombos não deixaram de existir porque uma lei, em 1888, decretou a abolição da escravidão. Porventura no fim da escravidão foi decretado também o fim das comunidades? A ligação estreita de amor, fidelidade e fraternidade se desfaria apenas por uma lei que declarasse que já não poderia existir

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

> aquilo que nunca deveria ter existido? É claro que não! (Wolkmer; Souza Filho; Tarrega, 2016, p. 7)

Nesse sentido, o artigo 68 do ADCT pode ser compreendido como um marco relevante na reconfiguração do tratamento jurídico conferido às comunidades quilombolas, ao reconhecer a ocupação territorial como fundamento para a titulação da propriedade coletiva. Tal previsão representa um deslocamento em relação a marcos legais anteriores, ao incorporar, no texto constitucional, demandas historicamente construídas por essas comunidades. A amplitude e os efeitos dessa transformação, contudo, serão examinados à luz da análise documental e institucional desenvolvida na seção seguinte.

3.1. A ruptura de 1988: O Artigo 68 do ADCT e a propriedade como reparação

Sob a égide do novo pacto constitucional, o termo quilombola deixa de figurar exclusivamente como categoria associada à repressão penal e passa a integrar o campo dos direitos territoriais, sendo utilizado para designar terras ocupadas por populações negras nas quais se consolidaram laços comunitários e modos de vida próprios. Ao estabelecer que aos remanescentes das comunidades dos quilombos "é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos", o art. 68 do ADCT introduz um dever estatal de atuação voltado à regularização fundiária desses territórios.

Esse dispositivo pode ser compreendido, à luz da literatura e da análise normativa, como um marco relevante na reconfiguração do tratamento jurídico das comunidades quilombolas, especialmente quando contrastado com legislações anteriores, como a Lei de Terras de 1850, que restringia o acesso à terra. Nesse sentido, o reconhecimento constitucional da propriedade coletiva opera como instrumento jurídico associado a demandas de reparação histórica e redistribuição territorial.

Além de instituir uma garantia jurídica, o dispositivo inaugura uma base normativa para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas, contribuindo para a ampliação do debate sobre direitos coletivos e ações afirmativas no contexto brasileiro. Ademais, ao reconhecer a dimensão coletiva da titularidade da terra, o artigo 68 se afasta de concepções estritamente individualistas de propriedade, aproximando-se de formas de organização social próprias dessas comunidades.

No plano institucional, contudo, a operacionalização desse direito revelou tensões relevantes. Embora o artigo 68 do ADCT seja compreendido, inclusive na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como norma dotada de eficácia plena e aplicabilidade imediata, sua concretização prática foi condicionada à construção de labirintos procedimentais e critérios

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

tecnocráticos de reconhecimento. Nesse sentido, ao votar na ADI 3239, a ministra Rosa Weber (Brasil, 2015) afirmou que o dispositivo configura “norma definidora de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotada, portanto, de eficácia plena e aplicação imediata”.

Paralelamente, a efetivação do direito à titulação encontra limites relacionados à capacidade estatal de implementação das políticas fundiárias, especialmente no que se refere à atuação dos órgãos responsáveis pela regularização territorial. Aspectos como restrições orçamentárias, entraves burocráticos e insuficiência de estrutura administrativa configuram elementos que incidem diretamente sobre o ritmo e a abrangência dos processos de titulação. Nesse sentido, a concretização do direito reconhecido constitucionalmente se insere em um campo mais amplo de condicionantes institucionais, que influenciam a transição entre o reconhecimento jurídico formal e sua materialização no território.

A análise dos instrumentos normativos e institucionais evidencia, como achado central deste estudo, que a definição dos sujeitos de direito e dos parâmetros de reconhecimento territorial permanece como um dos principais pontos de disputa no campo da regularização fundiária quilombola. Tal dinâmica demonstra que, mesmo após o reconhecimento constitucional desses direitos, persistem mecanismos de controle institucional que condicionam o acesso e a efetivação da titulação coletiva.

3.2. O Decreto nº 4.887/2003 e a Convenção 169 da OIT: a autodefinição como ato político

Em 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi promulgado o Decreto nº 3.912 com a finalidade de regulamentar o rito administrativo do art. 68 do ADCT. Contudo, ao estabelecer critérios de operacionalização, o decreto introduziu restrições significativas ao direito territorial quilombola, especialmente ao fixar marcos temporais rígidos e descolados das dinâmicas históricas dessas comunidades. Exigiu-se a comprovação de ocupação em 1888, a permanência em 5 de outubro de 1988 e a existência de processos administrativos já em curso, configurando um conjunto de exigências que, na prática, limitava o reconhecimento de novos territórios (Wolkmer; Souza Filho; Tarrega, 2016, p. 37).

A adoção desses critérios evidencia uma lógica de fixação territorial que desconsidera processos históricos marcados por deslocamentos forçados, dispersões e reconfigurações espaciais. Ao exigir correspondência entre ocupações em distintos momentos históricos, o modelo normativo tende a invisibilizar trajetórias de resistência que não se ajustam a essa linearidade (Pereira, 2002). Nesse contexto, o procedimento administrativo passa a incorporar barreiras que dificultam a ampliação do reconhecimento jurídico dessas comunidades.

Com a mudança de governo, em 2003, foi promulgado o Decreto nº 4.887, que revogou

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

o Decreto nº 3.912/2001 e instituiu um novo marco normativo para a efetivação do art. 68 do ADCT. O decreto passou a disciplinar o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas. Em seu art. 2º, define tais comunidades como grupos étnicos que se autodefinem a partir de elementos como relações com a terra, parentesco, ancestralidade, práticas culturais e organização social. Estabelece, ainda, que as terras ocupadas são aquelas necessárias à sua reprodução física, social, econômica e cultural.

Esse novo paradigma normativo introduz o critério da autoidentificação como elemento central do reconhecimento, em consonância com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro e posteriormente consolidada pelo Decreto nº 10.088/2019. A partir dessa perspectiva, a autodefinição passa a ser considerada fundamento legítimo para o reconhecimento de povos e comunidades tradicionais, vinculando-se também o direito à consulta prévia, livre e informada.

A incorporação do critério da autoidentificação pode ser compreendida, à luz da análise normativa e institucional, como uma inflexão relevante no modo como o Estado brasileiro reconhece sujeitos coletivos de direito. Como bem observa Santos (2023), trata-se de deslocar das mãos do Estado, historicamente o agente colonizador, o poder soberano de definir a identidade do outro. Retirar do ente atacado a necessidade de validação externa para sua existência é um ato de insurgência epistemológica.

Ainda assim, a efetividade desse paradigma depende das condições concretas de sua implementação. Como observa Santos (2015, p. 97), a possibilidade de convivência entre diferentes formas de organização social pressupõe não apenas previsão normativa, mas também a superação de práticas institucionais que limitam a participação plena desses sujeitos. Nesse sentido, a aplicação da Convenção nº 169 da OIT exige que os processos decisórios sejam construídos de forma dialógica, com reconhecimento das múltiplas formas de saber, linguagem e existência.

Dessa forma, embora o Decreto nº 4.887/2003 represente um avanço importante no plano jurídico, sua concretização revela tensões entre reconhecimento formal e prática institucional, indicando que a incorporação da autodefinição, enquanto princípio, não elimina, por si só, os obstáculos estruturais à efetivação dos direitos territoriais quilombolas.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

3.3. O Decreto nº 6.040/2007: A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável

O Decreto nº 6.040/2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), consolidando, no plano normativo o reconhecimento estatal da diversidade sociocultural e dos direitos territoriais, econômicos e culturais desses grupos. Ao inserir os quilombolas na categoria de povos e comunidades tradicionais, o decreto reconhece não apenas sua existência jurídica, mas também a legitimidade de seus modos próprios de produzir, viver e se relacionar com a natureza, contrapondo à lógica de exploração mercadológica hegemônica (Brasil, 2007).

Nos termos do art. 3º da PNPCT, tais povos são definidos como grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem como tais, dotados de formas próprias de organização social, que ocupam e utilizam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. Nesse processo, mobilizam conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Os territórios tradicionais, por sua vez, são compreendidos como espaços necessários à reprodução desses modos de vida, ainda que utilizados de forma dinâmica, permanente ou temporária, enquanto o desenvolvimento sustentável é concebido como o uso equilibrado dos recursos naturais voltado à garantia da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (Brasil, 2007).

Nesse contexto, a noção de sustentabilidade presente na PNPCT dialoga com perspectivas críticas que tensionam seus limites. Santos (2015), ao problematizar as formas de transfluências do Estado, alerta que, embora haja tentativas de aproximação entre diferentes matrizes de conhecimento, como se observa em práticas como a agroecologia e a permacultura, tais iniciativas frequentemente esbarram em limites estruturais. Isso porque tendem a submeter os saberes quilombolas a parâmetros eurocêntricos, correndo o risco de esvaziar seus significados culturais, simbólicos e comunitários.

A incorporação de referenciais externos na formulação de políticas públicas voltadas aos povos e comunidades tradicionais adquire contornos mais complexos no contexto contemporâneo de emergência climática. Conforme argumenta o líder indígena, ambientalista e filósofo Ailton Krenak (2019), os impactos da crise ecológica incidem de forma mais intensa sobre povos cuja reprodução da vida está diretamente vinculada ao território. Para essas comunidades, a degradação ambiental não representa apenas a perda de recursos materiais, mas também a ruptura de vínculos históricos, culturais e espirituais que sustentam sua existência coletiva. Nesse contexto, processos de desterritorialização e degradação ambiental tendem a aprofundar vulnerabilidades históricas, comprometendo a autonomia e a continuidade dos modos de vida tradicionais.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

No caso das comunidades quilombolas, essa dinâmica se articula a condicionantes institucionais, especialmente no que se refere à regularização fundiária. A ausência de titulação definitiva pode limitar o acesso a políticas públicas de mitigação e adaptação, bem como restringir a implementação de estratégias de gestão ambiental em nível comunitário. Nesse cenário, a relação entre insegurança jurídica, exposição a riscos socioambientais e capacidade de resposta local constitui um elemento relevante para a compreensão das condições contemporâneas de reprodução desses territórios.

Nesse cenário, o Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais configura-se como instrumento voltado à operacionalização dos princípios da PNPCT, articulando políticas públicas intersetoriais direcionadas à garantia de direitos territoriais, ao fortalecimento das identidades culturais e à promoção de condições de vida adequadas. Sua efetividade está associada à participação das comunidades nos processos decisórios, a qual se materializa, no plano jurídico, por meio da consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção nº 169 da OIT.

Esse mecanismo introduz uma dimensão procedimental à gestão territorial, ao assegurar a participação das comunidades em decisões que afetam seus modos de vida, especialmente em contextos de incidência de empreendimentos de infraestrutura ou exploração econômica. Nesses casos, a consulta prévia constitui instrumento relevante para a mediação entre políticas de desenvolvimento e a preservação das dinâmicas sociais, culturais e ambientais dos territórios tradicionais.

A relevância da consulta prévia, livre e informada para a proteção dos territórios tradicionais foi recentemente reafirmada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Na decisão, o Tribunal declarou a responsabilidade internacional do Estado brasileiro por violações de direitos humanos cometidas contra 171 comunidades quilombolas do município de Alcântara (MA), afetadas pela instalação e expansão do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). A Corte reconheceu que a ausência de processos efetivos de consulta às comunidades acerca de medidas estatais e acordos internacionais relacionados ao empreendimento configurou violação aos direitos à participação, à autodeterminação e à propriedade coletiva, reafirmando que povos tribais devem participar das decisões capazes de impactar seus territórios e modos de vida (Brasil, 2025).

Além disso, a sentença consolidou importante precedente jurisprudencial ao reconhecer que o território quilombola ultrapassa a dimensão patrimonial, constituindo elemento indispensável à reprodução cultural, social, econômica e espiritual das comunidades. O Tribunal também reconheceu violações relacionadas à falta de titulação territorial, às restrições de uso do

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

território e à discriminação estrutural enfrentada pelas comunidades, determinando, entre outras medidas, a conclusão da titulação coletiva do território quilombola de Alcântara, a realização de consultas prévias futuras, a instalação de uma mesa permanente de diálogo e o pagamento de indenizações por danos materiais e imateriais. A decisão reforça a compreensão de que o direito ao território integra o exercício da autodeterminação dos povos tradicionais e evidencia a centralidade da participação comunitária para a efetivação das diretrizes previstas na PNPCT (Brasil, 2025).

No que se refere à implementação de políticas públicas intersetoriais, observa-se que a transposição das diretrizes normativas para o plano operativo está condicionada a fatores relacionados à governança orçamentária e à capacidade estatal. A execução de políticas voltadas à regularização fundiária e ao desenvolvimento sustentável depende da alocação de recursos financeiros e da estrutura administrativa disponível, elementos que influenciam o alcance e a continuidade das ações. Assim, a relação entre previsão normativa e efetividade das políticas públicas insere-se em um conjunto mais amplo de condicionantes institucionais.

É precisamente nesse tensionamento entre reconhecimento normativo e omissão prática que se evidencia a permanência de estruturas de violência. No choque entre a resistência do corpo-território e a engrenagem da inércia estatal, materializa-se o que se pode compreender como um massacre à conta-gotas: um processo contínuo de erosão de direitos, operado pelo silêncio dos processos paralisados, pela morosidade burocrática e pela negação indireta da existência. Ainda assim, essas comunidades persistem e, enraizadas na terra, seguem tecendo, em sua própria continuidade, outros projetos de Brasil.

4. RACISMO ESTRUTURAL E COLONIALIDADE JURÍDICA NA TITULAÇÃO QUILOMBOLA

O reconhecimento formal de direitos por parte do Estado brasileiro não implica, necessariamente, sua efetiva concretização. Essa constatação demanda a compreensão de que o próprio Estado se estrutura historicamente a partir de relações de poder marcadas por desigualdades econômicas e raciais, o que incide diretamente sobre a implementação de direitos destinados a grupos socialmente vulnerabilizados. Nesse contexto, observa-se que dispositivos constitucionais voltados à proteção dessas populações frequentemente encontram entraves em níveis infraconstitucionais, infralegais e administrativos.

Essa problemática ganha densidade analítica quando confrontada com os dados institucionais e com os percursos administrativos relacionados à titulação de territórios quilombolas. Informações provenientes de órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Reforma Agrária (INCRA) e a Fundação Cultural Palmares - FCP, somadas às narrativas de comunidades envolvidas nesses processos, indicam a existência de obstáculos recorrentes ao longo das diferentes etapas procedimentais. Nesse cenário, a burocracia pode ser compreendida não apenas como instrumento de organização administrativa, mas também como elemento que incide diretamente sobre o tempo e a efetividade dos direitos.

4.1. O labirinto burocrático: da certificação à titulação

O Decreto nº 4.887/2003 atribuiu ao INCRA a competência para conduzir os processos de titulação dos territórios quilombolas, em regime de atuação concorrente com estados, municípios e o Distrito Federal. Essa alteração, que retirou tal atribuição da Fundação Cultural Palmares (conforme previsto no revogado Decreto nº 3.912/2001), foi fundamentada na capacidade técnica do INCRA para lidar com a complexidade da regularização fundiária.

Entretanto, a centralização desse procedimento em uma autarquia federal também evidencia condicionantes institucionais relevantes. O INCRA, embora disponha de aparato técnico especializado, encontra-se submetido a limitações orçamentárias e a diretrizes político-administrativas que podem impactar o ritmo e a continuidade dos processos, como medidas que refletem o racismo estrutural. À luz da conceituação de racismo estrutural proposta por Silvio de Almeida (2019), tais condicionantes podem ser compreendidos como parte de uma dinâmica mais ampla, na qual o funcionamento das instituições reflete padrões históricos de desigualdade. Nesse sentido, o procedimento administrativo tende a assumir características que extrapolam sua função formal, influenciando diretamente a efetivação do direito.

A complexidade do processo de titulação também se expressa na própria estrutura procedimental. Regulamentado, entre outros instrumentos, pela Instrução Normativa INCRA nº 57/2009, o rito tem início com a autodefinição da comunidade, formalizada por meio da Certidão de Autorreconhecimento emitida pela FCP. Tal exigência configura uma dinâmica de interdependência administrativa, na qual a tramitação em um órgão constitui condição para o prosseguimento em outro, nem sempre operando sob lógicas institucionais convergentes.

A certidão representa o marco inicial do reconhecimento jurídico das comunidades quilombolas, sendo requisito indispensável para a abertura do processo de titulação junto ao INCRA. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística indicam a existência de 8.441 localidades quilombolas no Brasil (IBGE, 2022), enquanto aproximadamente 3.200 encontram-se certificadas pela Fundação Cultural Palmares (2025). Essa discrepância evidencia um primeiro ponto de retenção no fluxo procedimental, indicando a existência de demandas não absorvidas pelo sistema.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Após a certificação, o processo avança para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), uma radiografia multidimensional do território, reunindo informações fundiárias, ambientais, geográficas, socioeconômicas e antropológicas, com vistas à delimitação do território. Trata-se de uma etapa que exige a articulação entre conhecimento técnico e participação comunitária, uma vez que os dados produzidos subsidiam o reconhecimento oficial do território e podem ser objeto de contestação pelas próprias comunidades.

Concluída essa fase, publica-se portaria de reconhecimento no Diário Oficial, delimitando formalmente o território. Na sequência, o procedimento depende da expedição de Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse Social. É nesse momento que se observa outro ponto crítico do fluxo: a etapa de desapropriação encontra limitações relacionadas, sobretudo, à disponibilidade orçamentária para o pagamento de indenizações. A insuficiência de recursos destinados a essa finalidade contribui para a paralisação prolongada de diversos processos administrativos.

Finalizadas essas etapas, procede-se à emissão do título definitivo, de natureza coletiva, pró-indiviso e imprescritível. Esse instrumento assegura não apenas a posse formal da terra, mas também o acesso a políticas públicas, como programas de crédito, educação e saúde.

Apesar da existência desse arcabouço normativo e procedimental, os dados disponíveis indicam uma significativa defasagem entre o número de processos em curso e aqueles efetivamente concluídos. Informações do Observatório Terras Quilombolas da Comissão Pró-Índio de São Paulo (2026), apontam a existência de aproximadamente 290 terras tituladas, em contraste com mais de 1.900 processos em tramitação no INCRA. Estudos do Instituto Terra de Direitos (2024) sugerem, ainda, que mantido o ritmo atual, o tempo necessário para conclusão dos processos existentes chegaria ao menos a 2.708 anos, alcançando escalas incompatíveis com a efetividade do direito.

Esses elementos permitem identificar uma tensão persistente entre o reconhecimento jurídico formal e as condições concretas de sua implementação. A morosidade procedimental, a fragmentação institucional e as limitações orçamentárias configuram um cenário no qual o direito à titulação tende a ser progressivamente diferido no tempo. Tal dinâmica indica que a efetivação do Artigo 68 do ADCT permanece condicionada a fatores estruturais que ultrapassam o plano estritamente normativo, revelando limites importantes na capacidade estatal de assegurar, de forma célere e ampla, os direitos territoriais quilombolas.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

4.2. O judiciário e a colonialidade jurídica

A resistência institucional aos direitos territoriais quilombolas não se manifesta apenas por meio de entraves burocráticos ou disputas judiciais, mas também através de discursos políticos que evidenciam a persistência do mito da democracia racial como fundamento ideológico da negação de direitos.

Nesse sentido, a manifestação do Deputado Eliel Rodrigues (PMDB-PA), durante a Constituinte de 1988, ao propor a supressão do artigo 68 do ADCT sob o argumento de que o reconhecimento de terras a negros e indígenas fragmentaria a identidade nacional, ilustra a presença de uma lógica assimilacionista no debate constituinte. Ao associar diferenciação territorial à ameaça à unidade nacional, tal posicionamento desconsidera desigualdades históricas e mobiliza a ideia de uma nação homogênea e racialmente harmoniosa (Câmara dos Deputados, 1988, p. 11).

No âmbito jurídico, a atuação do Poder Judiciário no processo de titulação quilombola permite observar limites da cultura jurídico-institucional moderna. Conforme Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 55-56), a tradição normativista tende a dissociar a interpretação do direito das dinâmicas sociais concretas. Inserido nessa lógica, o processo decisório pode restringir-se à análise formal dos autos, reduzindo a capacidade de apreensão das condições históricas e sociais que atravessam os conflitos fundiários. Como resultado, o sistema de justiça, embora formalmente neutro, pode reproduzir padrões dominantes de racionalidade jurídica.

Um dos principais marcos dessa disputa foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239, proposta pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atual União Brasil, na qual questionou a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003. A ação concentrou-se especialmente no critério de autodefinição das comunidades quilombolas e na concepção ampliada de território, vinculada à reprodução física, social, econômica e cultural dos grupos.

A análise da tramitação desse processo permite identificar alguns elementos relevantes. Em primeiro lugar, observa-se a ausência de questionamento judicial ao Decreto nº 3.912/2001, cuja formulação restritiva dificultava o reconhecimento territorial. Em segundo lugar, destaca-se o tempo de tramitação da ADI 3239, que se estendeu por aproximadamente quinze anos, produzindo um cenário prolongado de indefinição jurídica com impactos sobre os processos administrativos de titulação.

Esses aspectos indicam que a judicialização, para além de seu resultado final, pode produzir efeitos concretos sobre a efetividade dos direitos. Ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido, em 2018, a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, o período de

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

tramitação contribuiu para a suspensão ou desaceleração de diversos processos no âmbito administrativo.

Em seu voto, o Ministro Dias Toffoli ressaltou que o decreto abandonou a definição anacrônica de quilombo para eleger critérios antropológicos adequados à realidade contemporânea das comunidades. O ministro destacou que o critério da autodefinição é plenamente adequado, uma vez que cabe aos próprios indivíduos e membros do grupo o reconhecimento de sua identidade étnica, afastando a tentativa do requerente de impor uma validação externa e colonial sobre a identidade quilombola (Brasil, 2017).

Apesar desse reconhecimento, observa-se a permanência de debates jurídicos que retomam lógicas restritivas, como no caso da tese do marco temporal, prevista na Lei nº 14.701/2023 e na PEC nº 48/2023. Embora voltadas aos povos indígenas (art. 231 da CF), tais iniciativas apresentam similaridades no plano da racionalidade jurídica, ao propor a fixação de recortes temporais como condição para o reconhecimento de direitos territoriais. Ainda que os fundamentos constitucionais sejam distintos, a aproximação reside na forma como processos históricos de deslocamento e desterritorialização tendem a ser desconsiderados.

Dados do IBGE (2023), ao indicarem que 87,39% da população quilombola reside fora de territórios oficialmente titulados, evidenciam a distância entre o reconhecimento normativo e efetivação prática. Esses números, articulados com os elementos anteriormente apresentados, permitem observar padrões de limitação na concretização dos direitos territoriais.

Diante desse cenário, é possível identificar que a atuação institucional, seja no plano administrativo ou judicial, se insere em uma dinâmica mais ampla, na qual a implementação dos direitos territoriais quilombolas permanece condicionada a fatores estruturais. Como aponta Achille Mbembe (2016), o exercício da soberania reside no poder de ditar quem é descartável e quem deve ser mantido em zonas de morte em vida, nas quais o Estado não mata diretamente, mas cria condições de exposição e vulnerabilidade extremas.

Ainda assim, tais dinâmicas não se apresentam de forma absoluta. Como observa o Mestre em Direito Socioambiental, Fernando Prioste:

> Se o direito quilombola está longe de ser realizado à contento, também é possível afirmar que o capitalismo e sua faceta colonial não destruíram as comunidades quilombolas, e nem mesmo foram capazes de expropriar completamente as comunidades de suas terras. Enquanto houver comunidades quilombolas haverá lutas por terra. (Prioste, 2017, p. 134)

Desse modo, a trajetória das comunidades quilombolas evidencia a coexistência entre limitações institucionais e práticas contínuas de resistência, indicando que a efetivação dos

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

direitos territoriais se constitui em um processo marcado por disputas, permanências e reconfigurações históricas.

5. METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, orientada por uma perspectiva crítica, compreendendo o direito não apenas como um conjunto normativo, mas como expressão de relações históricas, sociais e de poder. Como procedimentos metodológicos, foram utilizadas a análise bibliográfica, com base em produções teóricas acerca do racismo, do território e do pensamento quilombola, a análise legislativa, voltada à compreensão da construção normativa dos direitos quilombolas e a análise doutrinária e jurisprudencial, com o objetivo de verificar a interpretação e a aplicação desses direitos no âmbito institucional. Ademais, a pesquisa se fundamenta em diferentes fontes, incluindo legislação, decisões judiciais e dados institucionais, que possibilitam uma leitura articulada entre norma e realidade social.

Para tanto, o recorte temporal da investigação articula-se em duas dimensões. No plano histórico-conceitual, a análise retrocede ao período colonial, compreendendo desde a atuação do Conselho Ultramarino e as primeiras formas de regulação territorial e repressão aos quilombos, de modo a mapear a genealogia da exclusão da população negra. No plano empírico-documental, o conjunto de documentos delimita-se entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o ano de 2026. Dentro desse marco contemporâneo, foram selecionados os acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) considerados marcos na matéria, especificamente o julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239, além de decisões subsequentes sobre a propriedade territorial quilombola. Os dados institucionais e estatísticos sobre os processos de titulação baseiam-se em relatórios oficiais emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pela Fundação Cultural Palmares (FCP), consolidados até o primeiro semestre de 2026.

Nesse contexto, o presente trabalho desenvolve-se a partir de um referencial teórico plural, no qual se inserem as contribuições de Antônio Bispo dos Santos, especialmente no que se refere à compreensão da contracolonialidade, aos modos de vida quilombola e às formas diversas de produção do saber. Nesse sentido, suas reflexões são tecidas a partir de suas produções escritas e de suas manifestações orais, como entrevistas em documentários, selecionadas de canais de comunicação oficiais. Tal escolha não é meramente técnica, mas epistemológica, pois o trabalho busca romper com a lógica acadêmica que hierarquiza o saber escrito em detrimento do saber falado, reconhecendo a oralidade como forma legítima de

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

produção do conhecimento, conforme sustenta o próprio autor (Santos, 2015).

6. RESULTADOS DA ANÁLISE DOCUMENTAL E INSTITUCIONAL

A análise documental realizada permite identificar que a exclusão territorial da população quilombola não constitui um fenômeno episódico ou resultado de falhas administrativas isoladas. Ao contrário, os dados normativos, históricos e institucionais examinados indicam a existência de um padrão contínuo de limitação do acesso à terra, cujas formas de manifestação foram sendo reconfiguradas ao longo do tempo. Se, no período colonial, a repressão se materializava por meio da criminalização direta dos quilombos e da destruição física de comunidades negras autônomas, observa-se que, posteriormente, mecanismos jurídicos e administrativos passaram a desempenhar função semelhante na contenção da autonomia territorial quilombola.

Nesse sentido, a análise evidencia a permanência do que se denominou neste estudo de “Padrão Palmares”. Inicialmente estruturado pela combinação entre deslegitimação simbólica e violência material contra territórios negros, esse padrão foi progressivamente atualizado por instrumentos jurídicos que deslocaram a ilegalização do corpo negro para a esfera da posse e do uso da terra. A Lei de Terras de 1850 constitui um marco desse processo, ao institucionalizar obstáculos ao acesso formal ao território e consolidar uma lógica de exclusão que não desaparece com o fim da escravidão, mas se reorganiza por meio de novas formas de controle.

A pesquisa também demonstra que a Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura significativa nesse percurso histórico ao reconhecer os direitos territoriais quilombolas e inaugurar uma perspectiva de justiça reparatória. Posteriormente, instrumentos como o Decreto nº 4.887/2003, a Convenção nº 169 da OIT e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais ampliaram a proteção jurídica desses grupos, incorporando princípios como a autoidentificação, a propriedade coletiva e a consulta prévia, livre e informada. Entretanto, a análise dos processos de implementação revela que o reconhecimento normativo não foi acompanhado, na mesma medida, pela efetivação material desses direitos.

Os dados institucionais examinados apontam para a existência de uma distância expressiva entre a garantia formal e a titulação efetiva dos territórios. A fragmentação administrativa, a dependência orçamentária, a multiplicidade de etapas procedimentais e a recorrente judicialização dos processos produzem uma dinâmica de lentidão que impacta diretamente a concretização dos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico. Nessa configuração, a burocracia deixa de atuar apenas como mecanismo de gestão administrativa e passa a interferir diretamente na experiência concreta das comunidades, condicionando o

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

acesso à terra ao tempo da máquina estatal.

A análise do caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara reforça esse diagnóstico. A condenação do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos evidenciou que a ausência de titulação definitiva, a restrição ao uso tradicional do território e a inexistência de processos adequados de consulta prévia produziram impactos diretos sobre a autodeterminação, o projeto de vida coletivo e as condições de reprodução cultural dessas comunidades. O caso demonstra que a questão fundiária quilombola ultrapassa a dimensão patrimonial e se relaciona diretamente com a proteção da identidade, da memória, da cultura e dos modos próprios de existência.

Diante desse conjunto de elementos, os resultados indicam que a não efetivação dos direitos territoriais quilombolas não decorre da ausência do Estado, mas de uma presença seletiva, manifestada por meio de estruturas administrativas, jurídicas e políticas que retardam ou limitam a concretização de direitos já reconhecidos. É nesse contexto que ganha sentido a noção de massacre à conta-gotas. Não se trata da eliminação física imediata observada em momentos anteriores da história brasileira, mas de um processo contínuo de erosão de direitos, operado pela morosidade institucional, pela insuficiência de recursos destinados à regularização fundiária e pela permanência de mecanismos que dificultam o acesso efetivo ao território. Assim, a burocracia do extermínio revela-se como uma das expressões contemporâneas do racismo estrutural e da colonialidade jurídica, incidindo diretamente sobre as possibilidades de reprodução da vida nos territórios quilombolas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, ao analisar a relação entre o racismo estrutural e a efetivação dos direitos territoriais quilombolas no Brasil, demonstrou a existência de uma articulação indissociável entre a lógica do capital, a organização social e a atuação dos sucessivos governos. A permanência das comunidades quilombolas, bem como os avanços no reconhecimento jurídico e institucional de seus direitos resultam diretamente da luta histórica dos movimentos negros, responsáveis por tensionar e transformar os sentidos atribuídos ao quilombo ao longo do tempo, assim como por viabilizar conquistas legislativas e judiciais fundamentais.

A análise realizada permitiu compreender que a herança escravocrata não se restringe ao passado, mas permanece projetada nas estruturas sociais e jurídicas contemporâneas. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha representado uma ruptura significativa ao reconhecer os direitos territoriais quilombolas e inseri-los no campo da justiça reparatória, sua concretização continua marcada por disputas políticas, econômicas e institucionais.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Esse cenário evidencia uma tensão central que atravessa a pesquisa: o Direito atua simultaneamente como instrumento de garantia de direitos e como espaço de reprodução de desigualdades. Ao mesmo tempo em que oferece mecanismos de reconhecimento, proteção territorial e resistência, também convive com práticas institucionais que limitam a efetivação material desses direitos. Assim, o Direito revela-se como um campo de disputa permanente, no qual se confrontam projetos distintos de sociedade, território e desenvolvimento.

É imprescindível que análises dessa natureza se fundamentem nas produções intelectuais de pensadores e pensadoras negras e quilombolas, bem como em uma leitura crítica da formação histórica do Estado brasileiro. Da escravidão às disputas contemporâneas em torno dos territórios tradicionais, observa-se a permanência de processos de violência que se transformam ao longo do tempo, mas continuam incidindo sobre a autonomia territorial da população negra.

Por fim, compreende-se que o território quilombola ultrapassa a dimensão jurídica da propriedade, constituindo-se como base material e simbólica da reprodução da vida, da cultura e da identidade. A permanência dessas comunidades, apesar das investidas históricas do capitalismo em sua dimensão colonial, evidencia que o projeto de expropriação não se realizou plenamente. Nessa permanência reside não apenas a memória da resistência histórica quilombola, mas também a possibilidade de construção de outros horizontes de existência, desenvolvimento e relação com o território.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil**. Brasília, DF: AGU, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-da-uniao-1/caso-comunidades-quilombolas-de-alcantara-vs-brasil. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239.** Requerente: Partido Democratas. Relator: Min. Cezar Peluso. Voto do Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/voto-toffoli-adi-3239-reconhecimento.pdf. Acesso em: 28 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239.**

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Requerente: Partido Democratas. Relator: Min. Cezar Peluso. Voto da Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI3239RW.pdf. Acesso em: 27 maio 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Documentação e Informação - CEDI. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais. Artigo 68 do ADCT (1988).** Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bitstreams/a0a97e28-2a6c-425d-b510-cfa2b7036925/download. Acesso em: 30 maio 2026.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Direitos quilombolas.** Disponível em: https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/. Acesso em: 25 maio 2026.

COSTA, Emília Viotti da. **Da senzala à colônia.** 5. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: volume 1.** 5. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Dados Abertos.** Brasília, DF: FCP, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/palmares/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos. Acesso em: 16 jun. 2026.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **(Re)veja, aqui, a história do maior quilombo da América Latina!**. Brasília, DF: FCP, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/palmares/pt-br/assuntos/noticias/re-veja-aqui-a-historia-do-maior-quilombo-da-america-latina. Acesso em: 16 maio 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022: quilombolas: primeiros resultados do universo.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3104/cd_2022_quilombolas.pdf. Acesso em: 28 maio 2026.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NEGO Bispo – Trajetórias. São João do Piauí: Piauí. 1 vídeo (23 min). Itaú Cultural. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Tqt9BnrolFg. Acesso em: 15 maio 2026.

MARTINS, José de Souza. **O cativeiro da terra.** 9. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte.** Arte & Ensaios: Revista do PPGAV/EBA/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 32, p. 123-151, dez. 2016. Disponível em: https://www.procomum.org/wp-content/uploads/2019/04/necropolitica.pdf. Acesso em: 29 maio 2026.

MOURA, Clóvis. **Os quilombos e a rebelião negra.** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MUSEU DA REPÚBLICA. **Cronologia resumida da Guerra de Canudos.** Rio de Janeiro: Museu da República, 2017. Disponível em: https://museudarepublica.museus.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CronoCanudos.pdf. Acesso em: 16 maio 2026.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo**

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

mascarado. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto. **Breves considerações sobre o Decreto 3.912/01.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. Disponível em: https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/3d59584f-b7b2-4c6e-a753-2ba9f02bab45/content. Acesso em: 23 maio 2026.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola.** 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Dissertacao-Mestrado---Fernando-G.-V.-Prioste---Versao-Biblioteca.pdf. Acesso em: 30 maio 2026.

RAMOS, Francisco Régis Lopes. **A peleja do tempo nas memórias do Caldeirão.** Cadernos do CEOM, Chapecó: Argos, v. 18, n. 21, 2005. Disponível em: https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/2274. Acesso em: 22 maio 2026.

RATTS, Alex. **Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Instituto Kuanza, 2006.

RIBEIRO, Marcelo Alves. **Arqueologia, paisagem e materialidades do movimento do Pau de Colher (1937–1938).** 2019. 173 f. Dissertação (Mestrado em Arqueologia) – Programa de Pós-Graduação em Arqueologia, Centro de Ciências da Natureza, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **A terra dá, a terra quer.** 1. ed. São Paulo: Ubu Editora, 2023.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **Colonização, quilombos: modos e significados.** Brasília: INCTI/UnB, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** 4. ed. 5. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na intimidade. In: NOVAIS, Fernando A.; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Orgs.). **História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea.** São Paulo: Companhia das Letras, 1998. v. 4, p. 173-242.

SILVA, Francivaldo Mendes da. **Pau de colher: narrativas de luta e fé no sertão da Bahia.** 2008. Dissertação (Mestrado em História) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7348/1/arquivo3351_1.pdf. Acesso em: 30 maio 2026.

TERRA DE DIREITOS. **Finalização da titulação de territórios quilombolas pode acontecer apenas no ano de 4732: haverá mundo?**. 2024. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/finalizacao-da-titulacao-de-territorios-quilombolas-

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

pode-acontecer-apenas-no-ano-de-4732-havera-mundo/24013?mc_cid=63d138f195. Acesso em: 27 maio 2026.

WOLKMER, Antonio Carlos; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (org.). **Os direitos territoriais quilombolas: além do marco temporal.** Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2016. Disponível em: https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/Os_Direitos_Territoriais_Quilombolas1.pdf. Acesso em: 26 abr. 2026.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **La palabra de los muertos: conferencias de criminología cautelar.** Buenos Aires: Ediar, 2011.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.