



**ENAN  
PUR** 2023  
Belém 22 a 26 de maio



## Notas sobre a propriedade coletiva da terra no Brasil<sup>1</sup>

**Kaya Lazarini**

Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo na FAUUSP, associada da Assessoria Técnica Usina-CTAH.

### Sessão Temática 14: Conversões de uso da terra, conflitos fundiários e socioambientais

---

**Resumo.** O objetivo deste artigo é debater o tema da propriedade da terra, com enfoque nas formas coletivas de propriedade. Por meio de pesquisas bibliográficas e análise de dados e legislações em fontes primárias, problematizaremos a hegemonia da propriedade privada e sua relação com o planejamento, especificamente a partir do contexto de implementação e consolidação da propriedade da terra no Brasil. Para isso, analisaremos os marcos normativos incidentes sobre a terra, constatando que, desde a Lei de Terras de 1850, a legislação fundiária favoreceu a apropriação privada da terra pública. Em seguida, buscaremos refletir sobre a propriedade coletiva em sua pluralidade de formas, traçando possíveis relações com o conceito de comum, e descrever algumas formas pelas quais Povos e Comunidades Tradicionais exercem e relacionam-se com o território. Por fim, delinearemos um panorama atual da situação fundiária de um dos povos tradicionais, os quilombos, que praticam a relação com o território enquanto forma coletiva de propriedade.

*Palavras-chave.* propriedade da terra; propriedade coletiva; planejamento da propriedade; territórios quilombolas; preservação ambiental.

### Notes on collective land ownership in Brazil

---

**Abstract.** The objective of this article is to discuss the theme of land property, focusing on the collective forms of property. Through bibliographical research and analysis of data and legislation in primary sources, we will problematize the hegemony of private property and its relationship with planning, specifically from the context of implementation and consolidation of land ownership in Brazil. To do so, we will analyze the normative landmarks, verifying that since the Land Law of 1850, the land legislation has favored the private appropriation of public land. Next, we will seek to conceptualize collective property in its plurality of forms, tracing possible relations with the concept of common, and describe some of the ways in which Traditional Peoples and Communities exercise and relate to territory. Finally, we will outline a current panorama of the land tenure situation of one of traditional peoples, the quilombos, who practice a relationship with territory as a collective form of property.

*Keywords:* land ownership; collective property; property planning; quilombola territories; environment preservation.

### Notas sobre la propiedad colectiva de la tierra en Brasil

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte da pesquisa de doutorado intitulada “Descolonizar a terra: a propriedade coletiva no Brasil e no México”, realizada com bolsa CAPES na FAUUSP sob orientação da Profa. Dra. Raquel Rolnik.

**Resumen.** *El objetivo de este artículo es tratar el tema de la propiedad de la tierra, centrándose en las formas colectivas de propiedad. A través de investigación bibliográfica y análisis de datos y legislación en fuentes primarias, problematizaremos la hegemonía de la propiedad y su relación con la planificación, desde el contexto de consolidación de la propiedad en Brasil. Para ello, analizaremos los marcos normativos incidentes sobre el suelo, señalando que desde la Lei de Terras de 1850, la legislación favoreció la apropiación privada del suelo público. A continuación, trataremos de reflexionar sobre la propiedad colectiva en su pluralidad, trazando relaciones con el concepto de común, y describiremos algunas de las formas en que los Pueblos y Comunidades Tradicionales se relacionan con el territorio. Por último, esbozaremos un panorama de la situación de la tenencia de la tierra de uno de los pueblos tradicionales, los quilombos, que ejercen la propiedad colectiva de sus territorios.*

*Palabras clave:* *propiedad de la tierra; propiedad colectiva; planificación de la propiedad; territorios quilombolas; preservación del medio ambiente.*

## 1. Introdução

Desde a Lei de Terras de 1850, a construção da estrutura fundiária no Brasil ocorre mediante a combinação entre sucessivas tomadas de terras por meio da grilagem e do aparato normativo que atua no sentido de legalizar essas invasões. As consequências desses movimentos complementares de transformação territorial são a expropriação da população residente, muitas vezes de forma violenta, e, em seguida, a destruição da vegetação nativa por meio do desmatamento, venda da madeira nobre, e queimadas para venda da terra ao agronegócio, que a utiliza para, entre outros, a expansão da monocultura da soja, cujo destino é a exportação. Nos últimos anos foram alarmantes os dados sobre o aumento das queimadas na região da Amazônia, combinados à violência no campo provocada por quadrilhas de grileiros. Esses atores disputam territórios de comunidades tradicionais, povos originários e populações camponesas periurbanas.

O Estado, por sua vez, cumpre importante papel em relação ao processo de formação territorial. Está sob sua responsabilidade legislar e regular a distribuição do solo urbano e rural, e, em paralelo, reconhecer, demarcar e/ou titular as terras às suas respectivas comunidades. O objetivo deste artigo é problematizar a hegemonia da propriedade privada individual, analisando o contexto específico de sua implementação e consolidação no Brasil, bem como sua relação com o planejamento, para, em seguida, descrever as formas recentes através das quais experiências coletivas de propriedade da terra têm se desenvolvido como forma de garantir a comunidades organizadas seus modos de vida e formas de produção e organização social.

O modelo de desenvolvimento territorial brasileiro é excludente e concentrador, e sua marca é a produção e reprodução da ilegalidade, que prejudica principalmente a população das faixas de menor renda que se encontram em condições precárias de moradia. No Brasil há cerca de 40% de domicílios precários, que abrigam por volta de 16 milhões de famílias, e a irregularidade, ilegalidade e informalidade estão presentes em todos os municípios da federação. Estas são áreas e pessoas dependentes da ação do poder público, e a manutenção dessas terras em situação ambígua (ilegal, informal, irregular) é uma poderosa ferramenta na engrenagem da máquina de exclusão territorial, reproduzindo as desigualdades (ROLNIK, 2006).

Esse modelo alimenta relações políticas clientelistas e enfraquece a democracia e o exercício da participação e da cidadania. Condena o território a um padrão insustentável ao concentrar oportunidades, retalhar e mercantilizar a terra

expulsando populações que não apenas residiam ali, mas mantinham vivas as diversas formas de produção ali presentes: tanto culturalmente, quanto do meio que habitam, em suas múltiplas formas de integração com a “natureza”. Ao expulsá-los de suas terras, além de exterminar um povo, um modo de vida e uma cultura, também eliminamos os sujeitos que dedicam sua existência a proteger a terra, as águas, a floresta.

Neste sentido, destacamos o caráter histórico específico do Estado: ao legislar sobre as terras, deveria garantir a destinação adequada aos povos originários e tradicionais, quando, na realidade, promove a “regularização” de áreas ocupadas, ou seja, a privatização de terras públicas. Para isso, são estabelecidos marcos normativos, programas e políticas públicas para regularizar terrenos ocupados, e, em paralelo, realiza o desfinanciamento de órgãos de proteção de maneira permissiva à ação dos grileiros, ocasionando um aumento da violência no campo. Neste sentido, o processo de reconhecimento da propriedade coletiva precisa ser entendido também como um momento de transformação do papel do Estado, não no sentido da sua diminuição, mas como uma proposta de política territorial descentralizada, que estimula a governança dos próprios moradores e o desenvolvimento e a prática de formas de democracia direta.

O planejamento urbano tem privilegiado a forma da propriedade privada individual (FAWAZ, 2017). No entanto, inúmeras são as iniciativas no sentido contrário a esta lógica, resistindo e sendo constantemente recriadas em todas as partes do mundo. Na década de 1960 teóricos dos estudos urbanos de diversas áreas já alertavam para o fracasso do “modelo individual” produzido no espaço. Jane Jacobs (1961), por exemplo, por meio de suas críticas à cidade moderna e ao planejamento urbano de cima para baixo, argumentou sobre a cidade onde os usos se misturam, as calçadas sejam vivamente ocupadas e as ruas se tornem ambientes seguros pelos próprios olhares cuidadosos e vigilantes dos moradores e transeuntes.

Embora a maioria da população na América Latina tenha se tornado habitante de áreas urbanas, grande parte do território nacional é composto por terras rurais, assim como a maioria dos municípios brasileiros são menores que 20 mil habitantes (e suas características são muitas vezes remetentes ao rural). Assim, os estudos sobre a questão fundiária e a produção do espaço no território rural, ou periurbano, se tornam extremamente relevantes no contexto atual: tanto por suas dimensões territoriais extensas de matas preservadas, quanto pelo recente desmonte que tem passado as políticas públicas de proteção ambiental.

Em 2017, o então candidato a presidente da República afirmou: “não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola”. Em paralelo, em outra ocasião, classificou o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) como “grupo terrorista”. Os últimos quatro anos de gestão federal, em relação à demarcação de terras e preservação do meio ambiente, refletem o posicionamento de Jair Bolsonaro. Foram realizados sucessivos boicotes à questão dos territórios dos Povos e Comunidades Tradicionais, e o resultado foi que nos últimos três anos (2019-2021), foram expedidos títulos para apenas 12 territórios, considerando aquelas decretadas tanto pelos Estados quanto pela União. A razão dessa política foi declarada em 2017, quando Bolsonaro afirmou que as reservas indígenas e quilombolas “atrapalhavam a economia”: “Onde tem uma terra indígena, tem uma riqueza embaixo dela.”

É neste sentido que buscaremos observar os recentes marcos normativos relacionados à questão fundiária que incidiram sobre terras rurais e demonstrar a importância da manutenção de propriedade coletivas da terra para garantir a preservação ambiental das áreas em questão. A proposta do presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, de criar um Ministério dos Povos Originários, demonstra a crescente importância desta pauta, e deve cumprir, se for concretizada, um papel fundamental, ao reparar violações históricas sofridas por estas populações, e, ao mesmo tempo, estabelecer políticas fundiárias específicas - que são a base das reivindicações dos povos originários e tradicionais - tencionando questões estruturais no contexto da sociedade brasileira. A perspectiva de parte dessas comunidades é que seus territórios sejam titulados e/ou demarcados de maneira coletiva, e não parcelados e individualizados em nome de cada família, o que permitiria a gestão territorial igualmente coletiva. De acordo com esse modelo de manejo, que alia propriedade e gestão dos territórios a cargo de seus moradores, a criação deste Ministério e a consequente demarcação e destinação das terras aos povos que ali habitam atuaria não apenas no sentido da reparação de direitos fundamentais, mas também no sentido da preservação ambiental, agenda urgente frente à situação de colapso ambiental mundial.

A proposta deste artigo é, portanto, fazer uma reflexão sobre a propriedade coletiva da terra como forma de resistir ao modelo hegemônico da propriedade privada individual, e, para isso, buscaremos apontar algumas experiências rurais e urbanas – focando nas formas de apropriação da terra de comunidades tradicionais, sobretudo da população quilombola. Esta análise deriva de uma pesquisa de doutorado em andamento, realizada no Programa de Pós Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, sob orientação da Profa. Dra. Raquel Rolnik, cujo objetivo consiste em investigar e analisar as tensões contemporâneas que envolvem a propriedade coletiva da terra, debatendo a questão da normatização e seu reconhecimento pelo Estado, a partir de duas formas coletivas de propriedade – os quilombos no Brasil e os *ejidos* no México, e verificar como se deram suas transformações jurídico-morfológicas ao longo do tempo, buscando compreender de que maneira elas têm se moldado e, ao mesmo tempo, enfrentado a forma proprietária. Ao iniciar os trabalhos de revisão da bibliografia, notamos que as formas coletivas de propriedade, tanto enquanto resquícios de um tempo anterior, quanto como formas contemporâneas que buscam contrapor-se ao modelo da propriedade privada individual, são múltiplas, variadas, e adequam-se em cada local em função das restrições normativas fundiárias. Por outro lado, elas possuem em comum, enquanto premissas, o uso comum da terra e a propriedade/posse em nome da organização/associação. São territórios onde a pluralidade de saberes, corpos e arquiteturas se relacionam com a terra e a natureza, e produzem espaços regidos, em certos aspectos e com diversas contradições, sob a lógica do uso e da necessidade, ao mesmo tempo que se relacionam, tensa e permanentemente, com a soberania do valor de troca. Este problema é parte de um esforço teórico de construção de ferramentas e instrumentos para o questionamento e busca por uma possível superação da forma “propriedade privada individual”, base de produção das cidades e do campo, estrutura para o funcionamento e elaboração do planejamento como existe atualmente, e que tem demonstrado seus limites e contradições desde sua origem até os dias atuais. Abordamos aqui o conceito de propriedade coletiva menos como um termo absoluto que representa uma determinada forma propriedade da terra, mas como uma noção ampla e movente que tem sido

adotada na busca por normatizar as formas diversas de posse e apropriação do território, inclusive em lutas e pautas dos movimentos sociais em torno da propriedade da terra em países latino-americanos.

Em relação à abordagem metodológica, por meio de pesquisas bibliográficas e análise de dados e legislações em fontes primárias, problematizaremos a hegemonia da propriedade privada e sua relação com o planejamento, especificamente a partir do contexto de sua implementação e consolidação no Brasil. Para isso, analisaremos os marcos normativos incidentes sobre a terra, constatando que desde a Lei de Terras a legislação fundiária favoreceu a apropriação privada da terra pública. Em seguida, buscaremos conceituar a propriedade coletiva em sua pluralidade de formas, traçando possíveis relações com o conceito de comum, e descrever algumas formas pelas quais Povos e Comunidades Tradicionais exercem e relacionam-se com o território. Por fim, delinearemos um panorama atual da situação fundiária de um dos povos tradicionais, os quilombos, que praticam a relação com o território enquanto propriedade coletiva.

É importante destacar que a investigação e análise das formas como as comunidades tradicionais se relacionam com o território não se trata, na perspectiva aqui apresentada, de um "retorno à natureza primitiva". Ao contrário, pois por meio do reconhecimento de que existem experiências contemporâneas nas quais a dimensão da importância da terra para seus habitantes é central, pode-se observar outras e novas relações sociais alternativas ao trabalho precarizado urbano, fruto da despossessão generalizada. Assim, não é um retorno ao primitivo pois é, também, um conjunto de práticas e vivências compreendidas enquanto uma rede múltipla, com muitas variedades, formas, e pluralidades, que atua no sentido de "trabalhar e viver em comum".

## 2. Propriedade privada da terra, hegemonia e planejamento

### 2.1 Propriedade: problema central?

Hegemônica sobre as demais formas de relação dos indivíduos com o território, a propriedade privada individual da terra é resultado de um longo processo iniciado pelos cercamentos (*enclosures*) das terras comunais na Europa, que se consolida com a formulação do Estado liberal e se expande para as Américas com o colonialismo (FEDERICI, 2017; ROLNIK, 2019). A propriedade privada é corpo, forma e racionalidade do modo de produção capitalista.

A instituição da propriedade separa a relação da pessoa com a coisa dos múltiplos laços existentes entre os membros da comunidade, ela se separa dos usos sociais consuetudinários, das normas morais e dos valores culturais do grupo. A abstração econômica do valor, que está no cerne do capitalismo como valor em processo permanente de autovalorização, é o corolário da instituição proprietária. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 263).

Além da abstração do valor, outras abstrações conformam a racionalidade da propriedade. O papel da forma jurídica, na medida em que o Estado é responsável por elaborar e implementar os marcos regulatórios, e cujas ações visam disseminar o modo de produção capitalista, é central para compreender a imposição de uma determinada forma, e os limites e potencialidades de formas que questionem a propriedade. Neste sentido, Júlia Franzoni (2019, p. 2936) relaciona como o aparato normativo têm moldado os aspectos da vida em sociedade, afirmando que "A forma-jurídica e a racionalidade do direito – como

meios de e para ação – agem de maneira a disseminar a racionalidade capitalista para além do econômico, incluindo elementos constitutivos da vida institucional e política.” A relação entre “propriedade”, “liberdade” e “cidadania” está vinculada a uma construção da subjetividade relacionada ao modo de produção capitalista. Milano e Franzoni afirmam que “é nas situações de tensão máxima de disputa pelo espaço urbano que o título de propriedade se mobiliza como âncora da legalidade jurídica, mas, sobretudo, como insígnia da condição subjetiva para a existência em uma cidadania também seletiva”, ou seja, não ter propriedade equivale a não ter liberdade ou direitos (MILANO; FRANZONI, 2019, p. 3).

Neste sentido, James Holston (2013) demonstra como a exclusão ao direito de propriedade minou a cidadania dos brasileiros, afastando-os de uma série de outros direitos sociais, ou reduzindo seu acesso, e tendo negados a legitimidade civil que normalmente a propriedade fundiária garante, relacionando (e demonstrando a imbricação entre) o conceito de propriedade com o de cidadania.

[...] as duas linhagens de propriedade estabelecem uma relação próxima entre a propriedade e as qualificações fundamentais da cidadania: liberdade (independência econômica e intelectual), capacidade (agência, destreza, responsabilidade), dignidade, respeito e senhorio de si. (HOLSTON, 2013, p. 159).

Se na Europa a consolidação da propriedade fundiária está vinculada aos cercamentos e à criação de mão de obra proletária, em regiões onde não houve feudalismo e relações como as de servidão, este processo se deu de maneira distinta: com as bases fundadas na colonização, foi a partir das leis de terras que se implantou a propriedade privada. Para concretizar esta forma, foi necessário dominar, expropriar e destruir os territórios de povos originários, que mantinham organizações sociais tradicionais das mais diversas formas, mas que tinham como elemento comum a apropriação comunal da terra. Esta multiplicidade de formações sociais sem classes ou propriedades foi descrita por Rosa Luxemburgo (1974):

Todos trabalham em conjunto para todos e decidem a respeito de tudo. De onde provêm e em que se fundam essa organização e esse poder da coletividade sobre o indivíduo? Do comunismo do solo, ou seja, da posse em comum do mais importante meio de produção pelos trabalhadores. (LUXEMBURGO, 1974, p. 83).

A análise das formas anteriores ao capitalismo de apropriação do solo configura o primeiro momento da reconstituição do processo cujo resultado é a redução do trabalhador livre à propriedade de sua força de trabalho e sua separação das condições objetivas da produção. “É necessário apenas que a terra não seja *common propriety* [propriedade comum], que se enfrente a classe trabalhadora como uma condição de produção que não pertence a ela [...]” (MARX, 1987, p. 39 apud BAITZ, 2012, p. 77). As formas pré capitalistas de produção e organização social, cuja terra era comunal e a estrutura baseada na coleta e uso do que era necessário à comunidade, foram sendo paulatinamente extintas e seus modos de vida invalidados, dando lugar à hegemonia do modo capitalista de produção.

Assim, na América antes da colonização europeia, a terra era vista, de uma maneira geral, como um comum, e diversas formas de ocupar o território em relação à posse e ao uso eram presentes e parte das culturas dos povos originários. Desde formações onde a terra era coletivamente ocupada, cultivada

e habitada, presentes entre os povos brasileiros, até formações baseadas em estruturas hierárquicas e diversas normas para o uso e a posse da terra. No caso dos Incas, por exemplo, seu regime fundiário se baseava na propriedade da terra pelo rei, e sua concessão de uso aos camponeses de maneira equitativa, com variação de acordo com o tamanho da família.

Em resumo, a história da propriedade privada na América Latina tem vinculação estreita com a colonialidade, conceito cunhado pelo peruano Aníbal Quijano (1992; 1997) como uma noção que transcende o colonialismo histórico e continua operando mesmo após a independência dos países do continente. Para Nelson Maldonado Torres (2007):

[...] colonialidad se refiere a un patrón de poder que emergió como resultado del colonialismo moderno, pero que en vez de estar limitado a una relación formal de poder entre dos pueblos o naciones, más bien se refiere a la forma como el trabajo, el conocimiento, la autoridad y las relaciones intersubjetivas se articulan entre sí, a través del mercado capitalista mundial y de la idea de raza. (MALDONADO-TORRES, 2007, p. 131).

Isso quer dizer que, apesar da independência, o fim do colonialismo não significou o fim da colonialidade, e, ao longo do tempo, o papel do Estado foi implementar e consolidar um modelo de produção territorial na América Latina instituído pelos colonizadores. Sua atuação no território, e sua condição de uso legítimo da violência<sup>1</sup>, segue estratégias que combinam as despossessões e expropriações com a imposição de normas, leis e regramentos que legitimam um determinado modo de produção. Pachukanis (1988) afirma que o aparato jurídico normativo é posto a serviço das necessidades econômicas: “[...] O objetivo prático da mediação jurídica é o de dar garantias à marcha, mais ou menos livre, da produção e da reprodução social que, na sociedade de produção mercantil, se operam formalmente através de uma série de contratos jurídicos privados” (PACHUKANIS, 1988, p. 13).

A propriedade privada, assim, pode ser considerada como a fundação sobre a qual se edificam as leis e o próprio Estado. Este entendimento da colonialidade permite analisar a permanência de um padrão de poder colonial após as respectivas independências nacionais. Nesta perspectiva, após a independência brasileira em 1822, a Lei de Terras de 1850 seria um instrumento de manutenção e aprofundamento do padrão colonial, ao legitimar a forma colonizadora de acesso ao solo, ou seja, a mercantilização como única forma, e a partir deste marco jurídico fundamental da despossessão, o cativo altera o objeto do escravizado para a terra<sup>2</sup>. Voltaremos nela adiante.

Embora tenhamos demonstrado como a propriedade privada individual tem se tornado um paradigma hegemônico de relação com a terra, há uma fresta teórica que abre o questionamento sobre se a propriedade privada da terra é realmente um elemento essencial ao capitalismo como aparenta. Em relação ao papel da propriedade privada individual enquanto uma nova frente de expansão do capital, ou seja, no momento do cercamento, ou da expropriação da terra comum para a implementação a propriedade privada, podemos afirmar que ela é fundamental. Esse processo foi denominado por Marx como (a assim chamada) “acumulação primitiva”, e atualizado por Harvey como “acumulação por despossessão”, enquanto David Bollier, ativista e estudioso do comum, utiliza o termo “segundo cercamento”. Porém, a partir do momento que as relações capitalistas de produção estão estabelecidas em um território, a propriedade da terra pode se converter em um entrave ao avanço e à reprodução do capital.

A explicação para essa aparente contradição reside no fato de que o capital fundiário funciona de forma diferente do capital produtivo. Neste sentido, um sistema de arrendamento de terras, por exemplo, pode ser economicamente mais vantajoso para empresas que disputam terra entre si, já que a terra deixaria de ser monopólio. A partir deste raciocínio, discernindo o mercado imobiliário e a especulação imobiliária da indústria imobiliária, podemos compreender as diferenças entre capital fundiário e capital de construção e incorporação. Quando uma empresa construtora ou incorporadora cria um banco de terras, é apenas para garantir as suas exclusivas condições de produção. Podemos supor que se houvesse a possibilidade dessas empresas evitarem deixar o capital ‘imobilizado’ na forma de terra, elas certamente o fariam. Seguindo esta lógica, seria possível imaginar uma situação em que a propriedade particular da terra fosse abolida, mas seu uso ou apropriação poderia ainda permanecer sendo mercadoria (como neste exemplo dos capitais que arrendam a terra do Estado). Essa situação seria provavelmente uma nova frente de expansão para o capital e certamente não reduziria as injustiças e desigualdades fundiárias.

Neste sentido, Dardot e Laval (2015), explicam de que maneira construir o sentido da busca por essa dita propriedade social ou coletiva:

Que sentido há em se qualificar a apropriação de “social”? Sem dúvida, o adjetivo refere-se ao caráter do ato de apropriação em sua relação com o seu beneficiário: a apropriação se faz em nome do interesse coletivo. Ela é, nesse sentido, “social” ou “coletiva” na medida em que permite apropriar algo à sua destinação e fazendo com que a sociedade se beneficie. No entanto, quer a *apropriação-pertença* se refira ou não a uma propriedade coletiva, o essencial está na *apropriação-destinação* e nos limites que ela impõe a toda forma de propriedade, seja esta “coletiva” ou “social”. Ao subestimar tal fato, corre-se o risco de privilegiar a questão da forma jurídica da “propriedade” e do sujeito titular, em detrimento da relação de finalidade. (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 269).

## 2.2 Lei de Terras: instituição da propriedade e legalização das invasões

“Não é apenas a lei que produz a ilegalidade e a injustiça, mas também a ilegalidade e a injustiça produzem a lei.” James Holston, *Cidadania Insurgente* (2013).

José de Souza Martins (2018[1979]), ao analisar a Lei de Terras e relacionar sua implementação à abolição da escravatura, fornece explicações de como a combinação entre a privatização da terra e a obrigatoriedade de venda da força de trabalho foi fundamental para garantir as bases de constituição do território brasileiro, excludente e racista. A Lei inaugurou a entrada da estrutura fundiária do Brasil na era moderna, já que assegurava a concentração, estruturava o latifúndio, e garantia a formação da mão de obra “livre” para o trabalho nas lavouras. Anistiu os posseiros de terras “devolutas”, criando formas de legalizar as invasões e dando origem à figura do grileiro. James Holston (2013, p. 188) afirma que “[...] a Lei de 1850 iniciou uma era de fraudes fundiárias sem precedentes.” O autor narra que foi a partir daí que técnicas de manipulação foram sendo permanentemente aprimoradas, buscando disfarçar terras invadidas com um véu de legalidade. De fato, desde a artesanal gaveta com grilos que imprimiam no papel o aspecto envelhecido, até as sofisticadas tecnologias de geoprocessamento, a atuação do Estado se dá no sentido de facilitar a apropriação das terras pela elite agrária nacional (IANNI, 1979; TORRES, 2012). Cíndia Brustolin (2009) contrapõe a “imagem da universalidade” do Estado à sua prática arbitrária:



A legitimidade do Estado moderno - detentor de capital simbólico de reconhecimento que permite nomear, instituir, classificar – ampara-se num rol de procedimentos e ritos que lhe garantem a imagem da universalidade, portanto da neutralidade diante dos mais distintos interesses. Capital de informação precioso – os títulos de terras e suas transcrições (formas legítimas de aquisição da propriedade que se consolidaram no final do século XIX, como exposto anteriormente) – correspondem à forma objetivada desses procedimentos e, ao mesmo tempo, ocultam o ato arbitrário presente na sua origem, impõe às demais formas a condição de atos oficiosos, não legítimos porque não instituídos pela garantia do oficial. (BRUSTOLIN, 2009, p. 69).

Corroborando com esta observação, o papel do Estado brasileiro nos últimos anos foi marcado por instrumentos legais que promoveram sucessivas anistias a ocupantes de terras da União, favorecendo de maneira premente a grilagem e o aumento dos conflitos no campo, enquanto, em paralelo, os registros, demarcações e titulações de terras indígenas e territórios quilombolas, respectivamente, foram reduzidos à quase inexistência. Em novembro deste ano, a Comissão de Meio Ambiente do Senado aprovou o Relatório de Avaliação da Política Pública da Regularização Fundiária e Impactos Ambientais Gerados pela Ocupação Ilegal de Áreas Públicas na Amazônia Legal Brasileira<sup>3</sup> analisando o impacto da política fundiária da gestão de Jair Bolsonaro sobre os níveis do desmatamento ilegal na Amazônia. De acordo com o documento:

Conforme dados do sistema PRODES/INPE, é possível observar aumento gradual e progressivo nas taxas de desmatamento no bioma a partir deste período, particularmente em terras públicas, onde o desmatamento tem sido resultado direto da grilagem para fins de especulação fundiária. (SENADO, 2022).

Analisando especificamente as pautas e agendas fundiárias do governo federal nos últimos 15 anos, percebe-se que sua característica principal foi a destinação de terras públicas à privatização. Desde as Medidas Provisórias 255/2005, passando pelas MP 422/2008, MP 458/2009, MP 759/2016 e MP 910/2019, os marcos normativos foram progressivamente sacramentando uma lógica de atuação do Estado: primeiro, elas são enquadradas como medidas de “regularização fundiária”, travestindo-se, portanto, de instrumentos normativos que buscam “regularizar” terras que estão “irregulares” (não legais, portanto); em segundo lugar, têm como função a flexibilização e facilitação das regras de alienação de terras públicas da União em favor de particulares; por fim, têm em comum como ação prioritária a Amazônia Legal, região que concentra a maior parte das terras públicas “não destinadas” no país, representando mais de 80 milhões de hectares (TORRES, 2012). Estas normativas fazem parte, portanto, de uma série de medidas que buscam legitimar a posse de terra e implementar a propriedade privada como suposta forma segura de relação com a terra (TORRES; CUNHA; GUERRERO, 2020).

Na prática, as MPs construíram um cenário com condições privilegiadas para que grileiros regularizassem terras invadidas, por um lado aumentando progressivamente a área máxima que poderia ser alienada, e, por outro lado, produzindo mecanismos para que o ocupante não fosse morador (poderia ser assalariado), a exemplo da MP 458/09. Esta Medida, posteriormente convertida na Lei 11.952/2009 que criou o Programa Terra Legal, dispunha de instrumentos para acelerar os procedimentos para regularização de terras públicas na Amazônia Legal, além de reduzir o tempo de proibição da venda da terra de 10 para 3 anos, ficando conhecida como “MP da grilagem”, tendo sido interpretada como uma forma de legalizar a apropriação ilegal de terras públicas.

A Medida Provisória 759/2016, por sua vez, que foi amplamente debatida e criticada no contexto urbano, realiza uma série de mudanças na Lei 11.952/2009 - Programa Terra Legal. Entre as mais relevantes, estão a mudança da sua abrangência, que passou a ser em todo o território nacional, bem como a ampliação do limite das áreas ocupadas que poderiam vir a ser regularizadas, passando de 1500 para 2500 hectares, além de ampliar o prazo de ocupação da terra de 2003 para 2008.

No âmbito específico da regularização fundiária rural, a MP 759/2016 deu origem à Lei 13.465/2017, ou Lei de REURB, que continuou e aprofundou o processo de desmantelamento e perda de patrimônio público do Brasil, já que reduziu os preços que já eram baixos para a alienação das terras, além de promover o aumento do quadro de concentração de terras nas mãos de poucos. Também ampliou para 2011 o prazo da ocupação da terra, que, nota-se, vai aumentando conforme as leis vão sendo criadas e alteradas. Por fim, a MP 910/2019 ampliou novamente o público que poderia regularizar suas terras para ocupantes até maio de 2014, e aumentou de quatro para quinze módulos fiscais (unidade de medida territorial rural que varia localmente) o limite de terras que poderiam ser regularizadas. Esta MP também flexibilizou a averiguação dos requisitos de comprovação da legítima ocupação da terra, que passou a ser feita por meio de simples declaração do ocupante, não exigindo outras documentações complementares.

Em paralelo aos marcos normativos, outro instrumento é fundamental na composição da engrenagem da grilagem de terras. O Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituído pelo polêmico Novo Código Florestal (2012), é um registro público eletrônico obrigatório para imóveis rurais, que tem como função “integrar as informações ambientais referentes à situação das áreas de preservação permanente (APP), das áreas de reserva legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de uso restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país”<sup>4</sup>. Com o tempo, no entanto, acabou se transformando em um instrumento “oficial” de “registrar” - auto declaradamente - uma terra junto a um órgão Federal, favorecendo e ampliando a grilagem. Moreira (2016) considera o CAR um importante instrumento de grilagem de terra, já que permite ao grileiro revestir-se de posseiro e migrar da ilegalidade à irregularidade.

O mais recente programa para desburocratizar e acelerar os processos de “regularização fundiária” foi denominado “Titula Brasil”. Lançado em 2020 por meio da Portaria Conjunta nº 1, da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (Seaf) e do Incra, a grande novidade do programa é a terceirização, aos municípios, das atribuições de regularização fundiária de áreas da União. Apelidado por ambientalistas como “Invade Brasil”, na prática o “Titula Brasil” aprofunda o desmonte do INCRA, ao mesmo tempo que relega aos municípios legislar sobre terras da União. De acordo com a pesquisa “A grilagem de terras na formação territorial brasileira”<sup>5</sup>, coordenada pelo professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2020), sintetizando e somando a legalização jurídica e nacional da grilagem entre 2009 e 2020, chega-se a 190 milhões de hectares. São 67 milhões do Programa Terra Legal, mais 60 milhões de “regularização fundiária” de Temer em 2017 e mais 65 milhões de hectares do governo Bolsonaro (até 2020, somente).

Combina-se, assim, um movimento onde a lei cria a grilagem, enquanto a grilagem modifica a lei, para que em seguida a lei facilite a grilagem, fazendo com que a grilagem passe a moldar a lei. Legislação e modo de produção (da

mercadoria terra que passa a ser vendida) são mobilizados para a formação da propriedade privada individual, que no caso do Brasil agrário compõe a estrutura latifundiária. Em relação à sua dimensão, menos de 1% das propriedades rurais no Brasil tem tamanho superior a mil hectares. No entanto, essas propriedades representam 45% da área ocupada por estabelecimentos rurais (OXFAM, 2016). Não obstante, o resumo da Oxfam também apontou a desigualdade de gênero na questão fundiária brasileira, onde os homens são proprietários de 87,3% dos estabelecimentos, representando 94,5% das áreas rurais. Assim, legislação, ou planejamento, e propriedade, são duas bases estruturantes na questão da produção do território. A forma como esses dois conceitos se relacionam será apontada a seguir.

### 2.3 O planejamento da propriedade

A relação da propriedade da terra com o planejamento territorial exprime uma contradição em sua estrutura: o planejamento, enquanto ferramenta para pensar e intervir de forma coordenada no espaço, de maneira a regular a produção de um território mais equânime, tem como princípio norteador o interesse público, almejando o bem coletivo, porém através da base na estrutura da propriedade privada individual e por meio da reprodução de seu modelo. Esta tese é explorada por Mona Fawaz (2017), ao afirmar que “a propriedade é o ingrediente básico do planejamento” e, ao mesmo tempo, que o planejamento vai progressivamente cedendo aos “efeitos da propriedade”. Ela analisa as compreensões de “público” e “privado” enquanto polos opostos que são incapazes de abarcar todas as formas de relação com o território, chamando a atenção para tudo que não é nem um, nem outro. Também destaca as propositais confusões entre “posse” (ato de usar um bem) e “propriedade” (como uma reivindicação socialmente reconhecida e instituída legalmente), pontuando que o emaranhado que envolve a realidade das formas de propriedade é de difícil apreensão, mas é item fundamental nos instrumentos normativos que regulam o uso do solo rural e urbano (FAWAZ, 2017).

A autora define a propriedade como “um sistema de relações sociais num contexto político e geográfico específico”, indo de encontro à compreensão de Christmas (1994, p. 16, apud FAWAZ, 2017, p. 367) que afirma que “a propriedade é uma relação entre uma pessoa e todas as outras pessoas em relação a alguma coisa, tangível ou intangível”<sup>6</sup>, destacando que a terra, como um bem altamente cobiçado, tem em sua posse e/ou propriedade a representação de poder, ou seja, o direito de propriedade define e estabelece poderes socialmente. Complementarmente, Singer (2000, apud FAWAZ, 2017) demonstra em suas pesquisas que os grandes proprietários que fazem reivindicações são mais fortes na negociação, devido ao poder coercitivo interposto pela propriedade.

É neste sentido que, analisando a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo em Tibneen, pequena cidade no sul do Líbano, Fawaz demonstra que as intervenções do planejamento “replicaram desigualdades embutidas nas relações de propriedade”. Ela observa, a partir das disputas entre proprietários em torno dos índices urbanísticos e zoneamento, principalmente na zona rural, que em função das possibilidades futuras de ganhos com as terras, mesmo que a especulação não fosse uma prática até aquele momento, proprietários defendiam seus interesses privados e individuais (ou de seus herdeiros), fortalecendo o sentido e o sentimento de propriedade, e se colocando enquanto

tal perante a sociedade. A autora afirma que uma das questões fundamentais é a recriação de relações de propriedade como relações sociais a partir dos processos de planejamento urbano.

Relacionar a leitura que Fawaz realiza do planejamento em função da reiteração do modelo da propriedade privada individual e observar que os instrumentos normativos desde a Lei de Terras, como as Medidas Provisórias apresentadas, incluindo a Lei de REURB, estabelecem uma lógica de continuidade de destinação de terras públicas para privados, e o latifúndio permanece sendo reforçado. A política do favorecimento é a base da política brasileira e resulta, por outro lado, em um processo de obscurecimento entre o que é público e o que é privado.

O poder pessoal e oligárquico e a prática do clientelismo seriam ainda fortes suportes da legitimidade política do Brasil. As oligarquias submetem a seu controle o jogo político do Estado, obrigado a formar alianças políticas tradicionais e a realizar concessões ao clientelismo político para governar. A troca de favores como obrigação moral – sem vínculo contratual, baseada em doações materiais e retribuições políticas – associa patrimônio e poder, fortalece a “cultura de apropriação do público pelo privado” e engendra “tortuosos mecanismos de acumulação da riqueza. (MARTINS, 2018, p. 30; 38).

A combinação entre planejamento, política, público e privado é demonstrada por meio do processo de planejamento que produziu e reproduziu proprietários e especuladores, formando os sujeitos responsáveis pela manutenção da propriedade como paradigma fixo. Quando os proprietários compreendem que sua terra pode valorizar ou desvalorizar a partir dos processos de planejamento, como elaborações ou revisões de leis de uso e ocupação do solo e planos diretos, eles passam a se comportar como grupo, se identificando como “donos de propriedades” com interesses individuais e específicos, que geralmente entram em conflito com os interesses públicos. Fawaz (2017) conclui afirmando que o processo de planejamento reproduziu explicitamente relações de poder embutidas na propriedade. Ao invés de simplesmente valorizar os interesses privados sobre os públicos, na realidade o planejamento reproduz um amplo padrão de valorização econômica a partir das atividades imobiliárias - que no caso do Líbano representam 25% do PIB. Por fim, a autora encerra observando que a paisagem organizada em lotes privados individuais é produzida, reproduzida e consolidada através do instrumento de planejamento.

### **3. Propriedade coletiva da terra e o comum**

#### *3.1 Propriedade contra-hegemônica*

A propriedade coletiva ou comum representa um regime no qual os bens são de propriedade de um grupo de pessoas, dentre as quais o direito de usar e gozar são distribuídos entre elas. Nesta forma de apropriação, prevalece o regime de uso comum da terra, bem como a gestão coletiva do território. Enquanto forma, constitui-se em certa oposição à propriedade privada individual: a porção de terra compreendida como propriedade coletiva é indivisa, mesmo que internamente, e de acordo com as regras estabelecidas por cada coletividade, o território se organize em porções familiares, individuais e coletivas. Neste sentido, a propriedade coletiva permite reunir, mesmo que com limites e contradições, a comunidade ao território, devolvendo o sentido comunitário do habitar, a identidade do grupo naquele território específico, questionando a hegemonia da

individualização enquanto forma de relação das sociedades, sobretudo modernas, com a terra.

Neste trabalho, a propriedade coletiva será compreendida como um termo amplo que abarca uma série de formas de uso e posse do território, que estão vinculadas às práticas coletivizadas de produção e reprodução da vida. Reconhecendo as muitas variedades de relação das comunidades com seus territórios, utilizaremos a noção de propriedade coletiva para agrupar experiências diversas em suas origens, em suas formas jurídicas fundiárias, e em suas formas de usos, mas que possuem certas características em comum. Estas formas coletivas de propriedade têm como características a inalienabilidade (não podem ser vendidas) e o uso comum e uso individual combinados e regulados por regras internas, mais ou menos autônomas, bem como a luta de suas comunidades por reconhecimento e garantia de manutenção da forma comum de gestão territorial.

A propriedade coletiva, no sentido da prática das comunidades, alia medidas de governança e proteção territorial, com formas de trabalho, produção e reprodução do espaço que funcionam de maneira distinta dos moldes capitalistas de produção. Embora a ideia de comum não seja facilmente encontrada nas formas de manifestação de várias dessas comunidades, justamente em função de sua relação que não é pública nem privada, não é Estado nem é mercado, mas pressupõe uma prática ou um princípio político, as compreensões sobre o comum podem ajudar a dialogar com as práticas em formas coletivas de propriedade.

Apesar da relação entre a propriedade coletiva e o comum ainda constituir uma lacuna conceitual importante a ser explorada, recentemente autores dedicaram-se profundamente às reflexões sobre o comum. Enquanto uma noção que abarca desde formas específicas de relação com o território e gestão/governança, até uma bandeira de luta, ou palavra de ordem invocada contra a subordinação de todas as esferas da vida e da natureza à lógica da mercadoria e da propriedade (DARDOT; LAVAL, 2015), o comum inclui espaços ou recursos que são coletivamente utilizados e geridos por meio de práticas de fazer-comum, evocando um sentido distinto à lógica capitalista e para além de uma série de dicotomias modernas, como Estado e mercado, propriedade pública e privada, representando um campo de práticas e experiências autônomas de produção (HARDT; NEGRI, 2016). Tonucci e Cruz (2019), neste sentido, contextualizam e afirmam que o comum é um conjunto de práticas e relações de compartilhamento e reciprocidade, para além do Estado, mercado e de formas públicas ou privadas de propriedade.

A difusão do vocabulário político do comum nas ruas, pautas e reivindicações de diferentes naturezas teve início com os movimentos ambientalistas e altermundialistas na década de 1990, ganhando força com o novo ciclo de protestos globais que, desde 2011, questionam a hegemonia financeiro-neoliberal, as políticas de austeridade e os regimes não democráticos. A ênfase nos princípios de autonomia, democracia direta, horizontalidade e autogestão, a organização em redes digitais, a rejeição à tutela do Estado e a ocupação de espaços públicos são características que conectam esses novos movimentos a mobilizações políticas variadas, como a Primavera Árabe, os indignados e o municipalismo na Espanha, o Occupy Wall Street nos Estados Unidos, a Praça Taksim/Parque Gezi na Turquia etc. (DELLENBAUGH et al., 2015; KIP, 2015 apud TONUCCI; CRUZ, 2019).

Neste sentido, investigações como da economista Elinor Ostrom (1990), primeira mulher a ganhar o Nobel de Economia, em 2009, trazem à tona um debate

fundamental: afinal, as formas coletivas de propriedade e gestão da terra e dos recursos naturais, funcionam? Por meio da obra *Governing the Commons*, a autora debate a relação entre territórios comuns e propriedades coletivas (a forma de relação com a terra), comunidades tradicionais ou camponesas (os sujeitos moradores), e a forma de governança, a gestão dos cuidados e da reprodução, chamando a atenção para a preservação dessas áreas. Ela descreve a existência de estruturas organizacionais variadas de relação com o território, e suas formas de autogestão dependem de regras estabelecidas pelas próprias comunidades. A pesquisa demonstra que os territórios são manejados de forma a preservar os recursos comuns, com formas de produção territorial mais integradas à natureza.

Embora a propriedade coletiva possa ser considerada como uma forma de resistência ao modo de produção capitalista e sua forma proprietária mercantil, ela tem limites se formos considerá-la enquanto perspectiva ou horizonte de transformação. Isso porque, em certa medida, uma grande corporação com muitos acionistas pode ser considerada, de alguma maneira, uma espécie de 'propriedade coletiva'. Enquanto o coletivo que detém uma determinada propriedade puder atuar em relação aos demais membros da sociedade de maneira similar à do proprietário individual, em outras palavras, fechando-se ao exterior e defendendo seus interesses exclusivamente, a racionalidade proprietária permanece imutável e imóvel, não sendo a propriedade coletiva em si capaz de transformar este sentido. Reafirmamos, assim, a relação com o comum: a propriedade coletiva só efetiva-se enquanto prática.

### 3.2 Formas coletivas de propriedade no Brasil e na América Latina

Na América Latina, as práticas coletivas de uso da terra são permanentes, múltiplas e variadas, sendo que parte importante delas são fruto da luta camponesa histórica pautada na reivindicação política por um determinado modo de produção e reprodução da vida, e encontram-se fora dos moldes do Estado e da propriedade privada individual. Grande parte dos povos originários na América Latina, antes da colonização, exerciam formas de uso e posse da terra que combinavam regimes coletivos e individuais de posse. Atualmente, ao olhar para o tema da propriedade coletiva, nos deparamos com experiências rurais e urbanas, originárias e modernas.

Uma experiência paradigmática em termos de propriedade coletiva na América Latina é a forma de propriedade das cooperativas da Fucvam. A terra é titulada em nome da cooperativa de habitação, que é mobilizada desde a procura do terreno, realiza o projeto de arquitetura e urbanismo, e é responsável pela construção do conjunto habitacional e seus equipamentos por autogestão de recursos públicos. O arquiteto Gustavo Gonzalez (2014) explica que no modelo uruguaio de propriedade coletiva - que poderia chamar-se 'propriedade cooperativa' - *“los destinatarios, como socios de las cooperativas, tienen el derecho de uso y goce de las viviendas, pero la propiedad permanece en la cooperativa, y ello permitió que este Movimiento, a lo largo de más de cuarenta años, se resistiera a entrar en las leyes del mercado.”* O direito de usar e gozar das habitações e dos espaços comuns reforça a importância de a propriedade manter-se sob responsabilidade da cooperativa, pois evita que a habitação, quando concluída, venha a tornar-se uma mercadoria livre para circular no mercado. Ao contrário, os uruguaios destacam que este modelo é responsável por garantir que a casa permaneça como um direito fundamental. A propriedade

coletiva uruguaia se diferencia da figura do condomínio pois o condomínio implica que cada pessoa - cada condômino - seja detentor de uma cota parte, e é livre para que ela circule no mercado. Na propriedade coletiva, cada cooperado ou sócio é membro e tem sua cota parte, mas ao sair deve vender à cooperativa, e a pessoa que entrar deve comprar da cooperativa. A figura da cooperativa é fundamental para - coletivamente - controlar a mercantilização da propriedade.

Outra experiência que merece destaque em termos de formas coletivizadas de posse ou propriedade do solo, e tem sido recentemente analisada pela literatura crítica, são os Community Land Trust, modelo de gestão coletiva da terra que utiliza como mecanismo de funcionamento a separação entre a propriedade da terra e das edificações. A titularidade da terra fica em nome da associação, figura jurídica que representa a comunidade de moradores da área, e as construções, por sua vez, permanecem como propriedade de cada uma das famílias, individualmente. O primeiro CLT surgiu na zona rural dos Estados Unidos, em 1969, “como expressão da luta e da resistência do movimento negro por direitos civis e justiça racial.” (RIBEIRO *et al.* 2022, p. 3). O modelo se espalhou pelos Estados Unidos e Inglaterra, expandindo-se para Europa e Austrália, somando, atualmente, mais de 400 experiências documentadas (RIBEIRO *et al.* 2022). A primeira experiência de CLT da América Latina foi o *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña*, em Porto Rico. O projeto foi implementado em um assentamento popular consolidado, que se situava perto de um canal que seria dragado pelo governo, portanto num local passível de gentrificação, que colocava em risco a permanência dos moradores. O instrumento foi responsável pela permanência das famílias, se tornando um caso concreto de segurança na posse. Conforme Ribeiro *et al.* (2022), as características dos CLTs são (i) autonomia de ingresso; (ii) divisão entre propriedade do terreno e das construções; (iii) gestão coletiva; (iv) manutenção dos moradores em seus territórios de origem, mesmo em cenários de ameaça por agentes do mercado. Desta forma, segundo a autora, o instrumento apresenta um potencial emancipatório em termos de utilização do instituto do direito de propriedade, pois sem romper com sua característica individual e privada, institui arranjo inovador em relação à gestão coletiva e para a garantia da segurança da posse de populações vulnerabilizadas. Destacamos que o modelo dos CLT contou com amplo apoio do poder público onde foi implementado.

No Brasil, as experiências urbanas de propriedade coletiva são (ainda) pontuais, diversas, e em grande parte das situações encontra-se vinculadas a movimentos sociais organizados de moradia, se encontrando em fase de disputa por reconhecimento e/ou regularização. Já em áreas periurbanas e rurais, destacam-se as denominadas “terras tradicionalmente ocupadas”, onde pratica-se o uso comum de florestas, águas, campos e pastagens, que aparece combinado tanto com a propriedade, quanto com a posse, de maneira temporária ou perene, e envolve diferentes atividades produtivas exercidas por unidades de trabalho familiar. Há formas de uso comum em terras tradicionalmente ocupadas em toda a América Latina.

Assim, grande parte das práticas coletivas de relação com a terra no Brasil são representadas pelas comunidades de territórios quilombolas, terras indígenas, e praticantes de formas de uso comum da terra, que são exemplos contemporâneos de organizações sociais, fundiárias e produtivas que não apenas questionam e resistem à hegemonia da propriedade privada individual, mas também atuam na proteção da vida nos territórios que habitam, praticando “outras” formas de relação com a terra. Conformam os chamados “territórios

tradicionais”, que são os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, diversos em sua forma jurídica, em organização interna, porém mantendo traços comuns, como a reivindicação da manutenção da coletivização da terra, e consequente resistência à propriedade privada individual. Almeida (2006) analisa as funções desempenhadas por povos tradicionais e a forma como elas acabam sendo incorporadas pelos aparatos burocráticos e administrativos, e pontua algumas das relações com a terra dos povos tradicionais.

[...] a propriedade coletiva (correspondendo, por exemplo, aos quilombolas), a posse permanente (correspondendo, por exemplo aos indígenas), o uso comum temporário, mas repetido em cada safra (correspondendo, por exemplo às quebradeiras de coco babaçu), o “uso coletivo” (correspondendo, por exemplo aos faxinalenses), o uso comum e aberto dos recursos hídricos e outras concessões de uso, como o comodato (correspondendo, por exemplo às reivindicações ciganas), e as sobreposições de territórios tradicionais com unidades de preservação ambiental (pomeranos, quilombolas, indígenas e outros). (ALMEIDA, 2006, p. 60-61).

São variadas composições normativas e compreensões sobre o território que representam possibilidades contemporâneas de relação entre terra e sociedade, em uma perspectiva decolonial, integrada com a natureza e com a sua preservação como elemento fundamental à vida. Em paralelo, estabelecem outras formas de relação com o trabalho e a produção do espaço. Representam a possibilidade concreta do exercício da relação e gestão direta do território e da autogestão dos espaços, estabelecendo as próprias regras, criando medidas efetivas de resistência e proteção territorial.

### *3.3 Territórios quilombolas, titulação e preservação ambiental*

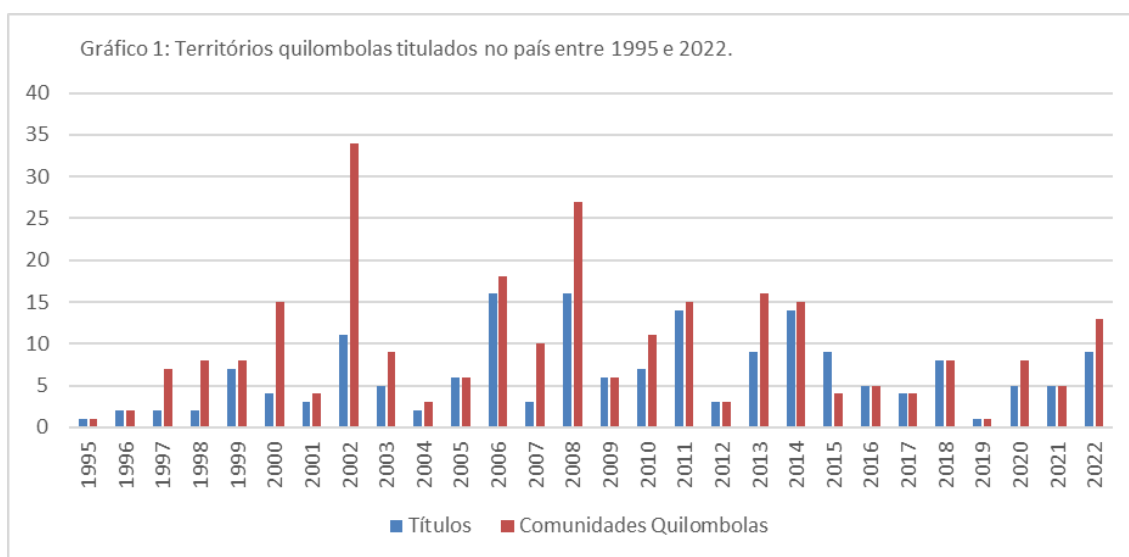
No Brasil estima-se que existam mais de 6 mil comunidades quilombolas, e, ainda que estejam sendo realizadas pela primeira vez perguntas sobre o “ser quilombola” no Censo, a população deve ultrapassar um milhão de habitantes. A SEPPIR (Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial) estima como população quilombola no Brasil cerca de 214.000 famílias. Em relação à questão fundiária, as estimativas indicam que as comunidades quilombolas ocupam cerca de 30 milhões de hectares do território nacional.

Enquanto estrutura fundiária, o território quilombola consiste em uma “propriedade particular especial”, na definição de Mariza Rios, com as características de inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e título coletivo de domínio em nome de associação, de acordo com o artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 (RIOS, 2006, p. 71). O quilombo é, na prática, a única agrupação comunitária a qual permite-se possuir um título coletivo de uma determinada terra – mesmo que, a depender da situação, possa vir a constituir uma cessão especial de uso ou reserva extrativista. Essa aparente brecha na legislação é atribuída ao próprio desconhecimento pelo estado da questão quilombola, que nas palavras da antropóloga Ilka Boaventura Leite, fez com que “o debate sobre a titulação das terras dos quilombos não ocupou, no fórum constitucional, um espaço de grande destaque e suspeita-se mesmo que tenha sido aceito pelas elites ali presentes, por acreditarem que se tratava de casos raros e pontuais, como o do Quilombo de Palmares.” (LEITE, 2002, p. 19).



A emergência de uma potente reivindicação pelo reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas passou a demandar, de forma crescente, a ação regulatória por parte do Incra. A titulação de territórios quilombolas é considerada por pesquisadores como a enunciação de uma nova legitimidade em termos de acesso à terra (BRUSTOLIN, 2009), na qual o procedimento desapropriatório previsto no Decreto 4.887/2003 representou um importante avanço no que se refere à política fundiária.

A emissão do título definitivo ainda é uma realidade distante para a maior parte das comunidades de quilombos no país. De acordo com dados do INCRA (2022), entre os anos de 1995 e 2022, foram emitidos 267 títulos entre os governos federal, estaduais e administrações municipais, referentes a 179 territórios, regularizando uma área de 1.042.794,4895 hectares, onde vivem 17.515 famílias quilombolas. É importante destacar que boa parte das áreas tituladas está na Amazônia Legal. Isso representa que menos de 10% das famílias, 5% das comunidades e 3% das terras quilombolas estão efetivamente reconhecidos e titulados pelo estado brasileiro. Ainda segundo dados do INCRA (2022), são 1.796 processos de regularização de territórios quilombolas em tramitação. Em resumo, apenas 5% dos quilombos brasileiros são territórios oficialmente reconhecidos. Até o ano de 2021, foram expedidas 2.811 (duas mil, oitocentas e onze) certidões de remanescentes das comunidades de quilombos, contemplando 3.471 (três mil, quatrocentas e setenta e uma) comunidades no país (FCP, 2021).



**Figura 1:** Gráfico demonstrando a quantidade de títulos territórios quilombolas titulados no Brasil por ano, entre os anos de 1995 e 2022. Fonte: INCRA (2022), elaboração da autora.

Segundo levantamento da Organização Terra de Direitos, com base em informações do Incra, a destinação de recursos públicos para a titulação de territórios quilombolas sofreu uma queda de mais de 97% nos últimos cinco anos. Em paralelo, de acordo com o Observatório das Eleições 2022, a média de tempo para a conclusão dos processos de demarcação de territórios indígenas desde sua fase inicial – o estabelecimento de um grupo de peritos para a identificação do território – até o seu final, quando da inscrição da terra indígena no Serviço de Patrimônio da União, é de 15 anos, em média. Eles indicam que são vários os casos de demarcações que chegam até a 20 ou 30 anos para serem concluídas. Neste período, os territórios permanecem vulneráveis a grileiros, que invadem, cercam, georreferenciam, emitem um CAR,

desmatam, vendem, áreas inteiras, colocando em risco o modo de vida destes povos.

Como forma de compreender as injustiças ambientais e sociais que recaem de forma desproporcional sobre etnias vulnerabilizadas, cunhou-se o termo *racismo ambiental*, que não se configura apenas por meio de ações com intenção racista, mas igualmente por meio de ações que tenham impacto racial (HERCULANO, 2008). O termo refere-se às formas de injustiça ambiental que recaem especialmente sobre as populações tradicionais, como ribeirinhos, extrativistas, comunidades de terreiro, faxinais, quilombolas, ou seja, grupos que têm se confrontado com a presença de grileiros e grandes empreendimentos desenvolvimentistas, como barragens e rodovias, que os expropriam de seus territórios e interferem em suas culturas e modos de vida, seja empurrando-os para as favelas das periferias urbanas, seja forçando-os a conviver com um cotidiano de envenenamento e degradação de seus ambientes de vida. Sobre este tema, Andréa Alves de Sá afirma, por meio de investigação junto às comunidades de fundo de pasto da Bahia:

Nos últimos anos houve um aumento considerável dos conflitos, onde grandes áreas foram cercadas com o apoio dos políticos locais – quando não eram eles mesmos os próprios grileiros, amparados pelos donos de cartórios e pelos juizes das Comarcas locais, usando-se do argumento que "essas terras estão soltas, sem cercas, não têm dono nem documento". Essas atitudes violentas estão fazendo com que as comunidades precisem fechar com cercas seus territórios, favorecendo o declínio de sua prática territorial secular. (SÁ, 2010, p.145).

Enquanto estas populações sofrem com o racismo ambiental institucionalizado, pesquisadores demonstram que as áreas habitadas por populações tradicionais se conservam com cobertura florestal e com alta biodiversidade em virtude do manejo ligado ao modo de vida dessas comunidades (DIEGUES, 1994; GÓMEZ-POMPA e KAUS, 2000). Gómez-Pompa e Kaus (2000) afirmam que o conceito antropocêntrico de preservação ignora as perspectivas e a existência dos povos e comunidades tradicionais, e destacam a necessidade de rever o conceito de florestas “virgens”:

[...] à medida que aumenta o nosso conhecimento e entendimento sobre as influências antropogênicas na composição da vegetação madura, é necessário redefinir e qualificar o que se quer dizer por hábitat não modificado. A questão se refere simplesmente à densidade dos humanos, mas aos instrumentos, tecnologias, técnicas, conhecimento e experiência que acompanham o sistema de produção de uma determinada sociedade. (GÓMEZ-POMPA e KAUS, 2000, p. 133).

Em relação à preservação ambiental, Simone Silva (2008) demonstrou em sua tese sobre comunidades quilombolas em distintas regiões do litoral da Mata Atlântica, que são estas populações, em grande parte, as responsáveis pela existência e manutenção da biodiversidade, e que embora diferenciadas em seus contextos ecológicos, históricos e culturais, tinham em comum os conflitos territoriais, ou seja, a luta para manutenção ou reconquista de seus territórios no domínio da Mata Atlântica, o que permitiu uma amostragem diversificada das paisagens atlânticas e também de medidas conciliatórias entre a permanência das populações em seus territórios e a conservação da natureza.

#### 4. Considerações finais

As ameaças territoriais às comunidades tradicionais no Brasil permanecem sem uma abordagem social e ambiental adequadas. Talvez porque estas populações não sejam reconhecidas enquanto guardiãs das florestas e das águas, ou seja, sua existência não é associada à preservação que de fato eles realizam em seus territórios. Ou, antes ainda, porque não associam os territórios dos povos tradicionais à preservação ambiental, apagando tanto seu papel histórico de produtores da floresta, quanto o papel que desempenham seus territórios na composição fundiária do país.

É neste sentido que demonstramos, a partir da revisão dos marcos regulatórios sobre a política fundiária, sobretudo na Amazônia Legal, a lógica de funcionamento da máquina legislativa é por meio da garantia de uma permanente reedição da Lei de Terras, juntamente com seu consequente planejamento da propriedade, fetichizadas sob o véu da “regularização”, atuando no sentido de converter situações ilegais em meras irregularidades.

Neste contexto, a atuação do Estado ocorre sistematicamente reiterando o modelo da propriedade e colaborando, na qualidade de agente legislador, além de fiscalizador, com a privatização das terras públicas. Conforme demonstramos, as Medidas Provisórias editadas, bem como as leis em consequência, foram peças jurídicas que buscaram paulatinamente aumentar as áreas passíveis de regularização, adequar os tempos para que o máximo de terras recentemente ocupadas pudessem vir a ser “regularizadas”, e, sobretudo, desburocratizam e facilitaram os processos de “regularização fundiária”. Em paralelo, o governo desfinanciou instituições de fiscalização e controle das florestas, sendo permissivo para invasões e violências recorrentes.

Ainda destacando a reiteração das permanências, há pouco tempo os povos tradicionais da Amazônia entraram em conflito e realizaram protestos contra a construção da Usina de Belo Monte, que geraria energia a ser exportada para os Estados Unidos, e que causou enormes danos em comunidades e territórios. A possibilidade de criação do Ministério dos Povos e Comunidades Tradicionais pode ser uma nova forma do governo eleito lidar com tão fundamental questão, embora não possamos esquecer que Lula e Dilma demarcaram pouco para os povos originários. Também foi durante estes governos que as Medidas Provisórias citadas começaram a ser editadas - embora, como mostramos neste texto, seja uma permanência na estrutura fundiária independente dos governos, e a intensificação das medidas de “regularização fundiária” nos governos Temer-Bolsonaro tenha sido avassaladora<sup>7</sup>.

A partir dessas observações, pudemos notar como a relação entre planejamento e propriedade é construída e reafirmada de maneira que ambas se retroalimentam. Temos dificuldade em encontrar medidas que estimulem formas não proprietárias ou propriedades coletivas no planejamento. Ao contrário: o que observamos, embasados nos marcos normativos sobre a regularização fundiária, é a permanência dessa lógica de atuação no território no sentido de reforçar e reafirmar ambos – tanto o planejamento quanto a propriedade – de maneira a configurar um “planejamento da propriedade”.

Maristella Svampa (2012) aborda esta permanência, ao afirmar que, no século XXI, a América Latina migrou do Consenso de Washington, modelo estruturado sobre a valorização do capital financeiro e ancorado em políticas de privatizações – e que forneceu as bases para a implementação do neoliberalismo –, para o Consenso das Commodities, baseado na extração e exportação de

bens primários – chamado Consenso justamente por sua falta de questionamento por parte de progressistas e conservadores.

[...] el Consenso de los Commodities pone en el centro la implementación masiva de proyectos extractivos orientados a la exportación, estableciendo un espacio de mayor flexibilidad en cuanto al rol del Estado, lo cual permite el despliegue y coexistencia entre gobiernos progresistas, que han cuestionado el consenso neoliberal, con aquellos otros gobiernos que continúan profundizando una matriz política conservadora en el marco del neoliberalismo. (SVAMPA, 2012, p. 4).

Reafirmando acriticamente o caráter de “sociedades exportadoras de natureza”, como apontou o venezuelano Fernando Coronil, característico desde a colonização, o que entende-se por desenvolvimento - e que, de fato, elevou as taxas de crescimento de países da América Latina, inclusive Brasil, no início desse século - é um modelo extrativista em grande escala, cuja consequência é o *“impacto socioambiental mayor y explosión generalizada de la conflictividad, [que] aparecen como rasgos inherentes a dicho estilo de desarrollo.”* O Consenso das Commodities, dessa forma, reforça dinâmicas de expropriação por meio da consolidação de uma economia política do agronegócio e da expansão dos projetos extrativistas, ambos para o mercado externo, em uma conjuntura que reforçou e renovou as dinâmicas de concentração fundiária e disputas no campo.

## 5. Referências

ALMEIDA, Alfredo W. B. **Terras de Quilombos, Terras Indígenas, "Babaçuais Livres", "Castanhais do Povo", Faxinais e Fundos de Pasto:** Terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: UFAM, 2006.

BAITZ, Ricardo. **Uma aventura pelos elementos formais da Propriedade:** nas tramas da relativização, mobilidade e abstração, à procura da contra propriedade. Tese de doutorado, FFLCH-USP, São Paulo, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente. Relatório de Avaliação da Política Pública da Regularização Fundiária e Impactos Ambientais gerados pela Ocupação Ilegal de Áreas Públicas na Amazônia Legal Brasileira. Brasília: 2022.

BRASIL. Decreto Nº 4887, 20 de novembro de 2003.

BRASIL. Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850.

BRASIL. Medida Provisória Nº 910 de 10 de dezembro de 2019.

BRUSTOLIN, Cíndia. **Reconhecimento e Desconsideração:** a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita. Tese de doutorado, Programa de Pós Graduação em Sociologia, no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. “Propriedade, apropriação social e instituição do comum.” **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, V. 27, N. 1, pp. 261-273, 2015.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum:** ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant’Ana. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo, NUPAUB, Universidade de São Paulo, 1994.

FAWAZ, Mona. “Planning and the making of a propertied landscape,” **Planning Theory & Practice**, Vol. 18, N. 3, pp. 365-384, 2017.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. São Paulo: Elefante, 2017.

FRANZONI, Júlia A. “Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial.” **Rev. Direito Práxis**, Rio de Janeiro, V. 10, N. 4, pp. 2923-2967, 2019.

GOMEZ-POMPA, Arturo; KAUS, Andrea. Domesticando o mito da natureza selvagem. In: DIEGUES, Antonio Carlos Sant’Ana (Org.). **Etnoconservação**. Novos rumos pra a proteção da natureza nos trópicos. São Paulo: Hucitec/Annablume/Nupaub. pp. 125-147, 2000.

GONZÁLEZ, Gustavo (org.). **La vivienda, entre el derecho y la mercancía**. Las formas de propiedad en América Latina. Montevideo: Ediciones Trilce, 2014.

HARDT, Michael.; NEGRI, Antonio. **Bem-estar comum**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

HERCULANO, Selene. “O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental.” **Revista de gestão integrada em saúde do trabalho e meio ambiente**, V. 3, N. 1, pp. 01-20, 2008.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEITE, Ilka Boaventura. “Humanidades insurgentes: conflitos e criminalização dos quilombos”. In: RIFIOTIS, Theophilos; YRA, Tiago H. (Orgs.). **Educação em Direitos Humanos**. Florianópolis: EDUFSC, 2008. p. 89-114

LUXEMBURGO, Rosa. **Introducción a la Economía Política**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1974.

MALDONADO-TORRES, Nelson. “Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto”. In: Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (eds.), **El giro decolonial**. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. pp. 127-167. Bogotá: Iesco-Pensar-Siglo del Hombre Editores, 2007.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Contexto, 2018.

MILANO, G. B.; FRANZONI, Julia A. “O invasor-inimigo e o território da propriedade nos conflitos fundiários.” **Anais XVIII ENANPUR**: Natal, 2019.

MOREIRA, Eliane. “Cadastro Ambiental Rural: a nova face da grilagem na Amazônia?” Sítio da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. Belo Horizonte, 7 jul, 2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OXFAM. **Resumo Executivo: Terra, poder e desigualdade na América Latina**. Oxfam Internacional, 2016.

PACHUKANIS, E. B. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

QUIJANO, Aníbal. “Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina”, **Anuario Mariateguiano**, Lima: Amauta, V. IX, N. 9, 1997.

QUIJANO, Aníbal. “Colonialidad y modernidad/racionalidad”, **Perú Indígena**, Lima, V. 13, N. 29, 1992.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo et al. “Experiências internacionais de Community Land Trusts e lições para a implementação do modelo no Brasil.” **revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, São Paulo: ANPUR, V. 24, N. 1, 2022.

RIOS, Mariza. “Território Quilombola: uma propriedade especial.” **Veredas do Direito**, V. 3, pp. 65-84, 2005.

ROLNIK, Raquel. “A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios.” **Relatório IPEA**, N. 12, pp. 199-210, 2006.

ROLNIK, Raquel. “Paisagens para renda, paisagens para vida.” **Revista Indisciplinar**, V. 5, N. 1, pp. 18-43, 2019.

SÁ, Andréa Alves de. **Território de uso comum das comunidades Tradicionais**: uma visão jus socioambiental do Criar, fazer e viver dos fundos de pasto da Bahia/Brasil. Programa de Pós-Graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010.

SILVA, Simone Rezende da. **Negros na Mata Atlântica, territórios quilombolas e a conservação da natureza**. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina**: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

TONUCCI, João Bosco Moura; CRUZ, Mariana de Moura. “O comum urbano em debate: dos comuns na cidade à cidade como comum?” **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, V. 21, pp. 487-504, 2019.

TORRES, Maurício. **Terra privada, vida devoluta**: ordenamento fundiário e destinação de terras públicas no oeste do Pará. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TORRES, Maurício; CUNHA, Candido N.; GUERRERO, Natalia R. Ilegalidade em moto contínuo: o aporte legal para destinação de terras públicas e a grilagem na Amazônia. In OLIVEIRA, Ariovaldo U. (org.) *A grilagem de terras na formação territorial brasileira*. São Paulo: FFLCH/USP, 2020, pp. 202-224.

WEBER, Max. **A política como vocação**. Brasília: EdUnB, 2003.

---

<sup>1</sup> Max Weber, na obra *A política como vocação* (2003 [1919]), esclarece que o Estado é a instituição que detém a legitimidade do uso da força física dentro de determinado território, ou seja, o monopólio do uso da dominação e da violência.

<sup>2</sup> Em referência à obra de José de Souza Martins *O cativo da terra*. A relação entre o cativo da terra e do homem, consolidada durante a colonização, estruturada em bases escravocratas, é fundamental para compreender as bases da formação territorial moderna brasileira: “a terra no Brasil é livre quando o trabalho é escravo; no momento em que se implanta o trabalho livre, ela passa a ser cativa.” (MARTINS, 2018[1979]). Assim, o regime fundiário tinha relação direta com

o projeto de importação de mão de obra europeia livre, e o racismo se consolidava enquanto parte da cultura que se formava na colônia.

<sup>3</sup> O Relatório pode ser consultado em <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/reforma-fundiaria-estimulou-grilagem-na-amazonia-alerta-relatorio-no-senado/>.

<sup>4</sup> Fonte: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/cadastro-ambiental-rural#:~:tex t=O%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%20\(CAR,remanescentes%20de%20vegeta%C3%A7%C3%A3o%20nativa%20das](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/cadastro-ambiental-rural#:~:tex t=O%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%20(CAR,remanescentes%20de%20vegeta%C3%A7%C3%A3o%20nativa%20das)

<sup>5</sup>

Fonte:

<https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/download/581/517/1969-1?inline=1>

<sup>6</sup> Tradução livre da autora. No original: “Ownership is a relation between a person and all other persons in regard to some (tangible or intangible) thing.”

<sup>7</sup> Fonte: <https://ojoioetrigo.com.br/2022/04/titula-brasil-faz-parte-da-maior-ofensiva-de-grilagem-pos-ditadura/>