

## O papel do estado de Minas Gerais na política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas<sup>1</sup>

### The role of the state of Minas Gerais in the public policy of land regularization of quilombola territories

DOI:10.34117/bjdv8n4-643

Recebimento dos originais: 21/02/2022

Aceitação para publicação: 31/03/2022

#### **Matheus de Mendonça Gonçalves Leite**

Doutor em Teoria do Direito

Instituição: PUC Minas

Endereço: Rua Deputado Álvaro Sales, 480, apto. 602, Santo Antônio, Belo Horizonte/MG,  
CEP: 30350-250

E-mail: matheusleite@pucminas.br

#### **Márcia Cristina Gama Zanon**

Pós-graduanda em Direito da Mineração e MBA em Direito Ambiental pelo CEDIN, Graduada em Direito

Instituição: PUC Minas

Endereço: Rua Içana 144, ap 203, Nova Suíça CEP 30421-305, Belo Horizonte - MG

E-mail marciacz@gmail.com

#### **Julia Resende Andrade e Souza**

Graduada em Direito

Instituição: PUC Minas

Endereço: Rua José da Silva Lima Júnior, 138, Santa Inês, Desterro de Entre Rios, MG  
CEP: 35494-000

E-mail juliresendeandrade@hotmail.com

#### **Inara Brenda Luísa de Oliveira**

Graduada do Curso de Direito

Instituição: PUC Minas, unidade Praça da Liberdade

Endereço: Rua Nunes Vieira, 388, apto 401, Santo Antônio, Belo Horizonte/MG  
CEP: 30350-120

E-mail: inaraoliveira84@gmail.com

#### **Élerson da Silva**

Licenciado em História UFMG

Instituição: cursando 6º período de Direito - PUC Minas

Endereço: Rua Professor Arduino Bolivar, 150, apto 11, Santo Antônio, BH-MG  
CEP: 30350-140

E-mail: ellerson@gmail.com

---

<sup>1</sup> Esse artigo científico é resultado das ações extensionistas promovidas pelo projeto de extensão “A luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo”, financiado pela Pró-Reitoria de Extensão da PUC Minas.

## RESUMO

O presente artigo científico expõe a formação da sociedade colonial/moderna no Brasil e o modo como as comunidades negras e quilombolas foram excluídas do acesso à terra e do reconhecimento da condição de proprietárias dos territórios imprescindíveis para a sua reprodução material e cultural. A Constituição da República de 1988 assegurou às comunidades quilombolas o direito à propriedade coletiva dos seus territórios, por meio do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A política de regularização fundiária dos territórios quilombolas compete à União Federal, aos Estados-Membros, ao Distrito Federal e aos Municípios. Assim, o Estado de Minas Gerais possui competência para a promoção da política de regularização fundiária dos territórios quilombolas. No caso de territórios quilombolas sobrepostos às terras devolutas pertencentes ao Estado de Minas Gerais, a regularização fundiária prescindirá do pagamento de indenizações aos proprietários dos terrenos particulares que se localizam no interior do território quilombola, diminuindo os recursos públicos necessários para a regularização fundiária dos territórios quilombolas. O projeto de extensão “A luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo” atua, então, para identificar os territórios quilombolas sobrepostos às terras devolutas pertencentes ao Estado de Minas Gerais, de modo a garantir a titulação coletiva destes territórios e, com isso, o avanço da política de regularização fundiária de territórios quilombolas em Minas Gerais.

**Palavras-chave:** territórios quilombolas, regularização fundiária, terras devolutas.

## ABSTRACT

This scientific article exposes the formation of the colonial/modern society in Brazil and the way in which black and quilombola communities were excluded from access to land and recognition of the condition of owners of territories essential for their material and cultural reproduction. The Constitution of the Republic of 1988 recognized quilombola communities with the right to collective ownership of their territories, through article 68 of the Transitory Constitutional Provisions Act (ADCT). The land regularization policy of quilombola territories is the responsibility of the Federal Union, the Member States, the Federal District and the Municipalities. Thus, the State of Minas Gerais is competent to promote the land regularization policy of quilombola territories. In the case of quilombola territories superimposed on vacant land belonging to the State of Minas Gerais, land regularization will dispense with the payment of indemnities to the owners of private land located in the interior of the quilombola territory, reducing the public resources needed for the land regularization of the quilombola territories. The extension project "The struggle for recognition of the fundamental rights of the remaining quilombo communities" then acts to identify the quilombola territories superimposed on the vacant lands belonging to the State of Minas Gerais, in order to guarantee the collective title of these territories and, with this, the advance of the land regularization policy of quilombola territories in Minas Gerais.

**Keywords:** quilombola territories, land regularization, vacant lands.

## 1 INTRODUÇÃO

O projeto de extensão “A luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo” presta, desde 2009, assistência jurídica às comunidades quilombolas existentes no Estado de Minas Gerais, na luta pela efetivação de seus direitos étnicos e territoriais reconhecidos na legislação estatal em vigor.

O projeto de extensão atua na defesa jurídica dos modos de ser e viver das comunidades quilombolas, na promoção do respeito à propriedade coletiva de seus territórios tradicionais e na promoção da participação dos órgãos representativos das comunidades quilombolas nos procedimentos discursivos de elaboração das leis e da formulação e execução de políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas

A luta contra a opressão e exploração das comunidades negras encontra, atualmente, respaldo nos direitos étnicos e territoriais reconhecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88). Assim, no âmbito dos direitos territoriais, a CR/88 assegurou às comunidades quilombolas o direito de propriedade coletiva e definitiva do território imprescindível para a reprodução física e cultural do modo de ser e viver quilombola (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT), prevendo, assim, medidas reparadoras à exclusão das comunidades negras do acesso à propriedade da terra no país.

Contudo, desde a posse do Presidente Jair Bolsonaro, observa-se uma paralisação da política pública de regularização fundiária dos territórios das comunidades quilombolas, realizada, no âmbito da União Federal, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O atual governo vem se esforçando para cumprir a promessa feita pelo então candidato à Presidência da República, Jair Bolsonaro, de que “não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola”, em discurso feito no dia 03/04/2017, no Clube Hebraica, localizado na zona sul da cidade do Rio de Janeiro.

A paralisia, no âmbito da União Federal, da política de regularização fundiária de territórios quilombolas exige que se construa alternativas para a continuidade das medidas de reparação históricas da exclusão e marginalização das comunidades negras do acesso à terra.

Nesse contexto, em 2021, o projeto de extensão está realizando o levantamento das terras devolutas sobrepostas a territórios quilombolas existentes no Estado de Minas Gerais, com o intuito de exigir a sua destinação para a política pública estadual de regularização de territórios quilombolas, em estrito cumprimento à Lei Estadual nº 21.147/2014 e ao Decreto Estadual nº 47.289/2017. A continuidade da política pública de regularização fundiária dos territórios quilombolas pode ter prosseguimento por meio da atuação do Estado de Minas Gerais, com a vantagem de não ser preciso destinar recursos orçamentários para o pagamento de indenizações no caso de sobreposição do território quilombola sobre as terras devolutas do Estado de Minas Gerais.

## 2 SOCIEDADE COLONIAL/MODERNA, DISCRIMINAÇÃO RACIAL E LUTA PELOS DIREITOS ÉTNICOS E TERRITORIAIS QUILOMBOLAS

A formação da sociedade moderna não pode ser verdadeiramente compreendida apenas a partir de processos cumulativos e de reforço mútuo ocorridos no continente europeu, tais como: o Renascimento (século XVI), a Reforma Protestante (século XVI), a Revolução Científica (século XVII), o Iluminismo (séculos XVII e XVIII), as Revoluções Políticas Burguesas (século XVII, na Inglaterra, e século XVIII, na França e nos Estados Unidos da América), a Revolução Industrial (século XIX), dentre outros.

Esses processos contribuíram, sem dúvida, para a liberação de forças sociais, políticas, econômicas e culturais imprescindíveis para constituição da sociedade moderna. Contudo, essas forças não foram as únicas, e nem mesmo eram suficientes, para a deflagração e continuidade do processo de formação da sociedade moderna.

As forças sociais, que impulsionaram o processo de formação da sociedade moderna, são, principalmente: a constituição do capital a partir da apropriação primitiva proporcionada pelo mercantilismo; o desenvolvimento das forças produtivas e o aumento da produtividade do trabalho; a centralização do poder político no Estado-Nação, que se arroga no monopólio do uso da violência e no monopólio da definição do Direito; o reconhecimento dos direitos civis e políticos aos sujeitos modernos, reduzidos a individualidades sem qualquer vínculo comunitário e que vivem para a satisfação dos seus interesses materiais.

Contudo, as forças sociais acima indicadas não se constituíram, apenas, por processos cumulativos e de reforço mútuo ocorridos no continente europeu. As forças sociais acima indicadas se constituíram, também, pela colonização europeia de civilizações localizadas na América, na África e, posteriormente, na Ásia. Em outras palavras, a modernidade é indissociável das relações de colonialidade constituídas ao longo da colonização europeia dos povos originários da América e dos povos africanos, cuja característica histórica é a justificação da opressão e exploração das raças constituídas como inferiores (índios, negros e mestiços) e do saque das riquezas existentes na América e na África.

Assim, por exemplo, a acumulação primitiva do capital não é promovida, apenas, pela expropriação do campesinato da terra e sua apropriação na forma da propriedade privada capitalista. Esse é um dos fatores que propiciaram a acumulação primitiva do capital e a sua liberação como força social determinante da vida humana. Outro fator determinante para a acumulação primitiva do capital, que, contudo, costuma ser ocultado pelas diferentes análises do processo de formação do capital, é o saque promovido por Estados-Nações europeus às riquezas dos povos originários da América, ao tráfico internacional de escravos que vitimou milhões de

peças negras africanas a quem se negou (e se nega, ainda) o respeito à sua humanidade, nas *plantations* de produção de açúcar, tabaco, algodão, com uso intensivo de mão-de-obra escrava.

Karl Marx reconhece na violência colonial o principal papel na acumulação primitiva de capital, cuja expansão e desenvolvimento conformarão a vida em todo o planeta. Marx (2017, p. 821/823) afirma que:

A descoberta das terras auríferas e argentíferas na América, o extermínio, a escravização e o soterramento da população nativa nas minas, o começo da conquista e o saqueio das Índias Orientais, a transformação da África numa reserva de caça comercial de peles-negras caracterizam a aurora da era da produção capitalista. Esses processos idílicos constituem momentos fundamentais da acumulação primitiva. A eles se segue imediatamente a guerra comercial entre as nações europeias, tendo o globo terrestre como palco. Ela é inaugurada pelo levante dos Países Baixos contra a dominação espanhola, assume proporções gigantescas na guerra antijacobina inglesa e prossegue ainda hoje, nas guerras do ópio contra a China etc.

Os diferentes momentos da acumulação primitiva repartem-se, agora, numa sequência mais ou menos cronológica, principalmente entre Espanha, Portugal, Holanda, França e Inglaterra. Na Inglaterra, no fim do século XVII, esses momentos foram combinados de modo sistêmico, dando origem ao sistema colonial, ao sistema da dívida pública, ao moderno sistema tributário e ao sistema protecionista. Tais métodos, como, por exemplo, o sistema colonial, baseiam-se, em parte, na violência mais brutal. Todos eles, porém, lançaram mão do poder do Estado, da violência concentrada e organizada da sociedade, para impulsionar artificialmente o processo de transformação do modo de produção feudal em capitalista e abreviar a transição de um para o outro. A violência é a parteira de toda sociedade velha que está prenhe de uma sociedade nova. Ela mesma é uma potência econômica.

[...]

O sistema colonial amadureceu o comércio e a navegação como plantas num hibernáculo. As “sociedades *Monopolia*” (Lutero) foram alavancas poderosas da concentração do capital. Às manufaturas em ascensão, as colônias garantiam um mercado de escoamento e uma acumulação potenciada pelo monopólio de mercado. Os tesouros espoliados fora da Europa diretamente mediante o saqueio, a escravização e o latrocínio refluíam à metrópole e lá se transformavam em capital.

Apesar de ter identificado o papel do colonialismo na formação da sociedade moderna/burguesa, Marx<sup>2</sup> concentra sua análise nos fatores internos europeus de desenvolvimento do capitalismo e, assim, deixa uma lacuna no papel que as relações de

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, ao comentar a análise marxiana do papel do colonialismo na formação da sociedade moderna, Maurício Hashizume (2017, p. 42) explica que “Marx, da forma como apresenta a questão, entrelaça ao colonialismo uma série de fenômenos paralelos - formação e consolidação do Estado moderno (e de suas ações no âmbito da dívida pública, da arrecadação tributária e do protecionismo perante a concorrência) que acabam por lançar uma cortina de fumaça no papel imprescindível da primordial das primordiais “brutais violências”: a invasão, a imposição de uma ordem alheia às populações e comunidades nativas, o saque e a apropriação de proporções quase incomensuráveis de vidas (de seres humanos e não-humanos) em território americano. Tais operações foram, aliás, imprescindíveis às demais intervenções complementares de cunho estatal (nas áreas de dívida pública, tributação e protecionismo, que requerem tanto a circulação como a concentração de monumentais recursos) que mereceram a citação de Marx como parte da “acumulação primitiva””.

colonialidade<sup>3</sup> continuam a exercer na dinâmica da opressão e exploração capitalista em todo o mundo.

Na lógica da colonialidade, os direitos civis e políticos, que foram reconhecidos a pessoas brancas, do sexo masculino e detentores do capital, e que foram apresentados como os elementos promotores da emancipação humana, foram e são sistematicamente negados às raças construídas socialmente como “inferiores”, “primitivas”, “bárbaras”, às classes sociais exploradas no processo de acumulação do capital e às mulheres no patriarcalismo da sociedade moderna.

Não é por acaso que, ao mesmo tempo em que se declaram os direitos civis e os direitos políticos como os fundamentos da sociedade moderna na Declaração de Direitos da Virgínia (1776) e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), o mundo moderno convive com a continuidade da escravidão de pessoas negras nas colônias americanas, que se mantém mesmo com o fim do colonialismo, inclusive na “terra dos livres”<sup>4</sup>; com a negação de direitos políticos e a pauperização desumana da massa de proletários que surgem nos países capitalistas centrais (os novos escravos); com a negação dos direitos civis e políticos às mulheres, que devem se submeter à vontade de outrem.

---

<sup>3</sup> Aníbal Quijano constrói o termo “colonialidade” para se referir à continuidade das relações de opressão e exploração baseadas na raça após a independência dos países latino-americanos. Isso significa que o fim do colonialismo europeu na América não acarretou o desaparecimento das relações de poder estruturadas desde o início da colonização. Nesse contexto, Quijano (1992, p. 11/12) afirma que: “[...] foi estabelecida uma relação de dominação direta, política, social e cultural dos europeus sobre os conquistados de todos os continentes. Essa dominação se conhece como colonialismo. Em seu aspecto político, sobretudo formal e explícito, a dominação colonial foi derrotada na grande maioria dos casos. A América foi o primeiro lugar dessa derrota. Posteriormente, desde a II Guerra Mundial, África e Ásia. Assim, o colonialismo, entendido como um sistema de dominação política formal de uma sociedade sobre outras, parece ser assunto do passado. O sucessor, o imperialismo, é uma associação de interesses sociais entre grupos dominantes (classes sociais e/ou etnias) de países desigualmente colocados numa articulação de poder, mais do que uma imposição proveniente do exterior. Contudo, a estrutura colonial de poder produziu as discriminações que posteriormente foram codificadas como ‘raciais’, ‘étnicas’, ‘antropológicas’ ou ‘nacionais’, de acordo com o momento, os agentes e as populações implicadas. Essas construções intersubjetivas, que são produtos da dominação colonial por parte dos europeus, foram assumidas como categorias (de pretensão ‘científica’ e ‘objetiva’) de significação ahistórica, isto é, como fenômenos naturais e não da história do poder. Essa estrutura de poder foi e ainda é o marco dentro do qual operam as outras relações sociais, de tipo classista ou estamental. Com efeito, se se observam as linhas principais da exploração e da dominação social em escala global, as linhas matrizes do poder mundial atual, sua distribuição de recursos e de trabalho entre a população do mundo, é impossível não ver que a vasta maioria dos explorados, dos dominados, dos discriminados, são exatamente os membros das ‘raças’, das ‘etnias’ ou das ‘nações’ nas quais foram categorizadas as populações colonizadas, no processo de formação desse poder mundial, da conquista da América em diante” (tradução nossa).

<sup>4</sup> Domenico Losurdo analisa o discurso filosófico e a prática política do liberalismo nos séculos XVI a XIX, desnudando a estrutura de negação de direitos da sociedade moderna em relação às raças inferiores, às classes exploradas e às mulheres. Nesse contexto, Losurdo (2005, p. 173/174) afirma que “a ocultação do destino dos povos coloniais perpassa o discurso desenvolvido pelo liberalismo. O encobrimento do destino concedido aos povos coloniais perpassa, com profundidade, o discurso desenvolvido pelo liberalismo. A auto celebração da terra dos livres, ou do povo dos livres, é tanto mais convincente quanto mais negligencia a escravidão, a que são submetidas as populações coloniais ou de origem colonial: apenas assim Montesquieu, Blackstone e os revolucionários norte-americanos podem apresentar, como modelo de liberdade, a Inglaterra ou os Estados Unidos. Isso também vale para Tocqueville. Ele descreve com lucidez e sem indulgências o tratamento desumano imposto aos peles vermelhas e aos negros. Os primeiros são obrigados a sofrer os ‘males terríveis’ que acompanham as ‘emigrações forçadas’ (isto é, as sucessivas deportações impostas por brancos) e já estão a ponto de desaparecerem da face da terra. Em relação aos segundos, coloquemos à parte os Estados escravocratas do Sul: qual é a situação vigente nos demais? Além das duras condições materiais de vida, da ‘existência precária e miserável’, da miséria desesperada e de uma mortalidade mais elevada do que entre os escravos, os negros livres estão excluídos do desfrute dos direitos civis (e também dos direitos políticos): estão submetidos à ‘tirania das leis’ e à ‘intolerância dos costumes’. Então, mesmo desconsiderando o extremo oeste e o Sul, tampouco em relação aos Estados livres se pode falar em democracia ou em governo da lei” (tradução nossa).

A condição de sujeitos de direitos é um privilégio exclusivo de homens brancos detentores de capital, a quem se assegura a proteção contra as interferências do poder público na sua esfera de liberdade individual (direitos civis), a quem se assegura a participação na formação da vontade política da comunidade (direitos políticos) e a quem se assegura o acesso aos recursos e oportunidades indispensáveis a uma vida digna e bem-sucedida (direitos sociais, econômicos e culturais).

O sistema jurídico da modernidade está assentado, então, na violência colonial baseada na raça, na classe e no gênero, que nega à maioria da população mundial as condições para o exercício de suas liberdades básicas e para o acesso aos recursos e oportunidades para uma vida digna.

Percebe-se, então, que a sociedade moderna só pode ser entendida se se leva em conta as relações de colonialidade que lhes são intrínsecas. Não há modernidade sem colonialidade. Modernidade e Colonialidade são as duas faces de uma mesma moeda. Na linha teórica do coletivo modernidade/colonialidade,

[...] a “modernidade” é uma narrativa complexa, cujo ponto de origem foi a Europa, uma narrativa que constrói a civilização ocidental ao celebrar as suas conquistas enquanto esconde, ao mesmo tempo, o seu lado mais escuro, a “colonialidade”. A colonialidade, em outras palavras, é constitutiva da modernidade – não há modernidade sem colonialidade. Por isso, a expressão comum e contemporânea de “modernidades globais” implica “colonialidades globais” no sentido exato de que a MCP (Matriz Colonial de Poder) é compartilhada e disputada por muitos contendores: se não pode haver modernidade sem colonialidade, não pode também haver modernidades globais sem colonialidades globais. Consequentemente, o pensamento e a ação descoloniais surgiram e se desdobraram, do século XVI em diante, como respostas às inclinações opressivas e imperiais dos ideais europeus modernos projetados para o mundo não europeu, onde são acionados. No entanto, “a consciência e o conceito de descolonização”, como terceira opção ao capitalismo e ao comunismo, se materializou nas conferências de Bandung e dos países não alinhados. Esse é o cenário da transformação de um mundo policêntrico e não capitalista antes de 1500 para uma ordem mundial monocêntrica e capitalista de 1500 a 2000. (MIGNOLO, 2017, p. 1).

A sociedade colonial/moderna promove a regulação da vida humana com a finalidade de promover a acumulação do capital. Ou seja, as relações humanas são reguladas com o objetivo de propiciar a máxima expansão e acumulação do capital, ainda que isso promova as formas mais brutais de controle da vida e dos corpos das pessoas, de negação das liberdades básicas e das identidades étnicas e tradições culturais incompatíveis com a expansão/acumulação do capital, de destruição das condições ambientais que propiciam a continuidade da vida nesse planeta, e de exclusão e marginalização da maior parte da população mundial do acesso aos bens e

oportunidades imprescindíveis para uma vida digna, de acordo com a concepção de vida boa adotada por cada grupo étnico constituinte da sociedade colonial/moderna.

A sociedade colonial/moderna é um tipo de sociedade totalitária, porque não consegue conviver com outras civilizações que se organizam com base em cosmovisões, valores e práticas incompatíveis com a lógica da expansão ilimitada do capital. A sociedade colonial/moderna coloniza outras civilizações por meio da imposição violenta da lógica vital da expansão ilimitada do capital, usando, como meios de violência simbólica e material, a ideologia do individualismo possessivo burguês, a dominação política exercida pelo Estado-Nação e a mercantilização de todos os bens vitais na economia de mercado.

A violência colonial da sociedade colonial/moderna (burguesa/capitalista) é justificada com base na ideia de que a civilização europeia é superior a todas as outras civilizações e que, por isso, seria justificável a imposição do seu modo de ser e viver moderno aos outros povos, ainda que se tenha que recorrer à violência e à brutalidade contra os povos e grupos étnicos que não desejam ser assimilados à dinâmica do capital<sup>5</sup>.

Da premissa anterior, segue-se que os povos não europeus (indígenas e africanos) são entendidos como “bárbaros”, “primitivos” e, assim, justificar-se-ia a sua assimilação na sociedade moderna/colonial, ainda que, para isso, seja necessário o uso da violência.

Aos povos indígenas e aos povos africanos têm sido negado o reconhecimento do direito de serem quem são e de manterem a sua forma de vida de acordo com suas tradições culturais, sendo, na maioria dos casos, compelidos a se integrar à sociedade colonial/moderna nas posições e funções mais subalternas. Ao serem assimilados na sociedade colonial/moderna, “índios” e “negros” adquirem a identidade de “mestiços” e são assimilados nas posições sociais,

---

<sup>5</sup> Enrique Dussel (1993, pp. 77/78) dissecou o discurso filosófico da modernidade nos seguintes termos: “Aqui passamos inadvertidamente do ‘conceito’ de Modernidade para o ‘mito da Modernidade’. O ‘conceito’ mostra o sentido emancipador da razão moderna com respeito a civilizações com instrumentos, tecnologias, estruturas, práticas políticas ou econômicas, menos desenvolvidas, ou ao menor grau de exercício da subjetividade. Mas, ao mesmo tempo, oculta o processo ‘de dominação’ ou ‘violência’ que exerce sobre outras culturas. Por isso, todo sofrimento produzido no Outro fica justificado porque se ‘salva’ a muitos ‘inocentes’, vítimas da barbárie dessas culturas. Em Ginés o ‘mito da Modernidade’ está expresso já com clareza definitiva e clássica. O argumento completo consta dos seguintes momentos (premissas, conclusões, corolários): 1. Sendo a cultura europeia mais desenvolvida, quer dizer, uma civilização superior às outras culturas (premissa maior de todos os argumentos: o eurocentrismo). 2. O fato de as outras culturas ‘saírem’ de sua própria barbárie ou subdesenvolvimento pelo progresso civilizador constitui, como conclusão, um progresso, um desenvolvimento, um bem para elas mesmas. É então um processo *emancipador*. Além disso, este caminho modernizador obviamente já é percorrido pela cultura mais desenvolvida. Nisto estriba a ‘falácia do desenvolvimento’ (desenvolvimentismo). 3. Como primeiro corolário: a dominação que a Europa exerce sobre outras culturas é uma ação pedagógica ou uma violência necessária (guerra justa) e é justificada por ser uma obra civilizadora ou modernizadora; também estão justificados eventuais sofrimentos que possam padecer os membros de outras culturas, já que são custos necessários do processo civilizador, e pagamento de uma ‘imaturidade culpável’. 4. Como segundo corolário: o conquistador ou o europeu não se é *inocente*, mas meritório, quando exerce tal ação pedagógica ou violência necessária. 5. Como terceiro corolário: as vítimas conquistadas são ‘culpadas’ também de sua própria conquista, da violência que se exerce sobre elas, de sua vitimização, já que podiam e deviam ter ‘saído’ da barbárie voluntariamente sem obrigar ou exigir o uso da força por parte dos conquistadores ou vitimários; é por isso que os referidos povos subdesenvolvidos se tornam duplamente culpados e irracionais quando se rebelam contra esta ação emancipadora-conquistadora”.



econômicas e políticas de subalternidade, não lhes assegurando as condições para o exercício dos direitos civis e políticos.

A raça se torna, então, o critério social determinante para o reconhecimento/negação de direitos e liberdades e para o acesso aos recursos e oportunidades sociais, operando, ainda que de modo invisível e inconsciente, nas dinâmicas das instituições básicas da sociedade colonial/moderna (parlamentos, tribunais, administração pública, escolas, universidades, meios de comunidade de massa, etc).

A colonização portuguesa representa a implantação das estruturas básicas da sociedade colonial/moderna no espaço geográfico atualmente denominado Brasil, submetendo as riquezas naturais e as civilizações não europeias à lógica da acumulação incessante do capital.

A ordem social brasileira foi constituída, então, com a finalidade de proporcionar a acumulação de capital por meio da produção de bens agrícolas (açúcar, algodão, tabaco, café, dentre outros) e da extração de metais e pedras preciosas (ouro e diamante, dentre outros). Os bens econômicos produzidos na colônia eram destinados às metrópoles europeias, que, por sua vez, forneciam produtos manufaturados para atendimento das demandas da colônia. Instaura-se, assim, um fluxo de capital que extrai a riqueza dos territórios coloniais para concentrá-la nas metrópoles europeias.

Na América portuguesa, a produção econômica se baseava no trabalho escravo, que, ao longo da colonização, foi exercido, de forma preponderante, mas não exclusiva, por africanos trazidos compulsoriamente ao continente americano, por meio de um sofisticado e lucrativo tráfico de escravos. O tráfico negreiro propiciava, ao mesmo tempo, o fornecimento da mão-de-obra necessária ao funcionamento das companhias mercantis e à formação de fortunas para aqueles que controlavam o tráfico de escravos provenientes da África.

O tráfico negreiro não trouxe, apenas, mão-de-obra escravizada para servir nas empresas mercantilistas da monocultura agrícola e da mineração de metais preciosos, destinados à satisfação do mercado europeu. Trouxe, na verdade, pessoas, que, como tais, possuíam seus próprios sistemas de representação do mundo, constituído por suas religiosidades, manifestações artísticas, saberes éticos e técnicos, práticas econômicas, dentre outros.

Os africanos escravizados reconstruíram, na América, seus modos de ser, viver, sentir, produzir e criar, adaptando-os à ordem social encontrada na vida colonial e perpetuando-os ao longo de toda a existência da civilização constituída na América.

Essa ordem social, que pertencia ao universo simbólico do europeu, instituiu uma hierarquia baseada na ideia de raça, na qual se atribuía aos negros uma posição de subalternização social, política, econômica e jurídica. Além de serem tratados juridicamente como escravos e,

portanto, desprovidos de quaisquer direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, os africanos trazidos à América tiveram suas práticas culturais desvalorizadas, reduzindo-se suas linguagens a dialetos, suas religiosidades a superstições, seus saberes e valores a expressões da ignorância e do atraso destes povos.

E, dentro deste universo simbólico, a posição de subalternidade do negro se legitimaria por pertencer a uma raça inferior, justificando, assim, a condição jurídica de escravo a ele atribuída. Ou seja, a inferioridade racial justificaria a atribuição ao negro da condição jurídica de coisa submetida à vontade de outrem, que, legitimamente, poderia explorar o seu trabalho sem qualquer remuneração ou vantagem ao negro trabalhador.

A situação de subalternização das comunidades negras não se altera com a abolição formal da escravidão (1888), com a proclamação da República (1889) e com a industrialização da economia brasileira a partir dos anos de 1930. Pois, nas condições instituídas pelo Estado-Nação e pelo mercado capitalista, a ascensão social, econômica e política das comunidades negras permanecia condicionada à rejeição de seus modos de ser e viver, com a adesão subalterna nos espaços sociais, econômicos e políticos da nova ordem social, política e econômica que estava emergindo.

O modo de ser das comunidades negras, que foram se originando ao longo de todo o processo de formação da sociedade brasileira, foi posto na ilegalidade, excluindo-as, também, do acesso à terra e dos demais bens sociais imprescindíveis ao desenvolvimento humano, em seus diversificados modos de ser. Com a abolição da escravidão legal, a aquisição da liberdade formal do direito burguês foi acompanhada pela subalternização das comunidades negras em todos os aspectos da vida social, não havendo espaço para o desenvolvimento dos diversos modos de ser que nos foram transmitidos pelos povos africanos aqui introduzidos.

A violência das relações de colonialidade sempre foi acompanhada da resistência e da luta das comunidades negras, que, ao tomarem consciência das relações de opressão e exploração baseadas na raça, sempre exigiram o reconhecimento de direitos que fizessem cessar a exploração e opressão das pessoas, grupos étnicos e classes subalternizadas ao longo do processo de formação da sociedade colonial/moderna no Brasil.

A formação de quilombos e a luta quilombola é um fenômeno que pode ser percebido ao longo de toda a história da formação social brasileira até os dias atuais. A luta pelo reconhecimento de direitos humanos, entendidos como exigências de ordenação de uma sociedade justa, é a origem e a fonte de todo Direito e que contradiz o anti Direito, que visa proteger a opressão e exploração existentes numa dada formação social. A contradição dialética

entre Direito e anti Direito é a força motriz que impulsiona o processo de histórico de desenvolvimento das sociedades coloniais/modernas<sup>6</sup>.

A instauração do processo constituinte em 1987, cujo resultado final foi a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promoveu uma ampla mobilização política dos movimentos negros, na luta pelo reconhecimento de direitos que propiciassem a superação da subalternização do negro e a proteção de seus diversos modos de ser e viver, originados e conservados nas tradições de diferentes civilizações africanas.

No tempo do processo de redemocratização e do processo constituinte, o movimento quilombola não havia ainda se autonomizado do movimento negro. O movimento quilombola surge, como mais uma ramificação na pluralidade dos movimentos negros existentes no país, após a promulgação da Constituição da República de 1988<sup>7</sup>.

No processo constituinte, a pauta quilombola foi assumida pelo Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial (MNU), com apoio de outros movimentos negros, que desempenharam papel de destaque na luta contra a discriminação racial e na luta pelo reconhecimento dos direitos étnicos e territoriais quilombolas na Constituição da República de 1988.

---

<sup>6</sup> Roberto Lyra Filho sustenta uma concepção dialética e materialista do Direito, nos seguintes termos: “O Direito, em resumo, se apresenta como positividade da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais e formula os princípios supremos da Justiça Social que nelas se desvenda. Por isso, é importante não confundi-lo com as normas em que venha a ser vazado, com nenhuma das séries contraditórias de normas que aparecem na dialética social. Estas últimas pretendem concretizar o Direito, realizar a Justiça, mas nelas pode estar a oposição entre a Justiça mesma, a Justiça Social atualizada na História, e a ‘justiça’ de classes e grupos dominadores, cuja ilegitimidade então desvirtua o ‘direito’ que invocam” (1982, p. 88). A relação entre Direito e Justiça é explicada nos seguintes termos: “Direito e Justiça caminham enlaçados; lei e Direito é que se divorciam com frequência. Onde está a Justiça no mundo? – pergunta-se. Que Justiça é esta, proclamada por um bando de filósofos idealistas, que depois a entregam a um grupo de ‘juristas’, deixando que estes devorem o povo? A Justiça não é evidentemente, esta coisa degradada. Isto é negação da Justiça, uma negação que lhe rende, apesar de tudo, a homenagem de usar seu nome, pois nenhum legislador prepotente, administrador ditatorial ou juiz formalista jamais pensou em dizer que o ‘direito’ deles não está cuidando de ser justo. Porém, onde fica a Justiça verdadeira? Evidentemente, não é cá, nem lá, não é nas leis (embora às vezes nelas se misture, em maior ou menor grau), nem é nos princípios ideais, abstratos (embora às vezes também algo dela ali se transmita, de forma imprecisa): a Justiça real está no processo histórico de que é resultante, no sentido de que é nele que se realiza progressivamente. Justiça é Justiça Social, antes de tudo: é atualização dos princípios condutores, emergindo nas lutas sociais, para levar à criação duma sociedade em que cessem a exploração e opressão do homem pelo homem; e o Direito não é mais, nem menos, do que a expressão daqueles princípios supremos, enquanto modelo avançado de legítima organização social da liberdade. Mas até a injustiça como também o Antidireito (isto é, a constituição de normas ilegítimas e sua imposição em sociedades mal organizadas) fazem parte do processo, pois nem a sociedade justa, nem a Justiça corretamente vista, nem o Direito mesmo, o legítimo, nascem dum berço metafísico ou são presente generoso dos deuses: eles brotam nas oposições, no conflito, no caminho penoso do progresso, com avanços e recuos, momentos solares e terríveis eclipses” (1982, 85/86).

<sup>7</sup> Nesse sentido, a pesquisadora Mariana Trotta Dallalana Quintans explica, sucintamente, o surgimento do movimento quilombola nos seguintes termos: “Nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988, o movimento negro se multiplicou e assumiu novas ramificações como o movimento quilombola. Esse movimento assume características específicas, entretanto, tem sua origem na mobilização feita pelas entidades negras na década de 1980, especialmente do Centro de Cultura Negra (CCN) do Maranhão e do Centro de Defesa do Negro do Pará (CEDENPA), como já destacado. Durante a década de 1990, foram organizadas várias associações estaduais quilombolas e, em 1996, foi criado em âmbito nacional a Coordenação Nacional Quilombola (Conaq), em Bom Jesus da Lapa/Bahia, um ano após a realização do I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais, realizado em Brasília em 1995. A CONAQ é uma organização de âmbito nacional que representa os quilombolas do Brasil, dela participam representantes de comunidades de 22 (vinte e dois) estados da federação, existindo várias associações de comunidades quilombolas e associações estaduais de remanescentes de quilombo ligadas a mesma”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) reconheceu, formalmente, as comunidades quilombolas como novos sujeitos coletivos de direitos, que, por meio da apropriação coletiva de um território, mantêm organização social própria e reproduzem os modos de ser e viver de origem africana, com a vivência de suas religiosidades, de suas manifestações estéticas, com suas danças e músicas, de seus valores éticos, de suas práticas econômicas etc.

As comunidades quilombolas, como novos sujeitos coletivos de direitos, devem ser entendidas como grupos étnico-raciais, que se reconhecem como tais a partir do realce de traços culturais de origem africana, cuja construção se dá pela rememoração coletiva de uma origem comum relacionada à resistência contra a opressão historicamente sofrida pela escravidão. O grupo étnico é a origem e fundamento de uma nova forma de vida, na qual a organização social, a ocupação de territórios e a utilização de recursos naturais ocorrem de modo a assegurar a reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica do grupo, por meio da aplicação de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

A CR/88 assegurou às comunidades quilombolas o direito à propriedade coletiva de seus territórios tradicionais por meio do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>8</sup>. Esse direito é uma verdadeira medida reparatória pela exclusão das comunidades quilombolas do acesso à terra, promovida pelas sucessivas leis agrárias editadas para regular o acesso à terra desde a colonização portuguesa até a Constituição da República de 1988.

A efetivação do direito à propriedade coletiva dos territórios quilombolas fica condicionada à implementação de uma política pública de regularização fundiária dos territórios quilombolas, com a finalidade de identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas pelas comunidades quilombolas e que são utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem competência legislativa e administrativa para a regulação e implementação da política pública de regularização fundiária dos territórios quilombolas. Em outras palavras, todos os entes federativos devem atuar para assegurar a concretização do direito das comunidades quilombolas à propriedade coletiva de seus territórios, previsto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Em 2001, a União Federal criou o marco legal da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas, por meio do Decreto nº 3.912/01 (já revogado). Esse decreto se mostrou inadequado para a efetivação do direito à propriedade coletiva dos territórios

---

<sup>8</sup> “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”.

quilombolas, por restringir, de modo indevido, as áreas que poderiam integrar o território quilombola e por atribuir a competência legal para a realização da política pública de regularização fundiária a uma entidade pública sem qualquer experiência e/ou expertise em política agrária, a Fundação Cultural Palmares.

O movimento quilombola e seus parceiros tiveram atuação decisiva na reformulação do primeiro marco legal da política pública de regularização fundiária dos territórios quilombolas. Atualmente, no âmbito da União, a política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas é regulada pelo Decreto nº 4.887/2003 e pela Instrução Normativa INCRA nº 57/2009, que atribuem competência ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para a regularização fundiária dos territórios quilombolas e que reconhecem que os critérios de territorialidade devem ser indicados pela própria comunidade quilombola.

Apesar de a União Federal já ter instituído marco legal para a política pública de regularização fundiária dos territórios quilombolas, a falta de recursos e de pessoal são os principais fatores que ocasionam a ineficácia da política pública destinada à efetivação do direito de propriedade coletiva dos territórios quilombolas. Pois, considerando que os proprietários dos imóveis particulares, que estejam no interior do território quilombola, deverão ser indenizados previamente e em dinheiro, a regularização fundiária de territórios quilombolas depende da destinação de recursos públicos para o pagamento das indenizações devidas<sup>9</sup>.

O Estado de Minas Gerais vem se omitindo em instituir uma política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas. O marco legal foi criado, apenas, no ano de 2017, por meio da Lei nº 21.147/2014 e do Decreto nº 47.289/2017. Atualmente, a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA é o órgão público competente para a promoção da regularização fundiária de territórios quilombolas. Contudo, a política estadual de regularização fundiária de territórios quilombolas existe apenas na letra da lei, não havendo qualquer atuação efetiva na concretização do direito à propriedade coletiva dos territórios quilombolas.

A omissão do Estado de Minas Gerais prejudica a concretização do direito das comunidades quilombolas à propriedade coletiva de seus territórios tradicionais. Pois, considerando que os territórios de inúmeras comunidades quilombolas mineiras se sobrepõem às terras devolutas pertencentes ao Estado de Minas Gerais, essas terras devolutas poderiam ser destinadas à regularização fundiária dos territórios quilombolas, sem a necessidade de destinar

---

<sup>9</sup> O artigo 13 do Decreto nº 4.887/2003 dispõe que: “Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber”.

recursos orçamentários para o pagamento de indenizações pela desapropriação dos imóveis abrangidos pelos territórios quilombolas.

### **3 BREVE HISTÓRIA DA REGULAÇÃO DA PROPRIEDADE DA TERRA NO BRASIL: A POLÍTICA DE MARGINALIZAÇÃO E EXCLUSÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS DO ACESSO À TERRA**

A sociedade colonial/moderna, implantada no Brasil desde o início da colonização até os dias atuais, regulou o acesso à terra de modo a excluir as raças construídas socialmente como “inferiores”, “primitivas”, “bárbaras”. O acesso à terra era, e continua a ser, um privilégio (um falso direito) de homens brancos detentores de capital, cuja finalidade é promover a acumulação ilimitada de capital ao invés de assegurar as condições de vida digna à população que vive no território nacional.

O primeiro ato de violência colonial foi a negação aos povos indígenas do direito de propriedade sobre as terras por eles ocupadas e que eram imprescindíveis para a sua reprodução física e cultural. Todas as terras foram declaradas como pertencentes à Coroa Portuguesa e o acesso legal às terras ficava condicionada à autorização estatal. Em outras palavras, as terras existentes na colônia eram bens públicos pertencentes à Coroa Portuguesa, não existindo, naquele momento histórico, a institucionalização da propriedade privada capitalista sobre as terras brasileiras.

Durante todo o período colonial compreendido entre 20 de novembro de 1530 e 17 de julho de 1822, o acesso à terra foi regulado pelo regime jurídico das Sesmarias. No regime jurídico das Sesmarias, as terras são consideradas bens públicos pertencentes à Coroa Portuguesa e a sua exploração depende de autorização do Poder Público, concedida mediante o estabelecimento de condições a serem cumpridas pelo sesmeiro e mediante a expedição das Cartas de Sesmarias<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, Ruy Cirne Lima (1990, p. 36/40) explica que: “Primeiro monumento das sesmarias no Brasil é a carta patente, dada a Martin Afonso de Souza, na vila do Crato, a 20 de novembro de 1530. Trouxe Martins Afonso de Souza para o Brasil, na expedição de 3 de dezembro de 1530, três cartas régias, das quais a primeira o autorizava a tomar posse das terras que descobrisse e a organizar o respectivo governo e administração civil e militar; a segunda lhe conferia os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil; e a última, enfim, lhe permitia conceder sesmarias das terras que achasse e se pudessem aproveitar. [...] Introduzido pelo Regimento de Tomé de Souza – nessa parte, por disposição expressa, aplicável a todo o Brasil –, um princípio novo veio a vigorar, trazendo-lhe o prestígio da lei escrita, o espírito latifundiário, com que a legislação das sesmarias era aplicada entre nós. Trata-se da concessão de terras para a construção de engenhos de açúcar e estabelecimentos semelhantes; reclamam-se ao pretendente de concessões dessa natureza posses bastantes para fazê-lo e ainda para elevar as torres e fortificações necessárias à defesa contra o gentio. ‘Os requerentes das sesmarias – nota Oliveira Vianna – têm por isso o cuidado de alegar que são homens de posses’. ‘Cada um dos pretendentes se justifica, dizendo que he home de muita posse e família’, ou que ‘he home de posse assim de gente como de criações qu’ha um morador san pertensentes’, ou que ‘tem muita fabriqua de gado de toda sorte e escravos como qualquer morador’. São os futuros senhores de engenho e fazendas, de que se iria formar a aristocracia econômica da sociedade colonial”.

No regime das Sesmarias, as terras eram concedidas pela Coroa Portuguesa apenas a quem comprovasse ter capital suficiente para a implantação das *plantations* e para a aquisição de mão-de-obra escrava imprescindível à produção econômica. Pode-se afirmar, então, que o acesso à terra era um privilégio concedido a homens brancos detentores de capital, com exclusão dos povos indígenas e dos povos africanos.

Os três séculos de vigência do regime das Sesmarias constituíram a estrutura agrária do país, formada por grandes latifúndios, controlados por um pequeno número de homens brancos detentores de capital e com a exclusão de milhares de indígenas, negros e mestiços, a quem se negou o direito de acessar as terras necessárias para a sua reprodução material e cultural.

O regime jurídico das Sesmarias foi extinto por Resolução de 17 de julho de 1822. E, no período compreendido entre 17 de julho de 1822 e 18 de setembro de 1850, não havia qualquer regulação legal do acesso à terra e, por isso, o período acima indicado é conhecido como o Regime das Posses. O Regime das Posses se caracteriza pela “pequena propriedade agrícola, criada pela necessidade, na ausência de providência administrativa sobre a sorte do colono livre, e vitoriosamente firmada pela ocupação” (LIMA, 1990, p. 51).

O novo regime jurídico de acesso à terra vai ser estabelecido por meio da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. A Lei nº 601/1850 é mais conhecida como a “Lei de Terras”. Essa lei institui o regime da propriedade privada capitalista da terra no país, regulando a forma de acesso à terra, a transformação das terras públicas em terras particulares e a discriminação das terras que continuariam no domínio público.

A Lei de Terras foi aprovada no contexto da transição do modo de produção escravista para o modo de produção baseado no trabalho assalariado. A causa principal da mudança no modo de produção pode ser identificada com a proibição do comércio internacional de pessoas negras escravizadas<sup>11</sup>. A proibição do comércio internacional de pessoas negras escravizadas inviabilizava a reposição do estoque de escravos empregados na produção agrícola e na extração de metais e pedras preciosas. A continuidade do modo de produção escravista dependia do comércio internacional de pessoas africanas escravizadas, para a reposição das pessoas que haviam sido literalmente consumidas pelo modo de produção escravista.

O modo de produção baseado no trabalho assalariado foi estruturado por meio das políticas fundiárias e das políticas de imigração adotadas em meados do século XIX. A política fundiária tinha a finalidade de garantir a continuidade da concentração da propriedade da terra na pequena oligarquia agrária existente no país, formada primordialmente por homens brancos

---

<sup>11</sup> A Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850, mais conhecida como Lei Eusébio de Queiroz, proibiu a continuidade do tráfico internacional de pessoas negras escravizadas na África para o Brasil.

detentores de capital. A política imigratória tinha a finalidade de atrair a imigração de pessoas pobres e de origem europeia para o país e, com isso, garantir o fornecimento de mão-de-obra assalariada para a continuidade da acumulação do capital. Os imigrantes europeus foram atraídos pelo financiamento de sua viagem para o Brasil e pela promessa de que, após alguns anos de trabalho assalariado nas fazendas existentes no país, os trabalhadores teriam condições de adquirir a propriedade de terras no país.

A formação da nova ordem social, construída a partir do modo de produção baseado no trabalho assalariado, não previa qualquer lugar para as pessoas negras. A nova ordem social se caracteriza pela marginalização e pela exclusão das pessoas negras de todas os espaços sociais, políticos e econômicos, inclusive do acesso ao mercado de trabalho assalariado e do acesso à propriedade da terra.

A Lei de Terras foi uma das principais leis aprovadas no ano de 1850 para regular a transição do modo de produção escravista para o modo de produção baseado no trabalho assalariado. A Lei de Terras tinha um duplo objetivo: preservar a concentração das terras na propriedade de homens brancos detentores de capital e financiar a imigração de trabalhadores europeus pobres para garantir a disponibilidade de mão-de-obra para a oligarquia agrária do país. Para os milhões de pessoas negras, libertas ou cativas, que contribuíram para a formação da sociedade brasileira, não se previa qualquer espaço e participação na nova ordem social.

Nesse contexto, a Lei de Terras estatui que as terras públicas se tornariam, doravante, propriedade privada nas seguintes situações: 1) **Cartas de Sesmarias**: terras concedidas pela Coroa Portuguesa, cujo sesmeiro cumpriu todas as condições previstas da carta de concessão de sesmaria, inclusive a obrigação de promover o aproveitamento econômico da terra; 2) **Revalidação das Sesmarias**: terras concedidas pela Coroa Portuguesa e que estivessem cultivadas e com moradia habitual do sesmeiro, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições com que foram concedidas, mediante procedimento de medição, demarcação e registro a ser realizado no prazo legal<sup>12</sup>; 3) **Legitimação das Posses**: terras ocupadas, que não estivessem abrangidas por cartas de Sesmarias ou outras concessões do Poder Público e que estivessem cultivadas, mediante procedimento de medição, demarcação e registro das terras a ser realizado no prazo legal<sup>13</sup>;

---

<sup>12</sup> O artigo 4º da Lei nº 601/1850 dispõe que: “Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e moradia habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas”.

<sup>13</sup> O artigo 5º da Lei nº 601/1850 dispõe que: “Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e moradia, habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes: § 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado ou do necessário para pastagem dos animais que tiver o possessor, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contíguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de



Todas as terras que não estivessem abrangidas por algumas das categorias acima indicadas eram terras devolutas. Ou seja, terras que seriam devolvidas ao patrimônio do Poder Público e que só poderiam ser distribuídas pelo Estado por meio da venda<sup>14</sup>. Os recursos auferidos pela venda das terras devolutas seriam utilizados para o financiamento da imigração de trabalhadores de origem europeia para se garantir a mão-de-obra necessária ao modo de produção baseado no trabalho assalariado e, conseqüentemente, à extração da mais-valia<sup>15</sup>.

As relações sociais, mantidas por fazendeiros, imigrantes (trabalhadores brancos de origem europeia) e escravos (pessoas negras) na vigência da Lei de Terras, são apresentadas pelo sociólogo José de Souza Martins (2013, p. 51) nos seguintes termos:

A extensão e a abundância de terras devolutas, teoricamente desocupadas, virtualmente disponíveis para serem incorporadas pela grande lavoura, tanto antes da lei de 1850 quanto já na sua vigência, não eram fatores suficientes para dar continuidade à expansão do café. Além da disponibilidade de terras, era necessária a abundância de mão de obra de trabalhadores dispostos a aceitar o mesmo trabalho que até então era feito pelo escravo.

Trabalhar para vir a ser proprietário de terra foi a fórmula definida para integrar o imigrante na produção de café. Esse imigrante estava essencialmente em antagonismo com o cativo, que temia e repudiava, se não para o negro, ao menos para si. Repudiava, igualmente, qualquer identificação com o negro. O próprio fazendeiro acautelava-se para não dispensar ao imigrante o mesmo tratamento que dispensava ao escravo quando ambos chegaram a conviver na fazenda. Inaugurado um novo secador de café, um fazendeiro de Campinas promoveu uma grande comemoração devidamente hierarquizada, que é uma significativa indicação a respeito: “à tarde foi servido, no terreiro da fazenda, um grande jantar aos escravos... [...] Às 6 horas da tarde foi servido o banquete aos convidados, na sala de jantar... [...] Às 7 horas foi servido, em outra sala do prédio, o luto jantar aos colonos...”. Os do terreiro, os de fora, não eram iguais aos de dentro da casa. Mas dentro da casa havia o jantar do fazendeiro e o jantar do colono, o que come antes e o que come depois. Embora desiguais, fazendeiro e imigrante são vinculados entre si por uma igualdade básica, a identidade de quem come na casa-grande. Nesse plano, o imigrante está contraposto à senzala. Condenado a trabalhar, o seu trabalho, na sua interpretação, é radicalmente diferente do trabalho do negro cativo.

---

uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha. § 2º As posses em circunstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commissão ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias. Exceptua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 annos.

§ 3º Dada a excepção do paragrapho antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1º, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiro para entrar em rateio igual com elles. § 4º Os campos de uso commum dos moradores de uma ou mais freguezias, municipios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, emquanto por Lei não se dispuzer o contrario”.

<sup>14</sup> O artigo 1º da Lei nº 601/1850 dispõe que: “Art. 1º Ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra”.

<sup>15</sup> O artigo 18 da Lei nº 601/1850 dispõe que: “Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administracão publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem”.

A Lei de Terras de 1850 criou as condições para que, mesmo após a abolição formal da escravidão no Brasil ocorrida em 1888, a população negra fosse marginalizada e excluída do acesso à terra e do acesso ao mercado de trabalho assalariado. A Lei de Terras de 1850 é a expressão da política discriminatória contra a população negra, que a excluiu do acesso às condições sociais para o exercício de suas liberdades básicas e do acesso aos recursos e oportunidades sociais.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 organizou o Estado brasileiro na forma de um Estado Federal, atribuindo amplos poderes legislativos e administrativos aos Estados-Membros, com inspiração na Constituição dos Estados Unidos da América. A propriedade das terras devolutas foi atribuída aos Estados-Membros<sup>16</sup> e, no contexto da dominação do aparato estatal pelas oligarquias agrárias estaduais, a política agrária foi definida para atendimento da oligarquia agrária estatal. Assim, as terras devolutas foram destinadas a implantação de grandes empreendimentos capitalistas e não para assegurar o acesso à terra de trabalhadores rurais, inclusive das comunidades negras rurais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 manteve a atribuição da propriedade das terras devolutas aos Estados-Membros<sup>17</sup>. E, no marco dos direitos fundamentais reconhecidos às comunidades quilombolas pela atual ordem constitucional, torna-se possível a destinação das terras devolutas para a regularização fundiária dos territórios quilombolas.

A efetividade da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas poderá ser ampliada pela destinação das terras devolutas, que pertencem ao Estado de Minas Gerais, para a titulação coletiva dos territórios quilombolas. Ora, se um dos principais entraves à política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas é a falta de recursos públicos para o pagamento das indenizações devidas aos proprietários das terras particulares localizadas no interior dos territórios quilombolas, a identificação das terras devolutas ocupadas, total ou parcialmente, por comunidades quilombolas permitirá a titulação imediata dos territórios quilombolas sobrepostos às terras devolutas.

---

<sup>16</sup> O artigo 64 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891 dispõe que: “Art. 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”.

<sup>17</sup> O artigo 26, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe que: “Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União”.

#### 4 CONCLUSÃO

O Estado de Minas Gerais possui competência para a execução da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas. A regularização fundiária de territórios quilombolas foi regulamentada pela Lei Estadual nº 21.147/2014 e pelo Decreto Estadual nº 47.289/2017.

A regularização fundiária de territórios quilombolas encontra, como um dos principais entraves à sua execução, a quantidade de recursos públicos que devem ser destinados para o pagamento das indenizações devidas aos proprietários de terras particulares localizadas no interior dos territórios quilombolas. Ora, considerando que a indenização deverá ser paga previamente e em dinheiro, por se tratar de modalidade de desapropriação por interesse social, os custos financeiros com a regularização fundiária de territórios quilombolas pode ser extremamente elevado, dificultando, assim, a execução da política pública.

Contudo, no caso de os territórios quilombolas estarem localizados em terras devolutas pertencentes ao Estado de Minas Gerais, não haverá necessidade de pagamento de indenizações na medida em que a terra pertence ao próprio Estado. O custo financeiro com a regularização fundiária dos territórios quilombolas localizados em terras devolutas será ínfimo e não dependerá da existência de recursos financeiros para pagamento de indenizações.

A política pública de regularização de territórios quilombolas poderá avançar, assim, com a identificação dos territórios quilombolas que se sobrepõem às terras devolutas do Estado de Minas Gerais, de modo a que a titulação, ainda que parcial, seja realizada para a garantia do acesso e permanência das comunidades quilombolas em seus territórios.

## REFERÊNCIAS

DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

DUSSEL, Enrique. Direitos humanos e ética da libertação: pretensão política de justiça e a luta pelo reconhecimento dos novos direitos, *in* **Revista InSURgência**, Brasília, v. 1, n. 1, jan/jul de 2015, pp. 121/136.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HASHIZUME, Maurício. A acumulação (muito mais do que) primitiva como ele entre capitalismo, colonialismo e patriarcado, *in* **Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**, Recife, vol. II, n. 11, Ago/Dez de 2017. Disponível em: file:///Users/matheusleite/Downloads/1741-Texto%20do%20Artigo-482482768-1-10-20180419.pdf. Acesso 05 jun. 2021.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado de Cultura, 1990.

LOSURDO, Domenico. **Contra-história del liberalismo**. España: El Viejo Topo, 2005.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto, 2013.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade, *in* **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 32, nº 94, 2017, pp. 1/18. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/nKwQNPrx5Zr3yrMjh7tCZVk/?lang=pt&format=pdf>. Acesso 05 jun. 2021.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Classe, raça e gênero na luta por direitos do movimento negro, *in* **Revista InSURgência**, Brasília, v. 1, n. 1, jan/jul 2015, pp. 72/100.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad, *in* **Perú Indígena**, vol. 13, n. 29, 1992, pp. 11-20.