

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Escola de Arquitetura

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Nayara Felix Moura Macedo

Lei 13.465/17 e gestão coletiva da terra: o desafio da regularização fundiária em territórios quilombolas urbanos

Belo Horizonte

2024

Nayara Felix Moura Macedo

**LEI 13.465/17 E GESTÃO COLETIVA DA TERRA: O DESAFIO DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS URBANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. João Bosco Moura Tonucci Filho

Belo Horizonte

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

M1411	<p>Macedo, Nayara Felix Moura. Lei 13.465/17 e gestão coletiva da terra [recurso eletrônico] : o desafio da regularização fundiária em territórios quilombolas urbanos / Nayara Felix Moura Macedo. - 2025. 1 recurso eletrônico (163 f. : il.), pdf.</p> <p>Orientador: João Bosco Moura Tonucci Filho.</p> <p>Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.</p> <p>1. Propriedade territorial - Legislação - Teses. 2. Quilombos - Teses. 3. Posse da terra - Teses. I. Tonucci Filho, João Bosco Moura. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.</p> <p>CDD 333.320981</p>
-------	--



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO



FOLHA DE APROVAÇÃO

Lei 13.465/17 e gestão coletiva da terra: o desafio da regularização fundiária em territórios quilombolas urbanos

NAYARA FELIX MOURA MACEDO

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Aprovada em 19 de dezembro de 2024, pela Comissão constituída pelos membros:

Documento assinado digitalmente
gov.br JOAO BOSCO MOURA TONUCCI FILHO
Data: 19/12/2024 14:23:01-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Prof. Dr. João Bosco Moura Tonucci Filho -
Orientador EA-UFMG**

Documento assinado digitalmente
gov.br ROGERIO PALHARES ZSCHABER DE ARAUJO
Data: 20/12/2024 12:53:41-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Prof. Dr. Rogério Palhares
Zschaber de Araújo EA-UFMG**

Documento assinado digitalmente
gov.br TARCILA FIDALGO RIBEIRO
Data: 20/12/2024 09:36:03-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Dra. Tarcyla Fidalgo Ribeiro
Observatório das Metrôpoles**

Belo Horizonte, 19 de dezembro de 2024

Para os meus pais, por sempre darem um jeito.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Fani e Carlos, e ao meu irmão, Raffael, por sempre me apoiarem, acreditarem em mim e pelo amor incondicional.

Agradeço a todos os professores que contribuíram ao longo da minha trajetória para minha formação como ser humano, ensinando-me a ter senso crítico e sensibilidade diante de pautas essenciais para a construção de um mundo mais justo e consciente.

Ao meu orientador, João, pela orientação, compreensão e paciência com os meus processos.

Ao Rogério e à Tarcyla por participarem da qualificação desse trabalho com contribuições importantes e por aceitarem o convite para estarem na banca final.

As pessoas entrevistadas que contribuíram para a finalização da pesquisa, sem elas não seria possível a conclusão do trabalho.

À Bia e à Manu, meus presentes do mestrado, por tornarem esse período menos solitário, dividirem dores e alegrias da vida acadêmica.

À Nath por todo o zelo, pela leitura atenciosa e carinhosa dos meus textos, pelas sugestões e referências trocadas, por sempre acreditar em mim nos momentos em que mais precisei.

A todos os meus amigos pela compreensão com minhas ausências e por tornarem esses anos mais leves.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG).

“Extraímos a vida da terra. Expropriam a terra da vida.”

(Nego Bispo, 2015)

RESUMO

O presente trabalho tem como foco investigar a relação entre a Lei 13.465/17 e as potencialidades de alternativas de regularização fundiária que respeitem e promovam a gestão coletiva da terra, por meio de um estudo de caso no Quilombo Manzo, localizado em Belo Horizonte. Esse estudo visa compreender como a comunidade do Manzo tem resistido e adaptado as normas existentes para manter o controle de seu território, protegendo suas práticas culturais, suas tradições e sua forma de viver que é baseada na coletividade e na valorização da terra como um bem comum e sagrado.

Palavras-chave: regularização fundiária; quilombos urbanos; gestão coletiva da terra; lei 13.645/17.

ABSTRACT

This work focuses on investigating the relationship between Law 13,465/17 and the potential for land regularization alternatives that respect and promote collective land management, through a case study at Quilombo Manzo, located in Belo Horizonte. This study aims to understand how the Manzo community has resisted and adapted existing norms to maintain control of its territory, protecting its cultural practices, traditions and way of living, which is based on collectivity and the appreciation of land as a common good. and sacred.

Keywords: land regularization; collective land management; quilombo community.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização Terra Indígena Sete de Setembro.....	60
Figura 2 - Povo Paiter Surui	62
Figura 3 - Localização da aldeia TI Wassu Cocal	63
Figura 4 - Localização TI Wassu Cocal.....	64
Figura 5 - Cooperativa Habitacional Esperança.....	69
Figura 6 - Moradias ribeirinhas	72
Figura 7 - Localização do povo Oriximiná.....	75
Figura 8 - Placa presente no território Oriximiná.....	76
Figura 9 - Linha do Tempo Quilombola.....	105
Figura 10 - Gráfico de comunidades quilombolas com certificação de autodefinição	114
Figura 11 - Gráfico dos territórios quilombolas oficialmente delimitados.....	115
Figura 12 - Gráfico de pessoas quilombolas por estados	117
Figura 13 - Gráfico de proporção de pessoas quilombolas em territórios quilombolas titulados	119
Figura 14 - Gráfico de pessoas quilombolas por localização do domicílio e status de regularização.....	119
Figura 15 - Pirâmide etária da distribuição relativa da população residente x quilombola ..	120
Figura 16 - Distribuição quilombola no Brasil.....	121
Figura 17 - Mapa de localização dos quilombos urbanos em Belo Horizonte.....	133
Figura 18 - Mãe Efigênia no quilombo Manzo	134
Figura 19 - Mãe Efigênia e Makota Cássia durante cerimônia religiosa	135
Figura 20 - Pintura presente no Quilombo Manzo	136
Figura 21 - Cerimônia realizada no Manzo	137
Figura 22 - Mapa da distância entre os dois territórios do Manzo	140
Figura 23 - Entrada do Quilombo Manzo.....	142
Figura 24 - Mapa da localização do Manzo na malha urbana de Belo Horizonte.....	144
Figura 25 - Imagem de satélite da localização do Manzo	145
Figura 26 - Entrada do Terreiro do quilombo em Santa Luzia.....	146
Figura 27 - Quilombo Manzo	146
Figura 28 - Planta Cadastral do Quilombo Manzo.....	148
Figura 29 - Ficha técnica de identificação da planta cadastral.....	149

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 - Diferença conceitual entre as leis brasileiras	44
Tabela 1 - Processo de Regularizações Fundiárias Quilombolas Abertos no INCRA.....	101
Tabela 2 - Processos de regularização fundiária quilombolas abertos no INCRA.....	115
Tabela 3 - Territórios Quilombolas por status fundiário	116
Tabela 4 - População quilombola e distribuição percentual	116
Tabela 5 - Pessoas quilombolas por localização do domicílio por região	118
Quadro 2 - Processos de regularização abertos no estado de Minas Gerais	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CLT – Community Land Trust

FCP – Fundação Cultural Palmares

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEPHA – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MP – Ministério Público

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PBQ – Programa Brasil Quilombola

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNRA – Programa Nacional da Reforma Agrária

REURB – Regularização Fundiária Urbana

SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

STF – Supremo Tribunal Federal

TCC – Termo Territorial Coletivo

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL	27
1.1 A Questão Fundiária Brasileira.....	28
1.1.1 A questão quilombola no Brasil.....	28
1.1.2 Histórico das legislações fundiárias brasileiras	31
1.2 A “Fórmula Brasileira” da Regularização Fundiária - 1988 a 2017	36
1.3 As alterações da Lei 13.465/17.....	41
1.3.1 Rupturas e continuidades.....	41
1.3.2 O novo marco da regularização e a financeirização urbana	48
1.4 Conclusões.....	50
CAPÍTULO 2 – A HEGEMONIA DA PROPRIEDADE PRIVADA E AS ALTERNATIVAS COLETIVAS	52
2.1 A Hegemonia da Propriedade Privada da Terra.....	52
2.1.1. Origens Coloniais e a Lei de Terras de 1850.....	52
2.1.3 A Grilagem e a Continuidade da Exclusão	54
2.1.4 A Propriedade Privada e o Planejamento Urbano.....	54
2.2 A gestão coletiva da terra no Brasil	55
2.3 Experiências de gestão coletiva da terra no Brasil	59
2.3.1 Experiências Indígenas	60
2.3.2 Cooperativas	66
2.3.3 Povos Ribeirinhos.....	71
2.3.4 Territórios Quilombolas.....	75
2.4 Comparação entre propriedade privada e gestão coletiva	80
2.4.1 Desafios encontrados pelos modelos alternativos de apropriação da terra	83
CAPÍTULO 3 – OS QUILOMBOS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO E O USO COLETIVO DA TERRA	86
3.1 Raça, quilombos e terra	86
3.1.1 Quilombos no Brasil.....	86
3.1.2 As várias faces do termo “quilombo”	89
3.1.3 Gestão da terra	90
3.1.4 Terra e Raça: alguns apontamentos	92
3.2 O papel do INCRA na regularização fundiária de quilombos	94
3.2.1 História do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).....	94

3.2.2 Atuação em territórios quilombolas.....	97
3.2.3 Processos de Regularização Fundiária Quilombola do INCRA.....	101
3.3 Políticas Públicas para Quilombolas	103
3.3.1 Linha do Tempo - Políticas Públicas para Quilombolas.....	104
3.3.2 Atuação do Iphan	111
3.4 Primeiro Censo Quilombola	112
CAPÍTULO 4 - ESTUDO DE CASO: KILOMBO MANZO NGUNZO KAIANGO....	122
4.1 Resistência e Segregação: Quilombos Urbanos em Belo Horizonte.....	122
4.2 História do Kilombo Manzo	134
4.3 Processo de Regularização e Desafios.....	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	154
REFERÊNCIAS	159

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca investigar a relação entre a regularização fundiária e as potencialidades que as formas alternativas de gestão coletiva do solo urbano podem ter enquanto resistência à dinâmica do mercado imobiliário, que mais recentemente é marcado pela especulação imobiliária neoliberal, principalmente em territórios quilombolas urbanos, para isso é feito uma análise do processo de regularização fundiária no Quilombo Manzo Ngunzo Kaiango.

Sobre a autora

Me formei em Ciências Econômicas na Universidade Federal de Minas Gerais em 2021 e desde a metade do curso percebi que não me interessava muito pelas áreas mais tradicionais da economia. Foi quando conheci o campo da economia regional e urbana e logo me encantei por toda a discussão que permeia a produção e reprodução do espaço, muito relacionada ao campo político e econômico. Assim, desenvolvi minha monografia sobre o mercado imobiliário informal e decidi continuar os estudos em outra área do conhecimento sendo incentivada por professores que tiveram a formação interdisciplinar. Desde esse período, realizei cursos complementares relacionados ao direito à cidade, aos instrumentos urbanísticos e à regularização fundiária. Sempre me interessei pelos outros aspectos, além do econômico, da dinâmica das cidades e pelo planejamento urbano e, assim, encontrei no programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo a formação que desejava. Portanto, no mestrado decidi continuar trabalhando com a informalidade fundiária e habitacional, assunto que considero de significativa relevância por se mostrar como um problema que se perpetua há muitos anos na sociedade brasileira.

Além disso, ao passar pelo meu processo pessoal de racialização, cresce meu desejo de explorar a presença da população negra nos espaços urbanos, suas dinâmicas e ancestralidade. Considerando que essa população historicamente teve seus direitos negligenciados, sinto que o tema é fundamental e ainda pouco explorado para compreender melhor nossas cidades. Por fim, na intenção de incluir a temática supracitada e, concomitantemente, me aproximar dela,

comecei a pesquisar sobre os territórios quilombolas, na intenção de enriquecer minha pesquisa e de me colocar enquanto autora negra e em processo de redescoberta.

Sobre o tema

Desde o período colonial é possível encontrar informalidades na ocupação do solo urbano brasileiro. Assim, a irregularidade fundiária constitui um dos maiores desafios ao ordenamento jurídico e político da produção das cidades (ALFONSIN et al, 2019). São consideradas moradias irregulares aquelas que não resultam de licenciamento urbanístico formal, não possuindo portanto, escrituras nem registro, padrões construtivos resultantes de autoconstrução, com frequência precários e carentes de serviços públicos essenciais como infraestrutura de saneamento, ocupando áreas públicas ou privadas sujeitas a riscos e ambientalmente vulneráveis. Ainda, a definição de informalidade é imprecisa e multidimensional contando com aspectos urbanísticos, socioeconômicos e jurídicos. O debate é amplo e o conceito é alvo de disputas ideológicas, econômicas, políticas, urbanísticas e jurídicas. Todavia, um ponto de consenso da informalidade fundiária é a falta de escritura formal por parte dos moradores (FERNANDES, 2023).

A baixa renda de uma família não é a única explicação para o crescimento da informalidade de moradia. Assim, as causas da informalidade urbana são variadas, podendo ter como influência também a ausência de políticas habitacionais, a presença de normas urbanísticas elitistas que acabam prejudicando o acesso de camadas mais populares à moradia regularizada e os altos custos do mercado imobiliário formal. Importante destacar que muitas vezes o mercado imobiliário formal também apresenta irregularidades urbanísticas. Pelo lado da demanda, destaca-se a burocracia exigida para a liberação de crédito pessoal para as famílias, além do fato de que grande parte dos trabalhadores se encontra no mercado informal de trabalho, impossibilitando o acesso aos programas de financiamento, entre outros fatores. Junto a isso, a capitalização da renda da terra urbana se torna uma fonte de rendimentos para camadas mais baixas na população, que podem adquirir um lote clandestino como reserva de valor e para especulação (SMOLKA, 2003; BONDUKI & ROLNIK, 1982; FERNANDES 2011).

Observa-se que no Brasil a partir do sistema de sesmarias foram feitas diversas tentativas de organizar o uso e a distribuição de terras, mas sem muita eficácia, tendo em vista que a informalidade tornou-se um problema estrutural da urbanização brasileira. Isso ocorre por diversas razões, entre elas a inadequação da elaboração dos programas à realidade dos assentamentos informais e a divergência entre os interesses políticos e econômicos e os

interesses sociais. Os programas de regularização fundiária seguem fundamentos de dois paradigmas principais: o paradigma brasileiro e o paradigma peruano (FERNANDES, 2023), sendo o primeiro fruto de uma longa construção de políticas públicas, incentivados por movimentos urbanos desde a década de 1980, tendo como base a Constituição de 1988 e a Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009). Já o modelo peruano tem inspiração nas teorias do economista peruano Hernando De Soto e adota medidas voltadas para os aspectos econômicos, com o objetivo de tornar a terra um ativo fácil de ser mercantilizado. A teoria defende que a titulação em massa resultaria em liquidez para a economia, prosperando para o desenvolvimento econômico¹. Como será explicado no primeiro capítulo, os resultados encontrados nas experiências latino-americanas enfraqueceram essa teoria.

Para Edésio Fernandes (2011) a informalidade carrega fardos jurídicos, sociais, políticos e urbanísticos que são prejudiciais tanto para as cidades quanto para os próprios moradores desses assentamentos. Como exemplo temos o fardo jurídico caracterizado principalmente pela insegurança da posse, tornando essas habitações frequentemente alvos de despejo e o fardo social que está vinculado à exclusão socioespacial, ao baixo acesso à infraestrutura e aos serviços públicos.

Já Denise Morado (2019) questiona a imposição alienada aos padrões hegemônicos do neoliberalismo do conceito de informalidade. A autora defende pensar esses espaços a partir de outra lógica que não subestime os moradores das habitações informais. Neste sentido, a informalidade não pode mais ser definida pela precariedade e deve-se olhar com cautela para as soluções eficazes que nascem nos assentamentos informais em respostas às necessidades habitacionais.

Diante desse debate, surgem questionamentos em relação à hegemonia da propriedade privada como modelo habitacional. Essa hegemonia fica evidente com as alterações que ocorreram nos últimos anos em legislações que regulam o uso e legalização da terra, como é o caso da Lei Federal Nº 13.465/2017. A lei 13.465, de 11 de julho de 2017, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, além de

¹ A teoria do capital morto de Hernando De Soto diz que as propriedades não-registradas são capital morto. De acordo com o economista, a legalização dessas propriedades é uma solução para a inclusão social e para a geração de capital. Para explicação detalhada sobre a teoria do capital morto de Hernando De Soto, ver: DE SOTO, Hernando. O mistério do capital. Rio de Janeiro: Record, 2001.

instituir mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União (BRASIL, 2017).

Tendo em vista que grande parte da população urbana brasileira está localizada em moradias que apresentam algum nível de informalidade, desde os anos de 1980 vinha se construindo um novo entendimento da regularização fundiária articulado com outras políticas públicas para garantir a segurança da posse e a função social da propriedade, que é reiterado com a Lei Nº11.977, de 7 de julho de 2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (BRASIL, 2009). Essa lei foi uma importante conquista, pois tem foco na regularização de assentamentos com medidas que garantam a melhoria da habitabilidade de comunidades pobres, acesso a infraestruturas e serviços públicos, além de trazer pela primeira vez, em âmbito nacional, o conceito de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e distinguir os tipos de regularização fundiária entre interesse social e interesse especial, tendo como prioridade a regularização fundiária de interesse social que é a voltada para as populações mais vulneráveis. Vale ressaltar que como aspectos negativos essa lei apresentava um procedimento bastante burocrático que dificultava sua implementação na prática. Ainda durante o governo Dilma foram propostas alterações na lei. Porém, nos últimos anos é possível perceber que a política urbana está cada vez mais aliada aos interesses políticos e econômicos do neoliberalismo.

Um desses exemplos é a lei de regularização fundiária, a Lei Nº 13.465, de 11 de julho de 2017 que revoga as conquistas anteriores de leis como a Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009. A nova lei modifica o modelo de gestão fundiária nacional, alterando o paradigma brasileiro da regulação plena para um paradigma quase exclusivamente econômico (ALFONSIN et al, 2019; RIBEIRO, 2021). Assim, a Lei 13.465 (BRASIL, 2017) passa a tratar a regularização fundiária urbana primordialmente em seu aspecto de legalização, resumindo-se a titulação individual de propriedades, desarticulada da política urbana e perdendo a dimensão do direito social da moradia que possuía na lei anterior. Desse modo, obter a regularização fundiária e a titulação do terreno se tornou um processo mais prático, mas sem algumas garantias que existiam anteriormente. O novo modelo favorece os interesses do capital imobiliário e capital financeiro, deixando as camadas populares mais expostas a processos como a especulação imobiliária e gentrificação (ROLNIK, 2015).

Todavia, identifica-se algumas experiências que utilizam instrumentos alternativos ou até a própria lei para conquistar a regularização fundiária com a garantia da segurança da posse, impedindo a atuação do mercado imobiliário nessas áreas como. Alguns exemplos são as

propriedades coletivas, as cooperativas, os quilombos em contexto urbano e as habitações autogeridas.

Um desses modelos em construção é o *Community Land Trust* (CLT), no Brasil chamado de Termo Territorial Coletivo (TTC) (ANTÃO & RIBEIRO, 2019). O instrumento CLT surgiu no final da década de 1960 sendo implantado pelo movimento negro norte-americano que lutava por direitos civis nas áreas rurais. Os primeiros CLTs funcionavam por meio de contratos de arrendamento de terras rurais de longa duração ou pela compra coletiva de áreas com o suporte de financiamentos de longo prazo ou subsídios por grupos auto-organizados (DAVIS, 2010). Só em 1980 foi implementado o primeiro CLT urbano, sendo consolidado como um instrumento que atualmente já é utilizado em diversos países do mundo como forma de garantir o acesso à moradia e segurança da posse para seus moradores.

A implantação do instrumento em experiências brasileiras se torna possível pelas características do modelo como o histórico de luta por moradia e resistência, aliado a organização comunitária forte das comunidades, presença de apoio técnico e parcerias². No modelo do sul global, tornou-se um instrumento pensado para territórios marcados pela informalidade, os CLTs são flexíveis à realidade de cada espaço em que será implementado. Portanto, suas características jurídicas e institucionais podem variar de acordo com a localidade escolhida. Algumas características comuns do CLT no geral são: "(i) terra de propriedade coletiva; (ii) construções/moradias de propriedade individual; (iii) sustentabilidade na manutenção do CLT; (iv) gestão participativa; e (v) ingresso voluntário." (Antão & Ribeiro, 2019).

O projeto do TTC surgiu no Brasil a partir de 2018 quando a ONG Comunidades Catalisadoras (ComCat) decidiu estudar, inspirada na experiência porto-riquenha o modelo do CLT:

Uma dessas alternativas foi encontrada nas favelas de Porto Rico. No começo dos anos 2000, os moradores das comunidades situadas no entorno do canal Martín Peña, na capital do país, San Juan, se mobilizaram e pressionaram o poder público pela regularização fundiária de suas terras a partir de uma lógica de gestão coletiva. Eles optaram pelo modelo dos *Community Land Trust*, nascido nos Estados Unidos e que hoje conta com mais de 50 anos de história, sendo amplamente adotado no mundo. A experiência ficou conhecida como Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña, e foi um caso de sucesso de uma comunidade que conseguiu regularizar sua terra e, estimular o desenvolvimento

² Para maiores informações sobre o Termo Territorial Coletivo e sua implantação no Brasil, visitar o site oficial: <<https://www.termoterritorialcoletivo.org/>>

local protagonizado pelos seus moradores, sem ser ameaçada por processos de gentrificação ou especulação imobiliária (Projeto TTC, 2022).

A experiência porto-riquenha é um dos raros casos em que o TTC foi implementado em comunidades informais consolidadas e seu sucesso demonstra a potencialidade do instrumento para as favelas e assentamentos informais brasileiros. Ainda em 2018, com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy, a ONG ComCat fez um intercâmbio com membros do *Fideicomiso de La Tierra Caño Martín Peña* de Porto Rico e elaborou um parecer jurídico sobre a viabilidade do modelo no Brasil. Assim, o TTC foi planejado a partir de uma combinação de diferentes instrumentos jurídicos brasileiros já existentes na legislação.

Após o intercâmbio e a realização de diversas atividades durante as oficinas, foi formado um Grupo de Trabalho permanente sobre o TTC. Esse grupo inclui diferentes atores da sociedade: lideranças comunitárias, moradores, representantes de órgãos públicos, pesquisadores, urbanistas e estudantes. Os primeiros projetos pilotos estão sendo desenvolvidos nos assentamentos informais da cidade do Rio de Janeiro como nas comunidades dos Trapicheiros e Esperança. Ao longo dos anos, vários avanços foram alcançados pelo grupo, com destaque para o mais recente que foi a aprovação do TTC no Plano Diretor de São João de Meriti, sendo a primeira lei do Brasil a tratar expressamente do modelo e sua inclusão no Projeto de Lei do Plano Diretor do Rio de Janeiro que ainda irá a votação (TTC, 2022).

Para a escolha das comunidades com potencialidades para implantação do modelo, os coordenadores da iniciativa estabeleceram algumas condições, que não foram consideradas obrigatórias e mesmo comunidades que não reúnam todas podem realizar o processo de construção de um TTC:

De início, foram estabelecidas algumas condições para a escolha de comunidades aptas a receber o modelo TTC: (i) comunidade consolidada, com alto grau de pertencimento; (ii) grande porcentagem de famílias sem título da terra, mas com expectativa razoável de adquiri-los; (iii) moradores que viveram ameaças de remoção forçada no passado; (iv) processo maduro de mobilização comunitária, com a presença de aliados técnicos e; (v) comunidade pequena, sem a presença de grupos de controle paralelo (TTC, 2022).

Por meio do Termo Territorial Coletivo, busca-se a segurança da propriedade da terra para moradores de comunidades inseridas no mercado imobiliário informal. O arranjo do TTC

conjuga os interesses coletivos e individuais além de fortalecer as comunidades e estimular o desenvolvimento local, tudo isso liderado pelos próprios moradores. O princípio básico é que a terra seja propriedade coletiva tendo uma pessoa jurídica como proprietária. O principal objetivo do TTC é fortalecer a comunidade e garantir sua permanência, obtendo habitações a preços acessíveis de forma permanente. Assim, as moradias privadas construídas no terreno estarão mais seguras frente a ameaças mercadológicas capitalistas.

Ainda, é possível destacar os quilombos em contexto urbano como resistência da herança cultural negra às investidas do mercado imobiliário e financeiro. Os quilombos surgiram no continente africano e chegaram no Brasil junto com o tráfico de escravos, representando inicialmente no território brasileiro um refúgio para o povo negro e resistência ao regime colonialista (NASCIMENTO, 1985). Porém, com o passar dos anos o quilombo foi se distanciando da definição africana para se adaptar à realidade enfrentada pela população negra no Brasil, tendo seu significado modificado ao longo dos anos. Tendo o acesso à terra negado desde a sua chegada até os anos de 1970, quando emergem vários movimentos sociais pela luta urbana, percebe-se poucas alterações na relação entre os povos quilombolas e o direito à propriedade da terra. Somente com o centenário da abolição da escravidão, com a Constituição de 1988, é que os direitos quilombolas foram reconhecidos por meio dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias³, no artigo 68 que dispõe sobre o reconhecimento dos territórios de remanescentes de quilombos (BRASIL, 1988) e reforçado pelo Decreto Nº 4.877 de 20 de novembro de 2003 que traz instrumentos e instruções para a regularização desses territórios.

Atualmente o quilombo pode ser definido como resistência da herança negra, sendo não somente a moradia dessa população, mas o local onde suas práticas sociais, culturais e econômicas são mantidas. Para os quilombolas, a terra tem outros significados e usos para além da lógica mercadológica, com a valorização do uso da terra e respeito ao meio ambiente (SANTOS, 2023; OLIVEIRA, 2022). Para alguns autores o quilombo é a negação do poder constituído (GUIMARÃES, 1999). Um quilombo pode apresentar sistemas políticos, econômicos, de parentesco e religioso alternativos à sociedade abrangente (MARQUES, 2008). Alguns termos podem ser relacionados à ideia de quilombo como remanescente do período escravocrata, à noção de terras de uso comum e a etnicidade. Mesmo assim, deve-se ter claro que nenhum desses termos é capaz de definir um território quilombola. Assim, é mais pertinente

³ Os Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988 contêm normas transitórias que garantem a transição entre a ordem jurídica anterior e a nova ordem estabelecida pela Constituição, regulamentando situações específicas de forma temporária e excepcional. São disposições que asseguram a aplicação progressiva de mudanças constitucionais sem descontinuidade legal ou administrativa (BRASIL, 1988).

pensar os quilombos atuais como “fenômenos sociológicos”, nos quais os povos negros podem construir uma nova conjectura histórica e geográfica (ALMEIDA, 2002).

Para o presente trabalho, torna-se relevante destacar a questão das terras de uso comum. A coletividade em um quilombo não se dá apenas em relação às práticas identitárias ou históricas, mas também em relação à propriedade e ao uso da terra (QUEIROZ, 2012), apresentando características diferentes dos espaços produzidos no capitalismo em que rege a propriedade privada. Desse modo, é possível identificar semelhanças entre o uso da terra em um quilombo e o instrumento Termo Territorial Coletivo, em que a propriedade da terra é coletiva e não individual, contrariando a lógica dos espaços produzidos a partir da propriedade privada no âmbito do neoliberalismo.

As terras quilombolas em contexto urbano por serem muito antigas, formadas por várias casas e muitas vezes não possuem a documentação exigida pela legislação urbanística enfrentam dificuldades no enquadramento de seus territórios como quilombos e são crescentes alvos do mercado imobiliário. Como já apresentado anteriormente, a produção dos espaços urbanos atualmente é dominada pelo capital financeiro e imobiliário que atende a interesses de grupos específicos e tem como característica principal a homogeneização e abstração dos espaços, apagando singularidades e costumes que não se encaixam no modelo neoliberal⁴. Portanto, o desaparecimento de um quilombo não representa apenas a perda das terras mas de toda a produção sociocultural construída ali durante anos.

Utilizando alguns dos conceitos relativos à produção do espaço no capitalismo desenvolvidos por Henri Lefebvre (1974), resumidamente, temos que os espaços abstratos são regidos pela lógica do capital, homogêneos (buscam eliminar as diferenças), fragmentados (formados por propriedades privadas) e hierarquizados (relação de dominação). Entretanto, esse espaço não consegue ser totalizante e possui fissuras. Os espaços que são desenvolvidos com o tensionamento dos “espaços abstratos” são chamados de “espaços diferenciais”, em que o valor de uso sobressai em detrimento do valor de troca da terra e são desenvolvidas experiências diferentes, regidas por outras lógicas que não a orientada pelo capital. Esses dois espaços estão sempre em disputa e os “espaços diferenciais” estão em constante ameaça pela lógica do capital

⁴ O modelo neoliberal é uma abordagem econômica que prioriza a desregulamentação, a privatização e a redução do papel do Estado, promovendo a predominância do mercado na organização da sociedade. No mercado imobiliário, isso resulta na mercantilização da terra e da moradia, transformando-as em ativos financeiros, frequentemente em detrimento do direito à habitação. Conforme Raquel Rolnik destaca em “Guerra dos Lugares” (2015), essa lógica intensifica desigualdades urbanas, favorecendo a especulação e excluindo populações vulneráveis do acesso a territórios valorizados.

imobiliário-financeiro. As práticas insurgentes buscam ampliar esses espaços diferenciais, pensando em outras formas de produção do espaço urbano.

O quilombo pode ser entendido como um espaço mais próximo do diferencial do que do abstrato, assim como o modelo do TTC, que busca uma gestão coletiva da propriedade por meio da autogestão, com relações de compartilhamento e reciprocidade. Por apresentar características que se assemelham às procuradas pelo TTC, os territórios quilombolas que se encontram ameaçados pela ação violenta do mercado imobiliário financeirizado⁵, podem encontrar uma alternativa para a regularização de suas terras no instrumento TTC tendo em vista que, na maioria dos casos, os territórios quilombolas possuem adesão à gestão coletiva já, de alguma forma, consolidada.

Segundo Antônio Bispo dos Santos (2022), os atuais problemas sociais e urbanos das nossas sociedades não serão resolvidos por sociedades desenvolvidas que apresentam características coloniais. Para ele, o caminho é a construção de soluções coletivas e para isso é preciso olhar para o quilombo como um exemplo de vivência compartilhada e que respeita a natureza. É possível fazer uma conexão entre a fala do quilombola e as ideias defendidas por Faranak Miraftab (2016), segundo a qual para a virada ontológica na teorização das práticas de planejamento urbano é necessário imaginar práticas decoloniais que visem um planejamento mais humanitário. Desse modo, reconhecer práticas subordinadas amadurecidas em movimentos anticoloniais e anticapitalistas como é o caso dos quilombos e do instrumento TTC são passos fundamentais para a construção de um novo paradigma de planejamento e cidades mais inclusivas.

Sobre o estudo de caso

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo investigar as potencialidades que as alternativas de regularização fundiária apresentam em resistência ao avanço do capital imobiliário-financeiro no espaço urbano. Isso será realizado por meio de um estudo de caso na experiência urbana do Quilombo Manzo Ngunzo Kaiango, localizado em Belo Horizonte.

O Quilombo Manzo Ngunzo Kaiango está localizado na rua São Tiago, nos limites entre os bairros Santa Efigênia e Paraíso, na Zona Leste da cidade de Belo Horizonte. Sua ocupação

⁵ A financeirização da moradia refere-se ao processo pelo qual a habitação deixa de ser vista apenas como um direito social e passa a ser tratada como ativo financeiro, integrando mercados globais de investimento. Raquel Rolnik (2015) aponta que esse fenômeno promove a valorização especulativa de propriedades, excluindo populações de baixa renda. No Brasil, a financeirização é intensificada por políticas habitacionais que subsidiam grandes incorporadoras, ampliando desigualdades e gentrificando áreas urbanas.

ocorreu na década de 1970, com início da casa de Umbanda “Senzala de Pai Benedito”, depois transformada em terreiro de Candomblé Angola. A comunidade é formada por cerca de onze famílias, 52 pessoas, que possuem parentescos com a matriarca Mametu Muiandê ou Mãe Efigênia (QUEIROZ, 2012). O espaço também possui um projeto social e cultural de valorização da cultura afro-brasileira, o projeto Kizomba (termo de origem bantu que significa “festa do povo que resistiu à escravidão”) que atua com cerca de 60 crianças da região. Atualmente, o Manzo é formado por duas territorialidades diferentes, as moradias e as atividades culturais estão localizadas no bairro Santa Efigênia enquanto o terreiro de candomblé está localizado em Santa Luzia⁶, município vizinho pertencente à Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A questão fundiária sempre foi relevante para a comunidade pois o quilombo localiza-se em um bairro de classe média próximo à Área Central e sujeito a significativa valorização imobiliária. Por ser também um terreiro com práticas religiosas, as relações do Manzo com os vizinhos são marcadas por episódios de intolerância religiosa e ameaças de despejo (QUEIROZ, 2012). Devido a isso, a comunidade se mantém articulada para garantir sua permanência no local. O quilombo foi certificado em 2007 pela Fundação Cultural Palmares como remanescente de quilombo e está incluído no plano diretor da cidade como Zona Especial de Interesse Social. O processo de regularização do quilombo é marcado por forte protagonismo da comunidade além da articulação com diferentes atores públicos como o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG), o que auxiliou no seu processo de regularização fundiária realizado pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel). Em 2017 ocorreu a regularização do território localizado na região leste, obtendo a titulação da associação quilombola por meio do instrumento de legitimação fundiária, mas contendo no título a cláusula quilombola presente no Decreto Nº 4.887, de 20 de novembro de 2003:

Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2o, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade (BRASIL, 2003).

⁶ Em 2011 a comunidade foi notificada pela Defesa Civil como área de risco de desabamento, tendo que ser removida para obras no local que causaram descaracterização do terreiro e desde então as práticas religiosas são realizadas na rua Rio Grande do Sul, no bairro Bonanza em Santa Luzia.

Desse modo, o Quilombo Manzo destaca-se na capital mineira como um quilombo em contexto urbano com processo de regularização fundiária avançado e de forte resistência aos processos homogeneizadores do circuito financeiro-imobiliário, além de possuir expressivo protagonismo na valorização da cultura afrodescendentes no cenário municipal por promover diversas atividades e eventos abertos ao público.

Portanto, a dissertação está estruturada em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. Inicia-se com o primeiro capítulo fazendo um resgate histórico da questão fundiária no Brasil e na legislação brasileira para entender o cenário atual da Lei 13.465/17 (BRASIL, 2017) e como essa pode afetar os assentamentos informais que possuem características mais próximas à gestão coletiva da terra. Em seguida, o segundo capítulo discutirá os modos alternativos de gestão da terra que não estão aliados aos interesses financeiros e a importância desses modelos para a manutenção da função social da propriedade. Além disso, serão apresentadas algumas experiências de gestões coletivas no Brasil, visando demonstrar como existem diferentes exemplos brasileiros que resistem ao longo dos anos, mesmo com o avanço de políticas neoliberais. O terceiro capítulo irá aprofundar a relação dos quilombolas com questões fundiárias no contexto brasileiro, apresentando também uma breve análise da interseccionalidade entre raça e território. Por fim, o quarto capítulo será dedicado ao estudo de caso do Quilombo Manzo, exemplificando e unindo todo o conteúdo que foi apresentado nos capítulos anteriores. Por fim, será apresentada uma síntese do trabalho desenvolvido além das considerações finais sobre o estudo de caso.

Metodologia

Diante do debate exposto sobre as mudanças da legislação fundiária com a lei 13.465/2017 e seu possível impacto sobre propriedades coletivas, o presente trabalho será desenvolvido por meio de um estudo de caso sobre a regularização fundiária do Quilombo Manzo, localizado em Belo Horizonte. O estudo de caso foi escolhido por ser mais adequado para investigar um fenômeno contemporâneo sem o separar do contexto que está inserido, ou seja, os limites entre o fenômeno e o contexto são de difícil distinção (YIN, 2001). Algumas das características dessa fundamentação teórica é a utilização de diferentes fontes de evidências, a aplicação do trabalho desenvolvido para outros casos, e a explicação de relações causais que envolvam o problema em análise (GROAT & WANG, 2013). Dentre os propósitos do estudo de caso pode-se mencionar a possibilidade de gerar uma visão global do problema e a identificação de fatores relacionados ao fenômeno (GIL, 2002).

Para isso, será utilizada uma combinação de diferentes fontes de como pesquisa documental, análise legislativa, entrevistas com atores públicos e privados, análise de dados geográficos, entre outros.

Logo, a elaboração da pesquisa contará com:

- Pesquisa documental: leitura crítica da legislação brasileira relacionada à regularização fundiária brasileira e análise das alterações que ocorreram ao longo dos anos;
- Retrospectiva histórica das políticas públicas voltadas para territórios quilombolas;
- Mapeamento de experiências de propriedades coletivas e autogestão pelo território brasileiro;
- Estudos de casos: mapeamento e investigação da experiência mencionada na cidade de Belo Horizonte;
- Análise de dados quilombolas disponibilizados pela primeira vez pelo Censo IBGE 2022;
- Entrevistas com os agentes envolvidos: prefeitura de Belo Horizonte e liderança comunitária da comunidade envolvida.

Optou-se por utilizar entrevistas de caráter exploratório e especializado, realizadas com especialistas por meio de abordagens semi-estruturadas e semi-abertas. Conforme Kapp (2020), as entrevistas exploratórias têm o objetivo de abrir novas frentes de investigação em contextos ainda pouco conhecidos pelo pesquisador, permitindo a obtenção de informações que os entrevistados já possuem, sem impor uma categorização prévia do tema. Esse tipo de entrevista é especialmente útil em momentos iniciais da pesquisa, pois proporciona uma compreensão preliminar dos traços pertinentes ao campo de estudo. A condução é guiada por um fio condutor flexível, que permite perguntas espontâneas e estimula a explicação detalhada de aspectos mencionados pelos participantes.

As entrevistas especializadas, por sua vez, focam em interlocutores que detêm conhecimento aprofundado e estruturado em campos específicos. Segundo a perspectiva construtivista destacada por Kapp (2020), esse tipo de entrevista é direcionado a obter as perspectivas dos entrevistados em suas funções como agentes ativos em processos sociais ou campos de conhecimento. A abordagem semi-estruturada utilizada combina perguntas predeterminadas com liberdade para que os entrevistados explorem os temas em profundidade,

enquanto a natureza semi-aberta promove uma interação flexível, que valoriza a subjetividade e os insights dos participantes. Essas características tornaram as entrevistas instrumentos centrais para a coleta de dados qualitativos que enriqueçam a análise socioespacial do tema investigado.

CAPÍTULO 1 – A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

Desde o período colonial é possível encontrar informalidades na ocupação do solo urbano brasileiro. O modelo de desenvolvimento territorial é marcado pela exclusão e pela concentração, que serão explicadas ao longo deste capítulo. Assim, a irregularidade fundiária constitui um dos maiores desafios à regulamentação jurídico política da produção das cidades (ALFONSIN et al, 2019).

O conceito de informalidade fundiária é bastante amplo e multidimensional além de ser alvo de disputas ideológicas, econômicas, políticas, urbanísticas e jurídicas. São consideradas moradias informais aquelas que não tem escrituras legais formais e apresentam padrões de desenvolvimento irregular, falta de serviços públicos essenciais como iluminação e saneamento, e ocupam áreas públicas ou ambientalmente vulneráveis. Um elemento-chave do consenso entre as definições da informalidade é a falta de escritura formal das moradias.

As causas da informalidade já foram explicitadas na introdução desta pesquisa. Para o presente trabalho adotaremos a conceituação de Pedro Abramo (2007) em que o informal significa o que está “à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do Estado de Direito moderno” (ABRAMO, 2007, p.29).

Após a implementação da Lei Nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), nota-se uma ruptura paradigmática com a legislação de regularização fundiária que vinha sendo construída desde a Constituição de 1988 no Brasil. O paradigma anterior, criado pelo capítulo III da Lei Nº 11.977⁷, de 7 de julho de 2009, tinha como base a integração da regulação do solo urbano com um conjunto mais amplo de políticas públicas destinadas a reverter o padrão excludente socioespacial reproduzido nas cidades brasileiras. Intitulado por alguns autores de “Fórmula Brasileira”, o modelo era fundamentado na função social da propriedade e no direito à cidade, sendo uma política pública pluridimensional que integrava a agenda da “reforma urbana”⁸ (FERNANDES, 2023). Entretanto, com as alterações no cenário econômico e político que enfatizam a “liberdade econômica”, observa-se nos últimos anos um crescimento do

⁷ CAPÍTULO III (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017) Da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos. Separado nas sessões: disposições gerais, da regularização fundiária de interesse social, da regularização fundiária de interesse específico, do registro da regularização fundiária e disposições gerais (BRASIL, 2017).

⁸ O Fórum Nacional da Reforma Urbana, atuante desde 1987, é uma articulação de atores sociais que envolve movimentos populares, organizações não governamentais, entidades de ensino e estudantis, associações de classe e instituições de pesquisa que tem o objetivo de lutar por políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana no Brasil.

movimento internacional de financeirização da moradia (ALFONSIN et al, 2019; FERNANDES, 2023).

Desse modo, nesse novo cenário com diferente contexto político após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, ocorre uma inflexão ultraneoliberal (RIBEIRO, 2021) na legislação de regularização fundiária e a lei 13.465 tem características muito diferentes da lei anterior, podendo ser resumida à titulação de proprietários informais, ou seja, a lei que anteriormente garantia a regularização fundiária plena⁹ passa a ter como prioridade apenas a função econômica da terra, à propriedade individual e sua legalização.

Diante dessa mudança paradigmática, torna-se essencial para este trabalho entender como a dinâmica da legislação sobre regularização fundiária foi construída no Brasil ao longo dos anos. Para isso, o presente capítulo tem o objetivo de realizar uma breve retrospectiva histórica de análise documental das principais legislações que trataram da temática de regularização da terra urbana ao longo dos anos até a lei 13.465 em 2017 e seus desdobramentos.

1.1 A Questão Fundiária Brasileira

A questão fundiária brasileira é marcada desde a colônia por disputas e desigualdades. Para entender as questões que perduram até os dias atuais sobre a concentração fundiária e exclusão de grande camada da população ao acesso à terra formal é preciso voltar ao período colonial e analisar as primeiras tentativas de normatização do acesso à terra. A questão fundiária sempre esteve relacionada à questão socioeconômica e aos interesses dos grupos sociais que estavam no poder. Assim, as camadas mais pobres são excluídas do acesso à terra desde o período colonial e o regime escravista, principalmente a população negra, gerando consequências que ainda são presentes nas cidades brasileiras.

1.1.1 A questão quilombola no Brasil

⁹ A concepção de Regularização Fundiária como uma política pública pluridimensional foi introduzida na literatura nacional por Betânia Alfonsin. Ver a respeito: ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: justificção, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. (ALFONSIN et al, 2019).

Ainda no século XV, os europeus descobriram que a maior fonte de riquezas era o tráfico de escravos (NASCIMENTO, 1985). Após a chegada do colonizador português no território brasileiro, o país passou a ser o maior receptor de escravos durante o século XVI, a maioria vinda do sul de Angola. A primeira referência a quilombo que se tem registro é de 1559 nos documentos oficiais portugueses, mas somente em 1740, após a destruição do Quilombo dos Palmares, os portugueses realizam uma definição de quilombo: toda a habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte desprovida, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles.” (NASCIMENTO, 1985, p.43). Todavia é importante destacar que os quilombos já existiam no continente africano. O primeiro significado de quilombo está relacionado às formas de organização social e rituais da sociedade Imbagala, sendo o quilombo definido com uma instituição. Ressalta-se também a importância do quilombo dos Palmares que foi um dos primeiros e maiores do século XVII, que ao ser desmembrado nas guerras do nordeste, se distribuiu em quilombos menores pelo território brasileiro. Com o passar dos anos da chegada dos escravos no Brasil, o conceito de quilombo vai sendo redefinido e se afastando da definição angolana ao se adaptar às necessidades e estruturas do território brasileiro (NASCIMENTO, 1985). Entende-se que os quilombos durante o período colonial até o século XIX representavam resistências ao sistema escravista, apresentando sistemas sociais alternativos. É somente com a abolição da escravidão que o quilombo começa a receber um significado ideológico:

É no final do século XIX que o quilombo recebe o significado de instrumento ideológico contra as formas de opressão, sua mística vai alimentar o sonho de liberdade de milhares de escravos das plantações em São Paulo, mais das vezes através da retórica abolicionista (NASCIMENTO, 1985, p.45).

Entretanto no período entre 1888 e 1970 o negro brasileiro continua sem reconhecimento da sua participação social e exclusão do acesso a terra. Somente a partir da década de 1970, com os movimentos sociais de caráter nacionalista e fortalecimento do Movimento Negro, o reconhecimento quilombola começa a ser evidenciado e é reforçado com a política de reconhecimento das comunidades quilombolas na Constituição de 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Art.68 Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o

Estado emitir-lhes os títulos respectivos.” (BRASIL, 1988). Assim, pela primeira vez na história brasileira é garantido o direito às terras quilombolas e o Decreto Nº 4.887 criado em 20 de novembro de 2003 vem reforçar essa política por meio de sua regulamentação legal:

Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2003).

Assim fica perceptível que a discussão sobre a questão quilombola no Brasil está intrinsecamente relacionada à questão fundiária:

(...) discutir o processo de redefinição da terra, como por exemplo, no processo de regularização das áreas de remanescentes de quilombos, ultrapassa o limite dos elementos étnico-culturais e atinge a condição da terra no Brasil. O processo de apropriação privada da terra, de uma certa forma solidificou a propriedade privada da terra como condição única de domínio dela, mesmo que na prática o uso coletivo da terra seja uma constante (MALCHER, 2009).

Assim, é feita uma nova ressignificação do quilombo, representando um marco da capacidade de resistência e organização da população preta na história brasileira além de valorização da herança cultural africana:

Quilombo passou a ser sinônimo de povo negro, sinônimo de comportamento do negro e esperança para uma melhor sociedade. Passou a ser sede interior e exterior de todas as formas de resistência cultural, Tudo, de atitude à associação, seria quilombo, desde que buscasse maior valorização da herança negra.(...) Durante sua trajetória o quilombo serve de símbolo que abrange conotações de resistência étnica e política. Como instituição guarda características singulares do seu modelo africano. Como prática política apregoa ideais de emancipação de cunho liberal que a qualquer momento de crise da nacionalidade brasileira corrige distorções impostas pelos poderes dominantes. O fascínio de heroicidade de um povo regularmente apresentado como dócil e subserviente reforça o caráter hodierno da comunidade negra que se volta para uma atitude crítica frente às desigualdades sociais a que está submetida (NASCIMENTO, 1985).

Além disso, ressaltam-se as aproximações que acontecem entre quilombos coloniais e favelas urbanas (SILVA, 2018). Após os processos de desmembramento, alguns quilombos se transformaram em favelas. Para Campos (2007) a população negra das favelas herdou as mesmas representações que o quilombo possuía no regime escravocrata, tendo em vista que as favelas se apresentam como espaços que não seguem os ordenamentos urbanísticos, sociais e econômicos impostos na cidade. Outra semelhança é encontrada por Gomes (2012) referente às práticas sociais e culturais dos quilombos, terreiros de candomblé e quintais de favelas, da utilização de plantas para cura e da importância dos espaços dos quintais para esses moradores: “cura através das plantas perpassa também os quintais urbanos de vilas e favelas, construindo práticas semelhantes às dos terreiros e quilombos identificados como territórios étnicos negro-africanos” (GOMES, 2012, p.147). Antônio Bispo dos Santos (2023) também afirma a semelhança entre os quilombos e as favelas, reforçando que os povos de territórios tradicionais e as favelas devem unir forças para combater as práticas colonialistas presentes nas sociedades brasileiras. Identifica-se também que esses elementos não estão presentes somente nesses territórios, mas também em bairros populares onde a ruralidade ainda está presente, principalmente nas margens urbanas. Pode-se entender que as ameaças urbanas, principalmente a questão fundiária com a insegurança da posse, ameaças de despejo, atingem de forma semelhante às populações quilombolas e os moradores de favelas.

1.1.2 Histórico das legislações fundiárias brasileiras

Ressalta-se também a hegemonia da propriedade privada individual da terra nas legislações sobre a questão fundiária brasileira desde a Lei de Terras de 1850. O Estado ao ser o responsável por legislar sobre as terras tem como dever garantir a destinação adequada aos povos originários e tradicionais, mas o que se observa é uma política voltada para a privatização de terras públicas (LAZARINI, 2023). Assim, diferentes territórios são condicionados a marcos normativos e políticas públicas que não reconhecem suas particularidades como é o caso de territórios quilombolas. Diante disso, considerando a gestão coletiva como regra para regularização desses territórios, torna-se relevante o debate acerca do reconhecimento da propriedade coletiva da terra, da dificuldade do enquadramento desses territórios nos critérios legais e da importância de modelos alternativos como o Termo Territorial Coletivo.

É importante ressaltar que, nesse trabalho, a definição de propriedade coletiva não está relacionada aos lotes condominiais, figura comum em processos de regularização fundiária, mas sim da variação da propriedade privada individual organizada em torno da fração ideal das áreas de uso comum.

Desde a chegada dos portugueses ao território brasileiro a questão fundiária foi alvo de disputas e controvérsias. Ao chegar no Brasil, os portugueses exportaram o sistema de distribuição de terras utilizados em Portugal para ocupar o território brasileiro: as sesmarias, que consistia na distribuição de terras com o objetivo de tornar produtiva a terra, caso isso não acontecesse as terras seriam devolvidas à Coroa, dando origem ao termo terras devolutas. Ressalta-se que as pessoas que recebiam as terras normalmente eram homens com alguma influência e ligação com a Coroa portuguesa. A implantação desse regime não levou em consideração as características geográficas, sociais e econômicas da colônia que eram bastante diferentes do território português, logo, o regime gerou consequências ao acesso à terra que podem ser verificadas até os dias atuais.

O regime de sesmarias logo não foi respeitado tendo em vista as dificuldades encontradas no território brasileiro como a longa extensão de terra, falta de fiscalização e a ambição daqueles que possuíam as sesmarias. Ao não respeitarem os limites dos terrenos e expandirem suas terras, descumprindo o regime das sesmarias, começaram a surgir a primeira forma de posse de terra no Brasil e com isso também as posses ilegais. A ausência de uma legislação específica brasileira que normalizasse o acesso à terra levou ao conflito entre sesmeiros e posseiros.

O primeiro conflito e irregularidade no ordenamento da terra aconteceu no período colonial com a distribuição de terras pelo sistema de sesmarias, que durou do final do século XV até 1822. O ordenamento de terra na colônia consistia na distribuição de grandes extensões de terras para cultivo e beneficiou a formação de latifúndios, afetando a estrutura social, pois a alta tributação e preços praticados impediam os mais pobres de possuir alguma relação formal com a terra (RIBEIRO, 2021). Para Costa Neto e Maricato (2006), esse período marca a primeira etapa de acumulação de conflitos e irregularidades no ordenamento da terra, pois os métodos para demarcação da terra eram imprecisos, faltava fiscalização e, assim, os donatários aproveitavam para cultivar terras além de suas sesmarias. Diante das dificuldades encontradas, a Coroa portuguesa fez diversas tentativas de estabelecer normas para o ordenamento jurídico da terra, mas sem sucesso, levando à consolidação do regime de apossamento da terra (TIERNO, 2020). Em seguida, o período entre a suspensão das concessões de sesmarias e a

promulgação da Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850, é conhecido como fase áurea do posseiro (COSTA NETO & MARICATO, 2006), sendo marcado por grande apropriação de terras e fortalecimento dos latifúndios.

A Lei Nº 601 de 1850 também conhecida como Lei de Terras marca a segunda etapa de acumulação de conflitos e irregularidades no ordenamento da terra (TIERNO, 2020). Para Gadelha (1989), a Lei de Terras e a Lei Eusébio de Queirós¹⁰ definem o início da era capitalista no Brasil. Isso ocorre devido a influência inglesa que pressiona a inserção do Brasil no capitalismo internacional e para isso era necessário o fim do sistema escravagista, com uma transição das relações de trabalho da escravidão para o trabalho livre que na lógica capitalista seria mais lucrativo (AMORIM & TÁRREGA, 2019). A partir dessa legislação a única maneira de adquirir terra era por meio da compra e venda e o processo de abolição da escravatura não teve qualquer reparação material, portanto os ex-escravos que não possuíam propriedades continuaram sem acesso à terra:

Marcam o início da era capitalista no Brasil dois diplomas: 1º) A Lei que aboliu o Tráfico (04/09/1850); 2º) A Lei de Terras nº 601 (18/09/1850). Era finalidade principal da Lei de Terras "destruir as antigas formas de apropriação do solo". O fato é que a terra, até então, quase nenhum valor possuía entre nós. "A terra deve adquirir valor e os proprietários renda", argumentava o Deputado Barbosa, representante do Rio de Janeiro, porém, no sistema, para explorar e dominar o trabalho. A Lei fixaria, portanto, o preço da terra para os posseiros, mas desconsiderava os roçados simples como característica da posse. Restringia-se, assim, a possibilidade da pequena propriedade, preservando-se, ao mesmo tempo, a estrutura da propriedade. Quanto aos escravos - e a Lei alegava também a necessidade de substituição dos braços escravos -, tratava-se de resolver o novo fator de irracionalidade que atingira o sistema escravagista, encarecendo o custo do escravo e de sua exploração, consequência maior da abolição do tráfico africano. Porém, os objetivos capitalistas dos proprietários só seriam alcançados se o acesso do solo aos ex-escravos e aos trabalhadores nativos fosse dificultado. Assim, conforme a Lei de Terras, os trabalhadores tiveram que ser: 1º) Afastados da terra e dos meios de subsistência; 2º) Afastados da propriedade desses meios. Num país em que a posse representava não somente o meio mais fácil de ocupação do solo, como também, a única forma de subsistência do homem livre não proprietário, restringia-se a possibilidade de existência da pequena propriedade, preservando-se a estrutura latifundiária da terra (GADELHA, 1989).

¹⁰ Lei Nº 581, de 4 de setembro de 1850 - Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império.

A exclusividade da compra e venda está exposta no primeiro artigo da lei: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.” (BRASIL, 1850). Desse modo, os imigrantes ou escravos libertos eram impedidos de adquirir propriedades já que não tinham renda e assim, os privilégios da elite cafeeira, que já era beneficiada anteriormente pelo sistema de sesmarias, eram mantidos sem alteração na estrutura social. Portanto, a lei de terras funcionou também como um instrumento de concentração de terras e condenação dos mais pobres à irregularidade fundiária.

A Lei de Terras de 1850 foi uma das primeiras legislações a criar normas para a regularização fundiária no país, é nessa lei que aparece pela primeira vez o instrumento de legitimação de posse:

Nisto creio que se resume o primeiro momento da evolução do instituto da legitimação de posse, um instituto que não foi feito para durar, mas, precisamente para desaparecer, posto que se resolvia com a titulação dominial dos que a requeressem. Ao cobrir as posses existentes com o manto da legalidade, fazendo com que passassem do plano empírico ao plano jurídico (vale dizer, ao exercício de poderes jurídicos conferidos a particulares observadas certas condições formais prescritas em lei), a Lei de Terras promove a primeira "Regularização Fundiária" de que se tem notícia em nossa história, sendo certo que esta consiste precisamente no processo pelo qual busca-se trazer aquele que encontra-se em situação precária, instável, anormal e irregular em sua relação com a terra de que se utiliza, para o mundo da certeza, previsibilidade e estabilidade do ordenamento jurídico, o que se processará por meio de sua titulação como proprietário - ou, na pior das hipóteses, como detentor de um direito real, portanto, derivado da propriedade (MAGALHÃES, 1977).

Em suma, a Lei de Terras é reconhecida por ser um dos primeiros marcos de regulação fundiária, já apresentando caráter segregacionista e por criar o instrumento da legitimação de posse que está presente na legislação atual. Durante esse período, e mesmo com a abolição da escravidão a partir de 1888, a população negra continuou excluída do mercado de trabalho e teve início um processo de embranquecimento da população, com a chegada de mão de obra imigrante europeia e asiática para substituir os escravos. Assim, a população negra era excluída das oportunidades de trabalho e também do acesso à terra, tendo consequências irreparáveis ao longo da história brasileira. Durante esse período inicia-se a resistência negra contra o sistema econômico, fundiário e social nos quilombos, que eram uma espécie de refúgio onde os escravos libertos e seus descendentes moravam, produziam seus alimentos e eram permitidos de reproduzir seu modo de vida, resgatando saberes ancestrais. A questão quilombola relativa ao

direito à terra foi menosprezada e ignorada ao longo dos anos, somente na Constituição Federal de 1988, no artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias que veio o reconhecimento jurídico das terras de remanescentes quilombolas¹¹.

Após a Lei de Terras de 1850, que marcou o início da regulamentação fundiária formal no Brasil, diversas leis e decretos buscaram lidar com os desafios fundiários e o crescimento urbano desordenado. O Decreto-Lei nº 58 de 1937 foi uma das primeiras tentativas de estabelecer um sistema de registro formal para terrenos vendidos em áreas rurais e urbanas. Durante o período do regime militar, o Decreto-Lei nº 271 de 1967 incentivou a concessão do direito real de uso, visando possibilitar a regularização de ocupações urbanas informais e buscando garantir uma segurança mínima aos ocupantes. Em 1979, a Lei nº 6.766 foi aprovada, regulamentando o parcelamento do solo urbano, uma medida importante para ordenar o crescimento das cidades e reduzir a ocupação irregular, embora não tenha sido totalmente eficaz para lidar com a expansão das áreas informais (TIERNO, 2020; RIBEIRO, 2021).

A partir da década de 1950 a urbanização brasileira acelera e é nesse cenário, de crise habitacional e urbanização acelerada que é criada em 1979 a Lei Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, também conhecida como Lei Lehmann, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. A lei 6.766 é considerada um marco fundamental do histórico da regularização fundiária urbana, pois traz que os parcelamentos do solo devem ser antecedidos de infraestrutura mínima e dispõe sobre requisitos urbanísticos para loteamento, projeto de loteamento e desmembramento, registro e contratos imobiliários:

Art. 2º. (...) § 5º. A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (BRASIL, 1979).

Ainda, a lei descentraliza procedimentos dando mais autonomia para a atuação dos municípios no processo de parcelamento do solo:

¹¹ “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos” (Brasil, 1988).

Com a promulgação da Lei 6.766/79, as prefeituras se viram munidas do instrumental legislativo necessário e adequado, que, havendo irregularidade nos loteamentos, assumissem a posição ativa de promover a regularização. Os dispositivos legais que constituem esse equipamento são os artigos 38, incisos segundo e quinto, 40 e 41, da mencionada lei. Evidentemente, haverá várias formas de utilização desses dispositivos, ao sabor das várias municipalidades e de acordo com as peculiaridades locais (VALENTE, 2003, p. 10).

Portanto, a partir da lei 6.766 de 1979 é possível observar a aproximação, ainda que lenta, da legislação urbanística com a função social da propriedade e justiça social (RIBEIRO, 2021). A partir desse período observa-se um anseio por mudanças nas ordens políticas, ideológica e social, com o enfraquecimento do regime militar e o fortalecimento das mobilizações sociais. É nesse período que emerge o Movimento Nacional de Reforma Urbana que passa a reivindicar a construção de cidades mais democráticas. Assim, nesse contexto, de grande pressão e participação popular, é formulada a Constituição Federal de 1988 que será discutida no próximo tópico.

1.2 A “Fórmula Brasileira” da Regularização Fundiária - 1988 a 2017

Os países latino-americanos possuem em comum a informalidade fundiária em suas principais cidades e a segregação socioespacial promovida pelo desenvolvimento urbano desigual. Isso ocorre pelo fato de possuírem passado colonial-escravista e posterior posição periférica no sistema capitalista global, dentre outros fatores. Diante disso, a América Latina passa a apresentar diferentes modelos de soluções político-jurídicas para tratar a questão da regulação fundiária na reprodução das cidades, que compreende de maneira diferente as causas da informalidade na produção do espaço urbano e como elas devem ser tratadas e solucionadas.

O primeiro paradigma, que será brevemente apresentado, visto que não é o foco da dissertação, foi desenvolvido a partir dos anos de 1990 pelo governo peruano. O modelo é inspirado nas formulações do economista Hernando De Soto, que através de sua teoria trata as habitações informais como “capital morto”, “um recurso do qual os países periféricos estariam abrindo mão em prejuízo de suas economias nacionais” (ALFONSIN et al, 2019). Por isso, De Soto afirma que a regularização por meio da titulação individual, a partir da propriedade privada, em massa traria liquidez para a economia e os títulos, tratados por ele como ativos financeiros, seriam transacionáveis no mercado formal, garantindo crédito formal e

financiamento para essa população que antes não estava inserida no mercado. Seus ideais foram seguidos principalmente na política urbana peruana desse período e os resultados da política¹² demonstram falhas nos resultados esperados, levando à elevação dos preços dos terrenos, a mais ocupações com qualidade urbanística baixa e à acentuação da espoliação urbana (ALFONSIN et al 2019; FERREIRA FILHO, 2018).

O segundo paradigma passa a ser construído no Brasil a partir da Lei Federal Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e tem como tripé jurídico as três regulações legais: a Constituição Federal de 1988, a Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como o Estatuto da Cidade e a Lei Nº 11.977, de 07 de julho de 2009 (BRASIL, 1979; 1988; 2001; 2009). A partir desse paradigma, a questão da regularização fundiária passa a ser compreendida como uma política pluridimensional tendo como preocupação a segurança da posse e a integração socioespacial dos moradores informais com a cidade. Percebe-se nesse período a integração da regularização fundiária com a política urbana articulada ao direito à cidade. Destaca-se nesse período a criação das Zonas Especiais de Interesse Social¹³, as ZEIS, que permitiam o tratamento específico para regularização fundiária de acordo com as especificidades da realidade do território informal. Fernandes (2023) resume o modelo de regularização fundiária brasileira como a “fórmula brasileira”, uma combinação de: ZEIS + normas urbanísticas + gestão democrática + novos instrumentos jurídicos + política sociais.

Portanto, é possível notar as diferenças político-ideológicas entre os dois paradigmas, sendo o peruano pautado na “liberdade econômica” e tendo como foco a titulação das propriedades informais, sem articulação com outras políticas públicas que garantam a inserção e melhoria das condições de vida dessa população, enquanto o modelo brasileiro preocupa-se com a permanência das comunidades nas áreas urbanizadas e melhoria de infraestrutura e serviços:

A questão da regularização fundiária passou a ser tratada no contexto mais amplo de uma nova ordem jurídico-urbanística que articulava diversos princípios: função socioambiental da propriedade e da cidade; direito a cidades sustentáveis; direito de moradia; gestão democrática da cidade; distribuição dos ônus e benefícios da urbanização; recuperação pelo poder público das chamadas

¹² Para informações detalhadas sobre os resultados da política peruana consultar: FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

¹³ ZEIS: Zona Especial de Interesse Social, parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (BRASIL, 2009).

mais-valias urbanísticas; urbanismo como função pública; e o reconhecimento da autonomia do Direito Urbanístico com uma outra constitucionalização do tratamento do direito da propriedade e o reconhecimento de uma ordem pública maior do que ordem estatal. De forma inequívoca, a regularização fundiária foi tratada como uma dimensão do direito social de moradia e como um dos pilares da agenda da reforma urbana no país (FERNANDES, 2023).

A Constituição Federal de 1988 foi um importante marco no avanço da consolidação do modelo de regularização fundiária brasileiro por tratar expressamente do direito urbanístico, reconhecer os assentamentos informais urbanos e a função socioambiental da propriedade. Essa Constituição reconhece o princípio da gestão democrática das cidades por meio de uma série de instrumentos jurídico-políticos, garantindo mais autonomia para a atuação dos governos municipais no comando da política de desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2008). A política urbana é tratada no capítulo II da Constituição, nos artigos 182 e 183¹⁴ que introduz os instrumentos de Usucapião Especial Urbano e Concessão de Direito Real de Uso.

A Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição e dá providências sobre a política urbana (BRASIL, 2001). As funções sociais da propriedade e da cidade são reconhecidas no Estatuto e o papel dos municípios no desenvolvimento urbano é reforçado. Ademais, tendo como princípio a inclusão social e a sustentabilidade ambiental, o Estatuto criou uma série de instrumentos urbanísticos para uso dos municípios na gestão do desenvolvimento urbano. Assim, os municípios possuem uma gama de opções para democratizar o acesso ao solo urbano e a moradia nas cidades, enfrentando o caráter especulativo dos mercados imobiliários. Entre os novos instrumentos estão: Gestão Democrática; Plano Diretor; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no tempo; Desapropriação com Pagamentos de Título da Dívida Pública; Usucapião Especial de Imóvel Urbano; Direito de Superfície; Direito de Preempção; Da Outorga Onerosa do Direito de Construir; Estudo de Impacto de Vizinhança. Em relação à regularização fundiária, destaca-se os seguintes instrumentos: Usucapião Especial de Imóvel Urbano, Usucapião Especial Coletivo, Assistência Jurídica Gratuita e Concessão de

¹⁴ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (BRASIL, 1988).

Uso Especial Para Fins de Moradia, sendo essa última a versão da usucapião para áreas públicas¹⁵.

O Estatuto da Cidade também enfatiza a importância das relações entre os setores privado, estatal e participação popular nas decisões sobre políticas urbanas adotadas nas cidades. Nos anos seguintes, a lei foi complementada por diversas outras de mesmo viés ideológico-político que permeiam a regularização fundiária como:

- Lei Federal n.º 10.993/2004 - gratuidade do registro da regularização
- Lei Federal n.º 11.124/2005 – criação do FNHIS – Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social
- Lei Federal no. 11.481/2007 – transferência de terrenos pela União para que Municípios regularizem ocupação
- Lei Federal no. 11.888/2008 – direito de assistência técnica gratuita
- Lei Federal no. 11.952/2009 – regularização fundiária na Amazônia Legal
- Lei Federal no. 11.977/2009 – Programa Minha Casa Minha Vida” (FERNANDES, 2008)

O Código Civil de 2002, Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, também traz contribuições para a regularização fundiária como a classificação da concessão de uso para fins de moradia e concessão de direito real de uso além de alterações na regulamentação de usucapião¹⁶.

Todas essas legislações, desde a lei 6.766/79, que reforçam o paradigma brasileiro da regularização fundiária plena contribuíram para a criação da principal lei que sustenta esse modelo de gestão urbana brasileiro, a Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e tem o capítulo III dedicado à regularização fundiária de assentamentos urbanos (BRASIL, 2009):

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à

¹⁵ Para mais informações consultar a Cartilha sobre o Estatuto da Cidade, elaborada em 2002 pelo CREA-MG, IAB-MG, SENGE-MG e Associação Mineira de Municípios.

¹⁶ Para informações mais aprofundadas sobre as alterações do instrumento de usucapião ver: Ribeiro, 2021.

moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

A lei é o primeiro documento que formaliza o processo de regularização fundiária em âmbito nacional, trazendo diretrizes e procedimentos para a implantação da política fundiária nas cidades brasileiras que vão além da titulação, direcionadas à promoção do acesso à cidade, infraestrutura e serviços, ao bem-estar social e à sustentabilidade do ambiente urbano. Devido ao amplo conjunto de processos e procedimentos que essa legislação idealiza, esse modelo ficou conhecido como regularização fundiária plena (ALFONSIN et al, 2019) por englobar diversas dimensões desde o registro das moradias até políticas sociais que vão além da regulação do terreno. Assim como nas legislações anteriores, a política é guiada pela busca do direito à moradia digna e do direito à cidade para os moradores de habitações informais:

(...) foco na regularização de assentamentos, na ordenação do espaço por meio da apresentação de estudo de viabilidade urbanística, na melhoria das condições de habitabilidade em comunidades pobres, nos investimentos em espaços públicos, na circulação interna, na equalização do tamanho dos lotes, redistribuição das casas, reconstrução dos imóveis deteriorados, bem como preservação de equipamentos públicos e do meio ambiente (ALFONSIN et al, 2019).

A lei reforça a centralidade municipal na gestão da política fundiária urbana e cria novos instrumentos e procedimentos para auxiliar na sua implementação. Além disso, é a primeira legislação que estabelece nacionalmente o conceito de ZEIS e a distinção entre regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico. Outros pontos relevantes da lei são o estabelecimento do conteúdo mínimo para o projeto de regularização e a desjudicialização do procedimento da regularização fundiária urbana que passa a ser feito no Cartório de Registro de Imóveis (TIERNO, 2020).

Em vista disso, tendo o conhecimento sobre o histórico da regularização fundiária brasileira e a construção de um modelo articulado com o processo de planejamento urbano e busca pela redução da desigualdade socioespacial, torna-se mais perceptível as mudanças que são implementadas pela lei 13.465, atualmente em vigor, que serão abordadas no tópico seguinte.

1.3 As alterações introduzidas pela Lei 13.465/17

1.3.1 Rupturas e continuidades

Para compreender as razões que levaram a reforma do marco legal da terra, alterando significativamente os regimes fundiários brasileiros por meio da implantação da Lei Nº 13.465 de 11 de julho de 2017, é necessária uma contextualização do cenário político, econômico e social brasileiro do período entre os anos de 2009 a 2017.

O segundo mandato do presidente Lula (2007-2011) é caracterizado por ser um período de prosperidade econômica, sucesso das políticas de transferência de renda e aumento real do salário mínimo, medidas que ajudaram na redução do índice da pobreza e aumento do consumo pelas classes mais populares durante o período. Destaca-se ainda a criação do Programa Minha Casa Minha Vida por meio da lei 11.977, já discutida anteriormente. Em contrapartida, os mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016) são marcados por redução das exportações, queda do investimento em infraestrutura, afastamento das pautas sociais características dos governos petistas e aproximação de pautas financeiras, tendo em vista a dificuldade de diálogo do poder executivo com o Congresso Nacional. Soma-se a esse cenário as manifestações populares ocorridas em 2013 que demonstraram a insatisfação popular com medidas adotadas pelo governo, reivindicando diversas pautas sociais e políticas. Todos esses acontecimentos e a falta de apoio do Congresso levaram ao golpe jurídico-parlamentar da ex-presidenta em 31 de agosto de 2016, sendo o posto assumido por seu vice Michel Temer, filiado do MDB - Movimento Democrático Brasileiro.

A chegada de Temer à presidência carrega junto interesses econômicos e políticos diferentes dos governos petistas anteriores. Representante da elite econômica tradicional, com as medidas adotadas em seu governo, fica evidente sua aproximação com a agenda neoliberal financeira. Uma das prioridades do governo foi a alteração dos regimes fundiários brasileiros. O interesse na questão fundiária e, principalmente, na regulação do uso do solo é explicado por Ribeiro (2021):

A irregularidade fundiária fomenta o estabelecimento de diversas relações com a terra, não necessariamente submetidas aos parâmetros capitalistas, que buscam conformá-la, tanto quanto possível, como uma mercadoria plena. Além disso, a ausência de homogeneidade das relações sociais e do regime jurídico

aplicável à terra diminui os níveis de confiança de investidores e especuladores, reduzindo o número de transações, diretas ou indiretas, que a envolvam. Todo esse cenário, considerando a dimensão continental do Brasil, resulta em uma frente de acumulação capitalista muito atrativa e com baixo grau de exploração, o que exige medidas imediatas para a reversão desse quadro (RIBEIRO, 2021).

Desse modo, no dia 23 de dezembro de 2016 foi editada a Medida Provisória nº 759 que:

Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências (BRASIL, 2016).

Destaca-se os itens 87 a 115 da MP que trata das mudanças na regularização fundiária urbana. Ao analisar os itens fica evidente que a terra é entendida como base para o desenvolvimento econômico do país, como exemplo dos seguintes itens:

88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmos).

90. Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. Isto faculta a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana. A regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano.

91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra - urbana ou rural - não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que

assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira (BRASIL, 2016).

A MP gerou grande repercussão entre os especialistas da questão fundiária e movimentos sociais devido à falta de diálogo com os interessados e afetados pelas profundas alterações impostas para a legislação fundiária, urgência em sua aprovação e desmantelamento toda a política de regularização fundiária plena que havia sido construída até então, como tratado nos tópicos anteriores. Assim, diversos processos políticos ocorreram em resposta à MP, ao total foram apresentadas 732 emendas de 20 partidos (RIBEIRO, 2021).

Entre elas, destaca-se a Carta Ao Brasil (2016) que teve como objetivo convocar os movimentos sociais e os simpatizantes da luta pela Reforma Urbana a pressionarem o governo contra a Medida Provisória em favor do debate sobre o direito à posse e à propriedade. A carta discursa sobre a importância da articulação da regularização fundiária urbana com outras políticas habitacionais. Ainda que o processo de titulação seja importante, ele deve vir acompanhado de outras medidas que visem garantir o direito à moradia digna, a segurança da posse, proteção ambiental e infraestrutura básica com o objetivo não somente de legalizar a assentamentos informais, mas também garantir a permanência dos moradores no local e melhorias na qualidade de vida. Todos esses objetivos eram reconhecidos na legislação anterior (a lei 11.977) e foram menosprezados a partir da MP adotada pelo governo Temer. A Carta ressalta as conquistas da legislação anterior e aponta as possíveis perdas com os novos rumos da política fundiária, como: riscos e retrocessos de direitos, anistia a loteamentos e condomínios irregulares de alto padrão, privatização em massa do Patrimônio da União, anistia a desmatadores e grileiros na Amazônia, ameaça à Política Nacional de Reforma Agrária, aversão às lutas populares, a financeirização da terra urbana e rural (BRASIL, 2016).

Devido a pressão das emendas recebidas e luta dos movimentos sociais ligados à Reforma Urbana, algumas alterações foram feitas na MP 759, como a inclusão das ZEIS no texto. Em 11 de julho de 2017 a MP foi transformada na Lei Ordinária 13.465, representando uma ruptura paradigmática com a legislação anterior em relação à questão fundiária.

A lei 13.465 dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e também institui mecanismo para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União (BRASIL, 2017). Portanto, a lei traz alterações para os quatro regimes fundiários brasileiros: as terras da Amazônia, as terras pertencentes à União, a

regularização fundiária rural e a regularização fundiária urbana (ALFONSIN et al, 2019). Apesar de reconhecer que os quatro regimes fundiários sofreram drásticas alterações que merecem um debate aprofundado, devido ao objetivo do presente trabalho o foco será somente na regularização fundiária urbana.

A lei 13.465 conta com 109 artigos e o Título II é dedicado à Regularização Fundiária Urbana, contando com 11 capítulos, incluindo os artigos 9º ao 82º. A lei traz as disposições gerais, os instrumentos de REURB, procedimentos administrativos, registro de REURB, direito real de laje, do condomínio de lotes, do condomínio urbano simples, arrecadação de imóveis abandonados, da regularização da propriedade fiduciária do fundo de arrendamento residencial (FAR) e as disposições finais e transitórias (BRASIL, 2017).

Ao analisar o conteúdo específico da lei sobre regularização fundiária urbana e compará-lo com o que dispunha a lei 11.977, fica evidente que a nova legislação traz uma ampla gama de normas divergentes com a anterior, tendo em vista que revoga todo o Capítulo III, Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, da Lei nº 11.977/2009 (art. 109, IV). (BRASIL, 2009) e apresenta novos conceito de informalidade e regularização fundiária urbana como pode ser visto no quadro a seguir:

Quadro 1 - Diferença conceitual entre as leis brasileiras

Lei Nº 11.977/2009	Lei Nº 13.465/2017
VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;	II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;
“Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir	“Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais

<p>o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”</p>	<p>e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.”</p>
---	---

Fonte: BRASIL, 2009; 2017.

Logo na definição percebe-se o afastamento da política de regularização fundiária como uma política pública pluridimensional e a aproximação ao paradigma da titulação, que tem como exemplo o caso peruano, evidenciando o foco na função econômica da terra. Nota-se no texto da lei 13.465 um descolamento do processo de legalização da terra, privilegiando o direito à propriedade individual privada e distanciando-se da função social da propriedade urbana. Tais alterações são preocupantes pois estão aliadas aos interesses das elites financeiras e demonstram a aliança do capital financeiro com o capital imobiliário que acontece no processo de financeirização, por essa perspectiva, a regularização fundiária passa a ser vista primordialmente pela sua função econômica, como definido anteriormente no paradigma da titulação. Esse modelo colabora para a perpetuação do padrão excludente de urbanização e segregação socioespacial, tendo em vista que não tem como objetivo a superação das desigualdades urbanas.

A principal novidade presente na legislação e que confirma a proximidade com o paradigma da titulação é o instrumento de Legitimação Fundiária, que é tratado no Capítulo II, Seção III - Da Legitimação Fundiária:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016).

Autores como Betânia Alfonsin et al (2019), Edésio Fernandes (2023) e Tarcyla Ribeiro (2021) apontam que o novo instrumento para regularização fundiária permite a titulação em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, por não apresentar nenhuma condição limitante para concessão da legitimação fundiária dos casos de Reurb de interesse específico (Reurb-E). Enquanto para a população de média e alta renda, a denominada

regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) não apresenta nenhum requisito para a legitimação fundiária, para a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), dedicada a população de baixa renda, a legislação traz uma série de requisitos para a titulação:

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

~~I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;~~

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; ([Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021](#))

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (BRASIL, 2016).

Apesar de facilitar o processo de titulação para todas as camadas de renda, o processo se torna ainda mais fácil para as elites, sendo que estas sempre tiveram um tratamento residual em regularização fundiária. Em outras palavras, a nova legislação fundiária torna mais fácil e menos burocrático o processo de titulação para a população de alta renda enquanto dificulta o mesmo processo para as pessoas de baixa renda que na realidade são as mais atingidas pelos ônus da informalidade urbana, se distanciando da política urbana construída anteriormente que priorizava a regularização para população de baixa renda (ALFONSIN et al, 2019). Na lei anterior, a 11.977, as terras públicas só poderiam ser tituladas pela concessão de uso, com requisitos específicos e prazos limitados ou pelos procedimentos de demarcação urbanística e legitimação de posse, processos reconhecidamente prolongados. Com o novo instrumento, que também evidencia uma característica dessa legislação: a desburocratização dos processos, a titulação se torna mais rápida, otimiza o ingresso e fluxo de ativos financeiros no mercado imobiliário, propiciando uma nova etapa da mercantilização da terra no Brasil (RIBEIRO, 2021).

Outro aspecto pertinente é a divisão da regularização em duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo (Brasil, 2016).

Apesar dessa divisão ser presente anteriormente na lei 11.977, agora as modalidades são tratadas de forma desigual, sendo a Reurb-E prioritária. Ao longo da lei e como descrito anteriormente para o processo de legitimação fundiária, percebe-se que a Reurb-E ganha mais destaque do que a regularização de interesse social, que era o foco da legislação anterior.

Ainda sobre a regularização para as camadas de baixa renda, destaca-se o enfraquecimento do instrumento clássico de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) na legislação atual. A ZEIS flexibiliza os padrões urbanísticos estabelecidos pelo Plano Diretor municipal por meio do processo de zoneamento que define os usos do solo, funções e volumes das edificações na cidade. A ZEIS reconhece as especificidades dos assentamentos informais e estabelece parâmetros urbanísticos especiais adaptados para diferentes realidades, tendo como objetivo final a garantia a urbanização e cumprimento da função social da propriedade. Em resumo, a ZEIS garante aos mais pobres moradia digna e evita a especulação imobiliária nesses territórios. O instrumento era detalhado na lei anterior e, apesar da sua não obrigatoriedade, essencial para consolidar as regularizações de interesse social. Entretanto, no novo marco regulatório, a demarcação da área como ZEIS é desprezada e a Reurb não está condicionada à existência dessas (BRASIL, 2017), o que torna essas áreas mais vulneráveis à atividade de incorporadoras imobiliárias e enfraquece um instrumento tão importante na política urbana brasileira (ALFONSIN et al, 2019).

Ressalta-se também a alteração da obrigatoriedade das etapas para a regularização fundiária. Na lei 11.977, para obter a titulação eram obrigatórias as etapas anteriores como a implantação de infraestrutura mínima. Entretanto, na lei 13.465 a titulação pode ser realizada inicialmente e a infraestrutura básica deve constar no plano de regularização porém não há nenhuma penalidade em caso de descumprimento, basta apenas que as etapas constem no projeto de regularização e podem ser executadas posteriormente à titulação. Tal mudança evidencia a desvinculação da titulação com as demais políticas urbanas e a priorização da função econômica da terra. Fica evidente que o novo projeto da política habitacional é a titulação em massa com o objetivo de aumentar as vendas das terras e sua inserção no mundo das finanças, sem nenhuma preocupação ou vinculação com políticas que garantam as melhorias ambientais e urbanísticas prévias e a segurança da propriedade.

Outras alterações importantes presentes na lei são a criação do direito real de laje¹⁷ que garante a separação da titulação entre a unidade construída sobre o solo e a laje, tratando as como unidades imobiliárias autônomas; as alterações nos processos e registros que facilitam a concessão de títulos individualizados e colaboram com a desburocratização da regularização fundiária ao simplificar procedimentos como a Certidão de Regularização Fundiária - CRF, que é o documento expedido ao final do processo de regularização fundiária.

1.3.2 O novo marco da regularização e a financeirização urbana

Conforme apresentado, percebe-se que os conceitos de informalidade e regularização fundiária urbana são alvos de disputa ao longo da história brasileira, estando vinculados ao cenário político e econômico e aos interesses dos grupos sociais que estão no poder. A terra no capitalismo também se torna um alvo na busca por sua conversão plena em mercadoria (RIBEIRO, 2021). Desse modo, durante governos mais progressistas, observa-se a construção da regularização fundiária plena que, além da titulação, implementa rede de serviços públicos e infraestrutura urbana, articulada a outras políticas públicas relacionadas à manutenção da função social da propriedade e o direito à cidade. Todavia, a partir do golpe jurídico parlamentar de 2016, nota-se a ascensão de uma agenda neoliberal que atinge diversas esferas públicas, incluindo as políticas urbanas onde o objetivo é a conversão da terra em ativo financeiro, favorecendo a extração de renda pelas elites financeiras (RIBEIRO, 2021). A Lei 13.465 marca essa inflexão neoliberal na regularização fundiária e abre caminho para que outras políticas de mesmo viés ideológico ganhem espaço na legislação como a Proposta de Emenda à Constituição N°80/2019 que altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor

¹⁷ 'Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. § 1º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base. § 2º O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade. § 3º Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor. § 4º A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas. § 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje. § 6º O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.'

sobre a função social da propriedade urbana e rural e está atualmente em tramitação e a Lei 14.118/2021 que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela.

O termo “financeirização” pode ser compreendido como um conceito amplo e guarda-chuva, sendo que as diferentes vertentes da literatura sobre o tema terão suas particularidades. Um dos estudiosos mais respeitado sobre o tema é Manuel Aalbers, que define resumidamente o processo de financeirização como:

O crescente domínio de atores financeiros, mercados, práticas, medições e narrativas, em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural de economias, empresas (incluindo instituições financeiras), estados e famílias (AALBERS, 2017).

Esta é uma definição mais ampla sobre o processo, que irá se desdobrar de maneira diferente a depender do contexto em que é aplicado, sendo um processo fragmentado, dependente do caminho e variado (AALBERS, 2017). Para o presente trabalho, busca-se entender como um processo amplo de financeirização pode afetar a legislação de regularização do solo urbano, sendo importante aprofundar especificamente na financeirização da terra e da moradia.

Tarçyla Ribeiro (2021) define a financeirização como:

Processo de utilização de determinados objetos e ativos como lastro de títulos securitizáveis, levando ao aprofundamento de sua autonomização no que se refere à relação entre preço e valor e à redução do seu tempo de rotação, a partir da possibilidade de sua formatação como títulos negociados em bolsas de valores. Trata-se de processo que impõe uma lógica de valorização acionária e cartular à gestão de bens antes fora deste circuito. No âmbito fundiário, a financeirização da terra – ou sua conversão em ativo financeiro – envolve seu crescente uso como lastro de ativos financeiros e a fixação de seu preço a partir do parâmetro da taxa de juros (RIBEIRO, 2021).

Para Aalbers (2017), de maneira geral, no contexto da economia do pós-guerra, ocorreu uma mudança econômica de um regime voltado para a produção e salários para uma nova ordem de acumulação financeira liderado pela dívida. Esse ponto é principal para entender a transformação que o significado de habitação passa a ter no capitalismo contemporâneo, sendo

esta agora tratada como uma mercadoria que pode ser valorizada por meio da sua vinculação com ativos financeiros.

Os sistemas habitacionais são diversos em todo o mundo, portanto, a financeirização da habitação ocorrerá diversamente a depender do cenário local. Sendo assim, na América Latina, destaca-se o papel das agências internacionais na promoção de reformas dos modelos de financiamento, provisão de habitação e também a atuação de empresas e corporações com atuação regional mas que estão conectadas a circuitos financeiros globais. A habitação passa a fazer parte de um regime pós-fordista, neoliberal e financeirizado (AALBERS, 2017, 2020; GUERREIRO et al. 2022).

Nesse cenário, evidencia-se a ruptura com o paradigma da regularização fundiária plena e a ascensão do paradigma da titulação. Porém como visto em outros países latino americanos (FERNANDES, 2023; TIERNO, 2020), a mera titulação em massa dos proprietários pode trazer severas consequências para a população mais pobre como aumento da vulnerabilidade e insegurança da posse. Ferreira Filho (2021) argumenta sobre a necessidade dos projetos se adequarem à realidade das comunidades afetadas, como era feito anteriormente com as ZEIS, e para isso cita pesquisas empíricas realizadas em diversas regiões do mundo sobre o impacto da regularização voltada à titulação. Além disso, nota-se que com o enfoque dado à titulação da propriedade privada, as comunidades que possuem fortes laços comunitários podem ser prejudicadas tendo em vista que a titulação coletiva da propriedade se mostra mais adequada para esses casos.

A busca pela homogeneização jurídica em relação a terra pode ter graves consequências dado os modos de vida culturalmente diversos em diferentes países, estudos realizados por Meizen-Dick e Mwangi (2008), Loehr (2012), Penã et al (2017), Choplin e Dessie (2017) e outros, mostram como programas de formalização de propriedades individuais podem fragilizar propriedades coletivas ao alimentar uma lógica individualizada em comunidades com laços coletivos fortes além de não garantir a segurança da posse e incentivar um processo de gentrificação.

1.4 Conclusões

Em suma, o capítulo discorre sobre como a questão fundiária é tratada no Brasil desde o período colonial, ressaltando inicialmente a questão quilombola e os desafios que eles enfrentam em relação ao direito à propriedade desde o período colonial até os dias atuais, temática que será aprofundada no capítulo três. Em seguida, foi analisado o histórico da regularização fundiária urbana brasileira, destacando o paradigma brasileiro que foi se construindo ao longo das políticas públicas a partir dos anos de 1980 e seu desmonte que vem acontecendo muito relacionado com o cenário político e econômico do país, em que as medidas neoliberais ganham força e o capital financeiro passa a influenciar as políticas habitacionais.

Portanto, o capítulo é relevante para entender a questão fundiária brasileira e seus desafios. Com a ascensão de políticas neoliberais que ameaçam a garantia de posse dos assentamentos informais torna-se significativo a discussão sobre alternativas de regularização fundiária que preservem os direitos e a cultura dessas populações.

Em vista disso, o próximo capítulo será dedicado aos modos alternativos de gestão da terra para entender como a propriedade coletiva da terra pode resistir à atuação do capital imobiliário financeiro na gestão dos espaços urbanos e dificultar processos, como a especulação imobiliária, que ameaçam as populações de assentamentos informais.

CAPÍTULO 2 – A HEGEMONIA DA PROPRIEDADE PRIVADA E AS ALTERNATIVAS COLETIVAS

Após o capítulo anterior, no qual foi discutido sobre o histórico legal da questão fundiária no território brasileiro, entende-se melhor a estrutura fundiária brasileira, marcada pela concentração de terras na mão de poucos desde o período colonial até os dias atuais, e os desafios contemporâneos para superação desse modelo. A consolidação da propriedade privada não é apenas um fenômeno econômico, mas também um processo político e social que influenciou profundamente a formação da sociedade brasileira. Neste capítulo será explorada a trajetória histórica da propriedade privada no Brasil, destacando os principais marcos legislativos, as práticas de exclusão e resistência, e suas implicações sociais e econômicas. Em seguida, serão apresentadas algumas experiências rurais e urbanas de apropriação coletiva da terra e suas principais características. Com isso, será possível comparar as diferentes formas de apropriação da terra e compreender como a gestão coletiva pode servir como potencial resistência à mercantilização da moradia.

2.1 A Hegemonia da Propriedade Privada da Terra

2.1.1. Origens Coloniais e a Lei de Terras de 1850

O início da colonização portuguesa no Brasil trouxe consigo o sistema de sesmarias, um modelo de concessão de terras que foi crucial para o estabelecimento das primeiras estruturas agrárias. As sesmarias eram grandes extensões de terra concedidas pela Coroa Portuguesa a particulares que se comprometessem a cultivá-las e a povoá-las. Este sistema visava tanto a ocupação efetiva do território quanto a produção de riquezas para a metrópole.

Contudo, na prática, o sistema de sesmarias favoreceu a formação de grandes propriedades nas mãos de poucos. Muitos dos beneficiários das sesmarias não cumpriam os requisitos de cultivo e povoamento, resultando em vastas áreas de terras improdutivas e sob controle privado. Além disso, a ausência de uma fiscalização eficaz e as dificuldades de comunicação e transporte na colônia contribuíram para que as terras ficassem concentradas e subutilizadas (LAZARINI, 2023).

A Lei de Terras de 1850 representou um marco na história fundiária do Brasil. Promulgada logo após a independência, esta lei foi a primeira a estabelecer que todas as terras devolutas (não ocupadas) passariam a ser de propriedade do Estado e só poderiam ser adquiridas mediante compra. A lei extinguiu o sistema de sesmarias e criou um mercado formal de terras, visando modernizar a estrutura agrária e atrair investimentos estrangeiros.

No entanto, a Lei de Terras teve efeitos adversos. Ao exigir a compra como único meio de acesso à terra, a lei excluiu aqueles que não tinham recursos financeiros, especialmente ex-escravos e populações indígenas. Este processo legalizou a exclusão social e econômica, favorecendo a elite agrária e consolidando a concentração de terras que persiste até os dias atuais (ANTÃO & RIBEIRO, 2018).

2.1.2 A Propriedade Privada como Instrumento de Exclusão

A abolição da escravidão em 1888 não foi acompanhada por políticas eficazes de inclusão social e econômica dos libertos. Sem acesso à terra e a meios de subsistência, muitos ex-escravos foram forçados a trabalhar nas mesmas fazendas em condições de extrema precariedade, agora como trabalhadores assalariados ou meeiros. A ausência de uma reforma agrária pós-abolição perpetuou a marginalização dos negros no campo (LAZARINI, 2023; MARICATO, 1996).

Paralelamente, os povos indígenas, que já haviam sido despojados de suas terras durante o período colonial, continuaram a sofrer com a expansão das fronteiras agrícolas e a apropriação de seus territórios tradicionais. A política indigenista do Estado brasileiro, frequentemente orientada pela integração forçada e pelo confinamento em reservas, não garantiu a posse segura das terras para essas comunidades, exacerbando a exclusão e a vulnerabilidade (LAZARINI, 2023).

No contexto urbano, as políticas de planejamento muitas vezes reforçaram as desigualdades fundiárias. A expansão das cidades brasileiras, especialmente a partir do século XX, foi marcada pela especulação imobiliária e pela valorização desigual dos terrenos urbanos. As populações pobres, incapazes de competir no mercado imobiliário formal, foram empurradas para as periferias urbanas, onde a falta de infraestrutura básica e a precariedade das moradias são comuns (MARICATO, 1996).

O processo de urbanização acelerada, associado à especulação imobiliária e outros fatores, resultou em favelas e assentamentos informais. A ausência de políticas públicas eficazes para a regularização fundiária e para a melhoria das condições de vida nessas áreas perpetuou a segregação socioespacial e a exclusão das populações vulneráveis.

2.1.3 A Grilagem e a Continuidade da Exclusão

A grilagem, ou seja, a apropriação ilegal de terras através da falsificação de documentos, tornou-se uma prática endêmica no Brasil, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste, pelo menos desde a aprovação da Lei de Terras. A grilagem envolve a produção de títulos falsos de propriedade e sua posterior legalização, muitas vezes com a conivência de cartórios e autoridades locais. Este fenômeno não só perpetua a concentração fundiária, mas também provoca conflitos violentos no campo, envolvendo posseiros, comunidades tradicionais e grandes proprietários de terra. A grilagem é facilitada por um arcabouço legal e administrativo frequentemente ineficiente e corrupto. A falta de um cadastro fundiário unificado e a fragilidade das instituições responsáveis pela regulação fundiária criam um ambiente propício para a fraude e para a ilegalidade. O resultado é a perpetuação da exclusão social e a intensificação dos conflitos agrários (LAZARINI, 2023).

Diversas legislações ao longo da história brasileira contribuíram para a legalização das terras griladas. Exemplos incluem a Lei de Regularização Fundiária de 1964, durante o regime militar, que permitiu a legalização de grandes extensões de terras apropriadas ilegalmente. Mais recentemente, a Lei 13.465 de 2017, também conhecida como a "Lei da Grilagem", foi criticada por flexibilizar os critérios de regularização fundiária e favorecer grandes proprietários em detrimento das comunidades tradicionais e pequenos agricultores. Essas legislações ilustram como o Estado brasileiro, em diversas ocasiões, optou por legitimar práticas ilegais de apropriação de terras, consolidando a concentração fundiária e aprofundando as desigualdades sociais e econômicas principalmente no campo (ANTÃO & RIBEIRO, 2018).

2.1.4 A Propriedade Privada e o Planejamento Urbano

As cidades brasileiras passaram a desempenhar um papel central na lógica de acumulação capitalista, especialmente a partir das últimas décadas do século XX. A urbanização acelerada, combinada com políticas neoliberais de desregulamentação e privatização a partir da década de 1990, transformou as cidades em mercadorias, sujeitas à lógica de mercado e à especulação imobiliária. Este processo foi acompanhado pela implementação de grandes projetos urbanos que privilegiaram o capital imobiliário e financeiro, em detrimento das necessidades da população (ROLNIK, 2015).

A dinâmica de mercantilização das cidades resultou na valorização desigual dos terrenos urbanos e na exclusão das populações pobres. Áreas centrais e bem localizadas foram alvo de projetos de revitalização e gentrificação, que deslocaram moradores de baixa renda para as periferias. Este fenômeno exacerbou a segregação socioespacial e a desigualdade urbana. As políticas urbanísticas implementadas nas últimas décadas, como as Operações Urbanas Consorciadas e os Projetos de Intervenção Urbana, têm favorecido a criação de enclaves de riqueza e a especulação imobiliária. Estas políticas são frequentemente justificadas pela necessidade de modernizar as cidades e atrair investimentos, mas na prática, resultam em exclusão e segregação (ROLNIK, 2015).

Os instrumentos urbanísticos, como a Transferência do Direito de Construir e a Outorga Onerosa do Direito de Construir foram inicialmente concebidos para equilibrar ônus e benefícios da urbanização e buscar financiar o desenvolvimento urbano para quem não pode pagar. Porém na prática o que é observado é a manipulação desses instrumentos pelo mercado, tendo seu poder transformador limitado. Assim, os instrumentos ajudam na atuação do mercado imobiliário e aumentar a lucratividade dos projetos urbanos. Além disso, estes instrumentos raramente são acompanhados por medidas que garantam a inclusão social e a democratização do acesso à terra urbana (ANTÃO & RIBEIRO, 2018; ROLNIK, 2015).

2.2 A gestão coletiva da terra no Brasil

Em contraste com a hegemonia da propriedade privada, diversas formas de gestão coletiva da terra surgiram como mecanismos de resistência e inclusão. Os quilombos, formados por descendentes de escravos fugitivos, são um exemplo significativo. Reconhecidos constitucionalmente desde 1988, os quilombos representam uma forma de resistência ao modelo privatista e excludente, valorizando a posse coletiva e a gestão comunitária do território.

Estas comunidades enfrentam inúmeros desafios, incluindo a regularização fundiária e a proteção contra invasões e expulsões. No entanto, sua existência e resistência são fundamentais para a manutenção da diversidade cultural e para a luta por justiça social (LAZARINI, 2023).

Assim, entende-se que a história da propriedade privada no Brasil é marcada por um contínuo processo de exclusão e concentração de terras. Desde o período colonial, passando pela Lei de Terras de 1850, até as práticas contemporâneas de grilagem e especulação imobiliária, o modelo de propriedade privada tem sido um instrumento de perpetuação das desigualdades socioeconômicas. No entanto, formas coletivas de gestão da terra, como os quilombos e as cooperativas de habitação, oferecem uma visão de resistência e alternativas possíveis para um futuro mais inclusivo e equitativo.

Para aprofundar o entendimento sobre a hegemonia da propriedade privada no Brasil, é essencial explorar as diversas formas de resistência e as experiências exitosas de gestão coletiva. A luta por um modelo mais justo e sustentável de propriedade da terra é contínua, e é fundamental compreender mais sobre as diferentes alternativas de apropriação da terra que se distanciam da visão capitalista neoliberal e valorizam o valor de uso da terra.

A gestão coletiva da terra no Brasil possui uma trajetória rica e multifacetada, envolvendo desde práticas ancestrais dos povos indígenas até movimentos contemporâneos de reforma agrária e iniciativas de transformação urbana voltadas para a inclusão social. A seguir será detalhada essa forma de apropriação da terra, destacando suas principais características, marcos legais e desafios.

Antes da chegada dos colonizadores europeus, os povos indígenas brasileiros praticavam uma gestão coletiva da terra baseada em sistemas de uso comum. As terras eram consideradas um bem coletivo, essencial para a subsistência e a preservação cultural das comunidades. A posse da terra estava intrinsecamente ligada à identidade e ao modo de vida dos povos indígenas, que utilizavam os recursos naturais de maneira sustentável, sem a lógica de mercantilização (LAZARINI, 2023).

A organização espacial dos povos indígenas no Brasil é intrinsecamente relacionada ao território, que não é apenas um espaço físico, mas um elemento central de suas cosmologias, modos de vida e identidades culturais. Para povos nômades ou semi-nômades, a relação com a terra era marcada por deslocamentos estratégicos baseados na caça, coleta e agricultura itinerante, garantindo o equilíbrio ecológico e o uso sustentável dos recursos naturais. Quando se fixavam, organizavam aldeias em padrões circulares ou lineares, refletindo valores sociais e

religiosos (FAUSTO, 2000). As terras eram coletivas, usadas e geridas por toda a comunidade sem a noção de propriedade privada, sendo fundamentais para práticas de subsistência e reprodução cultural.

Além dos indígenas, comunidades tradicionais como quilombolas, ribeirinhos e seringueiros também adotam práticas de gestão coletiva. Os quilombos desenvolveram sistemas comunitários de uso da terra que garantiam a sobrevivência e a resistência cultural contra a escravidão e a exploração colonial. A gestão da terra em territórios quilombolas é baseada em princípios de coletividade e solidariedade. As terras são usadas e geridas de forma comunitária, com decisões sendo tomadas coletivamente pelos membros da comunidade. Outras características desses territórios são as práticas de uso da terra sustentáveis e baseadas em conhecimentos tradicionais. Por exemplo, a agricultura de subsistência, a pesca e o manejo sustentável dos recursos naturais são comuns, garantindo a preservação do meio ambiente e a segurança alimentar das comunidades. Além disso, a gestão coletiva da terra é fundamental para a preservação da autonomia e da identidade cultural das comunidades quilombolas. A terra não é apenas um meio de produção, mas um espaço de reprodução cultural, onde as tradições, os costumes e as práticas ancestrais são mantidos vivos (LAZARINI, 2023). Todavia, é necessário considerar a existência e persistência de problemas enfrentados em territórios que utilizam a gestão coletiva como processos de mercantilização e conflitos fundiários, tanto no espaço rural como no espaço urbano. Mais adiante no capítulo serão apresentados alguns dos desafios e limitações enfrentados por esses territórios.

Já no século XX, a questão agrária emergiu como um dos principais focos de luta social no Brasil. Diversos movimentos surgiram para enfrentar a concentração fundiária e promover a distribuição mais justa da terra. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), fundado em 1984, destacou-se por suas ocupações de terras improdutivas e pela criação de assentamentos rurais onde a terra é gerida coletivamente.

Os assentamentos do MST e de outros movimentos sociais visam não apenas a produção agrícola, mas também a construção de comunidades autossustentáveis. Essas comunidades promovem a educação, a saúde, e a participação democrática dos seus membros, representando uma forma de resistência à mercantilização da terra e à exclusão social (LAZARINI, 2023).

A discussão sobre a apropriação coletiva da terra pode ser considerada recente, mas existem algumas leis e políticas públicas que foram criadas para apoiar a gestão coletiva da terra no Brasil. A Constituição Federal de 1988 foi um avanço significativo, reconhecendo os

direitos territoriais dos povos indígenas e quilombolas. O artigo 231 da Constituição garante aos indígenas a posse permanente de suas terras tradicionais, e o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reconhece os territórios quilombolas.

A gestão coletiva da terra em territórios quilombolas no Brasil é um exemplo poderoso de resistência e resiliência. Apesar dos inúmeros desafios, essas comunidades continuam a lutar pelo reconhecimento de seus direitos e pela preservação de seus modos de vida. A história e as experiências das comunidades quilombolas destacam a importância de modelos de gestão da terra que são inclusivos, sustentáveis e respeitam a diversidade cultural.

O Estatuto da Terra de 1964 e o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) de 1985 também foram marcos importantes. Esses instrumentos legais estabeleceram diretrizes para a distribuição de terras e o apoio aos pequenos agricultores e comunidades tradicionais, promovendo a reforma agrária e a justiça social no campo.

Além disso, é importante ressaltar que a gestão coletiva da terra não se restringe ao meio rural. Em áreas urbanas, movimentos de moradia têm promovido a criação de condomínios, cooperativas habitacionais e outras formas de posse coletiva. Esses projetos visam garantir o direito à moradia digna e combater a especulação imobiliária. O Mutirão Autogerido em São Paulo e o Condomínio Esperança no Rio de Janeiro são exemplos de sucesso (BORDENAVE, 2022). Nessas iniciativas, os moradores se organizam coletivamente para construir e gerenciar suas habitações, promovendo a solidariedade e a participação comunitária.

Apesar das diversas experiências presentes no Brasil, ainda é possível identificar vários desafios que são enfrentados para a implantação dessa forma de apropriação. A partir das leituras acima, é possível elencar alguns dos principais obstáculos:

1. Falta de Reconhecimento Legal Completo: Apesar dos avanços legais, muitas formas de gestão coletiva ainda carecem de reconhecimento formal e proteção jurídica adequada, o que as torna vulneráveis a despejos e conflitos fundiários.
2. Resistência de Setores Conservadores: Grandes proprietários de terras e interesses corporativos frequentemente se opõem à gestão coletiva, exercendo pressão política e econômica para manter o status quo.
3. Pressão do Mercado Imobiliário: Especialmente nas áreas urbanas, a especulação imobiliária representa uma ameaça constante aos projetos de gestão coletiva, tornando difícil a preservação de terras para uso social.

4. Organização e Capacidade de Autogestão: A gestão coletiva requer uma forte organização comunitária e capacidade de autogestão, o que pode ser desafiador devido à falta de recursos e capacitação técnica.

Portanto, as alternativas de apropriação coletiva da terra no Brasil são marcadas por lutas e resistências que buscam construir um modelo habitacional mais justo. Desde as práticas ancestrais dos povos indígenas até os modernos movimentos de reforma agrária, a gestão coletiva da terra oferece alternativas viáveis à lógica da propriedade privada individual. Superar os desafios e limitações existentes é um trabalho árduo, tendo em vista que envolve os interesses de diferentes grupos sociais, tornando mais difícil a colaboração entre eles. Apesar dos avanços na legislação fundiária, atualmente vemos emendas constitucionais e novas leis que ameaçam o direito à moradia digna para os moradores mais vulneráveis. Tendo isso em vista, os moradores e organizações da sociedade civil devem pressionar entidades públicas para que seus direitos habitacionais sejam garantidos, além da criação de políticas públicas que valorizem e promovam as práticas de gestão coletiva.

2.3 Experiências de gestão coletiva da terra no Brasil

A gestão coletiva da terra está presente em diversas comunidades tradicionais brasileiras, cada uma com suas especificidades e desafios. Nesta parte do capítulo serão analisadas diferentes experiências de gestão coletiva em distintas regiões do país, explorando a forma como essas comunidades administram e protegem seus territórios. Essa seção é relevante, pois traz exemplificações reais da gestão coletiva da terra, sendo possível identificar os pontos positivos e quais limitações e desafios são enfrentados por esse modo de gestão na prática em diferentes tipos de comunidades. Serão abordadas duas experiências em territórios indígenas, duas cooperativas que praticam a gestão comunitária, uma experiência entre povos ribeirinhos e duas em territórios quilombolas, destacando as estratégias utilizadas para a preservação de suas tradições e a manutenção de seus direitos territoriais além dos desafios que enfrentam.

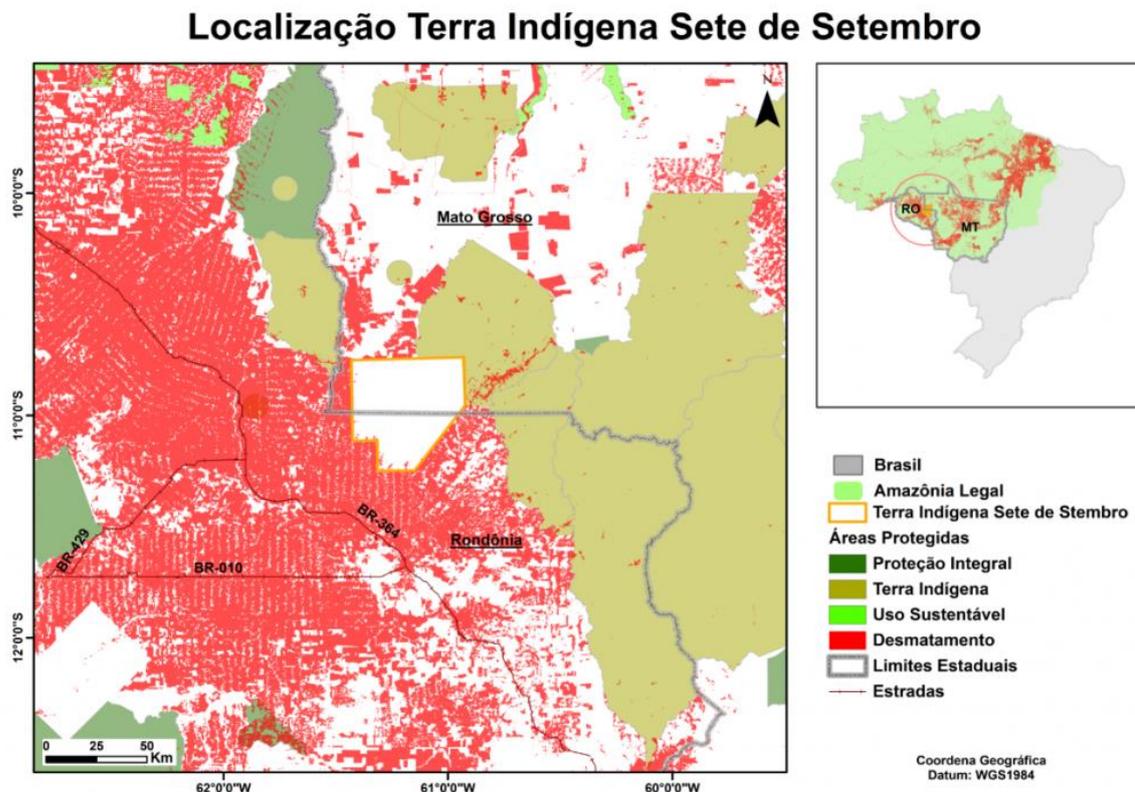
A seleção das experiências foi realizada com base na análise criteriosa de publicações pela autora, considerando a relevância dos textos em relação ao propósito desta pesquisa. As obras escolhidas oferecem informações valiosas sobre diferentes formas de gestão coletiva de territórios em várias regiões do Brasil. Esses exemplos não apenas ilustram práticas bem-

sucedidas, mas também fornecem subsídios para fundamentar políticas públicas e iniciativas de regularização fundiária que respeitem a coletividade e a integridade de seus territórios.

2.3.1 Experiências Indígenas

A primeira experiência é a Terra Indígena Sete de Setembro, onde vive o povo Paiter Suruí¹⁸ (SURUI, 2018). A Terra Indígena Sete de Setembro está localizada na região amazônica, abrangendo partes dos estados de Rondônia e Mato Grosso. O território é habitado pelo povo Paiter Suruí e cobre aproximadamente 248 mil hectares. A TI Sete de Setembro fica na região central de Rondônia, próxima à cidade de Cacoal, e se estende até o norte do estado de Mato Grosso. Essa área foi oficialmente reconhecida e demarcada pelo governo brasileiro em 1983.

Figura 1 - Localização Terra Indígena Sete de Setembro



¹⁸ As informações sobre a Terra Indígena Sete de Setembro foram todas extraídas do artigo SURUI, Gasodá. Paitey Karah: A terra onde os paitey se organizam e realizam a gestão coletiva do seu território. Universidade Federal de Rondônia, 2018.

Fonte: SEDAM RO, 2020

A gestão coletiva na comunidade é um esforço robusto e estruturado para proteger o território e valorizar a cultura indígena. A gestão desse território é realizada através de diversos instrumentos, como o Plano de Gestão para os próximos 50 anos, o Etnozoneamento, o Plano de Turismo, o reflorestamento e o mapeamento cultural. Estes instrumentos são fundamentais para o uso sustentável e a preservação dos recursos naturais e culturais da área.

A relação do povo Paiter Surui com o território da Terra Indígena Sete de Setembro é profundamente enraizada em suas práticas culturais, espirituais e de gestão sustentável. Para os Paiter Surui, a terra é muito mais do que um recurso físico; é um elemento vital que sustenta sua identidade, cultura e espiritualidade. Cada parte do território tem um significado especial, refletido nas práticas religiosas, mitologias e costumes que conectam os Paiter Surui de maneira espiritual à flora, fauna e recursos naturais da região. Eles se veem como guardiões desse legado sagrado, que deve ser preservado para as futuras gerações.

Tradicionalmente, os Paiter Surui praticam técnicas de caça, pesca e agricultura que respeitam os ciclos naturais e garantem a regeneração dos recursos. Essas práticas incluem a agricultura rotativa e a coleta sustentável de produtos florestais. A adoção de instrumentos modernos de gestão, como o Plano de Gestão para os próximos 50 anos e o Etnozoneamento, complementa suas práticas tradicionais. Esses instrumentos são desenvolvidos com a participação ativa da comunidade, combinando conhecimento local e técnicas de georreferenciamento para mapear áreas de uso e preservação dentro do território.

Figura 2- Povo Paiter Surui



Fonte: Guto Martins/FUNAI, 2022

Entretanto, essa relação também enfrenta desafios significativos. A invasão de madeireiros e garimpeiros ilegais representa uma ameaça constante, explorando os recursos de forma predatória e causando danos ambientais. Além disso, a cooperação com órgãos governamentais muitas vezes é dificultada pela preferência destes por ações emergenciais em vez de estratégias a longo prazo, ignorando os planos de gestão elaborados pela comunidade indígena.

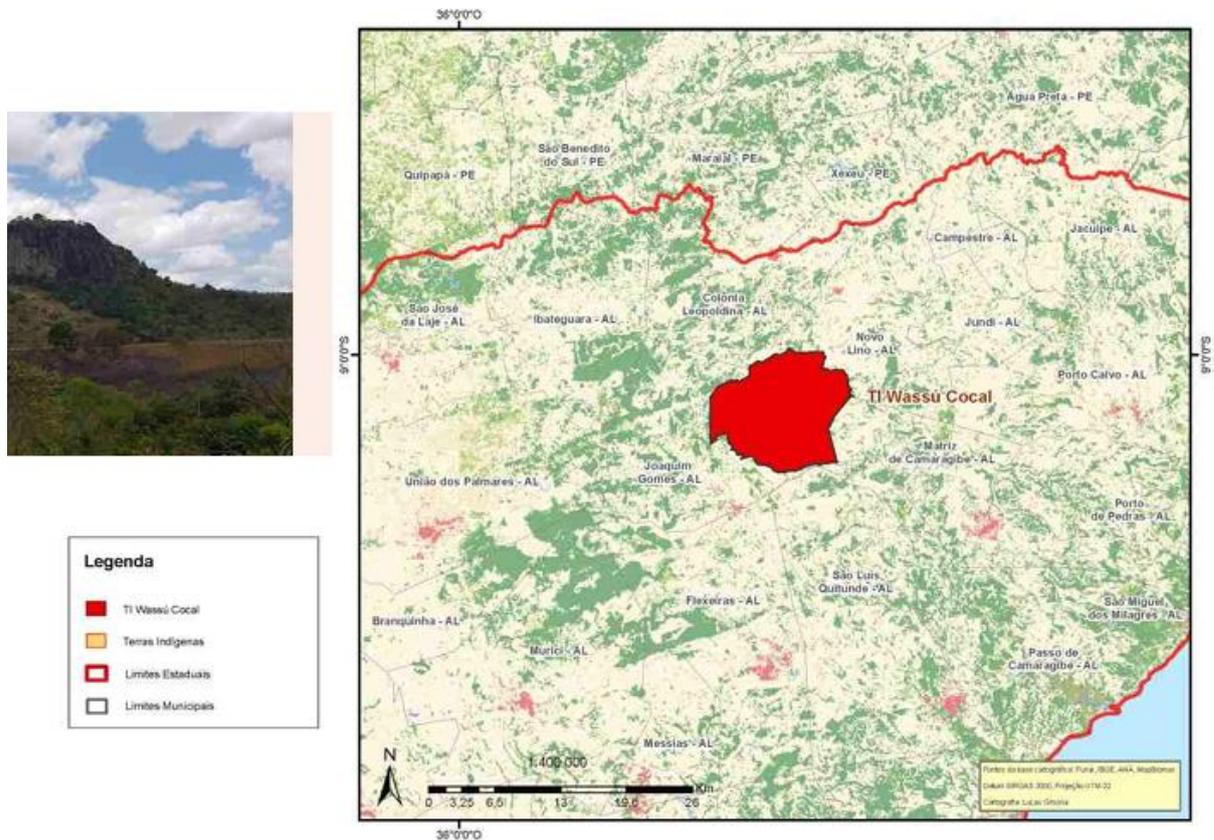
Para fortalecer sua relação com o território, os Paiter Surui investem na educação e engajamento comunitário. Atividades como rodas de conversa, entrevistas e a criação de mapas mentais e calendários culturais são fundamentais para envolver a comunidade na gestão do território e valorizar o conhecimento tradicional. Essas iniciativas ajudam a construir uma consciência coletiva sobre a importância da preservação e do uso sustentável dos recursos, promovendo a coesão e o engajamento da comunidade.

A autonomia na gestão territorial é crucial para os Paiter Surui, permitindo que tomem decisões que beneficiem diretamente sua comunidade e preservem sua cultura. Controlar seu território assegura a continuidade de suas tradições e a melhoria da qualidade de vida, criando um futuro sustentável para as próximas gerações. Em resumo, a relação do povo Paiter Surui com seu território é uma combinação complexa e dinâmica de respeito cultural e espiritual, práticas tradicionais sustentáveis, adoção de instrumentos modernos de gestão e enfrentamento

de desafios externos. Essa conexão integral é essencial para a identidade e sobrevivência do povo Paiter Surui.

Já a segunda experiência é a Terra Indígena Wassu-Cocal¹⁹, localizada entre os municípios de Joaquim Gomes e Novo Lino, em Alagoas, que é habitada pelo povo indígena Wassu, da etnia Kariri, e abrange uma área de 2.744 hectares (DE MELO,2023). Sua história de luta pela terra remonta ao período do fim dos combates contra os quilombos de Palmares, quando a Coroa Portuguesa doou essas terras aos índios como recompensa por sua participação nas forças coloniais. No entanto, essa doação marcou o início de uma longa série de conflitos fundiários envolvendo a área, pois sendo uma região fértil e de grande potencial agrícola, despertou o interesse de fazendeiros e empresários da cana-de-açúcar.

Figura 3- Localização da aldeia TI Wassu Cocal



Fonte: FUNAI, 2019

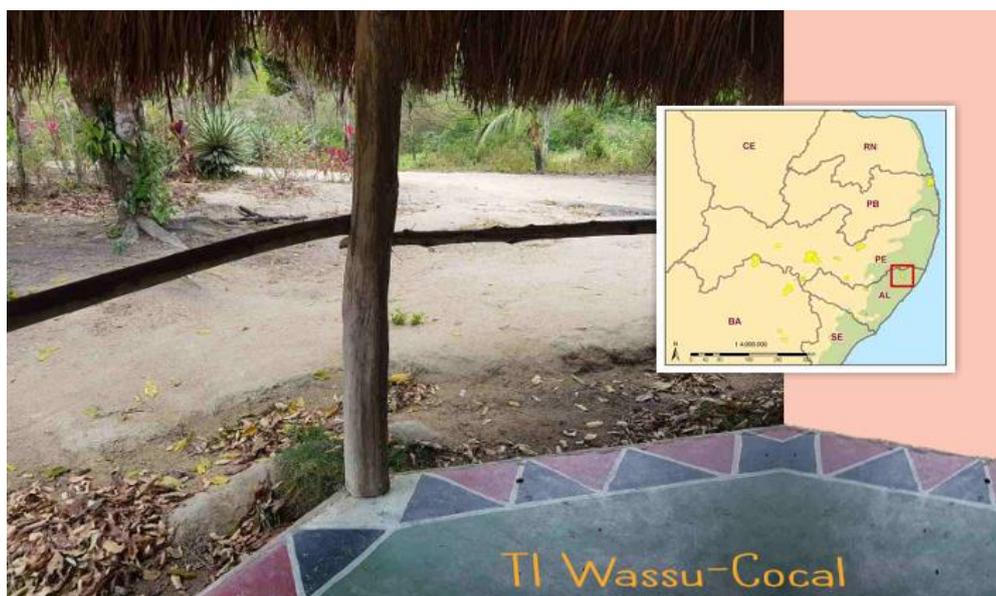
¹⁹ Todas as informações sobre a Terra Indígena Wassu-Cocal foram extraídas do artigo DE MELO, Matheus Barbosa. Direito de Propriedade Coletiva e a Remarcação Ampliativa de Terras Indígenas: uma análise a partir do caso do povo indígena Wassu-Cocal. Construindo saberes jurídicos: constitucionalismo, direitos humanos e filosofia, p. 77.

Desde o século XIX, os Wassu enfrentam invasões e expulsões violentas de suas terras, legitimadas pelo Estado, que os reconhecia como "desaldeados", negando-lhes a identidade indígena e os direitos territoriais. Essas expulsões resultaram em uma dispersão forçada das famílias Wassu, com muitos membros sendo forçados a migrar ou trabalhar nas fazendas da região. Os que permaneceram enfrentaram a usurpação de suas terras e o constante cerco de fazendeiros que almejavam a posse das áreas para expandir a produção de açúcar.

A primeira demarcação oficial da Terra Indígena Wassu-Cocal ocorreu em 1986, quando foram garantidos 2.758 hectares. No entanto, essa área foi posteriormente reduzida para 2.744 hectares, uma diminuição que ignorava a extensão tradicionalmente ocupada pelos Wassu. A Funai, em 2012, reconheceu que essa área era insuficiente para garantir a reprodução física e cultural do povo indígena, recomendando uma ampliação para 9.098 hectares. Esse pedido de ampliação, no entanto, foi barrado judicialmente.

O processo de remarcação enfrentou forte oposição de fazendeiros locais, que judicializaram a questão e conseguiram, através da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), suspender o processo. Baseando-se no precedente do julgamento da Petição 3.388/RR, o tribunal aplicou a "salvaguarda institucional", que impedia a ampliação de terras já demarcadas. Assim, o direito dos Wassu de verem suas terras ampliadas e adequadas às suas necessidades culturais e de subsistência foi negado, o que resultou em novos embates judiciais.

Figura 4- Localização TI Wassu Cocal



Fonte: FUNAI, 2019

A propriedade coletiva da Terra Wassu-Cocal, conforme reconhecido pela Constituição de 1988, deveria garantir aos indígenas o direito imprescritível sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Contudo, os vícios no processo de demarcação original e a não observância da área necessária para a subsistência da comunidade impediram que os Wassu tivessem acesso pleno ao seu território ancestral. Esse conflito entre a legalidade interna e os direitos indígenas tradicionais também encontra eco na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que reforça o direito de propriedade coletiva dos povos indígenas como um direito humano fundamental.

A negativa da ampliação do território Wassu-Cocal tem implicações profundas para a preservação da identidade e dos modos de vida dessa comunidade. A terra não é apenas um recurso econômico, mas parte integral da cosmovisão e da organização social dos Wassu. No entanto, as decisões judiciais brasileiras não levaram em consideração essas especificidades, aplicando uma interpretação restritiva que desconsiderava a necessidade cultural e espiritual da ampliação.

A propriedade coletiva também impõe desafios para os Wassu, já que os limites impostos pela demarcação oficial nem sempre coincidem com as noções tradicionais de território que a comunidade preserva. Os Wassu mantêm práticas rituais e produtivas que dependem de um espaço mais vasto do que aquele legalmente demarcado. Assim, a imposição de fronteiras fixas e a interferência de interesses econômicos externos afetam diretamente a integridade de seu território tradicional.

Outro obstáculo enfrentado pela comunidade Wassu-Cocal envolve a pressão constante de setores econômicos interessados nas riquezas naturais de seu território, como as plantações de cana-de-açúcar. Essa pressão resulta em conflitos contínuos com proprietários de terras vizinhas e empresas que almejam expandir suas operações sobre o território indígena, o que acirra ainda mais a disputa por terras.

Em conclusão, a luta dos Wassu-Cocal pela ampliação de seu território e pelo reconhecimento pleno de sua propriedade coletiva é uma batalha contra forças históricas e econômicas que, até hoje, impedem a realização de seus direitos constitucionais. A necessidade de uma remarcação que respeite as tradições e necessidades do povo Wassu-Cocal permanece como um desafio urgente e um exemplo das dificuldades enfrentadas pelos povos indígenas no Brasil para garantir a posse e a preservação de suas terras.

2.3.2 Cooperativas

As cooperativas de Porto Alegre²⁰ têm uma trajetória marcante dentro do contexto habitacional e social da cidade, emergindo como uma resposta à necessidade de moradia acessível e inclusiva para populações de baixa renda (FRUET, 2004). Sua história remonta ao início do século XX, quando as primeiras experiências de cooperativismo começaram a surgir como uma forma de organização alternativa para solucionar os problemas de exclusão e especulação imobiliária. Ao longo do tempo, as cooperativas consolidaram-se como atores importantes na luta pelo direito à cidade, ajudando milhares de pessoas a acessar moradia digna, especialmente em um contexto de urbanização acelerada e desigual.

As cooperativas habitacionais inspiradas no modelo uruguaio, como as desenvolvidas sob a influência da FUCVAM (Federação Uruguaia de Cooperativas de Habitação por Ajuda Mútua), apresentam configurações espaciais que privilegiam o uso coletivo e a integração comunitária. Os projetos geralmente organizam as unidades habitacionais ao redor de espaços comuns, como praças internas, áreas de lazer e equipamentos comunitários, reforçando o convívio social. As tipologias construtivas seguem padrões básicos para reduzir custos, mas permitem adaptações feitas pelos próprios cooperados, muitas vezes com assistência técnica de arquitetos e engenheiros. Áreas de uso coletivo, como lavanderias, hortas e salões comunitários, são centrais para o funcionamento da cooperativa, reforçando a gestão democrática e o compartilhamento de recursos. A propriedade coletiva da terra, característica do modelo uruguaio, impede a especulação imobiliária, garantindo a permanência dos moradores. No Brasil, especialmente em Porto Alegre, iniciativas baseadas nesse modelo têm sido viabilizadas por meio do mutirão assistido e da autogestão, promovendo moradias acessíveis e fortalecendo o direito à cidade.

A relação das cooperativas com a propriedade fundiária é complexa e reflete as tensões em torno da posse e uso da terra em Porto Alegre. Muitas dessas iniciativas surgiram em áreas periféricas ou em zonas de interesse social, onde o custo da terra era relativamente baixo, mas os serviços públicos e a infraestrutura eram precários. Para além da mera ocupação, as

²⁰ Todas as informações sobre as cooperativas de Porto Alegre foram extraídas do artigo FRUET, Genoveva Maya. As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parceria, realizações e desafios. *Ambiente Construído*, v. 4, n. 1, p. 21-36, 2004.

cooperativas desafiam a lógica tradicional de propriedade privada ao promover o uso coletivo da terra, com gestão compartilhada e controle comunitário. Dessa forma, buscam garantir que a propriedade não seja vista apenas como um ativo econômico, mas como um bem social que deve ser utilizado de forma equitativa para o benefício de todos os membros.

A gestão coletiva é um dos pilares fundamentais das cooperativas de Porto Alegre. Ao invés de depender de um único proprietário ou entidade privada, as decisões sobre a administração e o uso dos recursos são tomadas coletivamente pelos próprios moradores. Esse modelo reforça a ideia de que a moradia não é apenas uma questão de acesso ao espaço físico, mas também de participação ativa na criação e manutenção de um ambiente comunitário. A gestão coletiva permite que os membros das cooperativas se apropriem de suas casas e de suas vidas de forma mais ampla, desenvolvendo um senso de responsabilidade compartilhada e fortalecendo os laços sociais dentro das comunidades.

No entanto, o modelo de gestão coletiva também apresenta desafios significativos. Em Porto Alegre, as cooperativas enfrentam dificuldades para manter a participação ativa de todos os seus membros ao longo do tempo. Muitas vezes, os processos de tomada de decisão são demorados e podem gerar conflitos internos, principalmente em questões mais complexas, como a alocação de recursos financeiros ou a manutenção das infraestruturas. A falta de capacitação para gestão e o desinteresse de alguns membros podem enfraquecer o funcionamento das cooperativas e comprometer sua sustentabilidade a longo prazo.

Outro grande desafio para as cooperativas de Porto Alegre é o financiamento. O acesso a crédito habitacional para empreendimentos cooperativos é limitado, e muitos desses grupos dependem de programas governamentais, que nem sempre são estáveis ou suficientes para atender às suas necessidades. Além disso, o custo da terra em áreas urbanas, mesmo nas periferias, tem aumentado, o que torna difícil a aquisição de terrenos para novas cooperativas. Nesse sentido, a dependência de subsídios ou parcerias públicas se torna uma realidade constante, mas também uma fonte de vulnerabilidade, já que as políticas habitacionais são suscetíveis a mudanças políticas e econômicas.

O apoio institucional é outro aspecto crucial na trajetória das cooperativas em Porto Alegre. Durante décadas, algumas políticas públicas buscaram incentivar o desenvolvimento de habitação social por meio de cooperativas, como o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, que proporcionou financiamento e apoio técnico a várias dessas iniciativas. No entanto, as flutuações no apoio governamental, além da burocracia envolvida nesses processos,

limitam a capacidade das cooperativas de crescer e se consolidar como uma alternativa habitacional de longo prazo.

A localização das cooperativas em Porto Alegre também impacta diretamente suas condições de vida. A maioria delas está situada em áreas periféricas, onde o acesso a serviços básicos, como transporte, saneamento e educação, é limitado. Embora a gestão coletiva permita que as cooperativas se organizem para buscar melhorias locais, como a instalação de infraestrutura e serviços públicos, a distância dos centros urbanos e a marginalização socioeconômica são fatores que dificultam a integração dessas comunidades com o restante da cidade.

Além das dificuldades relacionadas à infraestrutura e ao financiamento, as cooperativas enfrentam desafios culturais. A ideia de propriedade coletiva ainda é estranha para muitas pessoas, especialmente em uma sociedade que valoriza fortemente a propriedade privada individual. Consequentemente, muitos membros das cooperativas podem ter dificuldade em internalizar os princípios de gestão compartilhada e cooperação, o que gera tensões dentro das comunidades. Essa dificuldade de adaptação ao modelo cooperativo pode enfraquecer a coesão interna e afetar o sucesso das iniciativas.

Mesmo com esses desafios, as cooperativas de Porto Alegre desempenham um papel crucial na promoção de uma visão alternativa de cidade e de moradia. Elas representam um esforço concreto para criar espaços urbanos mais democráticos e inclusivos, nos quais os cidadãos têm o poder de moldar o ambiente em que vivem de maneira mais justa e equitativa. Embora as cooperativas enfrentem obstáculos significativos, sua contribuição para o desenvolvimento de práticas de gestão coletiva e de ocupação urbana consciente é inegável.

Assim, o futuro das cooperativas em Porto Alegre dependerá, em grande parte, de sua capacidade de superar esses desafios e de garantir o apoio necessário para expandir e fortalecer suas iniciativas. O modelo cooperativo oferece uma alternativa real e sustentável ao modelo tradicional de habitação, mas sua consolidação exige políticas públicas eficazes, um maior engajamento da sociedade e uma gestão eficiente que valorize a participação ativa e a cooperação entre os membros.

Outro exemplo é a Cooperativa Habitacional Esperança²¹, localizada em Jacarepaguá, Rio de Janeiro, fruto de um longo processo de mobilização e organização comunitária que começou em meados dos anos 2000 (BORDENAVE, 2020). A cooperativa foi idealizada como parte da luta por moradia de movimentos populares, em busca de alternativas à produção empresarial massiva de habitação. A principal inspiração veio do programa federal Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV Entidades), que visava financiar a construção de moradias populares sob gestão autônoma das comunidades. A construção das 70 unidades habitacionais, concluída em 2015, representou uma vitória significativa para o grupo, após mais de uma década de esforços coletivos.

Figura 5- Cooperativa Habitacional Esperança



Fonte: Neide Belém de Mattos

O modelo de gestão coletiva adotado pela Cooperativa Esperança baseia-se na autogestão, em que os próprios moradores organizam e coordenam todas as etapas do processo de construção e manutenção das moradias. A propriedade da terra é coletiva, sendo gerida por uma entidade jurídica criada pelos membros da cooperativa. Nesse arranjo, os moradores possuem as casas individualmente, mas a terra em que elas estão construídas pertence a todos, funcionando como um bem comum. Essa estratégia visa não apenas atender à demanda por

²¹ Todas as informações sobre a Cooperativa Esperança foram extraídas do artigo BORDENAVE, Geisa. Autogestão na habitação e propriedade coletiva da terra: a experiência de uma cooperativa habitacional em Jacarepaguá-RJ. *O social em Questão*, v. 1, n. 53, p. 233-254, 2022.

habitação, mas também evitar a especulação imobiliária, garantindo que o solo permaneça voltado para fins sociais.

A gestão coletiva da terra na Cooperativa Esperança envolve a participação ativa dos moradores em todas as decisões importantes. A criação de um conselho administrativo, composto por membros da comunidade, é um dos pilares do modelo. Esse conselho toma decisões sobre a manutenção das áreas comuns, a alocação de recursos financeiros e a implementação de melhorias na infraestrutura. A autonomia dos moradores é central no processo de autogestão, uma vez que eles controlam diretamente o destino da cooperativa sem depender de agentes externos ou empresas privadas.

O processo de construção da cooperativa foi um exemplo de mutirão, em que os próprios futuros moradores contribuíram fisicamente com a construção das casas. Esse modelo fortaleceu os laços comunitários e garantiu um maior controle sobre os custos e a qualidade das habitações. Além disso, a assistência técnica da Fundação Bento Rubião (FBR) foi fundamental para orientar o grupo nas questões burocráticas e técnicas durante as obras. A colaboração entre moradores, movimentos populares e a assessoria técnica garantiu que a cooperativa fosse reconhecida como um exemplo bem-sucedido de autogestão habitacional.

No entanto, o projeto não esteve isento de desafios. Um dos principais entraves tem sido a regularização das moradias, que até 2021 ainda não havia sido completamente resolvida. Os moradores enfrentam dificuldades para obter os títulos de propriedade das suas casas, o que gera insegurança e frustrações. Essa situação de indefinição legal se deve, em grande parte, à burocracia estatal e à falta de clareza sobre o processo de regularização de terrenos coletivos. Apesar de terem construído as casas, os moradores ainda não possuem plena segurança jurídica sobre suas moradias.

Outro desafio enfrentado pela cooperativa foi o longo processo de financiamento e construção. O financiamento inicial veio do programa Crédito Solidário, que posteriormente foi substituído pelo MCMV Entidades. No entanto, o tempo entre o início do projeto e a conclusão das obras foi marcado por atrasos, exigindo paciência e persistência da comunidade. A morosidade e a burocracia envolvidas no processo de contratação e execução das obras são questões recorrentes em empreendimentos de autogestão habitacional, tornando a experiência da Cooperativa Esperança ainda mais notável por ter alcançado a conclusão.

Além disso, há tensões internas sobre a ideia de propriedade coletiva. Alguns moradores têm dúvidas quanto às limitações impostas por esse modelo, especialmente no que diz respeito

à liberdade de vender ou transferir moradias. Esse dilema é uma questão sensível, pois a venda das casas poderia comprometer a proposta original de manter a terra como um bem comum, protegida da especulação. A formalização da gestão coletiva da terra ainda é um tema que gera debates entre os membros da cooperativa, especialmente diante da possibilidade de novas gerações de moradores não se identificarem tanto com o conceito de autogestão.

Nos últimos anos, a cooperativa tem buscado soluções para a questão da regularização fundiária. Uma das propostas discutidas é a adoção de um modelo conhecido como Termo Territorial Coletivo (TTC), semelhante ao conceito de *Community Land Trust* dos Estados Unidos. Esse modelo implica na criação de uma pessoa jurídica que seria a proprietária da terra, garantindo que ela permanecesse destinada a fins sociais e coletivos. No entanto, essa proposta também enfrenta resistências, já que formalizar a propriedade coletiva pode aumentar as tensões sobre a autonomia individual dos moradores.

A experiência da Cooperativa Esperança é um exemplo de resistência e organização coletiva, mas também expõe as dificuldades enfrentadas por projetos de autogestão habitacional no Brasil. A falta de apoio institucional contínuo e a burocracia estatal muitas vezes dificultam a execução plena desses empreendimentos. Ainda assim, a cooperativa demonstra que é possível construir moradias de qualidade por meio da organização comunitária e do trabalho coletivo, oferecendo um modelo alternativo ao mercado imobiliário tradicional.

Em conclusão, a história da Cooperativa Habitacional Esperança revela tanto o potencial quanto os desafios da gestão coletiva da terra no contexto urbano brasileiro. O modelo de autogestão adotado pela comunidade oferece uma solução inclusiva e sustentável para o problema da habitação, ao mesmo tempo que enfrenta obstáculos legais e burocráticos. A luta pela regularização e pela consolidação do modelo de propriedade coletiva continua, mas a experiência de Esperança deixa um legado de mobilização e resistência que pode servir de inspiração para outras comunidades em busca de alternativas ao mercado habitacional tradicional.

2.3.3 Povos Ribeirinhos

As comunidades ribeirinhas na Amazônia estão distribuídas ao longo das margens dos rios que cortam a vasta região amazônica, como os rios Amazonas, Solimões, Negro, Madeira,

Tapajós, e muitos outros. Essas comunidades geralmente habitam áreas próximas às margens dos rios, onde o modo de vida é intimamente ligado às águas, com atividades como pesca, agricultura de subsistência e o manejo de recursos naturais²².

Figura 6 - Moradias ribeirinhas



Fonte: Arquidiocese de Manaus, 2019

Embora não exista uma única localização específica para essas comunidades, elas estão presentes nos estados que compõem a Amazônia Legal, como Amazonas, Pará, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá, Maranhão, Tocantins e parte do Mato Grosso. Dentro dessa vasta área, há grande diversidade de comunidades ribeirinhas, algumas com forte presença de afrodescendentes, indígenas e mestiços, cada uma com suas características culturais e socioeconômicas únicas.

O artigo "Ribeirinhos e a Concepção de Propriedade Coletiva da Terra: Uma Análise Acerca das Comunidades Afrodescendentes na Amazônia" explora a história e a realidade das comunidades ribeirinhas afrodescendentes na Amazônia, destacando a importância da terra não apenas como um recurso econômico, mas também como um espaço cultural e social (DE OLIVEIRA, 2020). Essas comunidades têm suas raízes ligadas à resistência e à luta por

²² Todas as informações sobre os povos Ribeirinhos da Amazônia foram extraídas do artigo de DE OLIVEIRA, W. A. (2020). Ribeirinhos e a concepção de propriedade coletiva da terra: uma análise acerca das comunidades afrodescendentes na Amazônia. *Anais Do Congresso Brasileiro De Processo Coletivo E Cidadania*, 7(7), 825–844.f

reconhecimento ao longo da história, enfrentando diversas adversidades, desde a colonização até a exploração econômica que ameaça suas terras e modos de vida. Sua trajetória é marcada pela busca por direitos e pelo fortalecimento da identidade cultural, que se entrelaça com a natureza e os recursos naturais da região.

A propriedade coletiva é a forma como as comunidades ribeirinhas percebem e organizam a posse da terra. Diferentemente da propriedade privada, que é individual e exclusiva, a concepção coletiva implica em um uso compartilhado dos recursos naturais, onde as decisões são tomadas em conjunto e o bem-estar da comunidade é priorizado. Essa abordagem reflete a interdependência entre os membros da comunidade, que valorizam a solidariedade e a cooperação para a gestão dos recursos. A terra é vista como um patrimônio coletivo que deve ser preservado para as futuras gerações, reforçando a ideia de pertencimento e identidade.

A relação das comunidades ribeirinhas com a terra é profunda e multifacetada. A terra não é apenas um espaço físico, mas sim um lugar de vida, cultura e espiritualidade. Os ribeirinhos desenvolvem práticas tradicionais de manejo sustentável que garantem a preservação do meio ambiente, utilizando os recursos naturais de maneira responsável. O artigo destaca que a relação com a terra é mediada por conhecimentos ancestrais, que foram transmitidos de geração em geração, e que desempenham um papel fundamental na construção da identidade afrodescendente dessas comunidades. Esse vínculo emocional e cultural é um dos pilares que sustentam a luta pela preservação dos territórios.

Apesar da força dessa relação, as comunidades ribeirinhas enfrentam desafios significativos na gestão coletiva de suas terras. Um dos principais obstáculos é a pressão de projetos de exploração econômica, como a mineração e a agricultura em larga escala, que frequentemente ignoram os direitos das comunidades e ameaçam seu modo de vida. Essas atividades não apenas degradam o meio ambiente, mas também geram conflitos pela terra, colocando em risco a soberania das comunidades sobre seus territórios. A falta de reconhecimento legal da propriedade coletiva agrava ainda mais a situação, tornando as comunidades vulneráveis a invasões e apropriações indevidas.

Ainda, enfrentam a dificuldade de acesso a recursos e apoio institucional. Muitas comunidades ribeirinhas carecem de assistência técnica e de políticas públicas que reconheçam e respeitem sua forma de organização e gestão da terra. A falta de recursos financeiros e a escassez de assistência governamental tornam ainda mais complexa a luta pela proteção dos

territórios. Além disso, as comunidades enfrentam um histórico de marginalização e invisibilidade, o que dificulta a articulação de suas demandas e a construção de uma voz coletiva forte.

A resistência e a organização comunitária são fundamentais para enfrentar esses desafios. As comunidades têm se mobilizado para reivindicar seus direitos, por meio de associações e movimentos sociais que buscam visibilidade e apoio. Essa articulação é essencial para fortalecer a luta pela preservação dos territórios e pela construção de um espaço de diálogo com os órgãos governamentais e a sociedade civil. A união dos ribeirinhos em torno de suas identidades e tradições é um elemento vital que impulsiona a luta por justiça social e ambiental.

As características da gestão coletiva nas comunidades ribeirinhas também merecem destaque. A tomada de decisão em grupo, a divisão de responsabilidades e a valorização das práticas tradicionais são aspectos que definem a forma como essas comunidades se organizam. O artigo ressalta que, embora existam desafios internos, como a necessidade de conciliar diferentes opiniões e interesses, a prática da gestão coletiva permite que todos os membros se sintam parte do processo e assumam um papel ativo na proteção de seus direitos. Esse modelo de gestão reforça a coesão social e a construção de uma identidade comum.

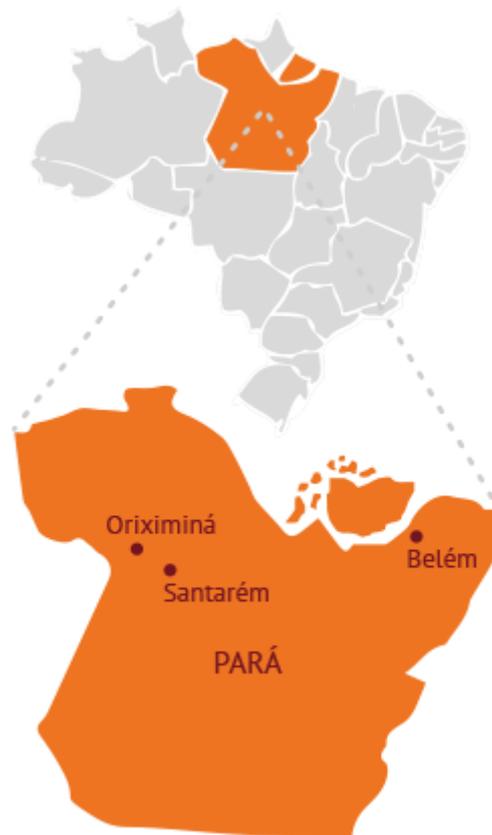
O reconhecimento da propriedade coletiva e dos direitos territoriais é fundamental para a sustentabilidade das comunidades ribeirinhas. O artigo argumenta que é necessário um marco legal que valide a forma como essas comunidades ocupam e utilizam suas terras, respeitando suas práticas culturais e modos de vida. Essa legalização não apenas garantirá a segurança da posse, mas também proporcionará às comunidades um respaldo para lutar contra as ameaças externas. Além disso, é crucial que as políticas públicas sejam formuladas em diálogo com as comunidades, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e suas necessidades atendidas.

Por fim, a luta das comunidades ribeirinhas afrodescendentes na Amazônia pela defesa de seus territórios e pela valorização da propriedade coletiva é um exemplo de resistência e resiliência. A relação íntima que essas comunidades têm com a terra e os desafios que enfrentam são reflexos de uma luta mais ampla por justiça social e ambiental. Reconhecer e respeitar a concepção de propriedade coletiva é fundamental não apenas para a preservação dessas comunidades, mas também para a proteção do meio ambiente e da biodiversidade da região amazônica. Essa perspectiva é essencial para construir um futuro mais justo e sustentável, onde a diversidade cultural e a proteção ambiental caminhem juntas.

2.3.4 Territórios Quilombolas

Os quilombolas de Oriximiná²³, no Pará, são descendentes de escravizados que, a partir do século XIX, fugiram das fazendas e se estabeleceram às margens dos rios Trombetas, Erepecuru e Cuminã. A fuga para essas áreas isoladas representava uma busca por liberdade e segurança, longe da opressão colonial. No processo, os quilombolas formaram mocambos, como eram chamadas as comunidades quilombolas na Amazônia, onde desenvolveram modos de vida em íntima conexão com o meio ambiente, incluindo atividades de subsistência como pesca, caça e coleta, especialmente de castanhas. Essas comunidades construíram uma cultura de resistência, articulada em torno da coletividade, da solidariedade e de uma relação cuidadosa com o território (ANDRADE, 2015).

Figura 7 - Localização do povo Oriximiná



Fonte: Comissão Pró-Índio de São Paulo

²³ Todas as informações sobre os quilombolas de Oriximiná foram extraídas do artigo ANDRADE, Lúcia Mendonça Norato; Quilombolas em Oriximiná: Desafios da Propriedade Coletiva; In: GRUPIONE, Denise Fajardo; ANDRADE, Lúcia Mendonça Morato; Entre Águas Bravas e Mansas: Índios & Quilombolas em Oriximiná; São Paulo; Comissão Pró-Índio de São Paulo e IEPÉ; 2015.

Com o tempo, os quilombolas de Oriximiná consolidaram uma identidade territorial única, marcada pela organização comunitária e pela gestão coletiva de suas terras. A relação desses grupos com a terra sempre foi mediada pela ancestralidade e pelo uso comunitário dos recursos. Para os quilombolas, a terra não era apenas um recurso econômico, mas um espaço de pertencimento, memória e continuidade cultural. Nesse contexto, a propriedade coletiva da terra passou a ser uma demanda central, reconhecendo a impossibilidade de fragmentação e alienação dos territórios que sustentavam a vida das comunidades.

Figura 8 - Placa presente no território Oriximiná



Fonte: Comissão Pró-Índio de São Paulo

A luta formal pelo reconhecimento das terras quilombolas em Oriximiná começou com a promulgação da Constituição de 1988, que, por meio do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), assegurou o direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas por descendentes de quilombolas. Oriximiná foi pioneira nesse processo, sendo a primeira região do Brasil a conquistar a titulação de terras quilombolas. Em 1995, a comunidade de Boa Vista foi a primeira a receber a titulação oficial de suas terras, seguida por outras, como as comunidades de Água Fria e Trombetas. Esse processo de titulação coletiva representou uma vitória simbólica e prática, pois trouxe maior segurança jurídica e política às comunidades quilombolas.

A questão fundiária em Oriximiná, entretanto, revelou-se complexa. O processo de titulação enfrentou, e ainda enfrenta, desafios significativos, incluindo a sobreposição de interesses de grandes empreendimentos econômicos, como a mineração, e a criação de unidades de conservação, que impactam diretamente o uso tradicional das terras. Essas tensões agravam-se pela pressão constante do capital sobre os recursos naturais presentes nos territórios quilombolas. A Mineração Rio do Norte²⁴, por exemplo, que opera desde a década de 1970 na extração de bauxita, representa uma ameaça constante às terras tituladas e às que ainda aguardam regularização.

A gestão coletiva das terras trouxe novos desafios internos para as comunidades quilombolas. Com a titulação, surgiram questões relacionadas à definição dos limites territoriais, ao uso sustentável dos recursos e à divisão equitativa dos benefícios gerados pelas terras. O conceito de propriedade coletiva, embora seja um instrumento essencial para a proteção dos territórios contra a fragmentação e a especulação, também exigiu das comunidades novas formas de organização. A implementação de regras para a gestão coletiva e o estabelecimento de acordos internos foram necessários para evitar conflitos e garantir que o uso da terra beneficiasse todos os membros.

Outro desafio enfrentado pelos quilombolas de Oriximiná foi a necessidade de conciliar os princípios tradicionais de uso da terra com as exigências legais impostas pelo Estado brasileiro. A autodemarcação das terras, feita pelos próprios quilombolas, foi uma estratégia adotada para garantir que os limites territoriais respeitassem as práticas tradicionais de ocupação e uso, evitando assim conflitos internos e externos. Contudo, a burocracia estatal, a demora nos processos de regularização e a necessidade de constante vigilância para evitar invasões de terras por empresas e grileiros tornaram o processo exaustivo e, muitas vezes, frustrante para as comunidades.

A exploração dos recursos naturais também se tornou uma questão central. Embora a floresta e os rios ofereçam os meios de subsistência para os quilombolas, como a coleta de castanhas e a pesca, a pressão para transformar esses recursos em benefícios econômicos mais diretos cresceu ao longo dos anos. As comunidades se veem, portanto, diante de um dilema: como transformar a riqueza natural de seus territórios em desenvolvimento econômico sem comprometer a sustentabilidade ambiental e os princípios da gestão coletiva? A exploração da

²⁴ A MRN figura no ranking como a maior operação de bauxita do Brasil, o que contribui para que o país seja o quarto maior produtor do mundo.

castanha-do-pará, por exemplo, que é uma atividade econômica importante para os quilombolas, foi diretamente impactada pela criação de unidades de conservação que impõem restrições ao uso da terra.

O avanço de grandes projetos econômicos, como as hidrelétricas e a mineração, coloca as comunidades quilombolas em uma posição de resistência constante. As tentativas do governo e das empresas de explorar esses territórios sem o consentimento prévio das comunidades resultaram em tensões e conflitos. Para enfrentar esses desafios, os quilombolas têm se articulado em redes de apoio com organizações indígenas, ONGs e outras entidades, tanto no âmbito local quanto nacional. Essas articulações têm sido fundamentais para fortalecer a resistência contra a invasão de terras e para garantir que as comunidades quilombolas sejam ouvidas nos processos de decisão que afetam seus territórios.

Por fim, a titulação coletiva, além de ser um instrumento de proteção territorial, também reforça a autonomia política dos quilombolas. A gestão das terras e dos recursos coloca os quilombolas em uma posição de protagonismo na defesa de seus direitos e na construção de um modelo de desenvolvimento que respeita suas tradições e valores. No entanto, a manutenção desse modelo requer constante vigilância e adaptação às novas realidades impostas pelas forças externas. A história dos quilombolas de Oriximiná é, portanto, uma história de luta pela terra, pela identidade e pela preservação de um modo de vida coletivo que resiste às pressões do capitalismo e do Estado.

Outra experiência de gestão coletiva é encontrada no estado do Rio Grande do Norte (DA SILVA, 2019). A titulação coletiva de terras quilombolas no Rio Grande do Norte²⁵ é um processo que se insere no contexto de luta por direitos territoriais no Brasil, um direito reconhecido pela Constituição de 1988 e regulamentado pelo Decreto 4.887/2003. A política de titulação visa assegurar às comunidades quilombolas a propriedade coletiva das terras que ocupam, um passo importante para reparar as injustiças históricas relacionadas à escravidão e à marginalização dessas comunidades. No Rio Grande do Norte, essa titulação enfrenta desafios significativos, desde a complexa burocracia estatal até conflitos internos e externos relacionados ao uso e posse da terra.

²⁵ Todas as informações sobre os quilombolas do Rio Grande do Norte foram extraídas do artigo DA SILVA PEREIRA, Camila; DE OLIVEIRA, Alexandra Maria. A titulação coletiva de terras quilombolas e os conflitos por direitos territoriais no estado do Rio Grande do Norte, Brasil. *Ateliê Geográfico*, v. 13, n. 1, p. 150–169–150–169, 2019.

A propriedade coletiva da terra é o cerne do processo de titulação quilombola. Diferente da propriedade individual, a coletiva impede a venda ou divisão da terra entre indivíduos, preservando a integridade territorial da comunidade. Essa forma de posse reconhece o caráter ancestral das terras e reforça a importância da coletividade na organização social das comunidades quilombolas. No entanto, muitos quilombolas enfrentam resistência, tanto interna quanto externa, para aceitar esse modelo, principalmente em áreas onde o valor da terra aumenta devido à especulação imobiliária ou ao turismo.

Os desafios para a implementação da titulação coletiva no Rio Grande do Norte são inúmeros. Um dos principais obstáculos é a burocracia que envolve o processo, desde a identificação e reconhecimento das comunidades quilombolas até a delimitação e desapropriação das terras. A morosidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão responsável pela regularização fundiária, é apontada como um dos fatores que mais atrasam a titulação. Além disso, há a falta de recursos financeiros para contratar apoio técnico e realizar o mapeamento das áreas.

Outro ponto de tensão é o conflito entre os quilombolas e não-quilombolas que também reivindicam partes das terras. Em alguns casos, posseiros ou fazendeiros resistem à desapropriação, dificultando ainda mais o avanço dos processos. Um exemplo é a comunidade de Acauã, que perdeu uma ação no Supremo Tribunal Federal para reivindicar parte de um território disputado com um fazendeiro. O processo de desapropriação, quando envolve indenização, é um dos mais demorados e complexos, pois demanda negociações entre as partes e pagamento por parte do governo.

Dentro das próprias comunidades, a questão da titulação também gera divergências. Algumas famílias quilombolas resistem à ideia de abrir mão de suas terras individuais em favor da propriedade coletiva. Em comunidades como Sibaúma, localizada em uma área de especulação turística, muitos moradores têm dificuldade em aceitar essa mudança, já que preferem manter a posse individualizada de suas propriedades. Esse dilema é exacerbado pela construção ideológica da terra como patrimônio familiar, um valor simbólico que, para muitos, se perderia no regime de uso coletivo.

A falta de infraestrutura e acesso a direitos básicos, como água, educação e saúde, também impede que os quilombolas usufruam plenamente dos benefícios da titulação. Mesmo após a titulação, muitas comunidades continuam a enfrentar a falta de investimentos públicos, o que dificulta o uso produtivo da terra e a garantia de segurança alimentar. A titulação da terra,

por si só, não é suficiente para resolver os problemas enfrentados pelos quilombolas. É necessário que políticas públicas complementares sejam implementadas para assegurar o desenvolvimento dessas comunidades.

As lideranças quilombolas enfrentam desafios adicionais relacionados ao fortalecimento da identidade étnica dentro das comunidades. Muitos jovens que migram para cidades maiores em busca de educação ou trabalho acabam enfrentando discriminação racial e negando suas origens quilombolas. Esse processo de negação da identidade quilombola enfraquece a luta coletiva por direitos territoriais. Para combater isso, algumas comunidades, como Acauã, têm investido na educação das crianças sobre a importância de se assumirem como quilombolas e entenderem seus direitos.

A articulação entre as comunidades e as organizações que apoiam a luta quilombola também é crucial para o avanço dos processos de titulação. Muitas vezes, as comunidades enfrentam dificuldades de organização interna e de construção de uma agenda comum para reivindicar seus direitos. A falta de advogados e assessoria jurídica, mencionada pelas lideranças, é um obstáculo adicional que impede o avanço das negociações com o governo e a defesa dos direitos quilombolas nos tribunais.

Apesar dos desafios, a titulação coletiva continua sendo vista como uma conquista fundamental para os quilombolas do Rio Grande do Norte. Ela representa um reconhecimento oficial do direito ao território e uma ferramenta para garantir a sobrevivência das tradições e modos de vida dessas comunidades. Contudo, a efetivação desse direito requer não apenas a finalização dos processos de titulação, mas também o apoio contínuo do Estado na implementação de políticas públicas que assegurem o desenvolvimento econômico e social dos territórios quilombolas.

2.4 Comparação entre propriedade privada e gestão coletiva

Enquanto a propriedade privada tem sido historicamente dominante, consolidada através de uma série de legislações e práticas que favoreceram a concentração de terras, a gestão coletiva emerge como uma forma de resistência e inclusão social. Este comparativo examina as características, implicações e desafios de ambos os modelos no contexto brasileiro, destacando suas influências na estrutura social e econômica do país.

Propriedade Privada

- **Concentração de Terras:** A propriedade privada facilitou a concentração fundiária, perpetuando a desigualdade no acesso à terra.
- **Exclusão Social:** A exigência de compra de terras marginalizou populações sem recursos financeiros, incluindo ex-escravos e povos indígenas.
- **Legalização da Ilegalidade:** A prática da grilagem e leis que legitimaram terras apropriadas ilegalmente agravaram a exclusão e a violência no campo.
- **Especulação Imobiliária:** No contexto urbano, a propriedade privada incentivou a especulação imobiliária, resultando na valorização desigual dos terrenos e na segregação socioespacial.

A hegemonia da propriedade privada no Brasil contribuiu para a perpetuação de um sistema social excludente. A concentração de terras nas mãos de poucos resultou em uma distribuição desigual de recursos e oportunidades, exacerbando a pobreza e a desigualdade. Além disso, a especulação imobiliária urbana deslocou populações vulneráveis para periferias, sem acesso adequado à infraestrutura e serviços (LAZARINI, 2023; ANTÃO & RIBEIRO, 2018).

Gestão Coletiva da Terra

- **Propriedade Coletiva:** Terras são possuídas e geridas coletivamente, promovendo a inclusão e a participação democrática.
- **Segurança da Posse:** Modelos como os *Community Land Trust* (CLT) combinam a propriedade coletiva da terra com a propriedade individual das habitações, garantindo a segurança da posse para populações vulneráveis. Além disso, instrumentos como a Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia, Usucapião²⁶ e no caso de territórios quilombolas, o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

²⁶ A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e o usucapião são instrumentos urbanísticos que visam a regularização fundiária e a promoção do direito à moradia em áreas ocupadas irregularmente. A CUEM permite que ocupantes de terrenos públicos urbanos por mais de cinco anos ininterruptos, e sem outra propriedade, obtenham o direito de uso dessas terras, garantindo a permanência e evitando remoções. Esse direito foi amplamente defendido no Estatuto da Cidade como um mecanismo de inclusão social e de reconhecimento do uso legítimo das áreas ocupadas para moradia (ROLNIK, 2015). Já o usucapião é um instrumento de aquisição de propriedade em que o possessor adquire o domínio do imóvel após um período de uso contínuo, desde que cumpra determinados requisitos, como posse mansa e pacífica e um tempo mínimo de ocupação, variando conforme o tipo de usucapião (MARICATTO, 2010). Ambos os mecanismos representam tentativas de integrar assentamentos irregulares ao tecido urbano formal, reconhecendo os direitos dos moradores sobre as áreas onde vivem, um avanço importante na luta pela função social da propriedade.

- Resistência à Especulação: A gestão coletiva da terra busca evitar a especulação imobiliária, preservando o uso social da terra e promovendo a sustentabilidade.
- Fortalecimento Comunitário: As práticas de gestão coletiva fortalecem os laços comunitários e a mobilização social, promovendo melhorias locais e a autonomia dos moradores.

A gestão coletiva da terra oferece uma alternativa inclusiva ao modelo de propriedade privada. Ao garantir a posse segura e promover a participação comunitária, este modelo contribui para a redução da desigualdade e a promoção da justiça social. As iniciativas de gestão coletiva também têm o potencial de resistir à especulação imobiliária, preservando o uso social da terra e promovendo o desenvolvimento sustentável (LAZARINI, 2023; ANTÃO & RIBEIRO, 2018).

Assim, ao comparar os dois modelos temos que a propriedade privada, consolidada através de leis e práticas que favoreceram a concentração fundiária, tem sido um instrumento de exclusão social, marginalizando populações vulneráveis e perpetuando a desigualdade. Em contraste, a gestão coletiva da terra promove a inclusão, garantindo a posse segura e a participação democrática das comunidades.

Ademais, enquanto a propriedade privada resultou na concentração de terras nas mãos de poucos, a gestão coletiva busca uma distribuição mais equitativa dos recursos. Modelos como os quilombos e as cooperativas de habitação demonstram como a posse coletiva pode ser utilizada para promover a justiça social e a igualdade.

Destaca-se ainda a dinâmica de mercantilização das cidades e a especulação imobiliária são características marcantes do modelo de propriedade privada, resultando na valorização desigual dos terrenos urbanos e na exclusão das populações pobres. A gestão coletiva da terra, por outro lado, resiste à especulação, preservando o uso social da terra e promovendo a sustentabilidade.

Quanto aos desafios legais e institucionais tem-se que a propriedade privada é amplamente respaldada por um arcabouço legal consolidado, embora frequentemente favoreça a concentração e a exclusão. A gestão coletiva da terra enfrenta desafios legais e institucionais, incluindo a necessidade de regulamentação adequada e o reconhecimento formal das práticas

coletivas. No entanto, iniciativas como os TCCs mostram que é possível criar arranjos jurídicos inovadores que promovam a posse coletiva e a inclusão social.

Conclui-se que a comparação entre esses modelos destaca que é possível outros modos de gestão da terra além da propriedade privada individual.

2.4.1 Desafios encontrados pelos modelos alternativos de apropriação da terra

Ao analisar diferentes experiências de gestão coletiva da terra no Brasil é possível perceber que essa temática enfrenta uma série de desafios e limitações. Estes obstáculos estão relacionados tanto a questões legais e institucionais quanto a aspectos socioeconômicos e culturais. Após o exposto anteriormente, foi possível reconhecer alguns dos principais desafios e limitações encontrados na implementação e manutenção de modelos de gestão coletiva da terra no Brasil que serão expostos a seguir.

Desafios Legais e Institucionais

Um dos principais desafios enfrentados pelos modelos de gestão coletiva da terra no Brasil é a falta de reconhecimento legal adequado. Embora a Constituição de 1988 reconheça direitos territoriais de comunidades quilombolas e indígenas, a regulamentação e a implementação desses direitos são frequentemente inadequadas e inconsistentes. A ausência de um arcabouço legal claro e abrangente dificulta a formalização da posse coletiva e a proteção contra invasões e desapropriações (LAZARINI, 2023).

Junto a isso, a burocracia excessiva e os procedimentos complexos para a regularização fundiária representam outro obstáculo significativo. A obtenção de títulos de posse coletiva pode envolver longos processos judiciais e administrativos, que muitas vezes desmotivam as comunidades e dificultam a implementação de projetos de gestão coletiva. Enquanto as legislações mais recentes desburocratizam e tornam mais rápida a titulação da propriedade privada individual (ALFONSIN, 2018). Além disso, a falta de capacitação técnica e jurídica entre os membros das comunidades agrava esse problema, tornando difícil a navegação pelas exigências burocráticas (LAZARINI, 2023).

Por fim, as pressões políticas e econômicas, especialmente aquelas relacionadas ao agronegócio e à especulação imobiliária, são desafios constantes para a gestão coletiva da terra. Grandes proprietários de terra e interesses corporativos frequentemente exercem influência

significativa sobre políticas públicas e decisões judiciais, resultando em conflitos fundiários e na marginalização de iniciativas de posse coletiva. Este poder desproporcional impede a implementação eficaz de políticas que poderiam favorecer a gestão coletiva (ROLNIK, 2015).

Desafios Socioeconômicos

A vulnerabilidade econômica das comunidades que adotam a gestão coletiva da terra é uma limitação importante. Muitas dessas comunidades enfrentam dificuldades financeiras, o que pode comprometer a sustentabilidade dos projetos coletivos. A falta de acesso a crédito e a financiamentos adequados impede investimentos necessários para o desenvolvimento de infraestruturas e serviços essenciais, como saúde, educação e saneamento (LAZARINI, 2023).

Há também a dependência de recursos externos, como subsídios governamentais e doações de organizações não governamentais, que torna-se um desafio adicional. Embora esses recursos sejam essenciais para a implementação inicial de muitos projetos de gestão coletiva, a falta de autonomia financeira pode tornar as comunidades vulneráveis a mudanças políticas e econômicas. A sustentabilidade a longo prazo requer a criação de mecanismos de geração de renda interna e a diversificação das fontes de financiamento (LAZARINI, 2023).

Os conflitos internos dentro das comunidades também são um desafio significativo na gestão coletiva da terra. A tomada de decisões coletivas pode ser dificultada por divergências entre os membros da comunidade, especialmente em relação à utilização dos recursos e à gestão do território. A falta de coesão social e de mecanismos eficazes de resolução de conflitos pode comprometer a eficácia dos modelos de gestão coletiva. Além disso, a resistência à mudança é outro obstáculo cultural. A adoção de práticas de gestão coletiva muitas vezes requer uma mudança significativa na mentalidade e nas tradições das comunidades. Em muitos casos, os membros das comunidades estão acostumados a modelos individualistas de propriedade e podem resistir à ideia de compartilhar a posse e a gestão da terra. Esta resistência pode ser exacerbada pela falta de informação e educação sobre os benefícios e as práticas da gestão coletiva.

Ainda, a falta de infraestrutura adequada é uma limitação estrutural que afeta negativamente os projetos de gestão coletiva da terra. Muitas comunidades rurais e periféricas carecem de infraestrutura básica, como estradas, transporte, eletricidade, água potável e saneamento. Esta deficiência torna difícil a implementação de projetos produtivos e a melhoria das condições de vida dos moradores.

Ademais, no contexto das experiências coletivas rurais, verifica-se que o acesso limitado à tecnologia e à inovação é outra limitação estrutural. A falta de acesso a tecnologias agrícolas modernas e a práticas sustentáveis de manejo do solo podem reduzir a produtividade e a eficiência dos projetos de gestão coletiva. Além disso, a ausência de conectividade digital impede o acesso a informações e a redes de apoio, dificultando a capacitação e a inclusão das comunidades em mercados mais amplos (LAZARINI, 2023).

Também é preciso ressaltar que a gestão coletiva da terra difere substancialmente entre territórios rurais e urbanos, devido às especificidades de uso do solo, às dinâmicas sociais e às pressões econômicas envolvidas em cada contexto. Em áreas rurais, a gestão coletiva geralmente está associada a comunidades tradicionais, como quilombolas e indígenas, que compartilham a terra para atividades de subsistência e preservação cultural, promovendo um uso sustentável e comunitário, conforme enfatizam autores como Almeida (2002) e Diegues (2000). Por outro lado, nos territórios urbanos, a gestão coletiva está frequentemente relacionada à luta pelo direito à moradia em assentamentos informais, onde ocupantes buscam regularizar suas terras coletivamente para garantir a segurança da posse e o acesso a infraestrutura básica, como aponta Rolnik (2015). Essa gestão urbana coletiva, impulsionada por movimentos sociais, também enfrenta desafios específicos, como a pressão imobiliária e a especulação, que frequentemente aumentam o risco de remoções e dificultam a permanência dos moradores.

Portanto, embora a gestão coletiva da terra ofereça uma alternativa promissora ao modelo de propriedade privada, sua implementação e manutenção enfrentam inúmeros desafios e limitações no contexto brasileiro. Questões legais e institucionais, vulnerabilidades socioeconômicas, conflitos culturais e limitações estruturais são obstáculos significativos que precisam ser superados para que os modelos de gestão coletiva possam prosperar e contribuir para a inclusão social e a sustentabilidade. Ainda é relevante destacar a diferença entre a gestão coletiva em territórios rurais e urbanos. Superar esses desafios requer a colaboração entre governos, comunidades e organizações da sociedade civil, bem como a criação de políticas públicas que reconheçam e valorizem as práticas de gestão coletiva da terra (MARICATO, 1996; LAZARINI, 2023; ANTÃO & RIBEIRO, 2018).

CAPÍTULO 3 – OS QUILOMBOS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO E O USO COLETIVO DA TERRA

Após o capítulo anterior que analisou exemplos de gestão coletiva da terra no Brasil, agora será aprofundado em um desses exemplos que são os quilombos, tendo em vista que o estudo de caso a ser trabalhado a seguir será um quilombo urbano. Assim, este capítulo abordará a trajetória histórica dos quilombos no Brasil, destacando o processo de reconhecimento das comunidades quilombolas e como esse reconhecimento tem sido construído ao longo dos anos. A discussão incluirá uma análise sobre a interseccionalidade entre raça e terra, um tema central na obra de autores como Frantz Fanon, que examinam como a exclusão fundiária e a marginalização racial se entrelaçam no contexto colonial e pós-colonial. Além disso, o capítulo explorará as políticas públicas brasileiras voltadas para as comunidades quilombolas, avaliando seus avanços, desafios e o impacto dessas iniciativas na busca por justiça social e equidade racial no país. Serão discutidos também o papel fundamental de órgãos como o INCRA e outras instituições responsáveis pela regularização fundiária quilombola em contexto urbano, ressaltando sua importância nesse processo de reconhecimento e reparação histórica.

3.1 Raça, quilombos e terra

3.1.1 Quilombos no Brasil

A história dos quilombos no Brasil começa no início do período colonial, quando os africanos escravizados fugiam das plantações e engenhos em busca de liberdade. Segundo Clóvis Moura (1959), os quilombos surgiram como uma forma de negação radical do sistema escravista, não apenas como refúgios, mas como organizações políticas e sociais autônomas. Beatriz Nascimento (2021) acrescenta que esses territórios eram marcados por uma conexão profunda com a terra, que funcionava como espaço de resistência e preservação cultural. Os quilombolas escolheram áreas de difícil acesso, como florestas densas e montanhas, onde podiam se defender de ataques e sobreviver com autonomia.

Desde o surgimento dos primeiros quilombos, a relação com a terra foi fundamental para garantir sua sobrevivência e prosperidade. Mais do que um simples refúgio, a terra era vista como um local sagrado, onde tradições culturais e modos de vida herdados da África podiam ser preservados. Essa conexão com a terra garantiu que as comunidades quilombolas desenvolvessem economias autossustentáveis, baseadas na agricultura de subsistência, extrativismo e pequenas trocas comerciais com fazendas vizinhas (NASCIMENTO, 2021).

A vida em comunidade dentro dos quilombos era profundamente cooperativa. Clóvis Moura (1987) descreve a organização interna dos quilombos como um reflexo das estruturas sociais africanas, em que o trabalho era compartilhado e a vida comunitária promovia a solidariedade entre os membros. A produção agrícola era coletiva e as decisões políticas eram tomadas de forma participativa, o que fortalecia a unidade do grupo e a resistência ao ataque externo. A vida em comunidade não era apenas uma questão de sobrevivência, mas também uma forma de resistência à lógica opressora da sociedade escravista (MOURA, 1987; NASCIMENTO, 2021).

Os quilombos no Brasil mantinham interações bastante complexas com a sociedade colonial, mesmo sendo considerados uma ameaça ao sistema escravista. Muitas dessas comunidades estabeleceram redes de comércio com fazendeiros e até com áreas urbanas, possibilitando a troca de bens essenciais, como alimentos e ferramentas, e, em alguns casos, até armas. Essas trocas eram fundamentais para a sobrevivência dos quilombos, garantindo sua autonomia e capacidade de defesa contra possíveis ataques. Além disso, essas interações comerciais também funcionavam como canais para a disseminação de informações entre os escravizados que ainda viviam nas fazendas, facilitando o planejamento de fugas e revoltas. Dessa forma, os quilombos não se mantinham completamente isolados, mas faziam parte de um sistema mais amplo de resistência que envolvia tanto o enfrentamento direto quanto a adaptação às dinâmicas econômicas e sociais da época (REIS, 1996; GOMES, 2015).

Os quilombos, além de servirem como refúgios para os escravizados que fugiam, tiveram um papel ativo na luta contra a escravidão, especialmente no século XIX. Muitos deles se integraram ao movimento abolicionista, ajudando na organização de fugas e participando de resistências armadas. Alguns quilombos, como o de Jabaquara, em São Paulo, se tornaram verdadeiros centros de articulação política, onde quilombolas e abolicionistas trabalhavam juntos para enfrentar o regime escravista. Esses espaços não apenas representavam a busca por liberdade, mas se consolidaram como símbolos importantes da resistência negra e da luta contra a opressão (MOURA, 1987; REIS, 1996).

A relação dos quilombos com a sociedade colonial era ambígua. Se por um lado, os quilombos eram constantemente atacados por tropas coloniais, por outro lado, mantinham uma convivência tensa, mas necessária, com as fazendas vizinhas. Flávio Gomes (2015) destaca que muitos fazendeiros faziam acordos tácitos com quilombolas, trocando mercadorias e até tolerando sua existência em troca de paz. Entretanto, essa coexistência era sempre frágil, e os quilombolas precisavam estar preparados para resistir a incursões e expedições punitivas (REIS, 1995; REIS, 1996).

O Quilombo dos Palmares foi uma das mais importantes e duradouras experiências de resistência à escravidão no Brasil. Localizado em uma região montanhosa de difícil acesso, em Alagoas, Palmares conseguiu resistir por quase um século aos constantes ataques das forças coloniais, que viam a comunidade como uma ameaça significativa ao sistema escravista. Palmares não era apenas um refúgio para escravizados fugidos, mas um local onde uma nova sociedade foi construída, baseada na liberdade, autossuficiência e cooperação. A comunidade desenvolveu uma organização política e militar robusta, com líderes como Ganga Zumba e, posteriormente, Zumbi, que defendiam os interesses do quilombo e organizavam sua defesa contra invasores. A capacidade dos quilombolas de cultivar a terra e organizar suas defesas permitiu que Palmares prosperasse por décadas, tornando-se um exemplo de resistência e autonomia. Essa estrutura de sociedade alternativa, construída em torno da posse e cultivo da terra, foi o que fez de Palmares um símbolo poderoso da luta pela liberdade e pela dignidade dos negros no Brasil, inspirando futuras gerações na luta contra a opressão (REIS, 1995; NASCIMENTO, 2021).

Os quilombos também se espalharam para outras regiões do país, incluindo o Rio de Janeiro, Bahia e Maranhão. No século XIX, o aumento das fugas e a proliferação de quilombos coincidiram com o enfraquecimento do sistema escravista e o aumento das lutas abolicionistas. Durante esse período, quilombos maiores, como o de Jabaquara, em São Paulo, serviram não apenas como refúgio, mas como bases para a articulação de movimentos abolicionistas e rebeliões (NASCIMENTO, 2021; MOURA, 1987).

Após a abolição da escravidão, em 1888, os quilombos continuaram a existir, mas a relação com a terra tornou-se ainda mais central. As comunidades quilombolas passaram a lutar pela posse legal das terras que ocupavam há gerações, enfrentando a marginalização e a exclusão imposta pelo Estado e pelas elites locais. A luta pela regularização fundiária das terras quilombolas simbolizava a continuidade da resistência negra no Brasil pós-escravidão, refletindo a persistente busca por justiça e autonomia (NASCIMENTO, 2021).

Até hoje, os quilombos continuam a ser espaços de resistência. Beatriz Nascimento (2021) argumenta que o conceito de quilombo transcende o contexto colonial e se aplica à luta contemporânea das comunidades afro-brasileiras contra o racismo e a exclusão social. As comunidades quilombolas modernas continuam a lutar pela preservação de suas terras e culturas, enfrentando desafios econômicos e políticos que ecoam as lutas de seus antepassados. O "quilombo", nesse sentido, é um símbolo vivo de resistência e resiliência (NASCIMENTO, 2021).

Em resumo, os quilombos no Brasil representam muito mais do que refúgios de escravizados. De acordo com diferentes autores, os quilombos foram e continuam a ser símbolos de resistência, luta pela terra e preservação cultural. Desde suas origens no período colonial até os dias atuais, essas comunidades têm desempenhado um papel central na construção da identidade afro-brasileira e na luta contínua por direitos e justiça social.

3.1.2 As várias faces do termo “quilombo”

O termo "quilombo" tem origem africana, vindo das línguas quimbundo e quicongo, onde a palavra kilombo designava acampamentos ou aldeias militares organizadas por grupos étnicos na região do Congo e Angola. Esses acampamentos eram formados por guerreiros que se uniam para defesa e para atacar grupos inimigos. Quando a escravidão foi instaurada nas Américas, o termo foi transplantado para o Brasil, onde adquiriu novos significados à medida que as comunidades de escravizados fugidos se organizavam em espaços de resistência. Assim, o quilombo passou a designar não apenas uma organização militar, mas qualquer comunidade de escravizados fugidos que se formava nas regiões de difícil acesso, longe dos centros coloniais (NASCIMENTO, 2021)

No Brasil, a partir do século XVII, as autoridades coloniais começaram a se referir aos quilombos como uma ameaça ao sistema escravista, associando-os a comunidades rebeldes formadas por escravizados fugidos. Esses grupos organizavam suas próprias formas de vida, baseadas na cooperação, agricultura de subsistência e economia interna. Beatriz Nascimento, em suas reflexões sobre o quilombo, enfatiza que o conceito não se limitava ao refúgio físico. Para ela, o quilombo era também um espaço de preservação e recriação cultural, onde os negros podiam retomar práticas africanas e reconstruir uma sociedade paralela àquela imposta pela

ordem colonial. A noção de quilombo, nesse sentido, ampliava-se para incluir não apenas a fuga da opressão, mas a criação de um novo mundo de liberdade.

Clóvis Moura, em sua obra "Sociologia do Negro no Brasil" (2020), aprofunda a discussão sobre o conceito de quilombo, desmistificando visões simplistas que os reduziam a focos de marginalidade ou banditismo. Ele argumenta que os quilombos eram centros de resistência política e social, que se organizavam como sociedades autônomas e desafiavam a ordem escravocrata. Moura descreve os quilombos como espaços onde a liberdade era conquistada, e os africanos podiam recriar suas tradições culturais e resistir ativamente ao poder dos senhores de escravos. Esses grupos não se restringiam à resistência armada; sua própria existência e capacidade de autossuficiência representavam uma ruptura com o sistema colonial.

Ao longo dos anos, o uso do termo quilombo passou por diversas alterações. Durante o período colonial, ele era associado negativamente pelas autoridades, que o viam como uma ameaça à estabilidade do sistema escravista. Entretanto, com o passar do tempo, o conceito de quilombo foi ressignificado, especialmente com a ascensão dos movimentos negros no século XX. O termo passou a ser reivindicado como símbolo de resistência negra, conectando o passado de luta dos escravizados com as lutas contemporâneas por direitos civis e territoriais. Quilombo deixou de ser apenas um lugar físico e passou a representar um ideal de resistência e autonomia, usado para descrever comunidades que, mesmo após a abolição da escravidão, continuaram a lutar por terra e pela preservação de suas tradições (NASCIMENTO, 2021).

Atualmente, o termo "quilombo" é amplamente utilizado para se referir tanto às comunidades remanescentes de quilombos históricos quanto às novas formas de organização social de afrodescendentes que lutam por direitos territoriais. A Constituição de 1988 reconheceu o direito à terra das comunidades quilombolas, marcando um importante avanço na luta dessas comunidades. Hoje, quilombo é um símbolo de resistência e resiliência da população negra no Brasil, englobando a luta contínua contra o racismo e a exclusão social, e refletindo a capacidade dessas comunidades de preservar suas identidades culturais e conquistar direitos no cenário contemporâneo.

3.1.3 Gestão da terra

A relação dos quilombolas com a terra sempre foi essencial para sua sobrevivência e organização social. Desde o surgimento dos primeiros quilombos, ainda no período colonial, a terra representava não apenas um refúgio contra o regime escravista, mas também um espaço de construção de uma nova realidade social. A posse coletiva da terra nos quilombos era um dos elementos centrais que os diferenciavam do sistema escravista e latifundiário. O uso coletivo da terra permitia a criação de uma economia autossustentável, baseada na agricultura de subsistência, caça e pesca, que não dependia dos sistemas produtivos coloniais, como as plantações de monoculturas (MOURA, 1987).

A gestão coletiva da terra era um dos pilares que mantinham essas comunidades coesas e capazes de resistir por longos períodos. A organização comunitária dos quilombos seguia uma lógica de solidariedade, onde o trabalho e os recursos eram compartilhados entre todos. A ideia de propriedade privada era praticamente inexistente, e as decisões sobre o uso do solo e a produção agrícola eram tomadas de forma coletiva, garantindo que todos os membros da comunidade tivessem acesso ao que era produzido. Esse modelo de gestão não só fortalecia a autonomia dos quilombolas, mas também criava uma nova forma de sociabilidade, afastada da exploração individualista que prevalecia nas sociedades coloniais (NASCIMENTO, 2021).

Além de garantir a subsistência das comunidades, a terra também tinha um papel simbólico e cultural para os quilombolas. Para os povos colonizados, a terra é um elemento central na luta pela liberdade e pela identidade. Nos quilombos brasileiros, a relação com a terra era semelhante, pois ela não era apenas o espaço físico onde os quilombolas se refugiavam, mas também o lugar onde recriavam suas culturas africanas e construía novas identidades a partir da liberdade conquistada. A terra, nesse sentido, representava tanto a liberdade quanto a continuidade de uma herança cultural que o regime colonial tentou suprimir (FANON, 2022).

Outro aspecto fundamental da gestão da terra nos quilombos era sua função defensiva. Em Palmares, por exemplo, o controle da terra estava diretamente ligado à capacidade de defesa contra ataques coloniais. A geografia do território quilombola, com áreas montanhosas e de difícil acesso, facilitava a organização de uma resistência militar eficaz. Além disso, os quilombolas também utilizavam a produção agrícola como uma forma de garantir a subsistência durante os períodos de conflito, o que lhes permitia resistir por longos períodos de isolamento. Essa estratégia de defesa e autossuficiência fez com que muitos quilombos se tornassem símbolos de resistência duradoura (MOURA, 1987).

Atualmente, a luta pela terra continua sendo uma questão central para as comunidades quilombolas. O direito ao território, garantido pela Constituição de 1988, é uma das principais bandeiras dessas comunidades, que buscam regularizar as terras que historicamente ocuparam. O solo, que outrora foi o espaço de refúgio e resistência, hoje é símbolo de pertencimento e luta pela preservação das tradições culturais. A gestão coletiva da terra permanece como um valor importante, garantindo que as comunidades quilombolas mantenham suas formas de organização social e cultural, resistindo aos desafios impostos pela modernidade e pelo racismo estrutural (NASCIMENTO, 2021).

3.1.4 Terra e Raça: alguns apontamentos

A questão fundiária no Brasil, especialmente no que se refere ao acesso à terra pelos quilombolas, está intrinsecamente ligada a questões raciais. Desde a Lei de Terras de 1850, que restringiu o acesso à propriedade fundiária, a população negra foi marginalizada. Após a abolição da escravidão, não houve políticas públicas eficazes para a inserção social e econômica dos ex-escravizados, resultando na exclusão histórica da população negra das terras produtivas e urbanas. Para Frantz Fanon (2022), o racismo opera como uma ferramenta de exclusão espacial e econômica, segregando os negros em áreas periféricas, onde lhes é negada a participação plena na vida econômica e política.

Os quilombolas, ao lutarem pela regularização de suas terras, enfrentam uma longa herança de racismo estrutural que faz uso da propriedade da terra como uma ferramenta de controle social e econômico. Historicamente, o acesso à terra no Brasil tem sido um dos principais mecanismos de poder, garantindo a manutenção de privilégios pelas elites e excluindo as populações negras e indígenas. O controle da terra sempre esteve vinculado às questões de classe e raça, onde aqueles que detêm o domínio sobre as terras férteis consolidam seu poder econômico e político. A posse coletiva das terras pelos quilombolas, portanto, se configura como uma forma de resistência, uma alternativa ao sistema de exploração e acumulação que reforça a desigualdade racial no país (MOURA, 1987).

A regularização fundiária para as comunidades quilombolas é caracterizada por processos lentos e ineficazes, o que agrava a desigualdade racial no Brasil. Mesmo com a existência de políticas públicas que visam a democratização do acesso à terra, como o Programa Brasil Quilombola, essas iniciativas enfrentam dificuldades estruturais que impedem seu pleno

funcionamento. O racismo presente nas políticas fundiárias continua a ser uma barreira significativa, dificultando a regularização e titulação das terras quilombolas. Esse cenário perpetua a marginalização das comunidades negras, enquanto as elites mantêm o controle sobre as terras mais férteis e produtivas, reforçando as desigualdades históricas no país (SILVA, 2018).

A terra é um elemento fundamental na libertação dos povos oprimidos, funcionando não apenas como um meio de subsistência, mas também como um símbolo de resistência cultural e política. No caso das comunidades quilombolas, a luta pela terra vai além de uma simples questão econômica, sendo vital para a preservação das tradições culturais africanas e a construção de uma sociedade pautada pela cooperação e solidariedade. A posse da terra permite que essas comunidades mantenham sua autonomia e dignidade, resistindo às pressões do sistema que historicamente marginaliza os negros (FANON, 2022).

Para Frantz Fanon (2022), a questão da terra está diretamente vinculada à opressão racial nos contextos coloniais e pós-coloniais. Ele argumenta que a colonização não apenas tirou a liberdade e os recursos dos povos colonizados, mas também desumanizou-os, negando-lhes o acesso à terra, que é a base de sua existência física e social. A divisão racial das terras, onde os colonizadores brancos se apropriam das melhores regiões enquanto empurram os nativos para áreas desvalorizadas ou inóspitas, é um dos principais mecanismos pelos quais o poder colonial se perpetua. Assim, a recuperação da terra é central para a libertação dos povos colonizados, pois representa a devolução de seu lugar no mundo, tanto em termos materiais quanto simbólicos.

Além disso, o controle da terra pelos colonizadores reforça a segregação racial, criando espaços físicos que refletem a hierarquia racial imposta pelo colonialismo. Essa separação geográfica, onde os colonizados são confinados a guetos ou zonas rurais improdutivas, não é apenas uma questão econômica, mas também uma forma de imposição de um regime de inferioridade racial. Logo, a terra simboliza poder e controle, e sua apropriação pelos colonizados é uma condição fundamental para qualquer projeto de emancipação. Sem terra, os povos negros permanecem presos em um ciclo de exploração e dependência (FANON, 2022).

Somado a isso, a reconquista da terra pelos colonizados é uma ação revolucionária que vai além do mero ato de posse material. O controle da terra simboliza a recuperação da autonomia, da dignidade e da identidade do povo oprimido. A terra é o ponto de partida para a reconstrução de uma nova sociedade pós-colonial, onde as antigas hierarquias raciais são

destruídas. Nesse sentido, a luta pela terra é também uma luta pela redefinição de relações sociais e de poder, em que os colonizados finalmente assumem o controle de suas próprias vidas e destinos (FANON, 2022).

Ainda, na visão do pensador e articulador do Assentamento Terra Vista e da Teia dos Povos, Joelson Ferreira de Oliveira (2022), a terra não é apenas um recurso econômico, mas um elemento essencial para a construção de autonomia e dignidade para as comunidades negras. Ao serem privadas do acesso a terras férteis e relegadas a áreas improdutivas ou às periferias urbanas, essas comunidades são despojadas de uma parte fundamental de sua identidade e de sua capacidade de sustento. Esse processo de exclusão, segundo ele, é uma manifestação do racismo estrutural que persiste no Brasil, onde a forma como a terra é distribuída e acessada reflete a desigualdade racial enraizada.

Assim, a posse da terra por comunidades negras e quilombolas é uma forma de resistência ao sistema capitalista que historicamente explorou e marginalizou essas populações. A luta pela terra é vista como uma forma de corrigir injustiças raciais históricas, devolvendo às comunidades negras o direito de viver de maneira autônoma e reconstruir sua identidade cultural. A posse da terra permite que essas comunidades resistam às pressões do sistema agrário e capitalista, que perpetua as desigualdades raciais e sociais no país (OLIVEIRA, 2022)

Por fim, a luta quilombola por seus territórios continua a ser central na agenda de combate ao racismo e na busca por direitos. A regularização das terras quilombolas é uma batalha contínua que reflete as dificuldades impostas por um sistema que favorece elites e perpetua desigualdades. O direito à terra, portanto, é um dos elementos centrais na luta por uma sociedade mais equitativa e na busca pela justiça racial no Brasil.

3.2 O papela do INCRA na regularização fundiária de quilombos

3.2.1 História do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi criado em 1970, durante o regime militar, com o objetivo de implementar políticas de redistribuição de terras e promover o desenvolvimento rural. A criação do INCRA ocorreu em um contexto de pressão por uma reforma agrária mais ampla, dado que a questão fundiária no Brasil sempre foi marcada

por uma profunda desigualdade na distribuição de terras. Durante a ditadura militar, o governo criou o INCRA a partir da fusão de dois órgãos anteriores, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), com o propósito de centralizar as políticas de reforma agrária e colonização (FERNANDES, 2009).

Desde sua criação, o INCRA tem como principal função executar a política de reforma agrária no Brasil. Isso envolve identificar e desapropriar terras improdutivas, redistribuí-las a trabalhadores rurais sem terra e apoiar o desenvolvimento sustentável em assentamentos. O órgão tem como base legal o cumprimento da função social da propriedade, prevista na Constituição Federal, que determina que propriedades rurais improdutivas podem ser desapropriadas para fins de reforma agrária. A política de redistribuição de terras, embora tenha se intensificado em alguns períodos, sempre foi marcada por tensões e resistências de grandes proprietários rurais e pelo desafio de garantir que os assentados pudessem desenvolver suas atividades de maneira sustentável (MARTINS, 1991).

Além da redistribuição de terras, o INCRA também desempenha um papel fundamental na regularização fundiária. Isso inclui tanto áreas rurais como territórios de comunidades tradicionais, como os quilombolas. A regularização fundiária é um processo que visa assegurar a posse legal da terra por meio de titulações que garantam segurança jurídica aos moradores. O órgão é responsável por coordenar os estudos técnicos e antropológicos necessários para a identificação e delimitação de territórios quilombolas e outras áreas de comunidades tradicionais. Esse processo de regularização tem sido crucial para garantir os direitos territoriais dessas comunidades, assegurando seu modo de vida e a preservação de suas culturas (ALMEIDA, 2008).

A atuação do INCRA na mediação de conflitos agrários também é uma de suas frentes mais desafiadoras. Desde sua criação, o Brasil tem sido palco de intensos conflitos entre proprietários de grandes latifúndios e trabalhadores sem terra. Esses conflitos, muitas vezes marcados pela violência, resultam da extrema concentração de terras no país e da falta de acesso à terra por parte de grande parte da população rural. O INCRA, como órgão mediador, busca resolver esses conflitos por meio de negociações e da criação de assentamentos em áreas onde há disputas fundiárias. No entanto, o órgão enfrenta limitações, como a falta de recursos e a oposição política de setores poderosos, o que torna a resolução desses conflitos um processo muitas vezes lento e ineficaz (FERREIRA; RAMOS, 2013).

Outro campo de atuação do INCRA é a colonização de áreas menos povoadas, especialmente na Amazônia Legal. Nas décadas de 1970 e 1980, o governo incentivou a migração de famílias de outras regiões do Brasil para áreas da Amazônia, com o objetivo de integrar a região ao desenvolvimento econômico do país. Embora essa política tenha resultado na ocupação de terras anteriormente não exploradas, também gerou uma série de problemas, como o desmatamento, a destruição de ecossistemas e o deslocamento de populações indígenas. Nas últimas décadas, o INCRA tem buscado conciliar a ocupação de terras com a preservação ambiental, adotando práticas mais sustentáveis em suas políticas de colonização (LEITE, 2006).

O INCRA também é responsável por fornecer assistência técnica e apoio ao desenvolvimento dos assentamentos rurais. Após a redistribuição de terras, o órgão oferece suporte às famílias assentadas, fornecendo orientação técnica sobre o uso da terra, acesso a crédito rural e programas de capacitação para que as famílias possam desenvolver suas atividades de maneira produtiva e sustentável. O apoio técnico é essencial para garantir a viabilidade econômica dos assentamentos e evitar o abandono das terras por parte dos assentados, algo que ocorre com certa frequência devido às dificuldades enfrentadas por essas famílias (FERNANDES, 2009).

A questão fundiária no Brasil é historicamente marcada por uma profunda desigualdade, e o INCRA tem desempenhado um papel importante na busca pela democratização do acesso à terra. No entanto, o órgão enfrenta uma série de desafios, como a escassez de recursos, a morosidade nos processos de desapropriação e regularização fundiária, e a pressão de grandes proprietários de terras. A reforma agrária, embora seja um tema central no debate agrário brasileiro, ainda é uma política incompleta, com muitos entraves políticos e econômicos que dificultam sua plena implementação (MARTINS, 1991).

Os conflitos agrários no Brasil continuam sendo uma questão crítica, especialmente em regiões onde a concentração fundiária é mais acentuada. O INCRA, ao longo de sua história, tem sido o principal agente do Estado na busca por soluções para esses conflitos, mas enfrenta grandes desafios na mediação entre as demandas de trabalhadores sem terra e os interesses de grandes proprietários rurais. A violência no campo, os despejos forçados e as disputas legais prolongadas são indicativos de que a questão agrária no Brasil ainda está longe de ser resolvida (FERREIRA; RAMOS, 2013).

A importância do INCRA na história agrária do Brasil é inegável, embora sua atuação esteja longe de ser isenta de críticas. As políticas de reforma agrária e regularização fundiária

executadas pelo órgão são cruciais para garantir a justiça social no campo, mas muitas vezes são limitadas pela burocracia, pelos interesses políticos e pela falta de recursos financeiros. Apesar disso, o INCRA continua sendo um dos principais instrumentos do Estado na tentativa de equilibrar a distribuição de terras e promover o desenvolvimento rural sustentável (LEITE, 2006).

Em conclusão, o INCRA desempenha um papel vital na reforma agrária, na regularização fundiária e na mediação de conflitos no Brasil rural. Sua atuação ao longo de mais de cinco décadas reflete tanto os avanços quanto os desafios da política agrária no país. Embora tenha alcançado resultados significativos, como a criação de inúmeros assentamentos e a regularização de territórios tradicionais, o órgão enfrenta ainda obstáculos substanciais, principalmente devido à complexidade das questões fundiárias no Brasil e à resistência de setores privilegiados (ALMEIDA, 2008).

3.2.2 Atuação em territórios quilombolas

A atuação do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) em territórios quilombolas é uma das frentes mais importantes de sua política de regularização fundiária no Brasil. Desde a promulgação da Constituição de 1988, que garantiu os direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombos, o INCRA tem a responsabilidade de conduzir o processo de titulação dessas terras. O objetivo principal desse processo é assegurar a posse coletiva e inalienável dessas áreas às comunidades quilombolas, garantindo sua permanência e preservando seu modo de vida tradicional. Este processo envolve uma série de etapas técnicas e legais que visam reconhecer oficialmente as terras ocupadas historicamente por essas comunidades (TRECCANI, 2006).

O processo de regularização fundiária em territórios quilombolas pelo INCRA começa com o reconhecimento da comunidade como remanescente de quilombos. Para isso, o órgão conta com a realização de estudos antropológicos que comprovam a ligação histórica e cultural dos quilombolas com as terras que ocupam. A partir dessa comprovação, o INCRA inicia a delimitação do território e procede com a demarcação física da área. Segundo Treccani (2006), esse processo de reconhecimento e demarcação é fundamental para garantir a segurança jurídica dessas comunidades, mas é frequentemente complexo e demorado devido à oposição de interesses econômicos e a desafios técnicos.

Após a demarcação, o INCRA trabalha na desintrusão das áreas, retirando eventuais ocupantes não quilombolas que possam estar utilizando as terras. A desintrusão é um passo crucial, mas enfrentado com resistência, principalmente por parte de latifundiários e agricultores que reivindicam a posse das terras. Esse processo de disputa agrária faz parte da realidade de muitas comunidades quilombolas, e o INCRA atua como mediador, buscando garantir que o direito constitucional dessas populações seja respeitado (Arruti, 2020). Além disso, o instituto precisa lidar com a morosidade e limitações orçamentárias que muitas vezes atrasam o andamento desses processos.

Uma vez que a área é desintrusada, o INCRA emite a titulação da terra em nome da comunidade quilombola, sendo sempre uma posse coletiva e indivisível. A titulação coletiva é um dos aspectos mais importantes do processo, já que impede que as terras sejam vendidas ou fragmentadas, protegendo a comunidade de pressões externas para a comercialização de suas terras. Para muitas comunidades, a titulação representa não apenas a garantia de permanência no território, mas também o reconhecimento de sua história de resistência e luta contra a escravidão e o racismo (ALMEIDA, 2011). Como aponta Ilka Leite (1999), a terra tem um valor simbólico de manutenção da identidade cultural e social quilombola, o que torna esse processo essencial para sua sobrevivência.

Contudo, o caminho para a titulação nem sempre é fácil. Além dos desafios legais e econômicos, há também barreiras políticas. Em muitos casos, o processo de regularização de terras quilombolas é afetado por mudanças de governos e pela pressão de setores do agronegócio, que veem a titulação de territórios quilombolas como uma ameaça à expansão de suas atividades. Segundo Arruti (2020), os conflitos em torno da terra são, portanto, um reflexo das tensões mais amplas em relação à distribuição de terras no Brasil, que historicamente sempre favoreceu grandes proprietários em detrimento de comunidades tradicionais e camponesas.

A atuação do INCRA também é fundamental para assegurar que as comunidades quilombolas possam acessar outras políticas públicas após a titulação. Com o reconhecimento oficial da posse da terra, as comunidades passam a ter acesso a programas de desenvolvimento sustentável, infraestrutura e crédito rural. Isso é importante porque muitas dessas comunidades estão em áreas isoladas, sem serviços básicos de educação, saúde e saneamento. A titulação, portanto, representa o primeiro passo para a efetivação de uma série de direitos que, muitas vezes, são negados a essas populações (TRECCANI, 2006).

Outro aspecto importante da atuação do INCRA nos territórios quilombolas é o papel que ele desempenha na preservação ambiental dessas áreas. Muitas das terras quilombolas estão localizadas em regiões de grande importância ecológica, como áreas de floresta tropical, manguezais e cerrados. Ao garantir a posse dessas áreas às comunidades quilombolas, o INCRA contribui para a conservação desses ecossistemas, já que as práticas agrícolas e extrativistas tradicionais dessas populações tendem a ser sustentáveis e respeitosas com o meio ambiente (ALMEIDA, 2011). Essa integração entre direitos territoriais e preservação ambiental é cada vez mais valorizada nas políticas de regularização fundiária.

Apesar dos avanços, o INCRA enfrenta muitos desafios na implementação de suas políticas em quilombos. A burocracia, a falta de recursos e a pressão política são alguns dos obstáculos que atrasam os processos de titulação. Além disso, em muitas áreas, os quilombolas ainda convivem com o medo de serem expulsos de suas terras, já que a posse não titulada deixa essas comunidades vulneráveis a invasões e disputas de terra. Por isso, é crucial que o INCRA continue seu trabalho de regularização fundiária, mesmo diante das adversidades, para garantir que esses direitos sejam efetivados (ARRUTI, 2020).

Em suma, a atuação do INCRA na regularização fundiária de territórios quilombolas é uma política central na defesa dos direitos dessas comunidades. O processo de titulação é visto como um instrumento de reparação histórica e de preservação cultural, ao mesmo tempo que assegura a posse legal das terras. Contudo, os desafios são grandes, e o caminho para a titulação é muitas vezes lento e marcado por conflitos. A luta pelo reconhecimento territorial dos quilombolas, portanto, continua sendo um campo de disputa no qual o INCRA desempenha um papel fundamental (ALMEIDA, 2011; TRECCANI, 2006).

O INCRA não atua diretamente na regularização fundiária de quilombos urbanos devido à sua competência voltada essencialmente para a reforma agrária e a regularização de áreas rurais, conforme estabelecido pela sua missão institucional. A regulamentação de terras quilombolas nas áreas urbanas fica fora do escopo original de suas atribuições, que são concentradas na identificação, delimitação e titulação de territórios remanescentes de quilombos em áreas rurais. Quilombos urbanos, por outro lado, apresentam uma dinâmica distinta, que envolve processos de urbanização, uso do solo, e pressão imobiliária, que demandam uma abordagem específica, sob jurisdição de outros órgãos públicos como é o caso das administrações municipais (TRECCANI, 2006; ARRUTI, 2020).

A principal limitação para a atuação do INCRA em quilombos urbanos reside no fato de que essas áreas estão frequentemente localizadas em regiões altamente urbanizadas, onde o ordenamento territorial é mais complexo e envolve legislação municipal, além de uma disputa intensa pelo uso do solo urbano. Dentro do perímetro urbano que delimita zonas urbanas e de expansão urbana cuja prerrogativa de controle é do executivo municipal. Em muitas cidades, as áreas ocupadas por quilombolas foram, ao longo do tempo, incorporadas ao processo de urbanização, resultando em um cenário onde a titulação fundiária precisa considerar não apenas o histórico de ocupação, mas também as dinâmicas de desenvolvimento urbano e os interesses econômicos presentes. Isso demanda um aparato legal e institucional que vai além do que o INCRA, tradicionalmente focado em áreas rurais, pode oferecer (ARRUTI, 2020).

No contexto urbano, a regularização fundiária de quilombos passa a ser responsabilidade das prefeituras municipais e, em alguns casos, de secretarias estaduais de habitação e desenvolvimento urbano. Essas instâncias governamentais são não só mais adequadas, mas legalmente habilitadas para lidar com as especificidades do contexto urbano, como o zoneamento, infraestrutura e demandas habitacionais. Em casos de comunidades quilombolas situadas em áreas de preservação ambiental dentro do contexto urbano, o ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) ou o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) também podem ser envolvidos, especialmente se as terras em questão tiverem um valor cultural ou ecológico significativo (ALMEIDA, 2011).

Além disso, há a necessidade de uma articulação com o Ministério das Cidades, especialmente nas questões relacionadas à regularização fundiária e planejamento urbano. O Ministério, recriado no governo Lula em 2023, tem um papel importante na mediação de conflitos urbanos e na implementação de políticas de moradia e regularização, incluindo a demarcação de territórios ocupados por populações tradicionais em áreas urbanas (BRASIL, 2023). No entanto, a atuação dessas instituições no contexto urbano nem sempre é eficiente, devido a disputas políticas locais e a interesses do mercado imobiliário, que tornam o processo de regularização ainda mais demorado e conturbado (ALMEIDA, 2011).

Em suma, enquanto o INCRA é o principal responsável pela regularização fundiária de quilombos rurais, sua atuação em áreas urbanas é limitada pelas diferenças de jurisdição e pelas complexidades envolvidas na gestão do espaço urbano. Prefeituras e secretarias estaduais, em articulação com o Ministério das Cidades e outros órgãos como o IPHAN, são os responsáveis por conduzir esses processos nas cidades. O principal desafio, no entanto, continua sendo a

coordenação entre diferentes esferas de governo e a superação dos interesses econômicos em áreas de alta valorização imobiliária (TRECCANI, 2006; ALMEIDA, 2011).

3.2.3 Processos de Regularização Fundiária Quilombola do INCRA

De acordo com os dados mais recentes, atualmente há 1.881 processos de regularização de territórios quilombolas abertos no Brasil, envolvendo comunidades quilombolas em diferentes estágios de titulação de terras. A maior parte desses processos está concentrada na região Nordeste, que responde por aproximadamente 58,00% do total de processos, o que reflete a maior concentração de comunidades quilombolas nessa região, particularmente em estados como Bahia e Maranhão, onde as demandas por regularização são mais significativas.

Outras regiões também têm números expressivos de processos abertos. A região Norte corresponde a aproximadamente 7,82% dos processos, com destaque para estados como o Pará e o Amapá, onde há importantes comunidades quilombolas em áreas de floresta e de rios. A região Sudeste representa cerca de 19,25%, com processos principalmente em estados como Minas Gerais e Espírito Santo. Já a região Centro-Oeste e a região Sul correspondem a aproximadamente 6,27% e 8,67%, respectivamente. Esses números indicam um esforço contínuo, mas com desafios, na execução das políticas de regularização fundiária quilombola, especialmente em áreas mais remotas e de difícil acesso. A tabela a seguir apresenta o número de processos que estão abertos, separados por regiões no Brasil.

Tabela 1 - Processo de Regularizações Fundiárias Quilombolas Abertos no INCRA (rurais e urbanos)

Região	Número de Processos	%
Norte	147	7,82%
Nordeste	1.091	58,00%
Centro Oeste e DF	118	6,27%
Sudeste	362	19,25%

Sul	163	8,67%
Total	1881	100%

Fonte: elaboração da autora, dados do INCRA, 2023.

A morosidade no processo de titulação das terras quilombolas no Brasil é uma das questões mais emblemáticas e problemáticas quando se discute a efetivação dos direitos constitucionais das comunidades quilombolas. Apesar do reconhecimento formal garantido pela Constituição de 1988, que assegura a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes de quilombos, os avanços na regularização fundiária têm sido lentos e insuficientes. Dados recentes indicam que o Brasil abriga 1.327.802 remanescentes de quilombo, distribuídos em 1.696 municípios (IBGE, 2022), o que reflete a ampla presença e relevância histórica dessas comunidades. Entretanto, o número de territórios efetivamente titulados está muito aquém da demanda, revelando uma discrepância preocupante entre o reconhecimento legal e a realidade prática.

Dos 494 territórios quilombolas oficialmente delimitados em 24 estados e no Distrito Federal, apenas 147 possuem titulação definitiva (IBGE, 2022). Importante salientar que os dados e a regularização fundiária realizada pelo INCRA não distinguem os quilombos entre rurais e aqueles localizados em contexto urbano. Todos terão a atuação do INCRA em alguma etapa do processo mas quando se trata de quilombos urbanos, por envolver a dinâmica da cidade, é necessário a atuação conjunta com outras instituições como prefeituras. Essa realidade expõe não apenas a lentidão burocrática do processo, mas também os entraves políticos e institucionais que dificultam a implementação das políticas públicas voltadas para essas comunidades. A ausência de titulação definitiva deixa os territórios quilombolas vulneráveis à especulação imobiliária, ao avanço de grandes empreendimentos e ao desmatamento, ameaçando a integridade cultural e a sobrevivência física dessas populações.

A morosidade na titulação também perpetua desigualdades históricas, colocando as comunidades quilombolas em uma posição de insegurança jurídica e vulnerabilidade econômica. Sem o título definitivo, essas comunidades enfrentam dificuldades para acessar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável e para proteger suas terras de

conflitos fundiários. Além disso, a falta de titulação enfraquece a luta pela preservação de suas tradições culturais, que estão intimamente ligadas à terra que ocupam.

A situação é agravada pela falta de recursos e pela burocracia excessiva dos órgãos responsáveis, como o INCRA, que frequentemente enfrenta limitações financeiras e políticas para cumprir sua função de regularizar as terras quilombolas. Além disso, a resistência de setores econômicos, como o agronegócio, e a ausência de uma vontade política consistente para priorizar a questão agravam ainda mais o cenário. Essa combinação de fatores reflete não apenas um descaso com as comunidades quilombolas, mas também um racismo estrutural que continua a marginalizar as populações negras no Brasil.

Portanto, a morosidade na titulação dos territórios quilombolas não é apenas um problema técnico ou administrativo, mas uma questão profundamente enraizada nas desigualdades raciais e sociais do país. Resolver essa situação exige não apenas maior celeridade nos processos, mas também um compromisso político robusto para garantir que os direitos dessas comunidades sejam efetivamente respeitados, promovendo justiça social e reparação histórica.

3.3 Políticas Públicas para Quilombolas

As políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas no Brasil têm evoluído significativamente ao longo das últimas décadas, refletindo uma crescente conscientização sobre os direitos territoriais e sociais dessas populações. Neste tópico será apresentada uma linha do tempo detalhada dessas políticas, destacando os principais programas como o Programa Brasil Quilombola, implementado em 2004, e o mais recente Programa Aquilomba Brasil, lançado em 2023. Ambos os programas representam marcos importantes nos esforços do governo federal para garantir direitos básicos como regularização fundiária, acesso à educação, saúde e inclusão econômica, buscando corrigir injustiças históricas enfrentadas pelos quilombolas. Além disso, novas pesquisas do IBGE, com dados inéditos sobre as comunidades quilombolas, serão analisadas neste capítulo, oferecendo uma compreensão mais detalhada sobre sua distribuição e condições de vida no Brasil.

Ao analisar as políticas públicas voltadas para a população quilombola, e os dados do Censo IBGE 2022, percebe-se uma ausência de distinção clara entre ações destinadas a

quilombos rurais e urbanos. Essa generalização pode trazer desafios à implementação dessas políticas, já que as realidades e necessidades dos territórios são distintas. A falta de uma abordagem específica para cada contexto territorial tende a dificultar a eficácia das políticas, que precisam ser adaptadas às particularidades de cada tipo de quilombo.

Outro ponto relevante a ser explorado são os desafios da regularização fundiária de quilombos urbanos, onde a atuação do INCRA é mais limitada. Será abordada a participação de outros órgãos, como o IPHAN, na garantia dos direitos territoriais dessas comunidades em áreas urbanas, refletindo sobre as dificuldades e avanços nesse contexto. A análise dessas políticas e dados permitirá uma compreensão mais abrangente das ações governamentais e da luta das comunidades quilombolas pelo reconhecimento de seus direitos.

3.3.1 Linha do Tempo - Políticas Públicas para Quilombolas

A realização de uma retrospectiva sobre as políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas é fundamental para entender a evolução das iniciativas governamentais destinadas a garantir os direitos dessas populações historicamente marginalizadas. Isso permite analisar os avanços e desafios enfrentados ao longo do tempo, identificando lacunas e sucessos na implementação de programas voltados à regularização fundiária, acesso a serviços básicos e inclusão social. Além disso, uma retrospectiva oferece subsídios para o desenvolvimento de novas políticas mais eficazes e orientadas às necessidades atuais das comunidades quilombolas, promovendo a justiça social e o reconhecimento cultural. Ao mapear o histórico dessas políticas, também se fortalece a luta por direitos constitucionais e o combate às desigualdades estruturais que afetam os quilombolas.

A linha do tempo das políticas públicas voltadas para os quilombolas foi construída a partir de uma investigação detalhada na legislação brasileira, que abrange políticas e ações já implementadas. Além disso, a tese de Lisandra Mara Silva (2018) serviu como base fundamental para aprofundar a compreensão e análise dessas políticas. A seguir será apresentado um quadro sistematizando os principais marcos e posteriormente mais detalhes sobre cada marco temporal.

Figura 9 - Linha do Tempo Quilombola



Fonte: elaboração da autora

1988 – Constituição Federal do Brasil:

A promulgação da Constituição de 1988 foi um marco histórico para as comunidades quilombolas, ao reconhecer seus direitos territoriais através do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Esse artigo estabelece que os remanescentes de quilombos que estejam ocupando suas terras têm direito à sua propriedade definitiva, e o Estado deve providenciar a titulação (BRASIL, 1988).

1995 – Primeiro título de terra quilombola:

Em 1995, foi concedido o primeiro título de terra a uma comunidade quilombola no Brasil. A comunidade Boa Vista, no Pará, foi a pioneira na regularização de terras quilombolas, marcando o início prático da implementação do Artigo 68 da Constituição (SILVA, 2018).

2003 – Criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR):

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criada a SEPPIR, com a missão de coordenar e articular políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial no Brasil. A SEPPIR passou a atuar como uma importante ferramenta para a implementação de políticas voltadas às comunidades quilombolas e negras, além de auxiliar na regulamentação do artigo constitucional (BRASIL, 2003).

2003 - Criação da Fundação Cultural Palmares (FCP):

A Fundação Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, já havia sido criada em 1988, mas sua atuação em prol das comunidades quilombolas foi ampliada em 2003 (BRASIL, 2003). A fundação passou a ter um papel fundamental no reconhecimento e certificação das comunidades quilombolas, um processo que antecede a titulação de terras pelo INCRA.

2003 - Instrução Normativa nº 20 do INCRA:

O INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) assumiu a responsabilidade de titular as terras de comunidades quilombolas. A Instrução Normativa nº 20 regulamentou os procedimentos para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras quilombolas (INCRA, 2003).

2004 – Lançamento do Programa Brasil Quilombola (PBQ):

O Programa Brasil Quilombola (PBQ) foi lançado em 2004 como uma estratégia interministerial de promoção do desenvolvimento sustentável e inclusão social das comunidades quilombolas. O programa buscou garantir direitos territoriais, educação, saúde, infraestrutura e inclusão produtiva para as comunidades remanescentes de quilombos (BRASIL, 2004). O PBQ foi uma das principais ações voltadas para a implementação de políticas quilombolas nos anos 2000.

2007 – Confirmação do Decreto 4.887/2003 pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

O Decreto 4.887/2003, que regulamenta o processo de reconhecimento e titulação das terras quilombolas, foi confirmado pelo STF em 2007, após enfrentar questionamentos de sua constitucionalidade. O decreto foi um marco na proteção legal dos direitos quilombolas, uma vez que definiu os procedimentos para a identificação e titulação de seus territórios (BRASIL, 2003).

2010 – Criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR):

O SINAPIR foi instituído em 2010 para articular as políticas de promoção da igualdade racial, incluindo ações específicas voltadas para os quilombolas. Ele tem como objetivo integrar diferentes níveis de governo e fortalecer a execução de políticas públicas de combate ao racismo e apoio a populações negras e quilombolas (BRASIL, 2010).

2015 – Reorganização do Programa Brasil Quilombola:

Em 2015, o PBQ foi reformulado e ampliado por meio do Decreto 8.750/2015, que fortaleceu a articulação entre diferentes ministérios e órgãos públicos para assegurar o acesso dos quilombolas a direitos fundamentais, como saúde, educação, moradia e infraestrutura (SILVA, 2018).

2017 – Tentativas de desregulamentação do Decreto 4.887/2003:

Em 2017, o Decreto 4.887/2003 enfrentou novas tentativas de desregulamentação, principalmente por pressões de setores ligados ao agronegócio. No entanto, movimentos sociais e organizações de direitos humanos reagiram, garantindo a manutenção do decreto e dos direitos quilombolas (SILVA, 2018).

2023 – Criação do Ministério da Igualdade Racial e do Programa Aquilomba Brasil:

O Ministério da Igualdade Racial, recriado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2023, desempenha um papel fundamental na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial no Brasil. Sua importância reside na necessidade de combater as profundas desigualdades sociais, econômicas e culturais que afetam a população negra e outros grupos historicamente marginalizados no país. O ministério é responsável por articular iniciativas que promovam a inclusão, a justiça social e o combate ao racismo, tanto em nível institucional quanto na sociedade em geral (BRASIL, 2023).

Atualmente, o ministério tem como foco a implementação de políticas de reparação, como ações afirmativas e o fortalecimento de programas voltados às comunidades quilombolas, indígenas e periféricas. Um exemplo é o Programa Aquilomba Brasil, que busca garantir direitos territoriais, sociais e econômicos às comunidades quilombolas, promovendo seu desenvolvimento sustentável. Além disso, o ministério também trabalha em parceria com outras pastas governamentais, como os Ministérios da Educação, Saúde e Justiça, para garantir que as políticas de igualdade racial sejam transversais, alcançando áreas como a educação, o trabalho e a segurança pública.

A atuação do Ministério da Igualdade Racial também se destaca no âmbito internacional, ao reforçar o compromisso do Brasil com acordos de direitos humanos e combate ao racismo, além de promover a inclusão racial nas políticas de Estado. A recriação do ministério simboliza um reconhecimento da persistência das desigualdades raciais e a necessidade de um órgão específico que lide com as demandas da população negra e de outras etnias marginalizadas, buscando construir uma sociedade mais justa e igualitária.

O Programa Aquilomba Brasil foi instituído em 2023 pelo governo Lula como uma política renovada e ampliada para garantir o desenvolvimento sustentável, direitos territoriais e acesso a serviços públicos essenciais para as comunidades quilombolas. O programa visa fortalecer as políticas existentes e corrigir os retrocessos nos processos de titulação de terras observados em anos anteriores (BRASIL, 2023).

Assim, nota-se que os direitos quilombolas podem ser considerados uma luta em construção (SILVA, 2018), pois, apesar de avanços significativos, o processo de reconhecimento e garantia desses direitos ainda enfrenta inúmeros desafios e lacunas. Historicamente, as comunidades quilombolas foram marginalizadas e excluídas das políticas de desenvolvimento social e territorial no Brasil. Foi somente com a Constituição de 1988 que os direitos territoriais dessas comunidades começaram a ser formalmente reconhecidos. No entanto, na prática é possível perceber que a implementação dessa garantia tem sido lenta e repleta de entraves.

De acordo com Silva (2018), uma das principais barreiras tem sido a resistência de setores poderosos, como o agronegócio, que se opõem à titulação de terras quilombolas. Esse processo de titulação envolve complexas questões jurídicas, políticas e fundiárias, que muitas vezes levam a anos de disputa e atrasos. Além disso, o reconhecimento de terras quilombolas frequentemente esbarra em interesses econômicos que pressionam para a desregulamentação ou para a demora no avanço dos processos de titulação. Esses fatores demonstram que a luta quilombola por terras e pela cidadania está longe de ser concluída.

Outro aspecto que reforça a ideia de que a luta é contínua é a necessidade de implementação de políticas públicas mais amplas, que vão além da questão territorial. O Programa Brasil Quilombola (PBQ) e o Programa Aquilomba Brasil são exemplos de esforços interministeriais para promover o desenvolvimento sustentável, inclusão econômica e acesso a serviços básicos para as comunidades quilombolas. No entanto, a desigualdade estrutural, a falta de acesso adequado à saúde, educação e infraestrutura, assim como a morosidade no

processo de titulação, evidenciam que o caminho para a efetivação plena dos direitos quilombolas ainda está em construção e requer um esforço contínuo e articulado entre governo, sociedade civil e as próprias comunidades quilombolas.

Como citado anteriormente, temos como destaque das políticas públicas para territórios quilombolas dois programas governamentais criados em diferentes momentos, mas ambos pelo governo do petista Luiz Inácio Lula da Silva: o Programa Brasil Quilombola (2004) e o recente Programa Aquilomba Brasil (2023).

O Programa Brasil Quilombola (PBQ) foi instituído em 2004, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, como uma política pública integrada e interministerial com o objetivo de promover a inclusão social, o desenvolvimento sustentável e a garantia dos direitos territoriais das comunidades quilombolas no Brasil. O programa surgiu como resposta a demandas históricas dessas comunidades, especialmente relacionadas à regularização fundiária, reconhecendo a importância das terras para a preservação da identidade cultural e o modo de vida quilombola. Segundo Vera Rodrigues (2010), a regularização fundiária foi colocada como um dos pilares centrais dessa política, diante da necessidade de garantir segurança jurídica para essas populações.

O PBQ foi estruturado em quatro eixos principais: regularização fundiária, infraestrutura e serviços, desenvolvimento econômico e social e controle e participação social. No eixo de regularização fundiária, o programa trabalhou em conjunto com o INCRA e a Fundação Cultural Palmares para identificar, demarcar e titular territórios ocupados por quilombolas. Além disso, foram promovidas ações de desenvolvimento social, como a construção de escolas e postos de saúde nas comunidades quilombolas, além de programas de inclusão econômica voltados ao fortalecimento da produção agrícola e sustentável dessas populações (RODRIGUES, 2010).

Entretanto, apesar dos avanços no reconhecimento de territórios e certificação de comunidades, o processo de titulação das terras quilombolas enfrentou diversos desafios e limitações. A burocracia, a resistência de proprietários de terras e as limitações orçamentárias dificultaram a entrega dos títulos de terra. O gráfico apresentado no artigo de Vera Rodrigues mostra uma disparidade entre o número de certificações emitidas e os títulos de terras efetivamente entregues pelo INCRA. Entre 2004 e 2009, o número de títulos emitidos foi significativamente inferior ao de certificações, evidenciando a complexidade do processo de regularização fundiária (RODRIGUES, 2010).

Além das dificuldades no campo da titulação, o PBQ também enfrentou desafios na implementação de políticas sociais e econômicas. Embora tenha havido melhorias no acesso a serviços como saúde e educação em algumas comunidades, a abrangência do programa foi limitada, especialmente em regiões mais remotas. Outro ponto importante destacado no artigo é a necessidade de maior participação das próprias comunidades quilombolas no controle social e na definição das políticas implementadas, reforçando o protagonismo dessas populações na luta por seus direitos (RODRIGUES, 2010).

Portanto, o Programa Brasil Quilombola foi um marco na promoção dos direitos das comunidades quilombolas, mas, como apontado no ensaio, sua execução apresentou uma série de desafios que limitam os resultados práticos no campo da regularização fundiária e da inclusão social. O artigo conclui que, para que o PBQ atinja plenamente seus objetivos, é necessário superar os entraves burocráticos e políticos, além de fortalecer o engajamento e a participação ativa das comunidades quilombolas nos processos decisórios.

O Programa Aquilomba Brasil, lançado em 2023, foi desenvolvido como parte do pacote pela igualdade racial no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (BRASIL, 2023). Este programa é uma ampliação e modernização do Programa Brasil Quilombola, criado em 2004, e busca enfrentar as demandas históricas das comunidades quilombolas no Brasil. Seu principal objetivo é garantir os direitos das populações quilombolas, com foco em quatro eixos fundamentais: acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local, e direitos e cidadania.

Na área de acesso à terra, o programa visa acelerar a regularização fundiária dos territórios quilombolas, promovendo a titulação coletiva dessas terras. Além disso, o Aquilomba Brasil trabalha para melhorar a infraestrutura nas comunidades quilombolas, investindo em áreas como habitação, saneamento, eletrificação e vias de acesso, com o intuito de elevar a qualidade de vida dos quilombolas. Outro aspecto fundamental é a promoção do desenvolvimento econômico e produtivo local, incentivando a sustentabilidade ambiental e a autonomia dessas comunidades.

Já em termos de ações concretas, o Aquilomba Brasil está beneficiando mais de 214 mil famílias quilombolas com uma série de medidas que garantem não só a posse da terra, mas também o acesso a serviços básicos de saúde, educação e inclusão produtiva. O programa também promove a participação ativa dos quilombolas em conselhos e fóruns de políticas públicas, fortalecendo a cidadania e a autonomia dessas populações no acompanhamento das

ações implementadas (BRASIL, 2023). Essas medidas marcam uma nova fase no combate à desigualdade racial e na valorização cultural das comunidades tradicionais no Brasil.

Assim, as políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas no Brasil representam um esforço contínuo de reparação histórica e inclusão social. Apesar dos avanços significativos trazidos por programas como o Brasil Quilombola e o mais recente Aquilomba Brasil, que focam na regularização fundiária e no desenvolvimento sustentável, muitos desafios ainda permanecem, como a morosidade no processo de titulação e a falta de infraestrutura em áreas mais remotas. No entanto, essas políticas públicas são fundamentais para garantir os direitos territoriais, culturais e sociais dessas comunidades, contribuindo para a redução das desigualdades históricas enfrentadas pelos quilombolas.

3.3.2 Atuação do Iphan

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) tem um papel fundamental na preservação do patrimônio cultural afro-brasileiro, incluindo as comunidades quilombolas. A atuação do IPHAN em relação a quilombos está diretamente ligada ao reconhecimento e à proteção de seus bens culturais, tanto materiais quanto imateriais. A Constituição Federal de 1988 ampliou o conceito de patrimônio cultural, incluindo referências culturais afro-brasileiras, o que fez com que o IPHAN assumisse um papel mais ativo na salvaguarda de territórios e manifestações culturais das comunidades quilombolas (VAZ, 2014). O tombamento de territórios quilombolas é um dos principais instrumentos utilizados pelo instituto para proteger sítios de grande valor histórico, como o Quilombo dos Palmares, que foi o primeiro quilombo a ser tombado oficialmente.

No âmbito da regularização fundiária, no entanto, o papel do IPHAN é distinto e limitado. Sua função principal é proteger os aspectos culturais e históricos associados aos quilombos, enquanto o INCRA é o órgão responsável pela titulação de terras quilombolas. No caso de quilombos urbanos, essa divisão de funções pode gerar desafios, uma vez que o IPHAN não atua diretamente na regularização de terras, nem em bens patrimoniais locais que não tenham relevância nacional. Sua responsabilidade, nesses casos, está mais voltada para o tombamento de locais que tenham importância histórica e cultural nacional, enquanto o processo de titulação e regularização de terras é conduzido por outros órgãos, como o INCRA e, em algumas situações, o Ministério das Cidades (VAZ, 2014).

Apesar de não ser responsável pela titulação, o IPHAN desempenha um papel crucial na proteção dos bens imateriais associados aos quilombos urbanos. O reconhecimento de manifestações culturais, como festividades, danças e práticas religiosas, tem sido uma forma de salvaguardar a cultura quilombola em ambientes urbanos, onde o acesso à terra é mais difícil. O IPHAN promove a realização de Inventários Nacionais de Referências Culturais (INRC), que mapeiam e registram essas manifestações culturais, dando visibilidade e proteção a essas práticas (CHEIBUB, 2015). Isso é especialmente importante em contextos urbanos, onde as pressões por gentrificação e desenvolvimento podem ameaçar a continuidade dessas tradições.

Um dos desafios enfrentados pelo IPHAN na proteção de quilombos, especialmente urbanos, é o foco excessivo no patrimônio material. Historicamente, o instituto concentrou seus esforços na proteção de monumentos e edificações, deixando de lado a riqueza cultural representada pelos modos de vida e práticas imateriais das comunidades quilombolas. Somente nas últimas décadas, com a adoção de políticas voltadas ao patrimônio imaterial, o IPHAN passou a incluir de forma mais ampla as manifestações culturais afro-brasileiras, incluindo o reconhecimento de quilombos urbanos como espaços culturais vivos (VAZ, 2014).

Em suma, a atuação do IPHAN nos quilombos, especialmente em contextos urbanos, é mais focada na preservação cultural do que na regularização fundiária. Embora o instituto desempenhe um papel vital no reconhecimento e proteção de sítios históricos e culturais, ele depende da colaboração de outros órgãos, como o Ministério das Cidades, Ministério Público, órgãos estaduais e municipais como as prefeituras, para garantir a titulação das terras quilombolas.

3.4 Primeiro Censo Quilombola

O recente Censo Demográfico, realizado em 2022, é o primeiro levantamento oficial do Brasil a identificar a população quilombola como um grupo étnico específico. O principal objetivo dessa pesquisa é fornecer um retrato abrangente da distribuição demográfica, geográfica e socioeconômica das comunidades quilombolas no país. Até então, o Brasil não possuía dados oficiais consolidados sobre esse segmento da população, e a inclusão desse grupo no censo foi um avanço importante para o reconhecimento e formulação de políticas públicas direcionadas (IBGE, 2023).

É importante ressaltar que o Censo IBGE 2022 não faz distinção específica entre quilombos urbanos e rurais, mas é possível identificar diferenças ao analisar a distribuição geográfica dos quilombos pelo Brasil. Quilombos localizados em capitais, por exemplo, tendem a se inserir em contextos urbanos, evidenciando essa diversidade de localização.

O censo utilizou uma metodologia diferenciada, que incluiu perguntas específicas para identificar os quilombolas e suas comunidades. Foi perguntado, por exemplo, se a pessoa se considerava quilombola e qual o nome de sua comunidade. Essa abordagem foi fundamental para garantir que o levantamento fosse representativo e preciso, envolvendo as lideranças quilombolas como guias e facilitadores durante o processo de coleta de dados. Dessa forma, foi possível garantir que todos os territórios quilombolas, tanto em áreas urbanas quanto rurais, fossem devidamente mapeados e contabilizados (IBGE, 2023).

Os dados preliminares do censo revelaram que mais de 1,3 milhão de pessoas se autodeclararam quilombolas, distribuídas por 24 estados e no Distrito Federal. Esse levantamento inclui informações detalhadas sobre o número de moradores em domicílios quilombolas, a localização dos territórios oficialmente reconhecidos, e as condições de vida dentro dessas áreas. Esse conjunto de dados é crucial para a implementação de políticas públicas adequadas, especialmente em áreas como saúde, educação e regularização fundiária (IBGE, 2023).

Outro aspecto importante do censo é a diferenciação entre quilombolas que vivem dentro e fora de territórios oficialmente delimitados. Isso permite uma análise mais precisa das condições socioeconômicas de cada grupo e oferece uma base sólida para a criação de políticas públicas que considerem as especificidades territoriais das comunidades quilombolas. O censo também inclui dados sobre os territórios na Amazônia Legal, uma região particularmente significativa para a preservação da biodiversidade e das culturas tradicionais (IBGE, 2023).

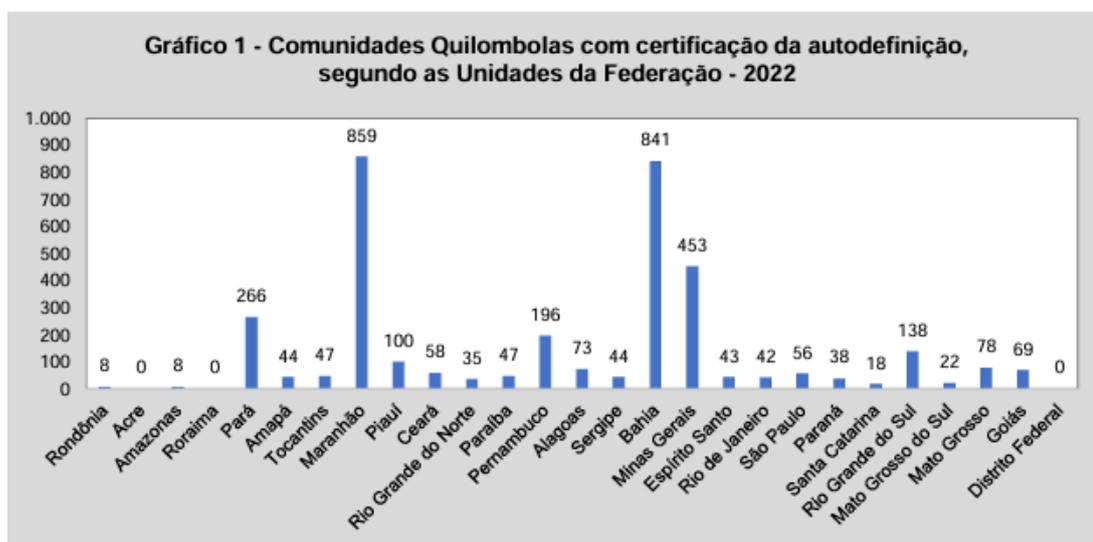
Por fim, o Censo Demográfico de 2022 marca um avanço significativo no reconhecimento da diversidade sociocultural do Brasil. Ao fornecer um retrato detalhado da população quilombola, o IBGE não só amplia o conhecimento sobre essas comunidades, mas também oferece subsídios essenciais para o desenvolvimento de políticas públicas mais inclusivas e eficazes, garantindo que os direitos dessas populações sejam respeitados e promovidos de forma adequada (IBGE, 2023).

Os principais resultados do Censo Demográfico Quilombola de 2022 revelaram dados inéditos sobre a distribuição da população quilombola no Brasil. A pesquisa identificou um total

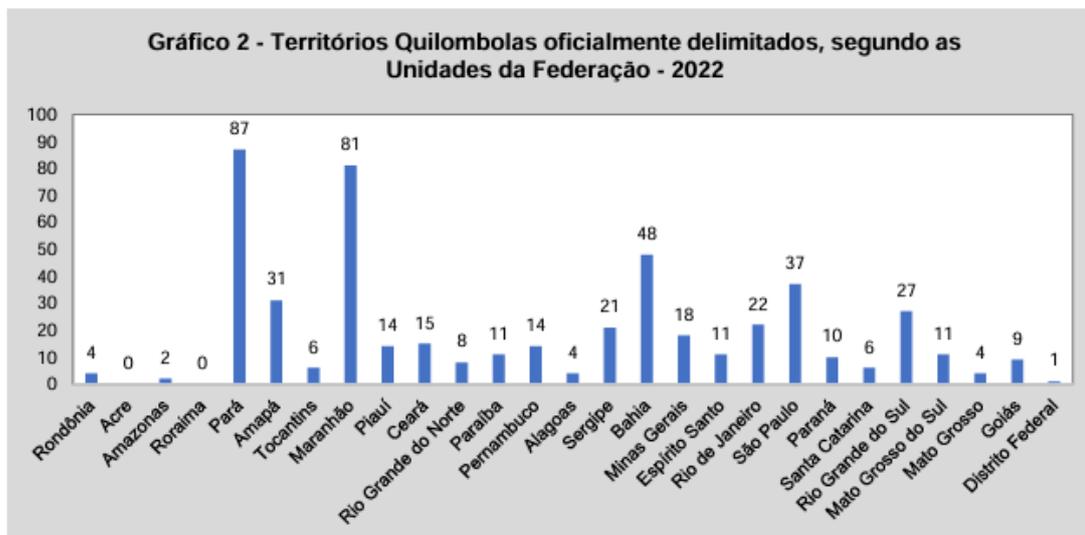
de 1.327.802 pessoas quilombolas, que representam 0,65% da população brasileira. A maioria dos quilombolas está concentrada na região Nordeste, que abriga 68,19% da população quilombola, com destaque para os estados da Bahia e Maranhão, que juntos concentram 50,17% de toda a população quilombola do país. A Bahia é o estado com o maior número de quilombolas, com 397.059 pessoas, enquanto o Maranhão ocupa a segunda posição, com 269.074 quilombolas (IBGE, 2023).

Em termos de regularização fundiária, o Censo também trouxe dados sobre a situação dos territórios quilombolas no Brasil. Em 2022, foram identificados 494 territórios oficialmente delimitados, dos quais 29,76% (147) foram integralmente titulados. Entretanto, a maioria desses territórios (70,24%) ainda não havia concluído o processo de titulação, encontrando-se em diversas fases de regularização, como estudo técnico, publicação de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), portaria de reconhecimento ou decreto de desapropriação (IBGE, 2023).

Figura 10 - Gráfico de comunidades quilombolas com certificação de autodefinição



Fonte: Fundação Cultural Palmares, 2022.

Figura 11 - Gráfico dos territórios quilombolas oficialmente delimitados

Fonte: IBGE, Coordenação de Estruturas Territoriais, com informações do Incra e dos órgãos com competências fundiárias nos estados e municípios.

O levantamento também indicou que existem 1.802 processos de regularização fundiária abertos no INCRA, sendo que a maior parte está concentrada na região Nordeste, que responde por 56,77% dos processos. No entanto, a titulação de terras continua sendo um desafio, com uma grande quantidade de territórios ainda pendente de reconhecimento formal. Esses dados evidenciam a necessidade de maior celeridade nos processos e de investimentos na infraestrutura jurídica e administrativa para concluir a regularização (IBGE, 2023).

Tabela 2 - Processos de regularização fundiária quilombolas abertos no INCRA**Tabela 1 – Processos de regularização fundiária quilombola abertos no INCRA - 2022**

Nível territorial	Processos abertos	Percentual
Brasil	1 802	100,00%
Norte	144	7,99%
Nordeste	1 023	56,77%
Sudeste	116	6,44%
Sul	355	19,70%
Centro-Oeste	164	9,10%

Fonte: INCRA, 2022.

Nota: Não foi possível levantar o quantitativo de processos abertos nos órgãos estaduais e municipais com competências fundiárias.

Tabela 3 - Territórios Quilombolas por status fundiário**Tabela 2 – Territórios Quilombolas por status fundiário - 2022**

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

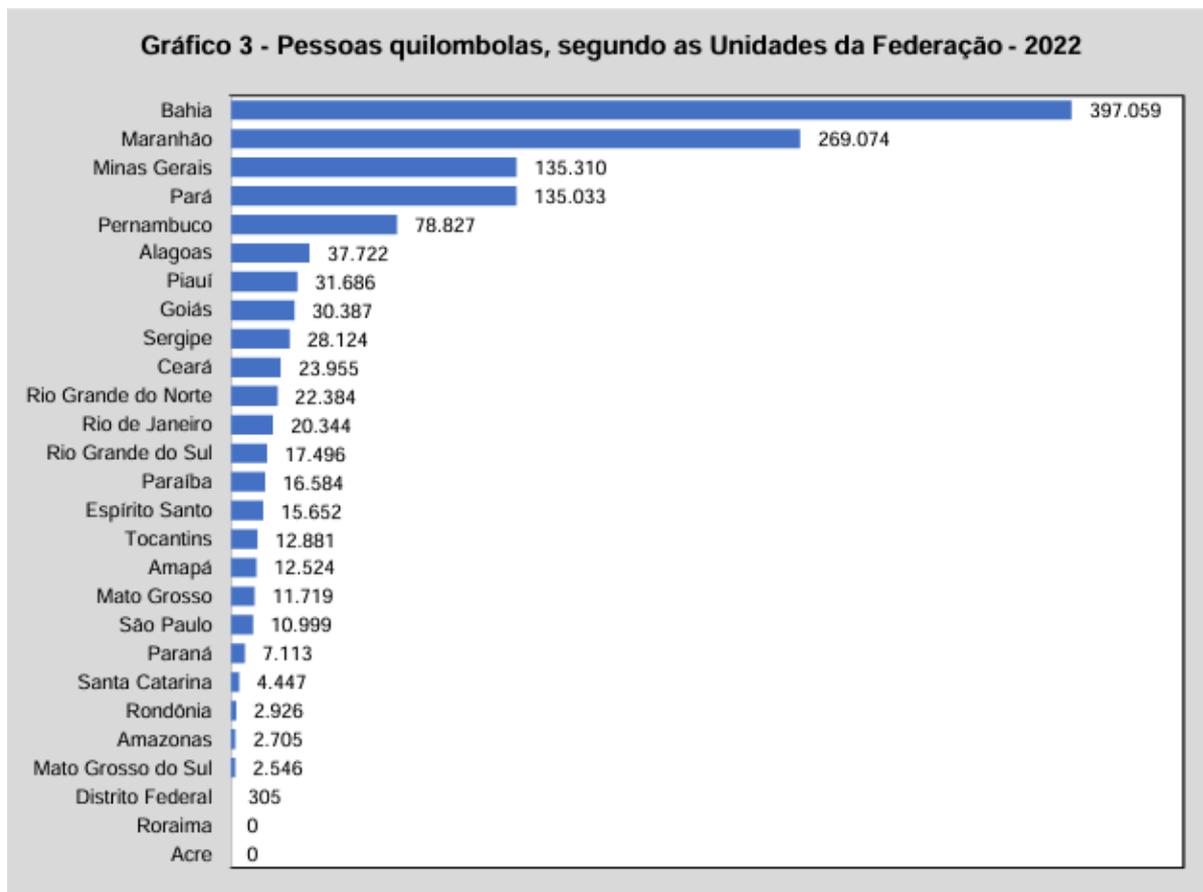
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022, com informações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra e dos órgãos estaduais e municipais com competências relacionadas à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de Territórios Quilombolas, termos do Decreto nº 4.887,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

Além dos dados fundiários, o Censo também diferenciou a população quilombola residente em territórios oficialmente delimitados e aqueles que vivem fora dessas áreas. Verificou-se que estados como Amazonas e Sergipe possuem a maior proporção de quilombolas vivendo em territórios reconhecidos, com 45,43% e 45,24%, respectivamente. Em contrapartida, estados como Alagoas e Minas Gerais apresentaram os menores percentuais de quilombolas vivendo em territórios oficialmente delimitados, com apenas 1,83% e 3,38%, respectivamente (IBGE, 2023).

Tabela 4 - População quilombola e distribuição percentual**Tabela 6 – População quilombola e distribuição percentual, segundo as Grandes Regiões – 2022**

Grandes Regiões	População quilombola e distribuição percentual	
	Pessoas quilombolas	Distribuição de pessoas quilombolas
Brasil	1 327 802	100,00%
Região Norte	166 069	12,51%
Região Nordeste	905 415	68,19%
Região Sudeste	182 305	13,73%
Região Sul	29 056	2,19%
Região Centro-Oeste	44 957	3,39%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022

Figura 12 - Gráfico de pessoas quilombolas por estados

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022

Os dados demográficos indicam que a população quilombola brasileira é notavelmente mais jovem do que a população geral do país. O levantamento indicou que a idade mediana da população quilombola é de 31 anos, enquanto a população total do Brasil tem uma mediana de 35 anos. Além disso, entre os quilombolas que residem em territórios oficialmente delimitados, a idade mediana é ainda menor, chegando a 28 anos. Essa diferença reflete uma concentração maior de jovens nas comunidades quilombolas, especialmente nas áreas já regularizadas (IBGE, 2023).

Tabela 5 - Pessoas quilombolas por localização do domicílio por região

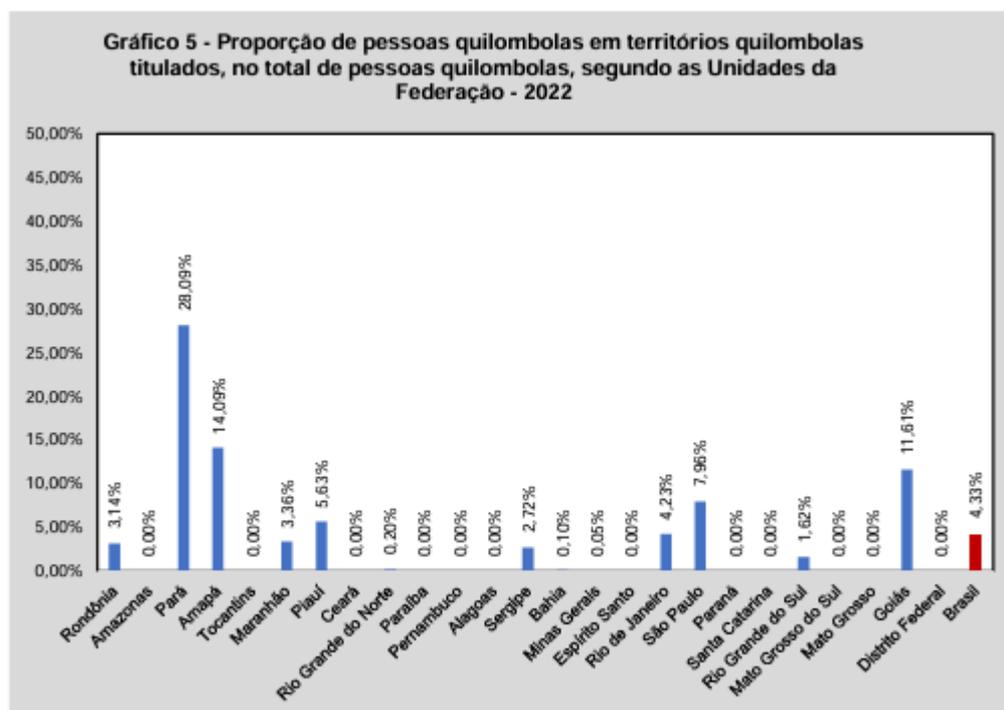
Tabela 10 – Pessoas quilombolas, por localização do domicílio, segundo as Grandes Regiões - 2022

Grandes Regiões	Pessoas quilombolas, por localização de domicílio						
	Total	Localização do domicílio					
		Em Territórios Quilombolas	Fora de Territórios Quilombolas	Proporção de pessoas quilombolas em Territórios Quilombolas no total de pessoas quilombolas no recorte	Proporção de pessoas quilombolas fora de Territórios Quilombolas no total de pessoas quilombolas no recorte	Percentual de pessoas quilombolas em Territórios Quilombolas no total de pessoas quilombolas no país	Percentual de pessoas quilombolas em Territórios Quilombolas no total de pessoas quilombolas em Territórios Quilombolas no país
Brasil	1 327 802	167 202	1 160 600	12,59	87,41	12,59	100,00
Região Norte	166 069	52 012	114 057	31,32	68,68	3,92	31,11
Região Nordeste	905 415	89 350	816 065	9,87	90,13	6,73	53,44
Região Sudeste	182 305	14 796	167 509	8,12	91,88	1,11	8,85
Região Sul	29 056	3 836	25 220	13,20	86,80	0,29	2,29
Região Centro-Oeste	44 957	7 208	37 749	16,03	83,97	0,54	4,31

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022

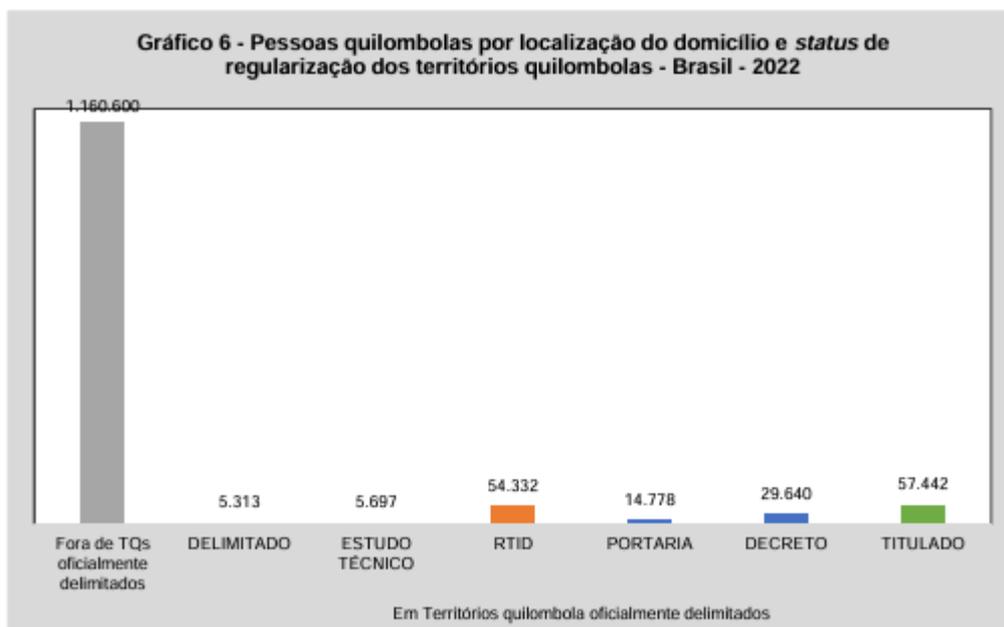
Outro dado relevante é que apenas 12,6% dos quilombolas vivem em territórios oficialmente delimitados, enquanto 87,4% residem fora dessas áreas. A predominância de uma população mais jovem dentro dos territórios formalmente reconhecidos é um indicativo das dinâmicas demográficas em curso, sugerindo que essas regiões possuem um perfil populacional mais jovem e em crescimento.

Figura 13 - Gráfico de proporção de pessoas quilombolas em territórios quilombolas titulados, no total de pessoas quilombolas, segundo as Unidades da Federação - 2022



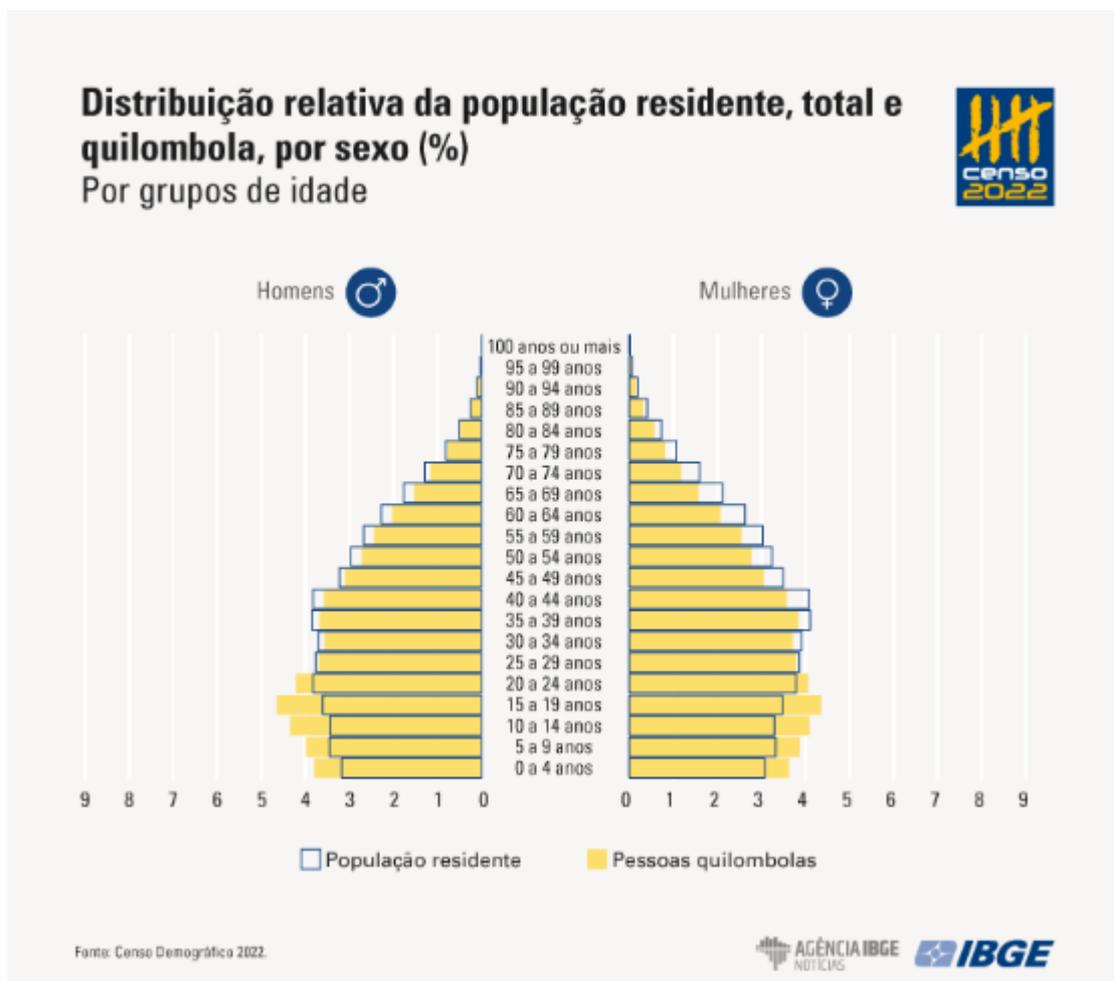
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022

Figura 14 - Gráfico de pessoas quilombolas por localização do domicílio e status de regularização



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022.

Figura 15 - Pirâmide etária da distribuição relativa da população residente x quilombola



Esses resultados demonstram a complexidade da situação fundiária quilombola no Brasil e reforçam a importância de políticas públicas que acelerem a titulação de terras e melhorem as condições de vida dessas comunidades. O Censo trouxe informações cruciais para o planejamento de políticas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção dos direitos quilombolas, principalmente em estados onde o processo de regularização fundiária encontra-se mais atrasado.

Figura 16 - Distribuição quilombola no Brasil



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022

Assim, ao longo deste capítulo, foi possível evidenciar a profunda conexão entre a segregação socioespacial e racial que historicamente marca as comunidades quilombolas e o avanço das políticas públicas destinadas a elas. No entanto, também se destacaram lacunas importantes, especialmente a ausência de diferenciação clara entre as ações voltadas para quilombos rurais e urbanos. Essa falta de distinção, aliada à necessidade de articulação entre diversos órgãos na regularização fundiária em áreas urbanas, acaba por tornar o processo mais demorado e complexo. Os dados inéditos do Censo IBGE 2022 representam um avanço significativo, pois oferecem, pela primeira vez, um estudo detalhado sobre a população quilombola e sua distribuição pelo território nacional, fornecendo uma base sólida para entender a situação dessas comunidades, especialmente no que se refere à regularização de seus territórios. Compreender o estado atual dessas terras, se estão regularizadas ou não, será crucial para o desenvolvimento de soluções alternativas e mais eficazes para a titulação fundiária, contribuindo para a justiça social e territorial dos quilombolas no Brasil.

CAPÍTULO 4 - ESTUDO DE CASO: KILOMBO MANZO NGUNZO KAIANGO

Este capítulo dedica-se ao estudo de caso do Kilombo Manzo Ngunzo Kaiango, que alcançou uma importante etapa no processo de regularização fundiária, tendo seu território, localizado em Belo Horizonte, titulado através do novo instrumento de titulação, criado pela lei 13.465/17, a legitimação fundiária. Notavelmente, o Kilombo conseguiu incorporar em seus documentos diretrizes quilombolas que protegem suas terras da especulação imobiliária, preservando assim sua integridade cultural e territorial. Para compreender melhor a inserção desse quilombo no tecido urbano de Belo Horizonte, o capítulo inicia com uma discussão sobre a regularização fundiária urbana na capital mineira e a histórica resistência dos quilombos urbanos nessa região. Em seguida, será abordada a trajetória do Kilombo Manzo e seu processo de regularização, que se apresenta como um exemplo de resistência e afirmação dentro das brechas legais, revelando possíveis caminhos para outras comunidades quilombolas enfrentarem desafios semelhantes.

4.1 Resistência e Segregação: Quilombos Urbanos em Belo Horizonte

A urbanização de Belo Horizonte, desde sua fundação em 1897, foi marcada por uma lógica de segregação socioespacial que moldou a cidade. Concebida para ser a nova capital de Minas Gerais, Belo Horizonte foi planejada pelo engenheiro Aarão Reis com o objetivo de simbolizar modernidade e progresso. O plano urbanístico da cidade estabeleceu uma divisão clara entre a área central, destinada às elites políticas e econômicas, e as periferias, onde seriam alocadas as camadas mais pobres da população, especialmente trabalhadores e migrantes. Desde o início, essa separação física entre as classes sociais refletiu um projeto de cidade que privilegiava certos grupos em detrimento de outros, estabelecendo um modelo de desenvolvimento urbano que aprofundaria as desigualdades (PEREIRA, 2015; TONUCCI, 2009; AGUIAR, 2006).

A área central, delimitada pela Avenida do Contorno, foi planejada com infraestrutura moderna, grandes avenidas e serviços de alta qualidade, enquanto as áreas suburbanas e rurais, inicialmente destinadas a chácaras, foram então submetidas ao crescimento desordenado, sem a mesma atenção do poder público. Essas regiões periféricas logo se tornaram o destino de trabalhadores de baixa renda e afrodescendentes que, ao longo dos anos, foram empurrados

para fora do centro. Com o passar do tempo, o crescimento populacional e a falta de políticas habitacionais eficazes intensificaram a segregação espacial, tornando a cidade cada vez mais dividida entre áreas centrais e pericentrais ricas e periferias carentes de infraestrutura (TONUCCI, 2009; AGUIAR, 2006).

A industrialização de Belo Horizonte, que ganhou força nas primeiras décadas do século XX, acelerou esse processo de exclusão espacial. A demanda por mão de obra nas fábricas levou à migração de pessoas para a cidade, mas a falta de planejamento urbano para acomodar essa nova população resultou na expansão desordenada das periferias. Ao mesmo tempo, as áreas centrais continuaram a receber investimentos em infraestrutura, o que aprofundou o abismo entre o centro e as periferias. Esse desenvolvimento desigual consolidou a segregação socioespacial na cidade, com os mais ricos vivendo no centro, próximo aos serviços e oportunidades, e os mais pobres isolados nas áreas suburbanas (TONUCCI, 2009; PBH, 2009).

Durante o governo de Juscelino Kubitschek, na década de 1940, houve um grande esforço para modernizar Belo Horizonte. No entanto, esse processo envolveu a remoção forçada de comunidades pobres que viviam em áreas centrais. Essas famílias foram realocadas em áreas periféricas, muitas vezes sem infraestrutura adequada. As favelas e vilas que surgiram nas periferias da cidade durante esse período são um reflexo direto dessas políticas excludentes. Enquanto os bairros centrais eram modernizados, as periferias cresciam sem acesso a serviços básicos, como saneamento, transporte e saúde (TONUCCI, 2009; GOMES, 2009).

Ao longo das décadas seguintes, o crescimento da cidade foi marcado pela expansão desordenada das periferias e pelo aumento das desigualdades. A especulação imobiliária também desempenhou um papel crucial nesse processo, valorizando ainda mais as áreas centrais e relegando as periferias a um segundo plano. O zoneamento urbano de Belo Horizonte reforçou essa divisão, ao concentrar investimentos em infraestrutura nas áreas centrais e limitar o desenvolvimento das áreas mais distantes. Esse modelo de desenvolvimento urbano criou uma cidade profundamente desigual, onde as oportunidades de mobilidade social eram limitadas pela localização geográfica dos moradores (AGUIAR, 2006).

A formação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que inclui cidades como Contagem e Betim, seguiu a mesma lógica de segregação. Essas cidades, inicialmente voltadas para a atividade industrial, se tornaram parte do cinturão periférico de Belo Horizonte, abrigando grande parte da força de trabalho da capital. No entanto, a falta de políticas públicas para essas áreas resultou em desenvolvimento caótico e desordenado, agravando ainda mais as

desigualdades. As populações dessas regiões enfrentavam longas distâncias para acessar serviços e oportunidades no centro de Belo Horizonte, reforçando o padrão de segregação socioespacial que marcava a cidade (TONUCCI, 2009; PBH, 2009).

Além disso, a segregação socioespacial em Belo Horizonte não era apenas uma questão de classe social, mas também de raça. As populações negras, em sua maioria descendentes de escravizados, foram sistematicamente empurradas para as áreas mais pobres e marginalizadas da cidade. Essa exclusão racial se refletia tanto nas condições de moradia quanto no acesso a serviços públicos e oportunidades de trabalho. O modelo de urbanização de Belo Horizonte reforçou essas disparidades raciais, consolidando a segregação das populações afrodescendentes nas áreas periféricas (AGUIAR, 2006; MARQUES et al, 2012).

Nas últimas décadas do século XX, o surgimento de movimentos sociais nas periferias de Belo Horizonte começou a desafiar essa estrutura de segregação espacial. Associações de moradores, sindicatos e movimentos por moradia organizaram-se para exigir melhorias nas condições de vida e mais investimentos em infraestrutura nas áreas periféricas. Essas lutas representaram uma resistência ao modelo de desenvolvimento urbano excludente que havia caracterizado a cidade desde sua fundação. No entanto, as barreiras impostas pela especulação imobiliária e pelas políticas públicas concentradas no centro da cidade continuaram a dificultar o desenvolvimento das periferias (MARQUES et al, 2012; GOMES, 2009).

A desigualdade no acesso a serviços públicos, como saúde, educação e transporte, é uma das marcas mais evidentes da segregação socioespacial em Belo Horizonte. Enquanto as áreas centrais contam com hospitais, escolas e redes de transporte eficientes, as periferias enfrentam uma crônica falta de serviços básicos. Essa disparidade não apenas perpetua as desigualdades sociais, mas também limita as oportunidades de mobilidade social para as populações que vivem nas áreas mais afastadas. O resultado é uma cidade onde as diferenças entre ricos e pobres, centro e periferia, são profundamente enraizadas (TONUCCI, 2009; GOMES, 2009).

Esse cenário é um reflexo direto das políticas de urbanização adotadas desde a criação da cidade. O planejamento urbano favoreceu as elites e criou um cenário em que as desigualdades sociais e raciais foram profundamente exacerbadas. A luta por uma cidade mais justa e inclusiva continua sendo um desafio, com a necessidade urgente de políticas públicas que priorizem o desenvolvimento das periferias e combatam as exclusões históricas que marcaram a urbanização de Belo Horizonte (PBH, 2009; GOMES, 2009; MARQUES et al, 2012).

A relação entre a urbanização de Belo Horizonte e a história dos quilombos urbanos é um exemplo claro de como a segregação socioespacial afetou as comunidades negras e afrodescendentes da cidade. Desde sua fundação, as áreas periféricas de Belo Horizonte abrigaram as populações mais pobres e marginalizadas, incluindo os descendentes de escravizados. As famílias que viviam nas áreas do antigo Arraial do Curral Del-Rei, muitas delas compostas por ex-escravos e seus descendentes, foram deslocadas durante a construção da nova capital e empurradas para áreas periféricas, onde formaram comunidades que mais tarde se identificariam como quilombos urbanos (PEREIRA, 2015, 2016; MARQUES et al, 2012).

Essas comunidades quilombolas, como os quilombos de Mangueiras e Luízes, são exemplos da resistência da população negra à exclusão e marginalização. Os quilombos urbanos de Belo Horizonte surgiram em áreas periféricas e se consolidaram como espaços de preservação cultural e de luta por direitos, enfrentando pressões constantes da especulação imobiliária e da urbanização descontrolada. A segregação socioespacial da cidade reforçou a exclusão dessas comunidades, que, por décadas, foram invisibilizadas pelas políticas públicas e relegadas a áreas carentes de infraestrutura (PBH, 2009; MARQUES et al, 2012).

A luta dessas comunidades quilombolas está diretamente ligada ao reconhecimento de seus direitos territoriais e culturais. Desde a década de 1980, com a promulgação da Constituição de 1988, os quilombos urbanos passaram a reivindicar o reconhecimento legal de suas terras, conforme previsto no Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No entanto, o processo de reconhecimento tem sido lento e muitas vezes enfrentou resistência por parte do poder público e de interesses privados, especialmente nas áreas em que o valor imobiliário aumentou devido à expansão urbana (PBH, 2009; MARQUES et al, 2012; GOMES, 2009).

A urbanização de Belo Horizonte impactou diretamente os quilombos urbanos, que se viram cercados pela expansão da cidade. A especulação imobiliária é um dos maiores desafios enfrentados por essas comunidades, já que muitas delas ocupam terras em áreas cada vez mais valorizadas pela proximidade com o centro ou com regiões em desenvolvimento. O avanço dos empreendimentos imobiliários ameaça constantemente a permanência dessas comunidades em seus territórios tradicionais (PBH, 2009; GOMES, 2009).

A segregação socioespacial também se reflete na forma como as comunidades quilombolas são tratadas em termos de acesso a serviços públicos e infraestrutura. Apesar de

muitas dessas comunidades estarem localizadas em áreas urbanas, elas continuam a enfrentar a falta de saneamento básico, acesso à saúde e educação de qualidade, além de transporte público eficiente. Essa exclusão reforça a marginalização dessas comunidades, que lutam não apenas pelo reconhecimento de suas terras, mas também por uma maior inclusão nos planos de desenvolvimento urbano da cidade (PBH, 2009; MARQUES et al, 2012).

A conexão entre os quilombos urbanos e a organização desigual do território na cidade fica ainda mais evidente quando se analisa a distribuição geográfica das comunidades negras na cidade. Historicamente, a população afrodescendente foi empurrada para as periferias, onde encontrou condições de vida precárias. Essa dinâmica racial e espacial criou um cenário em que as áreas mais afastadas do centro se tornaram sinônimo de pobreza e exclusão, afetando diretamente os descendentes de quilombolas e outras populações negras (GOMES, 2009).

Nos últimos anos, os movimentos sociais das comunidades quilombolas urbanas têm buscado maior visibilidade e inclusão nas políticas públicas da cidade. A criação de conselhos municipais de igualdade racial e a realização de conferências sobre o tema são exemplos de como essas comunidades estão se organizando para lutar por seus direitos. No entanto, o desafio de garantir a permanência em suas terras e a preservação de suas tradições culturais ainda é grande, especialmente em um contexto de expansão urbana e especulação imobiliária (MARQUES et al, 2012; GOMES, 2009).

As políticas públicas voltadas para os quilombos urbanos, embora tenham avançado, ainda enfrentam muitos obstáculos. O reconhecimento das terras quilombolas é um processo complexo, que envolve não apenas questões fundiárias, mas também o reconhecimento cultural dessas comunidades. Além disso, a falta de investimentos em infraestrutura e serviços públicos nas áreas quilombolas urbanas continua a ser uma barreira para o desenvolvimento pleno dessas comunidades (MARQUES et al, 2012; GOMES, 2009; PBH, 2009).

A urbanização acelerada e as políticas de planejamento urbano muitas vezes desconsideraram as demandas dessas comunidades, perpetuando a exclusão e reforçando a segregação que já existia. As áreas quilombolas enfrentam constantes ameaças de remoção ou de invasão por novos empreendimentos urbanos, o que coloca em risco não apenas a posse da terra, mas também a preservação dos costumes e práticas culturais, que são centrais para a identidade dessas comunidades (MARQUES et al, 2012; AGUIAR, 2006).

A luta por reconhecimento das comunidades quilombolas em Belo Horizonte é emblemática da resistência ao modelo de urbanização excludente que historicamente marcou a

cidade. A história desses quilombos urbanos reflete um processo contínuo de exclusão racial e territorial, mas também de resistência cultural e luta por direitos. Apesar dos avanços em termos de reconhecimento legal, às pressões do mercado imobiliário e as barreiras administrativas ainda são desafios que essas comunidades enfrentam diariamente (MARQUES et al, 2012; GOMES, 2009).

Em síntese, a história dos quilombos urbanos de Belo Horizonte é inseparável da história da urbanização da cidade. Essas comunidades resistiram à marginalização imposta pelo processo de urbanização e continuam a lutar por seus direitos territoriais e culturais. A segregação socioespacial reforçou a exclusão das populações quilombolas, mas também fortaleceu sua resistência, que hoje se expressa em movimentos sociais organizados e na busca pelo reconhecimento legal e cultural de suas terras e tradições.

Segundo dados do INCRA (2024), atualmente estão em andamento 256 processos para a regularização de territórios quilombolas em Minas Gerais. Embora a maioria dessas comunidades esteja situada em áreas rurais, as comunidades quilombolas de Belo Horizonte estão inseridas em um contexto urbano. Nesse ambiente, enfrentam não apenas os desafios da regularização fundiária, mas também as pressões impostas pela sociedade ao redor e pelos efeitos de políticas neoliberais, que frequentemente desconsideram suas especificidades culturais e territoriais.

Quadro 2 - Processos de regularização abertos no estado de Minas Gerais

Processos Abertos no estado de Minas Gerais				
Nº de ordem	Nº processo	SR/UF	Comunidade	Município
1	54170.008821/2003-12	SR(MG)	Brejo dos Crioulos	São João da Ponte, Varzelândia e Verdelândia
2	54170.008821/2003-12	SR(MG)	Família dos Amaros	Paracatu
3	54170.000059/2004-15	SR(MG)	São Domingos	Paracatu
4	54170.002490/2004-98	SR(MG)	Pontinha	Paraopeba
5	54170.002491/2004-32	SR(MG)	Mata do Tição	Jaboticatubas
6	54170.002931/2004-51	SR(MG)	Colônia do Paiol	Bias Fortes
7	54170.002927/2005-74	SR(MG)	Santa Cruz	Ouro Verde de Minas
8	54170.000533/2005-81	SR(MG)	Gurutuba	Pai Pedro, Jaíba, Janaúba, Monte Azul, Gameleira, Porteirinha e Catuti
9	54170.003688/2005-70	SR(MG)	Machadinho	Paracatu
10	54170.003689/2005-14	SR(MG)	Lapinha	Matias Cardoso
11	54170.003737/2005-74	SR(MG)	Pontal	Paracatu
12	54170.003739/2005-63	SR(MG)	Cercado	Paracatu
13	54170.003740/2005-98	SR(MG)	Luízes	Belo Horizonte
14	54170.003741/2005-32	SR(MG)	Boa Morte	Belo Vale
15	54170.003742/2005-87	SR(MG)	Bainha	Vazante
16	54170.003743/2005-21	SR(MG)	Muzambinho	Muzambinho
17	54170.003744/2005-76	SR(MG)	Árturos	Contagem
18	54170.003745/2005-11	SR(MG)	Mumbuca	Jequitinhonha
19	54170.003746/2005-65	SR(MG)	Buielê	Viçosa
20	54170.003747/2005-18	SR(MG)	Buriti do Meio	São Francisco
21	54170.007016/2005-33	SR(MG)	Santiago	Minas Novas
22	54170.007017/2005-88	SR(MG)	Cabeceiras	Minas Novas
23	54170.007018/2005-22	SR(MG)	Capão da Taquara	Minas Novas
24	54170.007019/2005-77	SR(MG)	Bom Jardim da Prata	São Francisco
25	54170.007020/2005-00	SR(MG)	Bagres	Vazante
26	54170.007021/2005-46	SR(MG)	São Pedro do Alagadiço	Minas Novas
27	54170.007022/2005-91	SR(MG)	Trovoadas	Minas Novas
28	54170.007024/2005-80	SR(MG)	Quilombo	Minas Novas
29	54170.008053/2005-69	SR(MG)	Sete Ladeiras e Terra Dura	São João da Ponte
30	54170.008055/2005-58	SR(MG)	Nativos do Arapicum (Boa Vistinha e Limeira)	São João da Ponte, Varzelândia
31	54170.008056/2005-01	SR(MG)	Santana da Caatinga	João Pinheiro
32	54170.008058/2005-91	SR(MG)	Praia	Matias Cardoso
33	54170.008059/2005-36	SR(MG)	Negra Rural de Cabeludo	Vazante
34	54170.008060/2005-61	SR(MG)	Negra Rural de Quilombo	Ouro Verde de Minas
35	54170.008061/2005-13	SR(MG)	Estiva	Amaro da Serra
36	54170.001373/2006-79	SR(MG)	Mangueiras	Belo Horizonte
37	54170.001374/2006-13	SR(MG)	Macuco	Minas Novas
38	54170.001375/2006-68	SR(MG)	Fazenda Sertãozinho	Capinópolis
39	54170.001376/2006-11	SR(MG)	Júlia Mulata	Luislândia
40	54170.001400/2006-11	SR(MG)	Água Preta	Ouro Verde de Minas
41	54170.001467/2006-48	SR(MG)	Marques	Carlos Chagas
42	54170.001884/2006-91 S	SR(MG)	Barro Preto e Indaiá	Antônio Dias
43	54170.003876/2006-89	SR(MG)	Ilha da Ingazeira	Manga
44	54170.003877/2006-23	SR(MG)	Ferreiras	Pescador
45	54170.003878/2006-78	SR(MG)	Gravatá	Chapada do Norte
46	54170.003879/2006-12	SR(MG)	Poções	Francisco Sá
47	54170.003881/2006-91	SR(MG)	Doutor Campolina	Jequitibá
48	54170.003882/2006-36	SR(MG)	Barreirinho	Joáima
49	54170.003883/2006-81	SR(MG)	Brejo Grande	Indaiabira
50	54170.003885/2006-70	SR(MG)	Pedra Preta	Manga
51	54170.003886/2006-14	SR(MG)	Puris / Calindó	Manga
52	54170.003887/2006-69	SR(MG)	Brejo de São Caetano	Manga
53	54170.003889/2006-58	SR(MG)	Tábua (Espinho, Malhadinha e Vila Primavera)	Manga
54	54170.006328/2006-19	SR(MG)	Gerais Velho	Ubaiá
55	54170.006329/2006-55	SR(MG)	São Pedro de Cima	Divino
56	54170.006330/2006-80	SR(MG)	Moça Santa	Chapada do Norte
57	54170.006794/0206-96	SR(MG)	Almas	Virgem da Lapa
58	54170.006140/2007-43	SR(MG)	Água Preta de Cima	Ouro Verde de Minas
59	54170.006152/2007-78	SR(MG)	Vereda Viana e Agreste	São João da Ponte

60	54170.006153/2007-12	SR(MG)	Água Limpa de Cima	Berilo
61	54170.006154/2007-67	SR(MG)	Quilombolas	Berilo
62	54170.006155/2007-10	SR(MG)	Vila Santo Isidoro	Berilo
63	54170.006156/2007-56	SR(MG)	Caletu do Meio	Berilo
64	54170.006157/2007-09	SR(MG)	Mocó dos Pretos	Berilo
65	54170.006158/2007-45	SR(MG)	Alto Catitu e Muniz	Berilo
66	54170.006159/2007-90	SR(MG)	Bernados	Raul Soares
67	54170.006160/2007-14	SR(MG)	Chacrinha dos Pretos	Belo Vale
68	54170.006161/2007-69	SR(MG)	Curral Novo	Virgem da Lapa
69	54170.006162/2007-11	SR(MG)	Santo Antônio do Morro Grande	Ressaquinha
70	54170.006163/2007-58	SR(MG)	São Félix	Cantagalo
71	54170.006164/2007-01	SR(MG)	Retiro dos Bois	Januária
72	54170.006165/2007-47	SR(MG)	Paraguai	Felisburgo
73	54170.006166/2007-91	SR(MG)	Manzo Ngunzo Kaiango	Belo Horizonte
74	54170.006204/2007-14	SR(MG)	Açude	Jaboticatubas
75	54170.006205/2007-51	SR(MG)	Água Limpa de Baixo	Berilo
76	54170.002458/2008-36	SR(MG)	Cachoeirinha	Antônio Carlos
77	54170.002473/2008-84	SR(MG)	Bairro de Fátima	Ponte Nova
78	54170.002474/2008-29	SR(MG)	Moreiras	Rio Espera
79	54170.002475/2008-73	SR(MG)	Paioi	Cristália
80	54170.002476/2008-18	SR(MG)	Genipapo Pintos	Itinga
81	54170.002518/2008-11	SR(MG)	Família Teodoro de Oliveira	Serra do Salitre
82	54170.002519/2008-65	SR(MG)	Córrego Carneiro	Ouro Verde de Minas
83	54170.003744/2008-19	SR(MG)	Inocêncio Pereira de Oliveira	Paracatu
84	54170.000067/2009-68	SR(MG)	Bom Jardim	Visconde do Rio Branco
85	54170.000068/2009-11	SR(MG)	Alto Jequitibá	Virgem da Lapa
86	54170.000069/2009-57	SR(MG)	Arraial dos Crioulos	Araçuaí
87	54170.000070/2009-81	SR(MG)	Baú	Araçuaí
88	54170.000071/2009-26	SR(MG)	Buraco do Paioi	Rio Espera
89	54170.000072/2009-71	SR(MG)	Brulιά	Serranópolis de Minas
90	54170.000073/2009-15	SR(MG)	Campos	Serranópolis de Minas
91	54170.000074/2009-60	SR(MG)	Capoeirinha	Minas Novas

92	54170.000075/2009-12	SR(MG)	Carrapatos da Tabatinga	Bom Despacho
93	54170.000076/2009-59	SR(MG)	Pega	Virgem da Lapa
94	54170.000077/2009-01	SR(MG)	Saco Barreiro	Pompéu
95	54170.000078/2009-48	SR(MG)	Santo Antônio de Pinheiros Altos	Piranga
96	54170.000670/2009-40	SR(MG)	Peixe Bravo	Riacho dos Machados
97	54170.000671/2009-94	SR(MG)	Marobá dos Teixeiras	Almenara
98	54170.002151/2009-16	SR(MG)	Mendonça	Ferros
99	54170.002152/2009-61	SR(MG)	Santo Antônio do Guiné	Piranga
100	54170.004281/2009-93	SR(MG)	Bom Viver Vila Nova dos Poções	Janaúba
101	54170.005060/2009-32	SR(MG)	Botafogo	Tabuleiro
102	54170.005061/2009-87	SR(MG)	Lagoa Grande	Jenipapo de Minas
103	54170.005062/2009-21	SR(MG)	São Sebastião da Boa Vista	Santos Dumont
104	54170.005063/2009-76	SR(MG)	Namasté	Ubá
105	54170.007272/2009-54	SR(MG)	Pimentel	Pedro Leopoldo
106	54170.002547/2010-05	SR(MG)	Cachoeira dos Forros	Passa Tempo
107	54170.002548/2010-41	SR(MG)	Veloso	Pitangui
108	54170.002545/2010-16	SR(MG)	Curralinho	Minas Novas
109	54170.002549/2010-96	SR(MG)	Suassui e Pitangueiras	Coluna
110	54170.002546/2010-52	SR(MG)	Furtuoso e Varjão	Coluna
111	54170.003934/2010-51	SR(MG)	Córrego Mestre	Sabinópolis
112	54170.006583/2010-30	SR(MG)	São Domingos	Sabinópolis
113	54170.004335/2011-35	SR(MG)	São Julião II	Teófilo Otoni
114	54170.004336/2011-80	SR(MG)	Morro de Santo Antônio	Itabira
115	54170.004337/2011-24	SR(MG)	Água Limpa	Ouro Verde de Minas
116	54170.004338/2011-79	SR(MG)	Vila Santa Efigências e Adjacências (Engenho Queimado, Embaúbas e Castro)	Mariana
117	54170.004341/2011-92	SR(MG)	Alto dos Bois, Córrego do Engenho e Barra do Capão	Angelândia
118	54170.004342/2011-37	SR(MG)	União dos Rosários	Virgem da Lapa
119	54170.004343/2011-81	SR(MG)	Tabatinga	Itamarandiba
120	54170.004344/2011-26	SR(MG)	São Gil I e São Gil II	Itamarandiba
121	54170.004345/2011-71	SR(MG)	Espinho	Gouveia
122	54170.004346/2011-15	SR(MG)	Porto Alves, Poções e Porto Servano	Chapada do Norte

123	54170.004347/2011-60	SR(MG)	Mata dos Crioulos (Ponte do Acaba Mundo, Cardosos, Pindaíba, Algodoeiro, Covão, Bica d'Água e Santa Cruz)	Diamantina
124	54170.004348/2011-12	SR(MG)	Barreiro	Cristália
125	54170.004349/2011-59	SR(MG)	Gaspar, Capoeira Grande, Gangorra, Veneno, Córrego Fundo, Chico Alves e Asa Branca	Itamarandiba
126	54170.004350/2011-83	SR(MG)	Salineiros	Ataleia
127	54170.004351/2011-28	SR(MG)	Currainho dos Paulas	Resende Costa
128	54170.004352/2011-72	SR(MG)	Palmeirinha	Pedras de Maria da Cruz
129	54170.004353/2011-17	SR(MG)	Quebra Guiada	Januária
130	54170.004355/2011-14	SR(MG)	Vargem do Inhai	Diamantina
131	54170.004356/2011-51	SR(MG)	Santa Bárbara	Sabinópolis
132	54170.000337/2012-36	SR(MG)	Quartel do Indaiá	Diamantina
133	54170.000338/2012-81	SR(MG)	Caxambu	Rio Piracicaba
134	54170.000339/2012-25	SR(MG)	Três Barras, Buraco e Cubas	Conceição do Mato Dentro
135	54170.000340/2012-50	SR(MG)	Maritaca	Sabinópolis
136	54170.005220/2012-49	SR(MG)	Cabano, Pitombeiras e Vila Aparecida	Januária
137	54170.005221/2012-93	SR(MG)	Alegre, Alegre II e Barreiro do Alegre	Januária
138	54170.005222/2012-38	SR(MG)	Riacho Cruz - Caluzeiros e Água viva	Januária
139	54170.005223/2012-82	SR(MG)	Pé da Serra	Januária
140	54170.005224/2012-27	SR(MG)	Onça Lamedouro, Pedras e Buritizinhos	Januária
141	54170.005225/2012-71	SR(MG)	Riachinho	Januária
142	54170.005226/2012-16	SR(MG)	Gemeleiras	Januária
143	54170.005227/2012-61	SR(MG)	Vila Nova	Serro
144	54170.005229/2012-50	SR(MG)	Baú	Serro
145	54170.005230/2012-84	SR(MG)	Ausente	Serro
146	54170.005231/2012-29	SR(MG)	Santa Cruz	Serro
147	54170.005232/2012-73	SR(MG)	Buflão	Materlândia
148	54170.005233/2012-18	SR(MG)	Botelho	Materlândia
149	54170.005234/2012-62	SR(MG)	Cadendês	Barbacena
150	54170.006544/2012-02	SR(MG)	Picos	Januária
151	54170.006545/2012-49	SR(MG)	Barreiro	Januária
152	54170.006546/2012-93	SR(MG)	Balaeiro	Januária

153	54170.006547/2012-38	SR(MG)	Pasta Cavalo	Januária
154	54170.006548/2012-82	SR(MG)	Grotinha	Januária
155	54170.003073/2013-53	SR(MG)	Mocó	Francisco Badaró
156	54170.003074/2013-06	SR(MG)	Passagem	Francisco Badaró
157	54170.003075/2013-42	SR(MG)	Tocoíás	Francisco Badaró
158	54170.005433/2013-39	SR(MG)	Córrego Cachoeira, Xambá e Ribeirão	Dom Joaquim
159	54170.005476/2013-37	SR(MG)	Quenta Sol	Bom Despacho
160	54170.005477/2013-81	SR(MG)	Baú	Antônio Dias
161	54170.005480/2013-03	SR(MG)	Sesmaria	Sabinópolis
162	54170.005481/2013-10	SR(MG)	Agreste	São João da Ponte
163	54170.005482/2013-94	SR(MG)	Felipe	Bom Jesus do Amparo
164	54170.005484/2013-83	SR(MG)	Taquaraçu	Moeda
165	54170.005485/2013-28	SR(MG)	Poções e Pacuí	Monte Azul
166	54170.005486/2013-72	SR(MG)	Jaguara e Palmital	Nazareno
167	54170.007714/2013-49	SR(MG)	Ilha da Capivara e Caralbas	Pedras de Maria da Cruz
168	54170.007715/2013-93	SR(MG)	São Sebastião, Língua D'água e Roçado	Monte Azul
169	54170.007716/2013-38	SR(MG)	Soco Velho, Pesqueiro, Soco Verde, Buqueirão, Laranjeira e Tira Barro	Monte Azul
170	54170.005481/2014-21	SR(MG)	Morrinhos	Berilo
171	54170.006802/2014-12	SR(MG)	Moinho Velho	Senhora do Porto
172	54170.006804/2014-01	SR(MG)	Córrego da Misericórdia	Chapada do Norte
173	54170.006805/2014-48	SR(MG)	Mata Dois, Pinheiro e Gravatá	Minas Novas
174	54170.006806/2014-92	SR(MG)	São Sebastião	Patos de Minas
175	54170.001459/2015-92	SR(MG)	Córrego do Narciso do Meio	Araçuaí
176	54170.004231/2015-54	SR(MG)	Serrinha	Frutal
177	54170.001560/2016-24	SR(MG)	Raiz	Presidente Kubitschek
178	54170.002058/2016-31	SR(MG)	São José	Virgem da Lapa
179	54170.002801/2016-52	SR(MG)	Irmandade do Rosário de Justinópolis	Ribeirão das Neves
180	54170.004000/2016-21	SR(MG)	Marobá	Almenara
181	54170.004002/2016-11	SR(MG)	Pradinho	Bertópolis
182	54170.004003/2016-65	SR(MG)	Macaúbas Palmito e Macaúbas Bela Vista	Bocaiúva
183	54170.004004/2016-18	SR(MG)	Mocambo e Sítio	Bocaiúva

184	54170.004005/2016-54	SR(MG)	Borá	Brasília de Minas
185	54170.004006/2016-07	SR(MG)	São Geraldo	Coração de Jesus
186	54170.004007/2016-43	SR(MG)	Boa Vista	Fronteira dos Vales
187	54170.004008/2016-98	SR(MG)	Ventania	Fronteira dos Vales
188	54170.004010/2016-67	SR(MG)	Carreiros	Mercoês
189	54170.004011/2016-10	SR(MG)	Córrego do Meio	Paulo Cândido
190	54170.004012/2016-56	SR(MG)	Consciência Negra	Vazante
191	54170.004270/2016-32	SR(MG)	Os Nunes	Fronteira dos Vales
192	54170.007639/2016-69	SR(MG)	Quilombola, Pesqueira e Vazanteira de Croata	Januária
193	54170.007640/2016-93	SR(MG)	Sangradouro Grande	Januária
194	54170.008385/2016-04	SR(MG)	Santo Antônio dos Moreiras	Angelândia
195	54170.008382/2016-62	SR(MG)	Brejo	Berilo
196	54170.008381/2016-18	SR(MG)	Cruzeiro	Berilo
197	54170.008380/2016-73	SR(MG)	Tabuleiro	Berilo
198	54170.008379/2016-49	SR(MG)	Santo Antônio do Fanado	Capelinha
199	54170.008376/2016-13	SR(MG)	Córrego do Rocha	Chapada do Norte
200	54170.008377/2016-50	SR(MG)	Faceira	Chapada do Norte
201	54170.008378/2016-02	SR(MG)	Mutuca de Cima	Coronel Murta
202	54170.008374/2016-16	SR(MG)	Bem Posta	Minas Novas
203	54170.008371/2016-82	SR(MG)	Marcineiros	Santa Helena de Minas
204	54170.008369/2016-11	SR(MG)	Campim Puba	Virgem da Lapa
205	54170.008370/2016-38	SR(MG)	Campinhos	Virgem da Lapa
206	54170.008367/2016-14	SR(MG)	Gravatá e Massacará	Virgem da Lapa
207	54170.008368/2016-69	SR(MG)	Mutuca de Baixo, Lavínia, Plano, Pacheco, Córrego do Brejo e Morro Redondo	Virgem da Lapa
208	54170.008366/2016-70	SR(MG)	Onça	Virgem da Lapa
209	54170.008384/2016-51	SR(MG)	Mandus	Bonito de Minas
210	54170.008383/2016-15	SR(MG)	Vargem Grande	Bonito de Minas
211	54170.008375/2016-61	SR(MG)	Tatu	Januária
212	54170.008373/2016-71	SR(MG)	Robertos	Paulistas
213	54170.008372/2016-27	SR(MG)	Barra / Santo Antônio	Sabinópolis
214	54170.003130/2017-28	SR(MG)	Biquinha / Água Limpa	Virgem da Lapa

215	54170.004815/2017-91	SR(MG)	Campo Alegre	Jequitibá
216	54170.004814/2017-47	SR(MG)	Pinhões	Santa Luzia
217	54170.004816/2017-36	SR(MG)	Barra do Ribeirão e Sanim	Berilo
218	54170.004819/2017-70	SR(MG)	Roça Grande	Berilo
219	54170.004818/2017-25	SR(MG)	Vai Lavando	Berilo
220	54170.004813/2017-01	SR(MG)	Fanadinho e Canoa	Capelinha e Angelândia
221	54170.004817/2017-81	SR(MG)	Vendinha, Galego e Córrego dos Macacos	Capelinha e Veredinha
222	54170.004812/2017-58	SR(MG)	Córrego da Tolda e Água Suja	Chapada do Norte
223	54170.004823/2017-38	SR(MG)	Córrego do Cuba	Chapada do Norte
224	54170.004820/2017-02	SR(MG)	Curtume	Jenipapo de Minas
225	54170.004821/2017-49	SR(MG)	Martins	Jenipapo de Minas
226	54170.004822/2017-93	SR(MG)	São José do Bolas	Jenipapo de Minas
227	54170.004775/2017-88	SR(MG)	Bora	Bocaiuva
228	54170.003131/2017-72	SR(MG)	João Martins e Tira Barro	Lassance
229	54000.083303/2018-16	SR(MG)	Braço Forte	Salto da Divisa
230	54000.080048/2018-50	SR(MG)	Nogueira	Montes Claros
231	54000.109029/2018-12	SR(MG)	Águas Claras	Virgolândia
232	54000.100577/2018-87	SR(MG)	Japoré (Bebedouro, Justa I e II)	Manga
233	54000.104072/2019-72	SR(MG)	Família Souza	Belo Horizonte
234	54000.103538/2019-12	SR(MG)	Córrego Santana	Catuji
235	54000.008074/2019-31	SR(MG)	Vila São João	Berizal
236	54000.153183/2019-11	SR(MG)	Ilha Funda	Periquito
237	54000.013879/2020-31	SR(MG)	Alegre	São João da Lagoa
238	54000.033074/2020-11	SR(MG)	Capoeirão	Itabira
239	54000.059390/2021-96	SR(MG)	Vila Silvolândia	Jenipapo de Minas
240	54000.059391/2021-31	SR(MG)	Capão	Presidente Juscelino
241	54000.142318/2022-18	SR(MG)	Chapadinha	Jequitinhonha
242	54000.142829/2022-21	SR(MG)	Cabaceiras	Januária e Itacarambi
243	54000.142846/2022-69	SR(MG)	Brejo do Amparo	Januária
244	54000.142876/2022-75	SR(MG)	Amorim e São João da Piteira	Chapada do Norte
245	54000.144335/2022-81	SR(MG)	Monte Alto	Montes Claros
246	54000.029081/2022-72	SR(MG)	Japão e Veredinha II	Bonito de Minas

247	54000.066950/2022-40	SR(MG)	Higinos	São Pedro do Suaçuí
248	54000.029880/2023-20	SR(MG)	Família Araújo	Betim
249	54000.036986/2023-80	SR(MG)	Campinhos	Congonhas
250	54000.040866/2023-87	SR(MG)	Carolinos	Belo Horizonte
251	54000.057070/2023-63	SR(MG)	Jacaré Grande	Januária
252	54000.064762/2023-68	SR(MG)	Salto do Borrachudo	Bonito de Minas
253	54000.065198/2023-09	SR(MG)	Curral Queimado	Bonito de Minas
254	54000.066470/2023-60	SR(MG)	Cabeceira do Salto	Bonito de Minas
255	54000.067578/2023-69	SR(MG)	Veredinha Cocha	Bonito de Minas
256	54000.083225/2023-17	SR(MG)	Retiro	Mirabela

Fonte: elaborado pela autora com dados do INCRA.

Atualmente, em Belo Horizonte, existem cinco quilombos urbanos reconhecidos oficialmente pela Fundação Cultural Palmares: Quilombo dos Luízes, Quilombo de Mangueiras, Quilombo Manzo Ngunzo Kaiango, Quilombo Souza, e Irmandade Os Carolinos. Essas comunidades enfrentam desafios relacionados à regularização fundiária e à especulação imobiliária, pois estão localizadas em áreas valorizadas. Além disso, há a luta constante para preservar suas tradições culturais e religiosas em meio à urbanização e ao crescimento da cidade.

Figura 17 - Mapa de localização dos quilombos urbanos em Belo Horizonte



Fonte: Autora, 2024.

A situação desses quilombos envolve também o reconhecimento formal de seus direitos territoriais e culturais. Alguns quilombos, como o Quilombo Mattias, estão em processo de certificação, enquanto os demais continuam a reivindicar a titularidade definitiva de suas terras, sendo os quilombos Mangueiras, Luízes²⁷ e Manzo com os processos de regularização fundiária mais avançados. Essas comunidades mantêm práticas culturais e religiosas ancestrais e buscam consolidar suas identidades, resistindo à pressão social e econômica que frequentemente ameaça seu modo de vida tradicional.

²⁷ Para maiores informações sobre os quilombos Mangueiras e Luízes consultar os trabalhos: DE ASSIS, Giovanna Rodrigues; RIOS, Mariza; DE OLIVEIRA, Rafaela Carvalho Coutinho. O QUILOMBO MANGUEIRAS EM BELO HORIZONTE: POR NOVAS POSSIBILIDADES DO URBANO. NATUREZA, POVOS E SOCIEDADE DE RISCO, p. 149. 2021 e PEREIRA, Miriam Aprígio. Luízes, um quilombo em contexto urbano: história, memória, travessia e re-existência dos pretos das piteiras. 2019.

4.2 História do Kilombo Manzo

A origem do Kilombo Urbano Manzo Ngunzo Kaiango está profundamente enraizada na trajetória de vida de Mãe Efigênia Maria da Conceição, também conhecida como Mametu Muiandê²⁸. Nascida em 1946, na cidade histórica de Ouro Preto, Minas Gerais, Mãe Efigênia é descendente de africanos escravizados e indígenas. Ela começou sua jornada religiosa na Umbanda, sendo sacerdotisa por muitos anos antes de fundar o terreiro que daria origem ao quilombo em Belo Horizonte.

Figura 18 - Mãe Efigênia no quilombo Manzo



Fonte: IEPHA-MG, 2009

²⁸ Mametu Muiandê é o título dado à sacerdotisa máxima do Candomblé de Nação Angola, sendo equivalente ao termo "Mãe de Santo" no Candomblé de Nação Ketu. No contexto do Kilombo Manzo Ngunzo Kaiango, em Belo Horizonte, o título é atribuído a Mãe Efigênia Maria da Conceição, a fundadora e líder espiritual da comunidade. Ela é responsável pela condução dos rituais e pela preservação das tradições religiosas, culturais e espirituais da comunidade, que seguem os preceitos da Nação Angola. Além disso, Mametu Muiandê desempenha um papel central na manutenção da coesão social e na liderança política da comunidade, representando uma figura de grande autoridade tanto no plano espiritual quanto no comunitário (IEPHA MG, 2018; MARQUES, 2015).

Figura 19 - Mãe Efigênia e Makota Cássia durante cerimônia religiosa



Fonte: IEPHA-MG, 2009

Nos anos seguintes, o terreiro passou por uma transição religiosa significativa. Sob a liderança de Mãe Efigênia, o espaço foi transformado em um terreiro de Candomblé da Nação Angola, sendo renomeado como Terreiro de Candomblé Manzo Ngunzo Kaiango. "Manzo" significa "casa" ou "morada" em Kikongo, uma língua bantu falada por povos africanos trazidos para o Brasil durante a escravidão. O novo nome simbolizava a renovação da espiritualidade e da resistência cultural de seus membros, reafirmando as conexões com as tradições africanas (QUEIROZ, 2012; IEPHA MG, 2018).

O nome do Quilombo Manzo Ngunzo Kaiango carrega um profundo significado cultural e religioso ligado às tradições bantu e à força espiritual de sua comunidade. "Manzo" é uma palavra da língua bantu Kikongo, que significa "casa", enquanto "Ngunzo" pode ser traduzido como "força" ou "axé". Já "Kaiango" faz referência a uma qualidade específica de Iansã, conhecida como Matamba, dentro do contexto religioso do Candomblé de Nação Angola. Assim, o nome completo do quilombo pode ser interpretado como "Casa da Força de Iansã". A escolha do nome reflete a conexão profunda com as tradições africanas e a espiritualidade da comunidade, consolidando o terreiro como um espaço sagrado e culturalmente significativo para a preservação da herança bantu em território brasileiro.

Figura 20 - Pintura presente no Quilombo Manzo



Fonte: IEPHA-MG, 2009

Desde o início, o terreiro de Manzo Ngunzo Kaiango não era apenas um espaço religioso, mas também um local de acolhimento para famílias negras e quilombolas que enfrentavam dificuldades nas áreas urbanas. A comunidade se formou ao redor do terreiro, com moradores se unindo para manter vivas as tradições religiosas, culturais e sociais de suas ancestrais (MARQUES, 2014; MARQUES, 2015). Essas práticas, centradas no Candomblé, moldaram as relações entre os moradores e reforçaram o papel do quilombo como um espaço de resistência contra a marginalização racial e social.

A oficialização da comunidade como um quilombo urbano ocorreu em 2007, quando o Manzo foi reconhecido como uma Comunidade Remanescente de Quilombo pela Fundação Cultural Palmares. Esse reconhecimento foi um marco importante, já que permitiu à comunidade acessar direitos quilombolas previstos na Constituição Brasileira e iniciou a luta pela regularização fundiária e pelo direito ao território (CLARK et al, 2022; MARQUES, 2015).

A liderança de Mãe Efigênia foi central para a criação e consolidação do quilombo. Como sacerdotisa e líder comunitária, ela guiou a comunidade em seu desenvolvimento espiritual e social, transmitindo conhecimentos e tradições aos mais jovens e articulando a resistência política. Sob sua orientação, o quilombo Manzo se tornou um símbolo da luta por

reconhecimento e preservação da cultura afro-brasileira em áreas urbanas (QUEIROZ, 2012; IEPHA MG, 2018).

O espaço físico de Manzo, além de suas funções religiosas e sociais, também carrega um profundo significado histórico e simbólico. O quilombo preserva uma série de elementos da cosmologia do Candomblé, como os assentamentos sagrados e os objetos de culto, que marcam a identidade e a territorialidade da comunidade. Essa relação com o espaço é uma característica fundamental dos quilombos, onde o território é visto não apenas como uma área de terra, mas como um local sagrado que conecta seus habitantes aos seus ancestrais e aos elementos espirituais (MARQUES, 2014; QUEIROZ, 2012).

Ao longo das décadas, o quilombo Manzo se consolidou como um centro de resistência cultural e política. A história de sua fundação e crescimento é um exemplo claro da resiliência das comunidades negras no Brasil, que, mesmo em meio à crescente urbanização e marginalização social, conseguiram preservar e afirmar suas tradições. O quilombo continua a ser um espaço de celebração da herança africana e uma base importante para a luta pelos direitos quilombolas (MARQUES, 2015; IEPHA MG, 2018).

Figura 21- Cerimônia realizada no Manzo



Fonte: IEPHA-MG, 2009

No centro das práticas do Manzo está o terreiro de Candomblé, que é o coração espiritual da comunidade. O Candomblé praticado ali segue a tradição da Nação Angola, uma vertente do Candomblé que traz forte influência dos povos Bantu, provenientes da região que hoje compreende Angola e partes do Congo. A cosmologia dessa vertente é centrada nos inquices, divindades associadas a elementos da natureza, como terra, água, fogo e ar. O terreiro de Manzo é um espaço onde essas divindades são cultuadas e onde os rituais sagrados são realizados para estabelecer o equilíbrio entre o mundo espiritual e o mundo material (CLARK, 2022; QUEIROZ, 2012).

Cada inquice (ou nkisi) no Candomblé de Nação Angola possui uma representação material no terreiro. Esses assentamentos, compostos por pedras, objetos sagrados e símbolos da natureza, são cuidadosamente mantidos e reverenciados pelos praticantes. No caso de Manzo, o inquice regente da casa é Tempo, ou Nzara Kitembo, o senhor do tempo e das estações, conhecido por sua importância dentro da cosmologia do Candomblé de Angola. A bandeira de Tempo, que é um dos símbolos centrais do terreiro, está sempre hasteada em uma vara de bambu no terreiro, marcando a presença espiritual desse inquice e sua ligação com o tempo, o espaço e as mudanças (MARQUES, 2016; 2015).

As práticas religiosas no Manzo incluem uma série de rituais que são fundamentais para a manutenção da espiritualidade e da coesão da comunidade. Entre os mais importantes estão os "toques", que são cerimônias públicas de louvor aos inquices, nas quais há danças, cânticos e oferendas. Durante esses rituais, os membros da comunidade entram em transe, permitindo que os inquices se manifestem através de seus corpos. Esse transe é uma característica central do Candomblé e simboliza a conexão direta entre o praticante e a divindade (QUEIROZ, 2012; MARQUES, 2016).

Além dos toques, há também rituais de iniciação, como o Bori, que é o ritual de "dar comida à cabeça". Esse é um processo importante no Candomblé, no qual o iniciado é apresentado ao seu inquice e passa por um período de isolamento e purificação. Durante esse processo, o noviço aprende sobre os fundamentos do Candomblé, recebendo ensinamentos espirituais que o conectam de forma profunda com seu inquice e com a comunidade (IEPHA-MG, 2018).

A música e a dança são elementos centrais nas celebrações de Manzo. Os cânticos em línguas africanas, como o kikongo e o kimbundu, acompanham os tambores e outros instrumentos percussivos, criando um ambiente sagrado que facilita o contato com os inquices.

A roda de dança é uma expressão de comunhão entre os praticantes e as divindades, e cada inquice tem suas próprias músicas e ritmos, que guiam os passos dos dançarinos e a dinâmica do ritual (QUEIROZ, 2012; MARQUES, 2016).

O Manzo também desempenha um papel educativo significativo. A comunidade promove uma série de atividades culturais, como oficinas de capoeira, percussão maculelê, penteado afro e outras expressões tradicionais da cultura afro-brasileira. Essas atividades não são apenas uma forma de preservar a cultura, mas também de resistir às forças de apagamento que muitas vezes ameaçam as tradições afro-brasileiras em um contexto urbano. Os jovens da comunidade participam ativamente desses projetos, garantindo a transmissão de saberes ancestrais de geração em geração (QUEIROZ, 2012; IEPHA-MG, 2018). Além disso, mais recente foi incluído um novo projeto educativo do Manzo que é o “Pretas na Pós”, um projeto que visa oferecer monitoria pré-acadêmica qualificada em diversas áreas do conhecimento.

Além disso, o Manzo oferece uma série de ações voltadas para a valorização da identidade negra, como celebrações de datas importantes do calendário afro-brasileiro, incluindo o Dia da Consciência Negra. Esses eventos não só reforçam a conexão da comunidade com suas raízes africanas, mas também criam um espaço de afirmação política e cultural, onde a comunidade pode reivindicar seus direitos e promover o orgulho da herança afro-brasileira (MARQUES, 2015; IEPHA-MG, 2018).

A resistência cultural e religiosa de Manzo Ngunzo Kaiango se dá em várias frentes. A comunidade não só luta pela preservação de seu território, mas também pela manutenção de suas tradições culturais e espirituais em um ambiente urbano que muitas vezes é hostil às práticas religiosas afro-brasileiras. O Manzo se tornou um símbolo de resistência, não apenas para os quilombolas, mas também para outros grupos que enfrentam discriminação religiosa e cultural no Brasil (CLARK, 2022; MARQUES, 2016).

Essa resistência é manifestada nas mobilizações políticas da comunidade, que frequentemente organiza eventos públicos e audiências para reivindicar seus direitos territoriais e culturais. O Quilombo Manzo tem sido um ponto de convergência para movimentos sociais, organizações de direitos humanos e grupos do movimento negro, que veem na comunidade um exemplo emblemático da luta quilombola urbana no Brasil (QUEIROZ, 2012; MARQUES, 2016). Pode-se mencionar como mobilização mais recente a Retomada Kewá Matamba, em Maio de 2024, sendo a retomada de um território ancestral e sagrado, localizado na Mata da Baleia em Belo Horizonte. Essa retomada é importante para manter as tradições quilombolas e

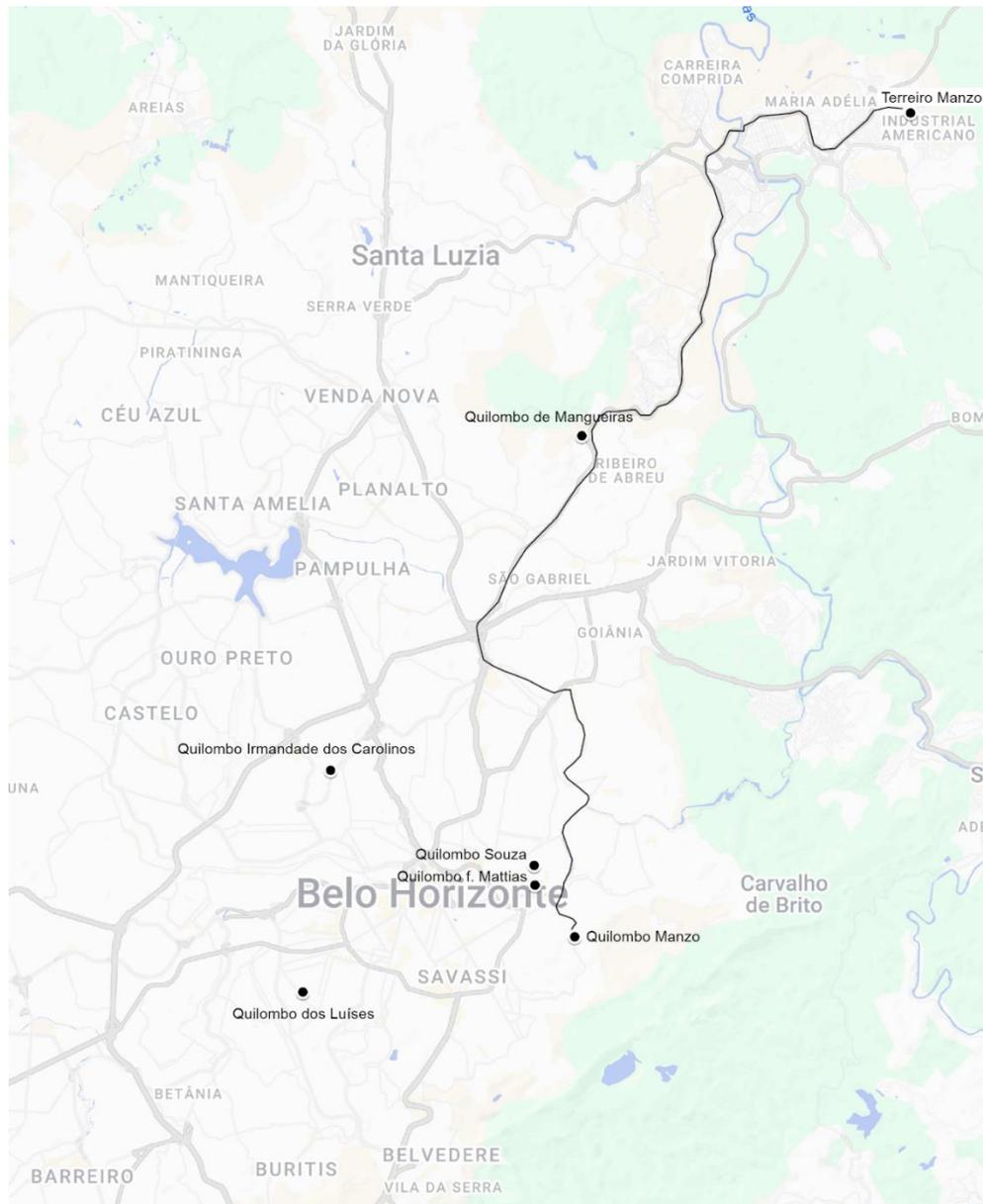
preservar os recursos hídricos da cidade que estão em constante ataque da atividade mineradora. Dessa forma, percebe-se a importância política do quilombo Manzo, não apenas para os quilombolas mas para toda a população da cidade, tendo em vista que a segurança hídrica da cidade é de interesse comum da sociedade.

4.3 Processo de Regularização e Desafios

Atualmente, o Quilombo Urbano Manzo Ngunzo Kaiango está localizado no bairro Santa Efigênia, na zona leste de Belo Horizonte, em Minas Gerais, em uma área historicamente marcada pela segregação e marginalização da população negra. A comunidade ocupa um terreno que tem aproximadamente 360 metros quadrados, o que contrasta com a vastidão de muitos quilombos rurais. Além desse espaço, há também uma área adicional de cerca de 2.000 metros quadrados em Bonanza, no município de Santa Luzia, também na Região Metropolitana de Belo Horizonte. A distância entre as duas territorialidades é de aproximadamente 30km. Essa segunda área é essencial para a continuidade de algumas atividades culturais e agrícolas da comunidade (CLARK et al, 2022; QUEIROZ, 2012; IEPHA MG, 2018).

Neste tópico, além das fontes bibliográficas consultadas, foram conduzidas duas entrevistas fundamentais para a pesquisa. A primeira foi com um especialista em regularização fundiária da Prefeitura de Belo Horizonte, que esteve envolvido no recente processo de regularização no quilombo. A segunda entrevista foi realizada com uma liderança quilombola do Manzo. Essas entrevistas são de extrema importância para a compreensão dos avanços mais recentes relacionados ao território do Manzo, oferecendo uma perspectiva prática e atual que complementa as informações obtidas nas bibliografias. Sem elas, seria impossível captar a complexidade e os detalhes do processo de regularização fundiária do Manzo.

Figura 22 - Mapa da distância entre os dois territórios do Manzo



Fonte: elaboração da autora

Figura 23 - Entrada do Quilombo Manzo



Fonte: IEPHA-MG, 2009

O espaço físico do quilombo transcende o conceito de simples moradia, sendo a base espiritual, cultural e social que une a comunidade como é descrito pela liderança quilombola:

“Manzo tem uma cultura e uma forma de viver que nos diferenciam da sociedade urbana em geral. Estamos dentro de um espaço urbano, mas vivemos de um jeito próprio, que é único para a nossa comunidade. O nosso território não é apenas o lugar onde moramos; ele é sagrado, tão importante quanto a minha própria fé. É aqui que estão as nossas raízes, o nosso terreiro, a nossa história, e é esse espaço que mantém viva a nossa ligação com os ancestrais e com o sagrado.”

O território abriga o terreiro de Candomblé, um espaço sagrado onde se realizam rituais e celebrações que mantêm viva a conexão com os ancestrais e com as tradições de matriz africana. Elementos como os assentamentos dos inquices, a cozinha ritual e a camarinha são indispensáveis para a prática religiosa e para o fortalecimento da identidade cultural do Manzo. A destruição de qualquer parte desse espaço representa, para a comunidade, não apenas uma perda material, mas uma ruptura na continuidade de sua espiritualidade e na sua relação com o sagrado.

Além de seu papel espiritual, o território do Manzo é um espaço de resistência cultural e política. Ele simboliza a luta histórica da comunidade quilombola contra a marginalização e o apagamento cultural em um contexto urbano que muitas vezes despreza ou hostiliza práticas de matriz africana. No Manzo, o território é utilizado para atividades educativas e culturais, como o projeto Kizomba, que ensina crianças e jovens sobre capoeira, percussão e identidade étnica. Esses espaços são fundamentais para a transmissão de saberes ancestrais e para a construção de uma comunidade mais fortalecida e consciente de suas raízes.

Para a comunidade, o território do Manzo não é apenas um local onde se vive, mas um lugar que representa a continuidade de sua existência como quilombo e como povo:

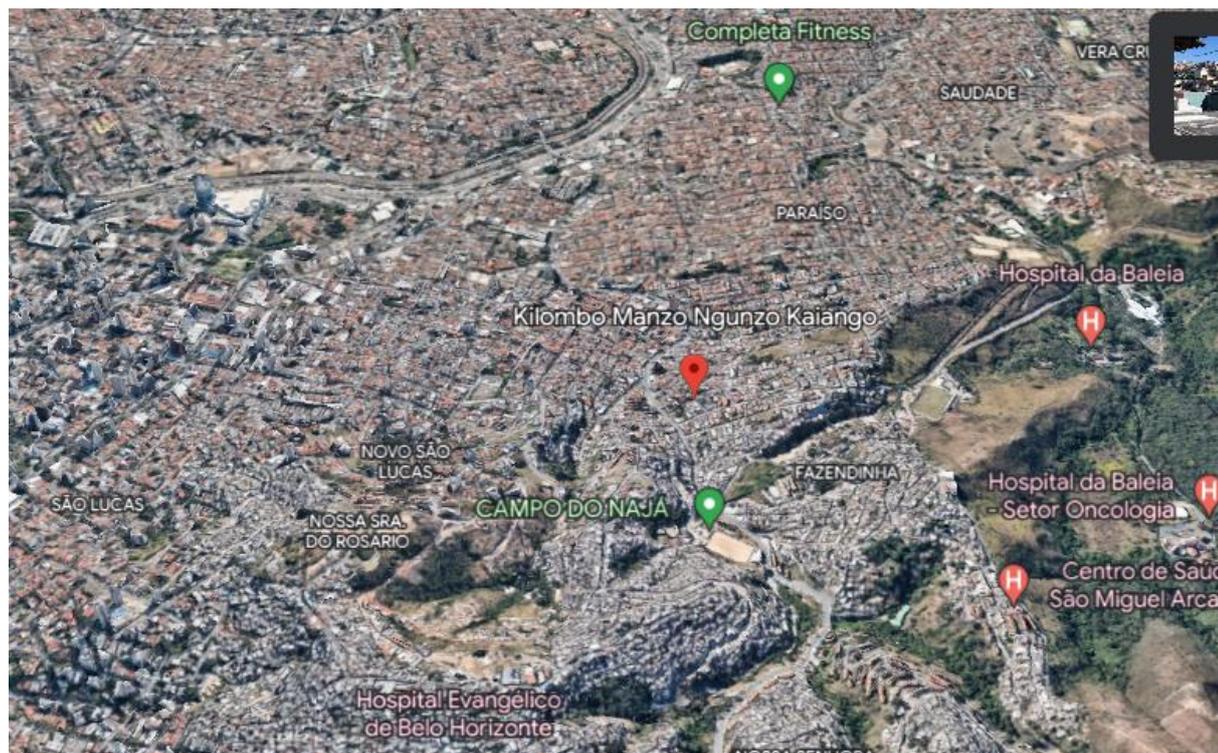
“Nosso território no Manzo é muito mais do que um lugar para morar; ele é a base da nossa resistência enquanto quilombolas. Aqui, no nosso terreiro, estão nossas raízes culturais e espirituais, que nos conectam aos nossos ancestrais e à força dos inquices. Esse espaço representa a nossa luta contra o apagamento da nossa história e a preservação da nossa identidade em um contexto urbano que muitas vezes tenta nos excluir. O Manzo é o coração da nossa cultura, onde educamos nossos jovens, compartilhamos nossos saberes e reafirmamos nossa forma própria de viver. Proteger esse território é proteger quem somos como povo quilombola, porque sem ele, nossa identidade e nossas tradições estariam ameaçadas.”

Ele é visto como um espaço coletivo, pertencente às gerações presentes e futuras, e protegido por cláusulas legais que impedem sua venda ou fragmentação. Essa visão rompe com a lógica mercantilista e reforça o território como um patrimônio cultural e espiritual inalienável. Assim, o Manzo se firma como um símbolo de resistência, preservação e valorização da cultura afro-brasileira no espaço urbano.

A localização do quilombo, em um dos bairros mais valorizados da cidade, é um fator que gera conflitos constantes com a especulação imobiliária. Desde sua fundação, o Manzo tem enfrentado diversas tentativas de remoção ou desocupação, muitas vezes sob pretextos

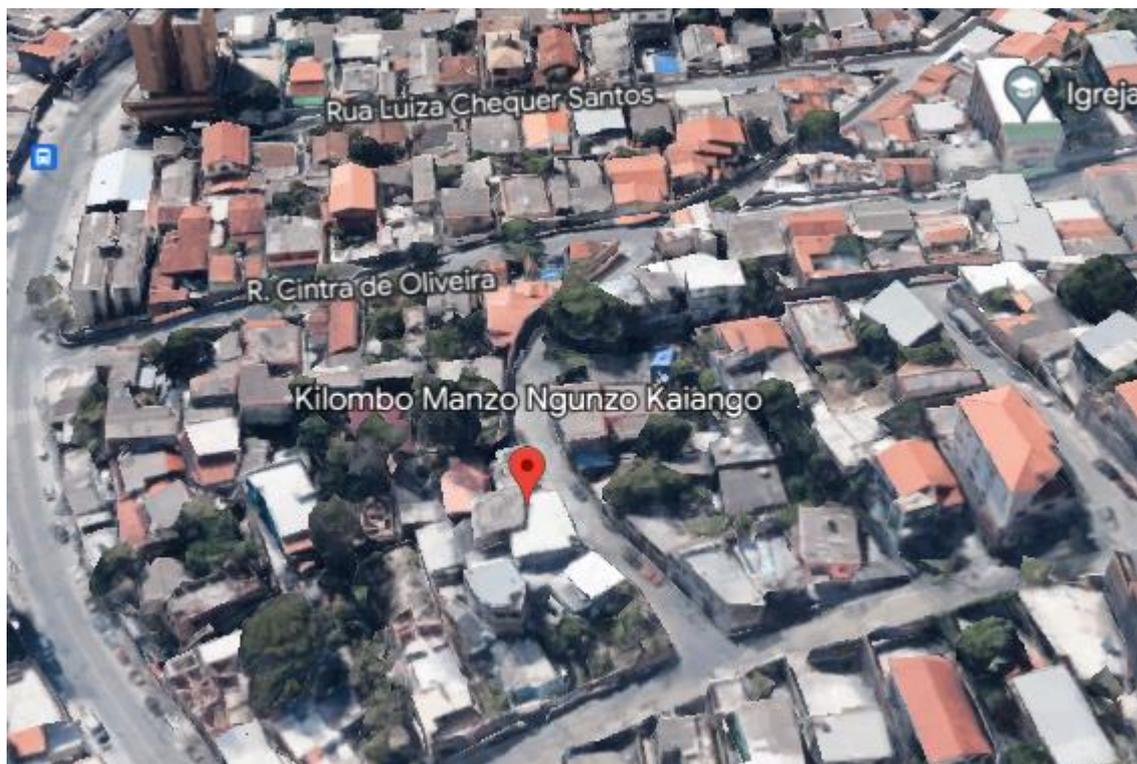
relacionados à segurança pública ou ao desenvolvimento urbano. O fato de a área ser cobiçada pelo mercado imobiliário de Belo Horizonte coloca o quilombo em uma posição de vulnerabilidade constante, já que o terreno é pequeno em comparação à demanda por habitação e à pressão da expansão da cidade (CLARK et al, 2022; MARQUES, 2015).

Figura 24 - Mapa da localização do Manzo na malha urbana de Belo Horizonte



Fonte: Google Earth, elaborado pela autora.

Figura 25 - Imagem de satélite da localização do Manzo



Fonte: Google Earth, elaborado pela autora.

A principal área do quilombo, onde está localizado o terreiro de Candomblé, é um espaço sagrado para a comunidade, pois ali estão os assentamentos dos inquices (divindades) e outros elementos essenciais para a prática religiosa. Qualquer intervenção no terreno afeta diretamente a vida espiritual da comunidade, o que torna as tentativas de desocupação ainda mais dolorosas. Entre 2010 e 2011, a Prefeitura de Belo Horizonte ordenou a retirada temporária dos moradores para realizar obras de segurança, alegando riscos de desabamento em estruturas no local (MARQUES, 2014, 2015).

Essas obras, no entanto, resultaram na destruição parcial do terreiro, incluindo a derrubada de espaços sagrados, como a cozinha e os quartos de santo, elementos centrais para a prática do Candomblé. A descaracterização física do terreiro foi um dos momentos mais traumáticos na história recente do quilombo, pois interrompeu a continuidade das práticas religiosas e espirituais, além de ter sido realizada sem o consentimento total da comunidade (MARQUES, 2014, 2015).

Figura 26 - Entrada do Terreiro do quilombo em Santa Luzia



Fonte: IEPHA-MG, 2009

Figura 27 - Quilombo Manzo

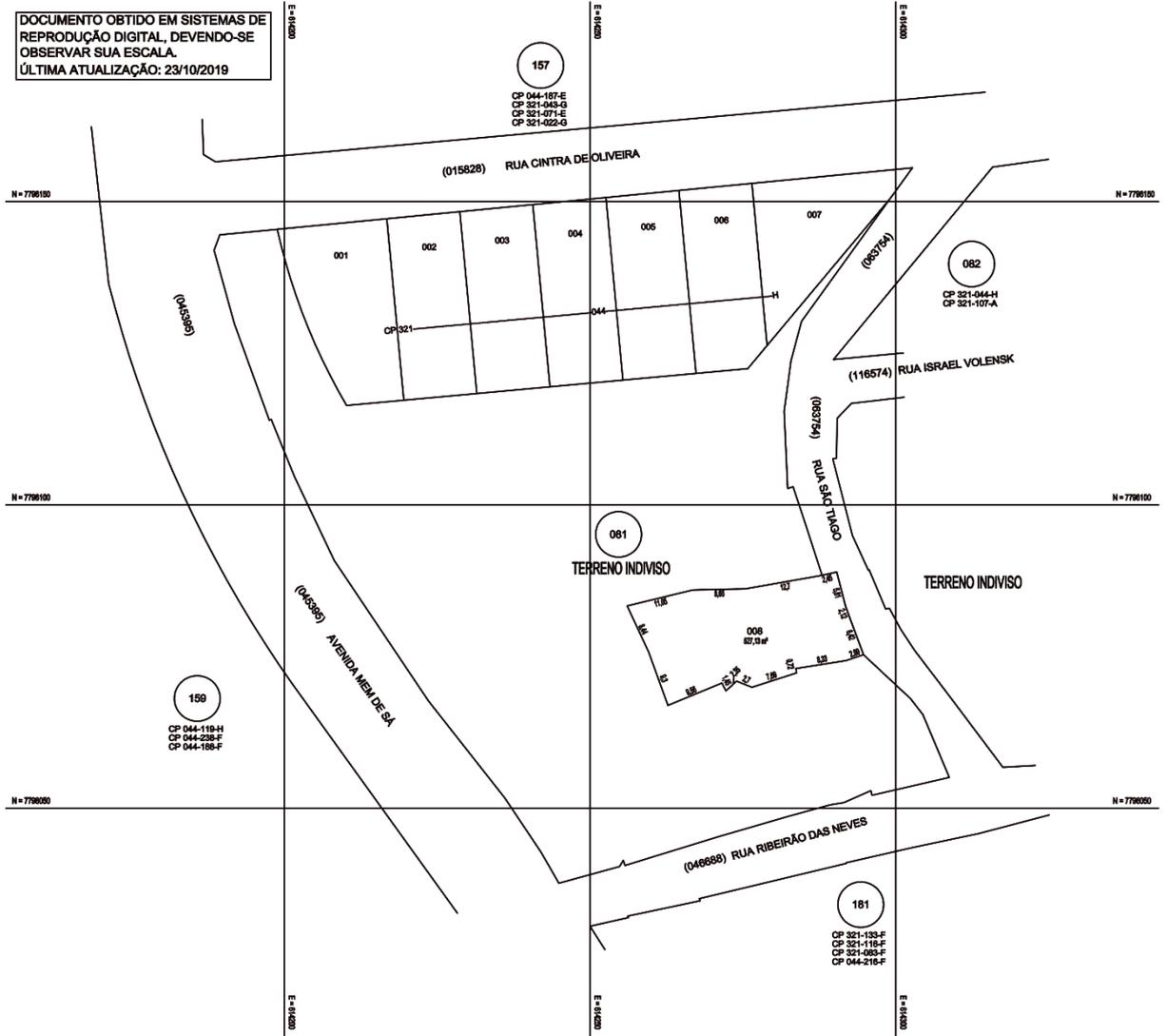


Fonte: IEPHA-MG, 2009

A situação territorial do Quilombo Manzo está intrinsecamente ligada à luta pela regularização fundiária. Embora o quilombo tenha sido oficialmente reconhecido pela Fundação Cultural Palmares como uma Comunidade Remanescente de Quilombo em 2007, isso não garantiu automaticamente o direito à terra. A obtenção do título de propriedade definitiva ainda enfrenta obstáculos, principalmente devido à burocracia envolvida e à falta de vontade política para avançar com o processo. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA) estão envolvidos nas negociações, mas o processo é lento (CLARK et al, 2022; IEPHA MG, 2018).

A pequena área ocupada pelo quilombo em Belo Horizonte reflete a realidade de muitos quilombos urbanos, que muitas vezes têm que disputar seus territórios com grandes empreendimentos imobiliários. Além disso, como o quilombo está situado em uma área nobre, a especulação imobiliária tem sido uma ameaça constante. As pressões para que a comunidade ceda seu espaço são frequentes, e há sempre o temor de novas tentativas de desocupação (CLARK et al, 2022; QUEIROZ, 2012; MARQUES, 2015).

Figura 28 - Planta Cadastral do Quilombo Manzo



Fonte: IEPHA-MG

Figura 29 - Ficha técnica de identificação da planta cadastral

03		IDENTIFICAÇÃO		
		ÁREA/UN.	%	4.12. ZONA FISCAL 451
3.1. N° DE LOTES APROVADOS		1		
3.2. ÁREA DE LOTES		527,13 m ²	1,29%	4.13. ESCALA 1 : 5 0 0
3.2.1. ÁREA EDIFICÁVEL		527,13 m ²		
3.2.2. ÁREA NÃO EDIFICÁVEL		- m ²		
ÁREAS QUE PASSAM PARA O PATRIMÔNIO PÚBLICO MUNICIPAL NO ATO DO REGISTRO				
3.3. ÁREA DE VIAS		- m ²	- %	
3.4. ESPAÇO LIVRE DE USO PÚBLICO - ELUP		- m ²	- %	LOCALIZAÇÃO ANEXO II DA LEI 7.166/96
3.4.1. PARQUES		- m ²		4.14. FOLHA(S): 42
3.4.2. PRAÇAS		- m ²		4.15. QUADRÍCULA(S): 5550
3.4.3. ÁREAS VERDES		- m ²		
3.4.A. APP TRANSFERIDA AO MUNICÍPIO		- m ²		
3.4.B. APPs TRANSFERIDAS AO MUNICÍPIO - 50% DA AREA		- m ²		
3.4.C. APPs TRANSFERIDAS AO MUNICÍPIO - % DO TOTAL PARC.		- %		
3.5. EQUIPAMENTO URBANO E COMUNITÁRIO		- m ²	- %	4.16. REGIONAL LESTE (20)
3.5.1. ÁREA EDIFICÁVEL		- m ²		
3.5.2. ÁREA NÃO EDIFICÁVEL		- m ²		
3.6. ÁREA TOTAL PARCELADA		527,13 m ²	1,29 %	4.17. FOLHA 01/01
3.7. UNIDADE DE PRESERVAÇÃO - UP		- m ²	- %	
3.8. ÁREA REMANESCENTE		40.472,87 m ²	98,71 %	
3.9. ÁREA DE REGISTRO		41.000,00 m ²	100 %	
3.10. LOTES E QUARTEIRÕES APROVADOS: LOTE 008 DO QUARTEIRÃO 081				
3.11. BAIRRO PARAÍSO			4.18. C.P. 321136F	

Fonte: IEPHA-MG

Apesar dessas dificuldades, o Quilombo Manzo Ngunzo Kaiango conseguiu resistir, em grande parte, graças à organização comunitária e à força da liderança de Mãe Efigênia e de outros membros da comunidade. Eles têm contado com o apoio de movimentos sociais, organizações de direitos humanos e do movimento negro para pressionar o Estado a garantir seus direitos territoriais. Esse apoio tem sido crucial para que o quilombo continue ocupando seu território, apesar das ameaças e dificuldades (MARQUES, 2014, 2015).

Por se tratar de uma conquista muito recente, para entender o processo de regularização fundiária do quilombo foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com uma técnica representante da prefeitura que participou do processo e uma entrevista com uma liderança comunitária do quilombo, essas conversas foram essenciais para compreender a complexidade do processo, as particularidades e as perspectivas tanto da comunidade como do poder público.

O processo de titulação do Quilombo Manzo Ngunzo Kaiango em 2017 foi uma conquista significativa alcançada por meio de um esforço articulado entre a comunidade

quilombola, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA), a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL) e outros órgãos governamentais. O Manzo já era reconhecido como patrimônio imaterial e como quilombo certificado pela Fundação Cultural Palmares, mas o avanço para a regularização fundiária foi possível devido à articulação política da comunidade e à colaboração técnica entre os entes envolvidos. É importante destacar que a titulação não é de pessoa física e sim feita em nome da associação, é uma propriedade privada da associação.

O território foi identificado como parte de um lote histórico pertencente ao Estado de Minas Gerais. A área inicialmente regularizada, cerca de 514 metros quadrados, abrange as edificações principais e espaços utilizados diretamente pela comunidade. Esse reconhecimento foi feito com base na Lei 13.465/2017, que possibilita a legitimação fundiária em áreas públicas. Embora o polígono original declarado pela comunidade fosse maior, questões técnicas e ocupações externas limitaram a extensão da área regularizada nesta fase.

O processo incluiu levantamentos topográficos e análises técnicas, que demonstraram que a regularização era geologicamente viável e sem riscos significativos. Além disso, a comunidade exigiu que cláusulas específicas fossem incorporadas ao título de propriedade, tornando o território inalienável, indivisível, impenhorável e excluído de qualquer lógica mercadológica. Essas disposições garantem que a terra continue sendo um espaço de preservação cultural e espiritual para as futuras gerações, uma demanda central liderada pela Mametu Muiandê e reafirmada pela Makota Kidoiale.

No entanto, o processo de titulação abrangeu apenas a primeira fase da regularização fundiária. Outras áreas declaradas como parte do território de Manzo permanecem sob análise e dependem de ações futuras do INCRA, incluindo possíveis desapropriações e negociações com ocupantes externos. Além disso, há um segundo território relacionado à comunidade, em Santa Luzia, que também aguarda regularização. Essas etapas adicionais, apesar de acordadas, enfrentam a morosidade característica de processos quilombolas no Brasil. De acordo com a técnica entrevistada, apenas a primeira fase do processo de regularização está concluído, que é a titulação do território no bairro Santa Efigênia. A segunda fase seria retomar parte do território que foi perdida ao longo dos anos, retirando casas e negociando, processo que é de responsabilidade do INCRA. Em seguida, a terceira e última fase descrita pela entrevistada, também a cargo do INCRA, seria a regularização do território localizado em Santa Luzia.

O protagonismo da comunidade foi determinante para o sucesso da titulação inicial. A articulação estratégica com diferentes instituições, o uso inteligente das legislações disponíveis e o fortalecimento de sua identidade política foram essenciais para construir um processo eficiente e pioneiro. Este caso destaca não apenas a resiliência da comunidade, mas também a importância de políticas públicas inclusivas para a preservação dos territórios quilombolas urbanos, em especial aqueles com tamanha significância cultural e espiritual como o Manzo.

Quando perguntada sobre a atuação da prefeitura junto aos territórios quilombolas e se há espaço atualmente para essas comunidades nas políticas urbanas de habitação, a técnica defende:

“Tem espaço, olha só. O que acontece é que a política urbana é o que está no Plano Diretor, se você não está no plano diretor, aquilo ali escrito com todas as letras, não é possível fazer nada. Então, hoje no Plano Diretor a gente tem 3 comunidades como ADE (Áreas de Diretrizes Especiais de Quilombo), que são os Luízes, Mangueiras e Manzo. Então essas três comunidades possuem previstos parâmetros urbanísticos específicos, processos de definição de parâmetros mediados pela comunidade. Mas as outras comunidades que não estão, não são reconhecidas como comunidades quilombolas e, por isso, não tem como reconhecer qualquer aspecto. A URBEL (Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte) é gestora da política municipal de habitação, e a política é gerida pelo Conselho. Em 2018, por uma movimentação até nossa (os técnicos) esse movimento nosso do coletivo, fomentamos muito essa nova Resolução 52²⁹, a gente colocou Povos e Comunidades Tradicionais como área de interesse especial. Com isso, legitima a ação da URBEL em comunidades quilombolas. É isso e o Plano Municipal de Plano de Promoção da Igualdade Racial, que é da Subsecretaria de Cidadania, Assistência Social e Segurança Alimentar, tendo um plano de direitos humanos e nesse plano está previsto a regularização fundiária quilombola. Então tem várias políticas públicas, as políticas de direitos humanos que pressionam a partir de um plano, a Resolução 52 que reconhece essas áreas como áreas de atuação da Urbel e o Plano Diretor mas que se limita as 3 comunidades e não tem abertura para as outras. Na atuação da Urbel isso consegue ser um pouco mais abrangente, não depende do plano diretor, depende da resolução.”

Ao ser questionada sobre a articulação do quilombo com os poderes públicos, a liderança comunitária destaca que a comunidade do Manzo se mantém firme e empenhada em participar das decisões políticas municipais, especialmente aquelas que podem impactar diretamente seu território. Apesar dos desafios, a comunidade tem buscado diálogos constantes e conquistado alguns apoios importantes ao longo do tempo. No entanto, a liderança reconhece

²⁹ Resolução n.º LII do Conselho Municipal de Habitação que incluiu Povos e Comunidades Tradicionais como Assentamentos de Interesse Social. Disponível em: < https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/Resolu%C3%A7%C3%A3o_52.pdf >

que esse ainda é um processo longo, exigindo persistência para que as políticas públicas sejam realmente inclusivas e respeitem as especificidades culturais e territoriais do quilombo:

“Olha, a relação do Manzo com o poder público tem sido cheia de desafios. Nós sempre precisamos lutar para que reconheçam a nossa existência e os nossos direitos. Muitas vezes, sentimos que não somos priorizados, que as políticas públicas não nos enxergam como somos, com nossa cultura e nossa forma própria de viver. Quando buscamos apoio, nem sempre somos acolhidos de maneira respeitosa. Então, a pergunta é: será que a prefeitura realmente entende a importância do nosso território e das nossas tradições? Será que existe um compromisso em construir políticas que respeitem e valorizem as comunidades quilombolas urbanas, como o Manzo, ou somos vistos como um problema a ser resolvido?”

Atualmente, a comunidade segue mobilizada na luta pela regularização definitiva do seu território e pela preservação de seus espaços sagrados. O território de Manzo não é apenas um local físico, mas um espaço de resistência e identidade para seus membros, que veem nele a conexão com seus ancestrais e a continuidade de sua cultura e espiritualidade. As perdas territoriais, tanto físicas quanto simbólicas, são enfrentadas com a reafirmação constante da importância do quilombo como espaço de luta e preservação da herança afro-brasileira (MARQUES, 2015; IEPHA MG, 2018).

O processo de regularização fundiária do Quilombo Manzo Ngunzo Kaiango representa uma conquista significativa no contexto atual, tendo sido viabilizado pela aplicação da Lei 13.465/2017, através do instrumento de legitimação fundiária. Esse avanço só foi possível graças à colaboração entre o Ministério Público, representantes da Prefeitura de Belo Horizonte, o IEPHA e o envolvimento ativo da comunidade quilombola. A aplicação da lei foi cuidadosamente adaptada para proteger os direitos do quilombo, alinhando-se aos princípios do Decreto 4.887/2003, que assegura a inalienabilidade dos territórios quilombolas. Instrumentos técnicos fornecidos pela URBEL também desempenharam um papel crucial, como destacado na entrevista com a especialista.

Portanto, embora a Lei 13.465 tenha sido concebida sob uma lógica neoliberal, favorecendo interesses privados, o caso do Manzo demonstra que existem brechas que podem ser exploradas para garantir a proteção e a posse da terra para comunidades tradicionais. Essa experiência reafirma a importância da articulação política e da criatividade na aplicação das leis para atender às demandas específicas dessas comunidades, assegurando seus direitos e preservando suas identidades culturais e territoriais.

A liderança quilombola ressaltou que a comunidade reconhece o avanço proporcionado pela regularização, mas destaca que a relação com a prefeitura ainda carece de uma abordagem mais ampla e inclusiva. Ela aponta a ausência de articulações intermunicipais e programas específicos que atendam demandas quilombolas, como o desenvolvimento sustentável e a autonomia territorial. A sensação predominante é de que, apesar dos progressos, o estado ainda mantém controle sobre as terras quilombolas, dificultando a soberania plena dessas comunidades. Ela afirma: “A sensação que a gente tem é que nossas terras ainda continuam sob o poder do estado e sem o nosso direito de acessá-las. Então, a gente pertence ao território, mas esse território não nos pertence”.

O processo de regularização enfrentou desafios devido à sobreposição de competências entre instituições públicas, como a URBEL e o INCRA, e a ausência de uma política específica para territórios quilombolas. A regularização conduzida pela URBEL avançou graças à articulação da comunidade e ao apoio técnico do IEPHA, mas a segunda e terceira fases, de responsabilidade do INCRA, permanecem pendentes. Essa fragmentação evidencia a morosidade e a falta de clareza nos papéis de cada órgão, criando obstáculos que dificultam a efetivação dos direitos territoriais quilombolas. A experiência do Manzo demonstra que a cooperação interinstitucional é crucial, mas depende de vontade política e de uma estrutura legal mais coesa e ágil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho discutiu sobre a relevância da relação da Lei 13.465/17 (BRASIL, 2017) com as gestões coletivas da terra. A questão fundiária sempre se apresentou como uma tensão e cenário de disputa para a sociedade brasileira, sendo denominada por Ermínia Maricato (1999) como “nó da terra”, marcada pela exclusão socioespacial das camadas mais populares, pela concentração de terras e pela hegemonia da propriedade privada individual em detrimento de outras formas de uso e posse da terra. A Lei de Terras de 1850 é reconhecida como o primeiro marco regulatório da distribuição de terras por meio da compra e venda. Nota-se que ao longo dos anos foram construídos dois paradigmas fundiários que sintetizam bem as disputas ideológicas pelo conceito de informalidade e regularização fundiária: o paradigma brasileiro e o paradigma peruano (FERNANDES, 2023). Todavia, as políticas neoliberais distorcem o objetivo da regularização fundiária que é a garantia da segurança de posse e função social da propriedade. Nesse contexto, a informalidade passa a ser vista como um novo mercado para o capital financeiro e pode gerar graves consequências sociais como a insegurança de posse e especulação imobiliária (ROLNIK, 2015).

Portanto, diante do exposto, torna-se relevante resgatar o debate sobre outras formas de ocupação e regularização da terra como as diversas experiências de gestão coletiva da terra: as cooperativas, as habitações autogestionárias, os territórios indígenas e os quilombos, por exemplo, com o objetivo de buscar alternativas de resistência às consequências homogeneizadoras do capital financeiro-imobiliário. Essas experiências apresentam visões diferentes de entendimento e relação com o território que ocupam. Além de representarem territórios com pluralidade de saberes, corpos, arquiteturas, práticas sociais e culturais (LAZARINI, 2023). Desse modo, é possível buscar soluções coletivas para a construção de políticas habitacionais mais inclusivas que estejam adaptadas para as diferentes realidades dos assentamentos informais brasileiros.

Em entrevista para o jornal Folha de São Paulo (2023), Flávio Gomes afirma que o reconhecimento dessas propriedades coletivas significa que o Estado deveria repensar sobre a estrutura fundiária brasileira e reconhecer as questões que atravessam dimensões raciais, já que a maioria da população excluída do acesso à terra é negra. Portanto, o desafio torna-se maior tendo em vista os diferentes interesses que envolvem a questão fundiária no país.

Ainda, percebem-se lacunas nos estudos urbanos sobre pesquisas de alternativas de regularização fundiária que não tenham como alicerce a propriedade privada individual e o trabalho se torna mais significativo ao trazer essa discussão relacionando com as mudanças recentes na legislação fundiária no contexto do capitalismo neoliberal. Ao buscar fazer um mapeamento de diferentes experiências de propriedade coletiva no território brasileiro, a pesquisa ressalta a resistência desses territórios à lógica mercantil capitalista. Portanto, o estudo é também pertinente para discutir se as formas coletivas de propriedade e gestão da terra são eficientes e como se reorientam ao longo dos anos, resistindo às investidas do mercado imobiliário. Além disso, as comunidades ao se organizarem seguindo outros modos de posse e uso da terra preservam suas tradições sociais, culturais e étnicas, dificultando a apropriação mercantil da terra (TONUCCI, 2021). Estudar as diferentes formas de ocupação da terra é relevante, pois percebe-se a ineficiência da política fundiária atual em solucionar a crise habitacional e o grande contingente populacional em moradias informais e situações de vulnerabilidade. Logo, discutir sobre essas outras experiências é crucial para o enfrentamento das questões habitacionais que têm raízes profundas, para o aprendizado e para a construção de novos repertórios de políticas públicas que atendam a diversidade de necessidades habitacionais existentes além de garantir a preservação das características desses territórios (FERNANDES, 2023; LIMA, 2023).

Outro ponto considerável da pesquisa é que a produção acadêmica sobre quilombos em contexto urbano é recente, tendo aumentado a partir da segunda metade do século XX com as pesquisas sobre a questão negra tendo como principais autores a historiadora Beatriz Nascimento (1942-1995), a antropóloga Lélia Gonzalez (1935-1994) e o escritor Abdias do Nascimento (1914-2011) (SILVA, 2018). Então, o estudo de caso sobre o processo de regularização fundiária do quilombo Manzo, que é um dos poucos territórios quilombolas que possui o processo de regularização fundiária mais avançado, pode abrir caminhos para o avanço de processos regulatórios que garantam a segurança da posse para outras comunidades quilombolas.

Portanto, o objetivo deste trabalho foi investigar as potencialidades das formas alternativas de regularização fundiária urbana como resistência à especulação imobiliária neoliberal, utilizando como foco o estudo de caso do Quilombo Manzo, em Belo Horizonte. O primeiro capítulo abordou a questão fundiária no Brasil, apresentando uma retrospectiva histórica e as transformações nas legislações relacionadas à regularização fundiária urbana. Este capítulo contextualizou o estudo de caso, destacando como as propriedades coletivas são

impactadas pelas recentes mudanças legislativas e pela consolidação de um modelo individualista de propriedade.

No segundo capítulo, o trabalho explorou o impacto das legislações e políticas habitacionais brasileiras na hegemonia do modelo de propriedade privada individual, questionando seus limites e apresentando a gestão coletiva como uma alternativa viável. Além disso, foi apresentado um panorama histórico da gestão coletiva da terra no Brasil, analisando diferentes experiências espalhadas pelo país, suas semelhanças, desafios e como podem inspirar melhorias nas políticas públicas voltadas para essas comunidades. No terceiro capítulo, houve um aprofundamento na gestão coletiva dos quilombos brasileiros, destacando a relação entre terra e raça e suas implicações na dinâmica espacial das cidades. Dados recentes do Censo 2022 foram apresentados para enriquecer a discussão sobre os quilombolas no país. Por fim, o estudo de caso do Quilombo Manzo conectou todas as análises anteriores, demonstrando como a comunidade utilizou a Lei 13.465/2017 no processo de regularização fundiária, sem abrir mão dos princípios da gestão coletiva, resistindo às pressões do capital imobiliário financeiro.

Ao analisar a situação do Quilombo Manzo e refletir sobre tantos outros territórios espalhados pelo Brasil, percebemos a fragilidade da legislação em reconhecer e abarcar as particularidades de comunidades que não seguem a lógica do capital financeiro no uso e gestão da terra. O caso do Manzo ilustra como, em meio a essa lacuna legal, as comunidades têm encontrado força nas brechas das legislações existentes, complementando-as com dispositivos como o Decreto 4.887/2003, que torna os territórios quilombolas inalienáveis. Em tempos de avanço de políticas neoliberais, onde os interesses mercadológicos frequentemente se sobrepõem aos direitos sociais, é necessário lembrar a sabedoria de Antônio Bispo dos Santos: “usar as armas do colonialismo como escudo”. Esse ensinamento tem guiado o povo quilombola em sua luta contínua por direitos e pelo reconhecimento na esfera política.

Assim, esta dissertação se propôs a compreender o histórico da legislação fundiária brasileira, analisando suas diferentes vertentes e nuances, ora mais alinhadas a políticas liberais, ora mais voltadas a um caráter social. O objetivo foi entender como territórios que promovem a gestão coletiva da terra podem se relacionar com os instrumentos de regularização fundiária disponíveis, que, em grande parte, seguem uma lógica neoliberal centrada na propriedade privada individual. Em um contexto em que as normas priorizam o mercado sobre o coletivo, buscou-se investigar possibilidades para adaptar e proteger territórios que resistem a essa lógica, promovendo um uso da terra que valorize o comunitário e o cultural.

Para tanto, exploraram-se exemplos de gestão coletiva em diversas regiões do Brasil, reconhecendo a pluralidade e a riqueza dessas experiências. Esses exemplos permitiram identificar semelhanças e diferenças, contribuindo para um entendimento mais profundo da gestão coletiva no contexto brasileiro. Na sequência, o estudo direcionou o olhar para um tipo específico de coletividade: os quilombos. Foi feita uma análise das políticas públicas voltadas a essas comunidades, além de uma retrospectiva histórica sobre os quilombos no Brasil e, mais especificamente, em Belo Horizonte, onde está localizado o Quilombo Manzo Ngunzo Kaiango, objeto principal do estudo.

Ao tratar de quilombos e terra, torna-se indispensável interseccionalizar a discussão com a questão racial. Ainda que brevemente, este trabalho trouxe apontamentos importantes sobre a relação entre raça, território e resistência, temas que perpassam a formação dos quilombos e a luta de suas comunidades por reconhecimento e direitos. O Quilombo Manzo, por sua vez, ilustra de forma clara como a lei pode dialogar com a gestão coletiva da terra, mesmo em um cenário marcado pela predominância neoliberal.

Por meio de adaptações criativas e da articulação política, o Manzo demonstra alternativas viáveis para a regularização fundiária de territórios coletivos, servindo como exemplo de resistência e inovação. O estudo de caso reforça que, apesar das limitações das legislações vigentes, é possível explorar brechas que permitam não apenas a proteção dos territórios quilombolas, mas também a valorização de sua identidade coletiva e cultural. Assim, esta dissertação contribui para a reflexão sobre o papel da legislação e das políticas públicas na construção de um futuro mais inclusivo e justo para comunidades tradicionais no Brasil.

A inclusão de grupos historicamente marginalizados nas decisões políticas é um passo crucial para repensarmos políticas urbanas que atendam às diferentes demandas da sociedade. Não basta contar apenas com equipes técnicas, é essencial que essas equipes sejam diversas, incorporando vozes de diferentes realidades capazes de influenciar a formulação de políticas mais justas e inclusivas. Um exemplo promissor em Belo Horizonte é a eleição de Jhúlia Santos³⁰, quilombola do Manzo, para o cargo de vereadora. Sua presença na política reforça o elo entre as demandas das comunidades tradicionais e a esfera de decisão pública, representando

³⁰ Jhúlia Santos, do PSOL, foi uma das candidatas eleitas no dia 6 de outubro de 2024 para a Câmara Municipal de Belo Horizonte, conquistando 6.703 votos e assegurando, pela primeira vez, uma vaga no legislativo da capital mineira. Natural de Contagem (MG) e com 41 anos, Júlia é produtora de espetáculos públicos e se define como uma mulher “negra, travesti, quilombola e artista”. Sua eleição representa um marco importante na inclusão de vozes e na promoção de pautas relacionadas aos direitos das comunidades tradicionais e à justiça racial.

um avanço significativo na luta por direitos territoriais e pelo reconhecimento cultural dos quilombos urbanos.

Esta dissertação abordou temáticas profundamente interconectadas, tecendo reflexões sobre a gestão coletiva da terra, as relações raciais e sua conexão com a temática central. Contudo, devido ao escopo delimitado e às restrições de tempo, não foi possível explorar com a profundidade desejada cada um dos eixos tratados, o que deixa em aberto importantes lacunas para investigações futuras. Questões como a gestão coletiva dos territórios ou os desdobramentos das relações raciais nesse contexto oferecem vastas possibilidades de análise e ampliam o horizonte para novas pesquisas. Além disso, o estudo de caso, embora relevante, poderia ter se beneficiado de uma maior interlocução com outros órgãos públicos envolvidos, o que também sugere um caminho promissor para trabalhos que aprofundem o entendimento dessa dinâmica. Assim, esta pesquisa não apenas apresenta contribuições significativas, mas também aponta perspectivas para o avanço do campo, reforçando a necessidade de um olhar contínuo e ampliado sobre os temas aqui tratados.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 9, n. 2, p. 25-25, 2007.
- AALBERS, M. B. The Variegated Financialization of Housing. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 41, n. 4, p. 542–554, 2017.
- AGUIAR, Tito Flávio Rodrigues de. **Vastos subúrbios da nova capital: formação do espaço urbano na primeira periferia de Belo Horizonte**. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado em História–Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465. **Revista de direito da cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras Tradicionalmente Ocupadas**. São Paulo: PGSCA-USP, 2002.
- _____. **Terras de Quilombo, Terras Indígenas, "Babaçuais Livres", "Castanhais do Povo" e Reservas Extrativistas: Territórios Socialmente Construídos**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2008.
- _____. **A Regularização das Terras Quilombolas: Desafios e Perspectivas**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2011.
- AMORIM, Liliane Pereira de ; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. O acesso à terra: a Lei de Terras “1850” como obstáculo ao direito territorial quilombola. **Emblemas**, v. 16, n. 1, 2019.
- ANDRADE, Lúcia Mendonça Norato; **Quilombolas em Oriximiná: Desafios da Propriedade Coletiva**; In: GRUPIONE, Denise Fajardo; ANDRADE, Lúcia Mendonça Morato; Entre Águas Bravas e Mansas: Índios & Quilombolas em Oriximiná; São Paulo; Comissão Pró-Índio de São Paulo e IEPÉ; 2015.
- ANTÃO, Renata e RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **O Termo Territorial Coletivo como alternativa emancipatória à aplicação da propriedade privada clássica: uma mudança de perspectiva**. In: IX Congresso Internacional da Abrasd. 2018.
- ARRUTI, José Maurício Andion. **Direitos territoriais quilombolas: Ações afirmativas, reconhecimento e desafios**. Revista de Antropologia, 2020.
- BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. **Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, p. 117-154, 1982.
- BORDENAVE, Geisa. Autogestão na habitação e propriedade coletiva da terra: a experiência de uma cooperativa habitacional em Jacarepaguá-RJ. **O social em Questão**, v. 1, n. 53, p. 233-254, 2022.

BRASIL, Presidência da República. **Lei 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acessado em: 08 de outubro de 2023.

_____. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 03 de fevereiro de 2024.

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 03 de fevereiro de 2024.

_____. **Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 03 de fevereiro de 2024.

_____. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

_____. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acessado em: 10 de outubro de 2023.

_____, Carta Ao. **Medida provisória nº 759/2016**: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. 2017.

BUAINAIN, Antônio Márcio (coord.) et al. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Editora Unicamp, 2008.

CAMPOS, Andreilino. **Do Quilombo à Favela**: a produção do espaço criminalizado no Rio de Janeiro. 2ª edição. 208p. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CHEIBUB, Michelle de Carvalho. **Patrimônio Cultural e Comunidades Remanescentes de Quilombos**: direitos culturais e instrumentos de proteção do IPHAN. Dissertação de Mestrado, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Brasília, 2015

CHOPLIN, Armelle; DESSIE, Elizabeth. Titling the desert: land formalization and tenure (in)security in Nouakchott (Mauritania). **Habitat International**, v. 64, p. 49-58, 2017.

CLARK, Ciangeli et al. Propriedade, elementos de paisagem e a chancela da paisagem: estudo de caso na comunidade Quilombola Manzo Ngunzo Kaiango. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 6, p. e22811628763-e22811628763, 2022.

COSTA NETO, Joaquim de Britto; MARICATO, Ermínia. **A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo: origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário.** São Paulo, 2006.

DA SILVA PEREIRA, Camila; DE OLIVEIRA, Alexandra Maria. A titulação coletiva de terras quilombolas e os conflitos por direitos territoriais no estado do Rio Grande do Norte, Brasil. **Ateliê Geográfico**, v. 13, n. 1, p. 150–169-150–169, 2019.

DE MELO, Matheus Barbosa. **Direito de propriedade coletiva e a remarcação ampliada de terras indígenas: uma análise a partir do caso do povo indígena Wassu-Cocal.** Construindo saberes jurídicos: constitucionalismo, direitos humanos e filosofia, p. 77.

DE OLIVEIRA, W. A. **Ribeirinhos e a concepção de propriedade coletiva da terra: uma análise a cerca das comunidades afrodescendentes na Amazônia.** Anais Do Congresso Brasileiro De Processo Coletivo E Cidadania, 7(7), 825–844. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/1590>. Acesso em: 04 de junho de 2024.

DIEGUES, Antonio Carlos. **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos.** São Paulo: Hucitec, 2000.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra.** Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2022.

FAUSTO, Carlos. **Os índios antes do Brasil.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A questão agrária no Brasil: Conflitos e desafios na atuação do INCRA.** Revista Nera, 2009.

FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil.** Fórum de direito urbano e ambiental, 2008.

_____. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina.** 2011.

_____.Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº13.465/2017. **O Social em Questão**, v. 1, n. 55, p. 241-260, 2023.

FERREIRA, Iracema Maria Castro; RAMOS, Pedro P. da Rocha. **O papel do INCRA na mediação dos conflitos agrários no Brasil.** Estudos Sociedade e Agricultura, 2013.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017/. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018.

FRUET, Genoveva Maya. As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parceria, realizações e desafios. **Ambiente Construído**, v. 4, n. 1, p. 21-36, 2004.

GADELHA, Regina Maria d’Aquino Fonseca. **A Lei de Terras (1850) e a Abolição da Escravidão: Capitalismo e Força de Trabalho no Brasil do Século XIX.** Revista História, São Paulo. 120, p. 153-162, jan/jul. 1989.

GOMES, Ângela Maria da Silva; DOS SANTOS, R. E. **Etnobotânica e territorialidades negras urbanas da grande Belo Horizonte: terreiros e quintais.** Questões Urbanas e Racismo. Petrópolis, RJ, p. 276-309, 2012.

GOMES, Ângela Maria da Silva. **Rotas e diálogos de saberes da etnobotânica transatlântica negro-africana: Terreiros, quilombos, quintais da grande BH.** Tese de Doutorado. Tese de

Doutorado em Geografia, do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

GUERREIRO, Isadora de Andrade et al. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. **Cadernos Metr pole**, v. 24, p. 451-476, 2022.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2013.

IEPHA, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. **Dossiê de registro da Comunidade Quilombola Manzo Ngunzo Kaiango**. Governo do Estado de Minas Gerais, 2018.

LAZARINI, Kaya. **Notas sobre a propriedade coletiva da terra no Brasil**. Anais do XX ENANPUR, Belém, 2023.

LEITE, Sérgio Pereira. **A reforma agrária no Brasil e o papel do INCRA na gestão fundiária**. Agricultura em São Paulo, 2006.

LEITE, Ilka Boaventura. **Quilombos e quilombolas: cidadania ou folcloriza o?** Horizontes Antropológicos, 1999.

LOEHR, Dirk. Capitalization by formalization?- Challenging the current paradigm of land reforms. **Land Use Policy**, v. 29, p. 837-845, 2012.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O Instituto da "Legitima o de Posse" no Direito Brasileiro**. Monografia conclusiva (Mestrado em Direito da Cidade) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

MALCHER, Maria Albenize Farias. **Identidade quilombola e território**. Comunica es do III Fórum Mundial de Teologia e Liberta o. Belém, v. 21, p. 399-421, 2009.

MARICATO, Ermínia. **Metr pole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. Editora Hucitec, 1996.

MARQUES, C. E. ; SIMIAO, D. S. ; SAMPAIO, Alexandre L. . **Territórios, identidades e direitos entre os Quilombos Urbanos de Belo Horizonte: o caso de Mangueiras..** In: Rosa Elizabeth Acevedo Marin; Organizadores Alfredo Waner Berno de Almeida ...(et al).. (Org.). Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Quilombolas: reivindica es e judicializa o dos conflito. 1ed.Manaus: UEA Edi es, v. 1, p. 147-161. 2012.

MARQUES, Carlos Eduardo. **Bandeira Branca em Pau Forte: A Senzala de Pai Benedito e o Quilombl  Urbano de Manzo Ngunzo Kaiango**, p. 83. 2015.

MARQUES, Carlos Eduardo. **Bandeira Branca em Pau Forte: considera es sobre direitos e a "tomada da palavra política" em um Quilombl  Urbano de Belo Horizonte**, 2014.

MARTINS, José de Souza. **Expropria o e violência: A questão política no campo**. São Paulo: Editora Hucitec, 1991.

MEIZEN-DICK, Ruth; MWANGI, Esther. Cutting the web of interests: pitfalls of formalizing property rights. **Land Use Policy**, v. 26, p. 36-43, 2008.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do negro brasileiro**. Editora Perspectiva SA, 2020.

MOURA, Clóvis. **Quilombos: Resistência ao escravismo**. São Paulo: Editora  tica, 1987.

NASCIMENTO, Beatriz. O conceito de quilombo e a resistência cultural negra. **Revista Afrodiáspora**, v. 3, n. 6-7, p. 41-49, 1985.

NASCIMENTO, Beatriz. **Uma história feita por mãos negras**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2021.

OLIVEIRA, Joelson Ferreira de. **As lutas existem pela nossa terra**. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 2021.

PEÑA, Ximena *et al.* **Collective Property Leads to Household Investments: lessons from land titling in Afro- Colombian communities**. World Development, 2017.

PEREIRA, Josemeire Alves. **Histórias familiares, trajetórias e experiências de liberdade de afrodescendentes em Belo Horizonte, MG**. Anais do XXVIII Simpósio Nacional de História, 2015.

PBH, Prefeitura de Belo Horizonte. **Pensar BH/Política Social**, nº 22 - maio de 2009. Belo Horizonte. Prefeitura de Belo Horizonte/Câmara Intersetorial de Políticas Sociais. 1. Política Social 2. Administração Pública 3. Prefeitura de Belo Horizonte, 2009.

QUEIROZ, Ana Maria Martins. **Um quilombo no terreiro: território e identidade em Manzo Ngunzo Kaiango**. Dissertação de Mestrado Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte/Minas Gerais, 2012.

REIS, João José. **Quilombos e revoltas escravas no Brasil**. Revista USP, n. 28, p. 14-39, 1996.

REIS, João José; CAVALCANTI, Holanda. **Escravidão e invenção da liberdade: estudos sobre o negro no Brasil**. (No Title), 1988.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **A Terra Dá, a Terra Quer**. Ubu Editora, 1ªed, 2023.

SANTOS, Flávio Gomes dos. **Mocambos e quilombos: uma história do campesinato negro no Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Lisandra Mara. **Propriedades, negritude e moradia na produção da segregação racial da cidade: cenário Belo Horizonte**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do título de mestra, UFMG. Belo Horizonte, 2018.

SMOLKA, Martim O. **Informalidad, pobreza y precios de la tierra**. In: Smolka e Mullahy (eds.) (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge-MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

SURUÍ, Gasodá. **Paiterey Karah: A terra onde os paiterey se organizam e realizam a gestão coletiva do seu território**. Universidade Federal de Rondônia, 2018.

TIERNO, Rosane de Almeida. **A trajetória e os conflitos da construção legislativa da regularização fundiária de assentamentos informais**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2020.

TONUCCI, João Bosco. **Belo Horizonte–Da cidade planejada à metrópole segregada.** Encontro Nacional da Anpur, v. 13, 2009.

TRECCANI, Giovanni Dennys Girolamo. **Terras de Quilombo:** Caminhos e Entraves do Processo de Titulação. Belém: Secretaria Executiva de Justiça/Programa Raízes, 2006.

VALENTE, Gilberto. **As Prefeituras Municipais e a Regularização dos Loteamentos.** São Paulo: Biblioteca do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2003.

VAZ, Beatriz Accioly. **Os grilhões do patrimônio:** reflexões sobre as práticas do Iphan relacionadas aos quilombos. Revista CPC, n. 17, p. 35-46, 2014.