



A Fragilidade Normativa, A Descontinuidade Orçamentária E Os Custos Operacionais Da Regularização Fundiária Quilombola No Brasil (1988-2025)

Marlon Carvalho Heringer¹ - Dra. Simone Magela Moreira²

RESUMO

Analisa-se a morosidade da regularização fundiária de territórios quilombolas no Brasil (1988–2025) a partir de três determinantes — fragilidade normativa, descontinuidade orçamentária e custos operacionais — e do potencial de instrumentos ESG para indução de políticas. Adotou-se abordagem mista: análise documental de marcos legais e decisões judiciais e consolidação de séries federais de orçamento (dotação e execução) e de titulações por governo. Os resultados indicam baixa cobertura territorial (aprox. 4,3% da população quilombola vive em áreas tituladas) e forte contração de recursos (queda próxima de 90% entre 2014 e 2022 nas dotações/execuções), associadas a insegurança jurídica, descontinuidade institucional e custos elevados (indenizações fundiárias e despesas cartoriais) que alongam fases críticas do fluxo processual. Períodos de reestruturação institucional e menor priorização orçamentária correlacionam-se com redução da resolutividade. Embora haja sinais recentes de recomposição, os níveis permanecem insuficientes para reverter o passivo. Conclui-se que a efetivação do direito constitucional à terra quilombola requer estabilidade normativa, financiamento previsível e gestão de custos, integrados a arranjos de governança que acelerem indenização e registro; a incorporação de critérios ESG em mecanismos de financiamento e compras públicas pode alinhar conservação, equidade e responsabilidade, aumentando a probabilidade de titulação com metas verificáveis.

Palavras-Chave: Titulação de terras. Direitos territoriais. Segurança jurídica. Governança socioambiental. Políticas públicas

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reconheceu formalmente o direito das comunidades quilombolas à propriedade definitiva de suas terras, conforme o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) [BRASIL, 1988]. No entanto, mais de três décadas após sua promulgação, a efetivação desse direito permanece lenta e desigual, refletindo obstáculos institucionais e políticos que perpetuam a marginalização histórica dessas populações [ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2007]. A morosidade nos processos de titulação, os cortes orçamentários e os altos custos operacionais são evidências de escolhas

¹ Mestrado Profissional em Sustentabilidade e Tecnologia Ambiental (MPSTA), Campos Bambuí, IFMG

² Doutora em Epidemiologia e Saúde Pública, Campos Bambuí



políticas que desconsideram os direitos dos povos tradicionais [GÓMEZ; VIEIRA FILHO, 2023; ZIGONI, 2022].

Este estudo busca analisar criticamente os fatores que contribuem para essa morosidade, com foco na fragilidade normativa, descontinuidade orçamentária e nos custos operacionais, abrangendo o período de 1988 a 2025. A pesquisa adota uma perspectiva crítica, baseada em dados empíricos, para demonstrar que a falta de avanços não se deve à ausência de instrumentos legais, mas à ausência de prioridade política efetiva. Além disso, investiga o potencial dos critérios Ambientais, Sociais e de Governança (ESG) como mecanismos complementares para fomentar a regularização fundiária, propondo caminhos para a consolidação de políticas redistributivas mais equitativas e eficazes.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Fragilidade Normativa e Insegurança Jurídica

Apesar do reconhecimento constitucional, a regulamentação da regularização fundiária quilombola tem sido marcada por instabilidade e retrocessos normativos. O Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento, foi alvo de contestações judiciais, como a ADI 3.239, que gerou insegurança jurídica e atrasos nos processos. A ausência de uma legislação clara e estável permite interpretações diversas e a descontinuidade de políticas, dificultando a atuação do INCRA e de outros órgãos responsáveis [BEZERRA; CHAER, 2020]. Essa fragilidade normativa perpetua a marginalização e expõe as comunidades a ameaças como grilagem e conflitos fundiários [GÓMEZ; VIEIRA FILHO, 2023].

2.2 Descontinuidade Orçamentária e Abandono Institucional

A política de regularização fundiária quilombola tem sido sistematicamente negligenciada pelo Estado brasileiro, com dotações orçamentárias insuficientes e sucessivos cortes. Entre 2014 e 2022, houve uma redução de cerca de 90% nos recursos federais destinados à regularização, passando de R\$ 25 milhões para R\$ 2,5 milhões, com a taxa de execução caindo de 75% para 25% [ZIGONI, 2022; INESC, 2022]. Essa queda vertiginosa reflete escolhas políticas que retiram a priorização das populações quilombolas. A insuficiência orçamentária inviabiliza o planejamento de longo prazo e a execução eficaz das ações, gerando um cenário de



descontinuidade crônica [GÓMEZ; VIEIRA FILHO, 2023]. O abandono institucional também se manifesta na descontinuidade de equipes técnicas e na fragmentação das ações, resultando em paralisações frequentes e frustração das expectativas das comunidades [BEZERRA; CHAER, 2020].

2.3 Custos Operacionais e Inviabilização Prática

O processo de regularização fundiária quilombola é complexo e dispendioso, envolvendo etapas como a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), desapropriações e pagamento de indenizações. A necessidade de mão de obra especializada e os custos com deslocamentos e trâmites cartorários elevam os gastos operacionais [GÓMEZ; VIEIRA FILHO, 2023]. O maior gargalo financeiro reside nas indenizações a ocupantes não quilombolas, cujos valores podem ser muito altos, tornando o orçamento federal insuficiente para quitar as indenizações de um único território de porte médio em alguns anos [ZIGONI, 2022]. Essa inviabilização prática da regularização não decorre da ausência de instrumentos legais, mas da falta de vontade política e da fragmentação do aparato estatal [GÓMEZ; VIEIRA FILHO, 2023].

2.4 Desmonte Deliberado e Retrocesso na Política Quilombola

A política quilombola foi alvo de desmontes institucionais sob governos de viés neoliberal e conservador, como Collor (1990-1992), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). Esses governos despriorizaram a agenda quilombola, com cortes orçamentários, esvaziamento de estruturas e discursos hostis aos direitos territoriais. No governo Bolsonaro, a taxa de resolutividade dos processos de titulação caiu para 25% em 2019, e o orçamento foi reduzido a níveis simbólicos [INESC, 2022]. Houve também aparelhamento ideológico dos órgãos públicos e oposição no Legislativo e Judiciário, criando um ambiente de hostilidade e vulnerabilidade jurídica e social para as comunidades [GÓMEZ; VIEIRA FILHO, 2023; BEZERRA; CHAER, 2020].



2.5 ESG como Catalisador da Regularização Fundiária Quilombola

Os critérios Ambientais, Sociais e de Governança (ESG) despontam como uma estratégia inovadora para catalisar a titulação de territórios quilombolas. No aspecto ambiental, os quilombos são áreas de elevada biodiversidade e práticas tradicionais que conservam ecossistemas, com índices de desmatamento inferiores [ZIGONI, 2022]. Socialmente, a regularização promove justiça social, segurança alimentar e cultural. Na governança, a titulação fortalece a autonomia e a capacidade de gestão comunitária. A integração dos critérios ESG pode atrair investimentos responsáveis, fomentar o desenvolvimento sustentável e fortalecer políticas públicas que reconheçam o papel dos quilombos na conservação ambiental e na promoção da equidade [GÓMEZ; VIEIRA FILHO, 2023].

3 CONCLUSÃO

A regularização fundiária quilombola no Brasil é um processo complexo e moroso, profundamente afetado pela fragilidade normativa, descontinuidade orçamentária e altos custos operacionais, além de ter sido alvo de desmontes deliberados em diferentes governos. A efetivação desse direito constitucional exige um compromisso político robusto e a alocação adequada de recursos. A integração dos critérios ESG oferece uma via promissora para superar esses desafios, ao alinhar a conservação ambiental com a justiça social e o desenvolvimento sustentável. Reconhecer e fortalecer os direitos territoriais quilombolas não é apenas uma questão de reparação histórica, mas uma estratégia essencial para a sustentabilidade ambiental e a equidade social no país.

REFERÊNCIAS

- BEZERRA, J. P.; CHAER, M. G. A regularização fundiária de territórios quilombolas no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista de Direito Agrário*, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2020.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acesso em: 23 mai. 2025.
- GÓMEZ, J. P.; VIEIRA FILHO, J. E. Regularização fundiária quilombola: entre a lei e a prática. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 31, n. 1, p. 1-25, 2023.



INESC. Nota Técnica: Regularização Fundiária Quilombola - Orçamento 2014 a 2023. Brasília: INESC, 2022. Acesso em: 23 mai. 2025.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Revista de Direito da ADVOCEF, Ano VII, n. 13, p. 123-158, 2007.

ZIGONI, C. Nota técnica: regularização fundiária quilombola série histórica orçamento - 2014 a 2022. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos Inesc, 2022.