Direitos Territoriais, Conhecimento Ecológico Tradicional e Justiça Climática: As Comunidades Tradicionais como Guardiãs da Biodiversidade

Antonio Angelo da Silva Neto[1]

Sarah Regina Nascimento Pessoa[2]

Resumo: A intensificação da crise climática e o modelo agrário-exportador no Brasil aprofundam a degradação ambiental e a concentração fundiária (Gini de 0,867 em 2017). Este artigo analisa a garantia dos direitos territoriais de comunidades tradicionais como instrumento indispensável à preservação da biodiversidade e à justiça climática. Adota-se abordagem qualitativa documental e bibliográfica, articulando a teoria institucional dos direitos de propriedade (Demsetz,1967; Ostrom, 1990) ao Conhecimento Ecológico Tradicional (CET). Os dados demonstram que, na Amazônia Legal, as Terras Indígenas perderam apenas 2% de florestas nativas em 40 anos, ante 20% em áreas não demarcadas (MAPBIOMAS, 2026). Contudo, sob a ótica da pirâmide de Kelsen, evidencia-se a fragilidade institucional: conquistas constitucionais são precarizadas por decretos infralegais e teses regressivas, como o Marco Temporal, ampliando conflitos e morosidade. Conclui-se que a regularização fundiária é uma estratégia de conservação custo-efetiva e pilar central da transição ecológica nos termos da Agenda 2030.

Palavras-chave: Direitos Territoriais, Justiça Climática, Comunidades Tradicionais.

***Abstract*:** The worsening climate crisis and Brazil's agro-export model intensify environmental degradation and land concentration (Gini coefficient of 0.867 in 2017). This paper examines how securing land rights for traditional communities serves as a key mechanism for biodiversity conservation and climate justice. Using a qualitative methodology based on documentary and literature review, it links institutional property rights theory (Demsetz, 1967; Ostrom, 1990) with Traditional Ecological Knowledge (TEK). Empirical data show that over 40 years in the Legal Amazon, Indigenous Lands lost only 2% of native forest cover, compared to 20% in undesignated areas (MAPBIOMAS, 2026). However, a Kelsenian institutional analysis reveals that constitutional guarantees are undermined by vulnerable infralegal decrees and regressive legal maneuvers, such as

[1] Graduando em Economia da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: antonio.angelo@feac.ufal.br

[2] Professora Adjunta de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Possui Doutorado em Economia pela UFRGS, graduação e mestrado em Economia pela UFAL. E-mail: sarah.pessoa@feac.ufal.br

the *Marco Temporal*, escalating rural conflicts and administrative delays. The study concludes that land titling is a cost-effective conservation strategy and an indispensable pillar of the ecological transition aligned with the 2030 Agenda.

***Keywords*:** Land Rights, Climate Justice, Traditional Communities.

1. Introdução

A atual crise climática e os desafios do desenvolvimento sustentável impõem a necessidade de repensar a relação entre a sociedade e a natureza, de modo que a conservação dos recursos naturais e a expansão do bem-estar social estejam no centro das políticas globais, conforme preconiza a Agenda 2030. No entanto, a trajetória recente do Brasil e da América Latina demonstra um aprofundamento do modelo agrário-exportador, altamente dependente da exportação de *commodities*, o que tem provocado a expansão de fronteiras agrícolas, reforçando ainda mais a concentração de terras e o esgotamento dos recursos naturais.

Em contraposição a essa lógica predatória, emergem as comunidades tradicionais, com destaque para os povos indígenas e quilombolas, que se organizam em defesa de seus territórios de uso comum. Para essas populações, o território não é apenas um bem de valor mercadológico, mas a base fundamental para a sua reprodução física, cultural, social e espiritual. Assim, a luta pela regularização fundiária no Brasil transcende a questão agrária clássica, inserindo-se diretamente na agenda de proteção ambiental, soberania alimentar e justiça socioambiental.

Apesar da comprovada eficácia das comunidades tradicionais na preservação dos ecossistemas, esses grupos enfrentam intensa vulnerabilidade devido à letargia e à ineficiência do Estado na regularização de seus territórios. A lentidão é alarmante, a Terra de Direitos em 2024 estimou, por exemplo, que no atual ritmo de titulação, o Estado brasileiro demoraria mais de 2.700 anos para titular todas as comunidades quilombolas com processos no Incra. Simultaneamente a esse risco material, as comunidades tradicionais sofrem com uma injustiça comunicativa e informativa no debate climático, na medida que seus saberes, o Conhecimento Ecológico Tradicional (CET), são preteridos em favor de uma ciência ocidental hegemônica, a qual parte da epistemologia do Norte Global frente ao pluralismo não-reducionista do Sul Global. Frente a esse cenário, indaga-se: como a garantia dos direitos territoriais das comunidades tradicionais e o reconhecimento de seu CET podem atuar como mecanismos efetivos para a preservação da biodiversidade e a consolidação da justiça climática e socioambiental?

O presente estudo tem como objetivo principal analisar a importância do direito à terra das comunidades tradicionais como um instrumento indispensável para a preservação da biodiversidade e a efetivação da justiça climática. Como objetivos específicos, o trabalho propõe: (i) demonstrar, por meio de dados disponíveis, a efetividade dessas comunidades como guardiãs da biodiversidade, freando o desmatamento; (ii) evidenciar a tensão teórica e epistemológica entre a ciência ocidental e o CET; (iii) debater os entraves do processo de titulação de terras no Brasil, evidenciando como a morosidade do Estado atende aos interesses do agronegócio e coloca as comunidades e o clima em risco; e (iv) inserir o debate do direito à terra e da Reforma Agrária Popular na perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.

A pesquisa caracteriza-se como um estudo bibliográfico e documental, de abordagem qualitativa. A revisão de bibliografia baseia-se na literatura recente sobre a tensão teórica e epistemológica entre a ciência ocidental e o CET. Para evidenciar o importante papel das comunidades tradicionais na preservação ambiental, apresenta-se uma análise de dados secundários e de relatórios de fontes como: IBGE, INCRA, MapBiomas, FUNAI e CIMI. Por fim, um levantamento documental da legislação, marcos normativos e políticas destinadas às comunidades indígenas e quilombolas, com foco especialmente na temática da posse e regularização fundiária, para entender os avanços, os entraves e contradições do processo histórico-institucional brasileiro. Os dados e a literatura selecionada foram confrontados com as diretrizes da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e com produções teóricas dos campos da economia, sociologia rural, antropologia e direito ambiental.

2. A ciência ocidental e o conhecimento ecológico tradicional (CET)

Apesar da eficácia preservacionista das bases, os resultados teóricos evidenciam que existe uma acentuada barreira epistemológica entre o saber ocidental e os CET. Enquanto a gestão ocidental frequentemente avalia a natureza sob prismas restritos e capitalistas, o CET possui uma visão holística em que a terra e seus elementos vivos, flora, rios e fauna, são indissociáveis da existência e da coesão social da comunidade, como ilustrado pela cosmovisão Yanomami, que percebe a destruição da floresta como a iminência da "queda do céu". Contudo, essas comunidades sofrem de uma "injustiça comunicativa", ficando excluídas dos espaços midiáticos e de tomada de decisões sobre o clima e a governança global.

Estudos de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2021) estimam que essas comunidades locais, indígenas e tradicionais, são, comprovadamente, importantes guardiãs do patrimônio ecológico, auxiliando na

preservação de cerca de 80% da biodiversidade mundial. Dados consolidados pelo MapBiomas (2026), no período de 1985 a 2020, atestam que apenas 1,6% da perda de florestas e vegetação nativa no Brasil ocorreu dentro de terras indígenas. Na Amazônia Legal, enquanto áreas não demarcadas sofreram um desmatamento em torno de 20% nos últimos 40 anos, por ação de madeireiras, garimpeiros e agropecuária, as Terras Indígenas (TIs) perderam apenas 2% de suas florestas originais nesse mesmo período.

Para além da constatação empírica, é necessário explicar do porquê titulações e demarcações territoriais induzem a comportamentos conservacionistas. A teoria econômica da propriedade, formulada por Demsetz (1967), oferece uma primeira aproximação ao discutir sobre os recursos de uso comum. Quando um agente não possui segurança jurídica sobre seu território, ele tende a superexplorar os recursos, como fazem grileiros e posseiros, que ao trabalharem na informalidade e ilegalidade, têm incentivos para desmatar e extrair o máximo de valor no menor prazo de tempo, quando se possui uma definição clara de direitos de posse se internaliza externalidades, o que reduz a tragédia dos comuns (Hardin, 1968).

Como discute Vargas (2024) ao abordar o papel do CET nas políticas climáticas, a obra seminal de Ostrom (1990) demonstrou que comunidades de usuários de recursos de uso comum podem, sob certas condições, desenvolver arranjos institucionais endógenos, que superam tanto a regulação estatal centralizada quanto a propriedade privada individualizada. Esses arranjos dependem de regras claras, monitoramento compartilhado, sanções graduadas e mecanismos de resolução de conflitos. Elementos esses que estão presentes na organização social de muitas comunidades tradicionais.

Ainda sintetiza Vargas (2024), o CET pode ser compreendido a partir de quatro elementos interrelacionados: (i) conhecimento detalhado do ambiente local; (ii) observação de mudanças que permite adaptação na gestão da terra e dos recursos; (iii) práticas sociais e relações comunitárias que viabilizam essa adaptação; e (iv) crenças tradicionais e sistemas culturais e espirituais que fundamentam essas práticas.

Assim, a eficácia preservacionista das comunidades tradicionais não decorre de uma suposta "pureza ecológica" inata, mas de um conjunto de incentivos institucionais e cognitivos gerados pela segurança de posse, pela coesão social e pelo conhecimento acumulado ao longo de gerações. Essa compreensão é fundamental para fundamentar o duplo ganho: a titulação territorial não é apenas uma política de justiça social, mas também uma estratégia de conservação ambiental de custo efetivo, que evita os custos elevados de fiscalização estatal e de tecnologia de ponta.

A ciência ocidental moderna, em sua vertente dominante, caracteriza-se por ser analítica, reducionista, positivista e materialista. Ela privilegia métodos quantitativos, isola seus objetos de estudo de seu contexto vital, e busca leis gerais aplicáveis independentemente das condições locais. Essa diferença pode ser sintetizada: enquanto a ciência ocidental favorece métodos analíticos e reducionistas, o CET tende a ser mais intuitivo e holístico, com uma dimensão espiritual que não faz distinções rígidas entre o empírico e o sagrado. Hatfield et al. (2018) aprofundam essa distinção ao mostrar que, enquanto os cientistas ocidentais frequentemente descrevem a vulnerabilidade ao aquecimento global em termos econômicos ou ecológicos, muitos povos indígenas a percebem como uma ameaça existencial à integridade de suas comunidades, às suas relações com o mundo natural e à sua própria identidade.

Essa diferença não é meramente cognitiva, são resultado de relações de poder coloniais. Vargas (2024) mobiliza o conceito de "epistemologias do Sul" para designar os conhecimentos e formas de saber que existem para além das forças do colonialismo, da modernidade e do capitalismo ou que surgiram como resistência a essas forças. De acordo com Vargas (2024), as "epistemologias do Norte" contribuíram decisivamente para converter o conhecimento científico desenvolvido no Norte global na forma hegemônica de representar e transformar o mundo, silenciando e invisibilizando outras formas de pensar. Essa linha abissal entre o conhecimento válido e o inválido tem consequências práticas: o CET é frequentemente tratado como folclore, crença ou ruído empírico, enquanto a ciência ocidental é alçada à condição de critério único de verdade.

No entanto, essa aparente incomensurabilidade pode ser transformada em complementaridade. O CET é particularmente sensível a variações sutis nos ecossistemas, pois se baseia em observações contínuas e em interações matizadas entre os componentes do ambiente ao contrário da ciência ocidental, que frequentemente descarta variações de curto prazo. Superar essa assimetria exige mais do que uma mera "inclusão" retórica do CET nas políticas climáticas. Requer um diálogo interepistêmico que reconheça o papel histórico do colonialismo no desmantelamento dos saberes não ocidentais, mas que seja capaz de integrar reducionismo e holismo em uma perspectiva mais ampla.

Isso implica, também, enfrentar a injustiça comunicativa que aflige as comunidades tradicionais, o fato de que, embora teoricamente todos tenham o mesmo direito à liberdade de expressão e à participação, na prática, os grupos marginalizados carecem de acesso a plataformas midiáticas, de conexão confiável à internet e de capacidade para influenciar a agenda pública. A justiça climática, portanto, não pode prescindir da justiça comunicativa.

Aplicada à questão agrária, essa abordagem implica que a titulação territorial não é um fim em si mesma, mas um meio para que as comunidades tradicionais possam exercer sua autonomia, preservar

suas culturas, produzir alimentos de forma soberana e adaptar-se às mudanças climáticas conforme suas próprias prioridades. A segurança da posse expande o conjunto de capacidades porque reduz a incerteza, permite investimentos de longo prazo em agroecologia e fortalece os laços comunitários que sustentam a coesão social. Elementos que, como vimos, são fundamentais para a conservação ambiental.

É importante, contudo, evitar uma visão essencialista ou romantizada das comunidades tradicionais. A imagem do "índio ecológico" ou do "bom selvagem" reproduz estereótipos coloniais e obscurece a complexidade das dinâmicas internas. O reconhecimento do CET não deve significar uma idealização acrítica, mas sim um esforço para compreender as condições concretas sob as quais esses conhecimentos são produzidos, reproduzidos e transformados.

3. A questão fundiária brasileira: contexto histórico e institucional

A compreensão da realidade econômica e social brasileira atual perpassa, dentre outros aspectos, por sua estrutura fundiária. A concentração de terras no Brasil é uma herança histórica da forma como o território foi apropriado desde a colonização, reforçada pela escravidão, pela Lei de Terras de 1850, pela ausência de uma reforma agrária capaz de alterar estruturalmente essa distribuição e, posteriormente, pela modernização e expansão do agronegócio (Furtado, 2011; Hoffmann, 2020; Silva, 1997).

A concentração fundiária brasileira não é apenas resultado de características econômicas do mercado de terras, mas de um processo histórico de construção jurídica e institucional da propriedade. As diferentes legislações que organizaram o acesso à terra no Brasil foram formuladas dentro de relações sociais profundamente desiguais e, em diferentes momentos, contribuíram para preservar ou reproduzir essas desigualdades. Como destaca o “Atlas do Espaço Rural Brasileiro”:

> [...] o acesso à terra determinou a inserção de grupos sociais na sociedade e na estrutura política econômica brasileira e, nesse sentido, é possível dizer que a estrutura fundiária constitui um indicador e um revelador importante dos processos de apropriação da natureza e estratificação social nos territórios rurais (IBGE, 2020a, p.46).

Tal desigualdade não surgiu de maneira espontânea. Ela foi sendo construída ao longo de aproximadamente cinco séculos por meio das formas de ocupação do território e das normas que regulamentaram a propriedade da terra. Nesse sentido, a legislação agrária brasileira deve ser compreendida não apenas como um conjunto de regras destinadas a organizar juridicamente a propriedade, mas também como parte de um processo histórico de definição de quem poderia ter acesso à terra, em quais condições e com quais direitos.

Um dos primeiros elementos dessa trajetória encontra-se no sistema de sesmarias, transplantado para o Brasil em 1531. O regime de sesmarias tinha como finalidade estimular a produção agrícola e garantir a ocupação e o povoamento do território. Na prática, constituiu um dos mecanismos

fundamentais de apropriação territorial e contribuiu para a formação de grandes propriedades. A distribuição da terra estava, portanto, desde o período colonial, vinculada à capacidade de determinados grupos de obter concessões e controlar extensas áreas do território.

Esse processo ocorreu simultaneamente à expropriação dos povos indígenas e à constituição de uma sociedade baseada no trabalho escravizado. A expansão territorial não significou simplesmente a ocupação de espaços vazios, mas envolveu a incorporação de territórios já ocupados por povos originários. Ao mesmo tempo, a economia colonial estruturou-se sobre a exploração da população africana escravizada e de seus descendentes. Dessa maneira, a formação da propriedade da terra esteve profundamente relacionada à formação das próprias hierarquias sociais brasileiras.

A Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601) representou uma mudança importante na organização jurídica da propriedade no Brasil. No entanto, ela não se limitou à regulamentação da propriedade privada, na medida em que também contribuiu para estabelecer quais formas de apropriação do território seriam reconhecidas e legitimadas juridicamente. Nesse processo, formas coletivas e tradicionais de relação com a terra, como aquelas praticadas por povos indígenas, passaram a entrar em conflito com uma concepção de propriedade baseada na delimitação precisa dos territórios e em sua possibilidade de compra e venda. Nessa perspectiva, Silva (2015) argumenta:

> A transformação da terra em mercadoria, no Brasil, longe de ter sua origem na Lei de Terras de 1850, teve nela um momento fundamental. Essa Lei não inventa a terra como mercadoria, pois ela efetivamente era vendida e comprada antes da sua existência. Contudo, possibilita a construção de um discurso, de uma visão de mundo e de práticas sociais que se realizam ou que, no transcurso de consolidação dessa mudança, passam a ser pautadas unicamente no caráter mercadológico da terra. Esse é um passo importante para transformar a terra em uma propriedade no sentido moderno do termo, ou seja, algo que pode ser objeto de compra e venda, mas que para tanto precisa ter seus limites bem definidos. Logo, a maneira tradicional como alguns grupos (os indígenas, por exemplo) se apropriam da terra, bem como as imprecisões que marcaram o acesso à terra no Brasil desde a Colônia, não se dão bem com esse novo momento, pois atravancam essa transformação. Isso nos ajuda a compreender por que as políticas indígenas desenvolvidas no Brasil ao longo dos anos têm como um dos seus fundamentos aldear os índios em reservas e impedir que realizem seu nomadismo característico – ou seja, é necessário que esses grupos aprendam a respeitar os limites da propriedade (Silva, 2015, p. 103).

A perspectiva apresentada por Silva (2015) permite compreender que a Lei de Terras representou mais do que uma mudança nas regras de aquisição da propriedade. Ela participou da construção de uma nova forma de conceber juridicamente o território, baseada na delimitação, na individualização e na possibilidade de circulação da terra como mercadoria. Nesse processo, formas de apropriação que não correspondiam ao modelo de propriedade privada passaram a ser consideradas incompatíveis com a nova lógica fundiária.

Ao estabelecer a compra como mecanismo fundamental para o acesso às terras devolutas, a legislação criou uma barreira econômica para aqueles que não possuíam recursos para adquirir terras. IBGE (2020a) destaca que esse aspecto é particularmente importante quando se considera a proximidade temporal entre a Lei de Terras e o processo de abolição da escravidão. A população escravizada havia sido historicamente impedida de constituir patrimônio e propriedade em condições de igualdade. Quando a escravidão foi finalmente abolida, em 1888, não foi acompanhada de uma política ampla de democratização do acesso à terra. Assim, a liberdade jurídica não foi acompanhada por uma distribuição dos ativos econômicos necessários para que a população recém-liberta pudesse construir autonomia material.

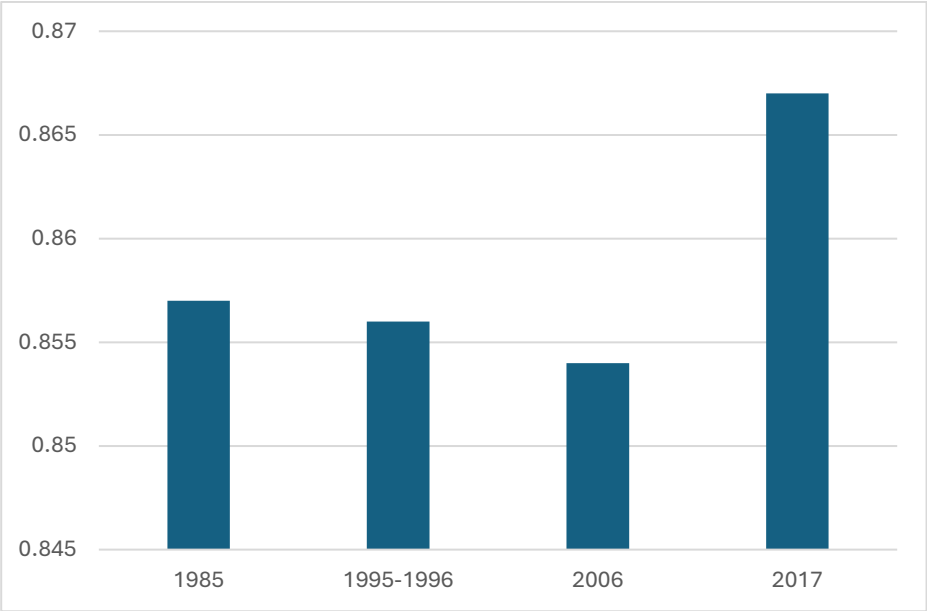
Aponta-se que a história da propriedade da terra no Brasil também é uma história de disputa sobre territórios e sobre diferentes formas de conceber a própria terra. De um lado, consolidou-se progressivamente uma concepção da terra como propriedade privada e ativo econômico; de outro, existiam e continuam existindo formas coletivas e comunitárias de relação com o território, particularmente entre povos indígenas e comunidades tradicionais.

No século XX, ocorreram mudanças importantes na legislação agrária. O Estatuto da Terra, de 1964, incorporou a ideia de função social da terra e estabeleceu princípios relacionados ao acesso à terra e à reforma agrária. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 aprofundou essa perspectiva ao estabelecer, em seu artigo 184, a competência da União para promover a desapropriação para fins de reforma agrária e, no artigo 186, definir requisitos relacionados à função social da propriedade rural.

Essas mudanças representam uma transformação importante no plano jurídico. A propriedade da terra deixou de ser concebida exclusivamente como um direito absoluto do proprietário e passou a estar vinculada também ao cumprimento de uma função social. Isso significa que, juridicamente, a propriedade rural deve atender determinadas condições relacionadas à sua utilização, às relações de trabalho e à preservação ambiental.

Entretanto, a existência de dispositivos legais que reconhecem o direito à terra e a função social da propriedade não significa, automaticamente, a superação da concentração fundiária. Com base nos dados do Censo Agropecuário de 2017, verifica-se a permanência de uma estrutura extremamente desigual. O índice de Gini da distribuição da terra alcançou 0,867 em 2017, superior aos valores registrados em 1985, 1995-1996 e 2006.

Gráfico 1 - Índice de Gini (concentração fundiária) – 1985-2017



Fonte: Censo Agropecuário, (IBGE, 2020b).

Ao olhar para os dados da distribuição dos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total, observa-se, de forma bastante concreta, essa desigualdade. Em 2017, os estabelecimentos no Brasil com menos de 50 hectares representavam 81,4% do número total de estabelecimentos, mas ocupavam apenas 12,8% da área. Na outra extremidade, os estabelecimentos com mais de 1.000 hectares correspondiam a somente 1,01% dos estabelecimentos, mas concentravam 47,60% da área (IBGE, 2020b), conforme a tabela 01. A estrutura é largamente dominada pela agricultura não familiar, que abarca 77% das terras, espremendo a agricultura familiar e modelos de subsistência tradicionais em apenas 23% do território, de acordo com IBGE, 2020b).

A análise regional revela que a concentração é mais intensa nas regiões Norte e Centro-Oeste. Esta última, obteve os seguintes dados: 6% dos estabelecimentos com mais de 1.000 ha ocupavam 71,58% da área total. Por outro lado, os estabelecimentos com até 50 ha representavam 57,34%, mas ocupavam 3,31% do território, percentual bem abaixo das regiões nordeste, sudeste e sul.

Conforme destaca (IBGE, 2020a), em termos de tamanho médio de estabelecimentos, a região Sul é a menos desigual se comparada as demais regiões do Brasil. Tal conformação pode ser explicada por sua formação histórica que foi marcada pela colonização baseada em pequenas e médias propriedades e pela forte presença da agricultura familiar. Diferentemente de regiões onde a ocupação territorial esteve associada à pecuária extensiva e à formação de grandes propriedades, no Sul a distribuição de lotes menores favoreceu uma estrutura com maior número de estabelecimentos de pequena dimensão.

Tabela 01 – Brasil e Grandes Regiões: Estrutura Agrária, 2017.

Participação relativa dos estabelecimentos agropecuários (%)						
Estratos	**Brasil**	**Norte**	**Nordeste**	**Sudeste**	**Sul**	**Centro-Oeste**
Mais de 0 a menos de 5 ha	37,31	27,03	53,01	27,99	22,61	11,62
De 5 a menos de 50 ha	44,10	39,05	34,90	52,28	62,61	45,72
De 50 a menos de 200 ha	12,08	24,04	7,26	14,02	10,26	23,39
De 200 a menos de 1.000 ha	3,98	6,61	1,88	4,62	3,57	12,87
De 1.000 a menos de 10.000 ha	0,96	1,65	0,30	0,66	0,66	5,81
De 10.000 ha e mais	0,05	0,06	0,02	0,03	0,01	0,38
Produtor sem área	1,52	1,55	2,63	0,39	0,28	0,21
Participação relativa da área dos estabelecimentos agropecuários (%)						
Estratos	**Brasil**	**Norte**	**Nordeste**	**Sudeste**	**Sul**	**Centro-Oeste**
Mais de 0 a menos de 5 ha	0,98	0,39	2,77	1,05	1,11	0,09
De 5 a menos de 50 ha	11,80	8,09	19,38	15,56	21,99	3,23
De 50 a menos de 200 ha	16,03	19,32	21,07	21,53	18,68	6,96
De 200 a menos de 1.000 ha	23,59	23,77	23,76	29,21	29,37	18,14
De 1.000 a menos de 10.000 ha	32,90	35,29	22,05	24,05	25,79	45,87
De 10.000 ha e mais	14,70	13,14	10,97	8,60	3,07	25,71

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE, 2020b).

Os dados acima demonstram uma questão fundamental: entre a existência da norma e sua efetivação existe um conjunto de relações econômicas, políticas e institucionais que condicionam os resultados concretos da política fundiária. As diferentes formas de regulamentação da propriedade foram implementadas em contextos históricos marcados por desigualdades e produziram efeitos diferenciados sobre os grupos sociais. Em determinados momentos, a legislação contribuiu diretamente para restringir o acesso à terra; em outros, procurou enfrentar a desigualdade, mas encontrou uma estrutura fundiária já profundamente concentrada.

Portanto, discutir a questão agrária brasileira significa discutir não apenas quem possui a terra hoje, mas também como essa propriedade foi construída historicamente, quais grupos foram beneficiados por esse processo, quais foram excluídos e de que maneira as instituições e as leis contribuíram para manter ou modificar essa estrutura. É justamente nessa dimensão histórica que a questão fundiária se conecta à desigualdade social brasileira: a distribuição desigual da terra não é apenas uma consequência das desigualdades econômicas; ela também participa de sua produção e reprodução ao longo do tempo.

3.1 Os direitos do território sob ataque e os conflitos territoriais

A pesquisa expõe uma drástica contradição do Estado brasileiro. Embora a Constituição de 1988 assegure os direitos originários dos indígenas (Art. 231) e o direito definitivo à propriedade dos

quilombos (Art. 68 do ADCT), a consolidação das demarcações e titulações não se efetivou plenamente. As comunidades quilombolas se esbarram no fortalecimento da bancada ruralista e num Estado que atua conforme os interesses do capital agrário.

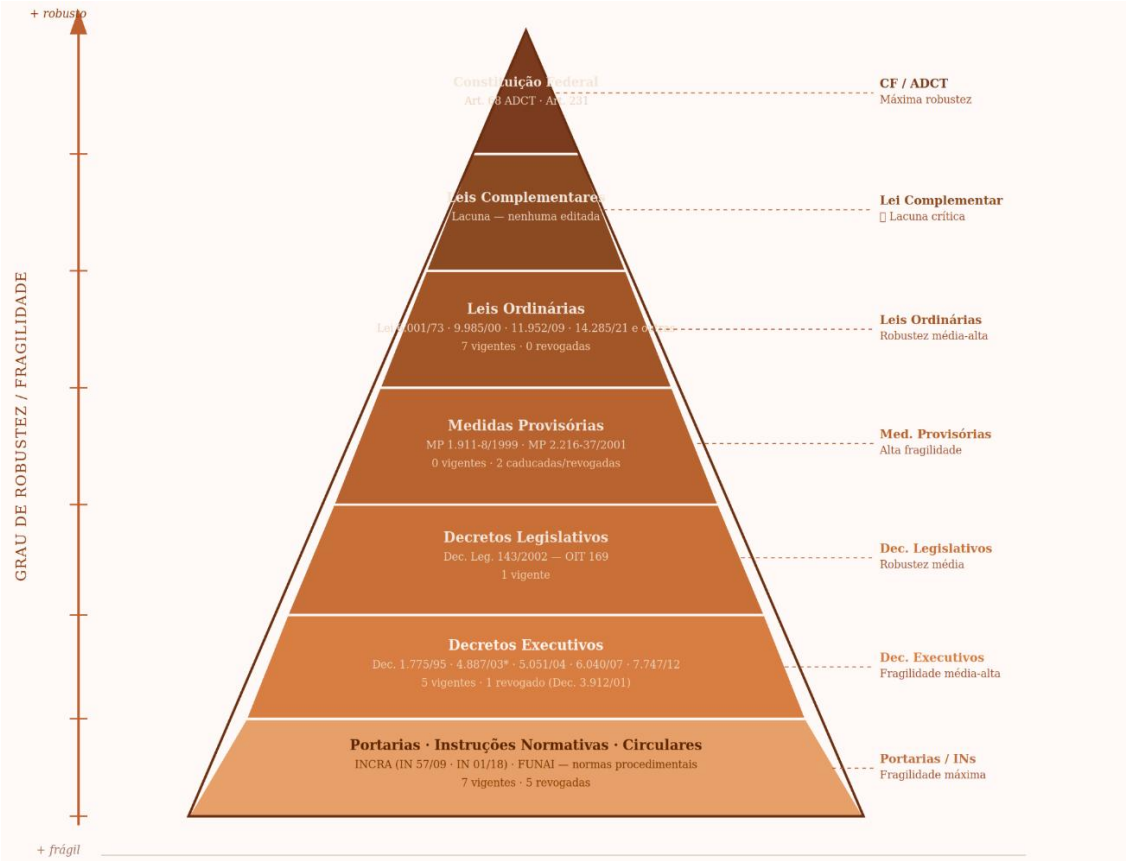
Primeiramente, destaca-se a morosidade em criar os instrumentos legais que asseguravam a regularização fundiária. Para as terras indígenas, ele se estabeleceu por meio do decreto n.º 22 de 1991 e decreto n.º 1.775 de 1996, que atualizou e redefiniu os procedimentos administrativos. Já para a população quilombola, esta regulamentação se deu apenas em 2003, via o decreto nº 4.887.

Aponta-se para um desbalanceamento legal dos instrumentos que viabilizam este direito constitucional. As principais políticas e ferramentas de garantia de direitos para as comunidades tradicionais são instrumentalizadas por decretos e normas infralegais que, além de possuírem uma tessitura legal inferior, são frágeis, dado a possibilidade de descontinuidade com a mudança de gestão.

Para compreender essa fragilidade institucional sob uma perspectiva jurídico-estrutural, a Figura 1 organiza os instrumentos normativos referentes às terras de comunidades tradicionais segundo a Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen. No topo da pirâmide está a Constituição Federal de 1988, que reconhece os direitos originários indígenas (art. 231) e o direito à propriedade definitiva das comunidades quilombolas (art. 68 do ADCT). Em nível intermediário, encontram-se leis complementares e ordinárias, a Lei nº 14.701/2023, que instituiu o marco temporal para terras indígenas, e a PEC nº 48/2023 ainda em tramitação, que em alguns momentos reforçam, em outros contradizem o texto constitucional.

Na base, decretos infralegais que carecem de estabilidade jurídica e podem ser revogados por simples ato do Executivo. Essa arquitetura normativa revela a vulnerabilidade das comunidades tradicionais que dependem de normas de baixa hierarquia, enquanto o Legislativo avança com propostas que esvaziam o comando constitucional original. Evidencia-se, portanto, a contradição entre o reconhecimento formal de direitos no ápice do sistema e a sua efetivação precária na base.

Figura 01 – Pirâmide de Kelsen do Direito Federal de Terras de Comunidades Tradicionais



Fonte: Elaborado pelos autores.

Por outro lado, tem-se o poder legislativo que atuou de forma enfática na defesa do Marco Temporal. Sumariamente, tal marco representa uma ameaça direta à sobrevivência cultural e física das comunidades tradicionais. A tese restringe o direito à terra ao exigir que as comunidades estivessem sob sua posse física ou em disputa judicial na data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988.

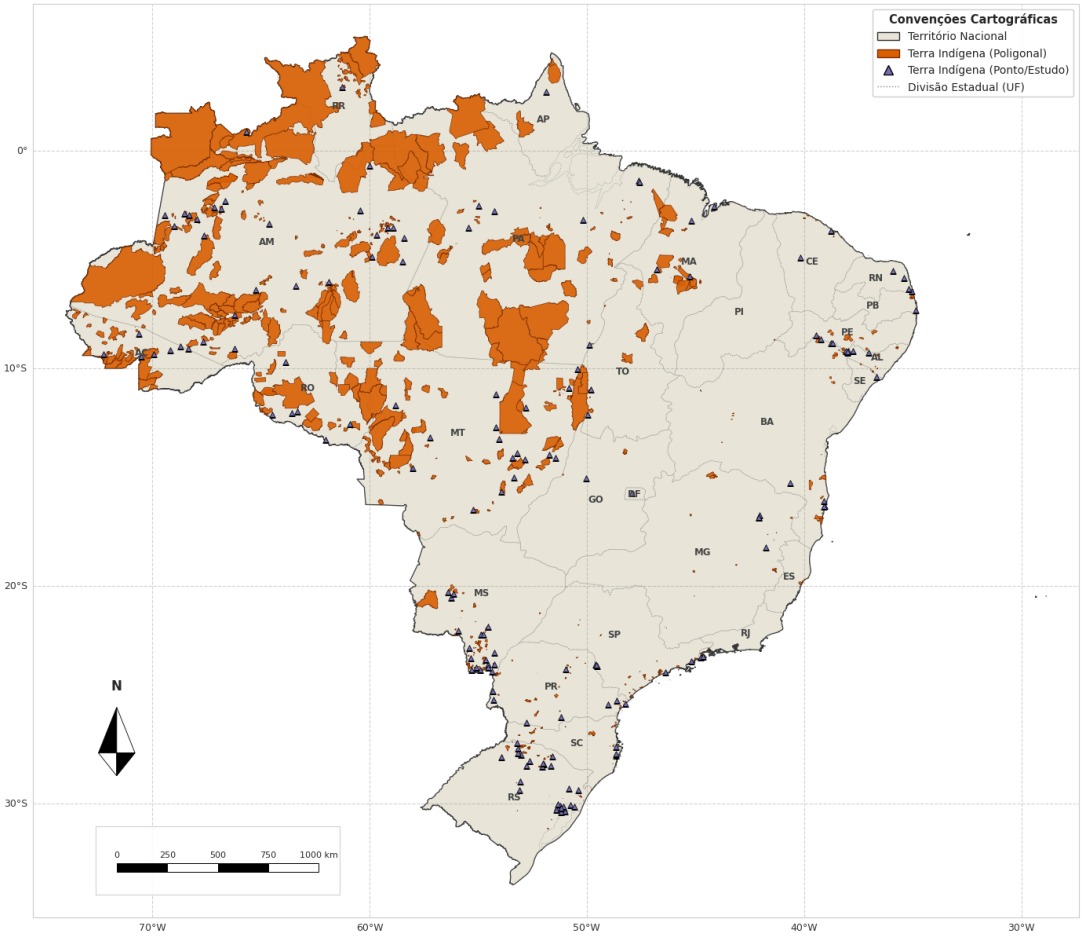
Destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239/04 movida pelo partido Democratas, atual União Brasil, que questionava a regulamentação do procedimento de titulação de terras quilombolas pelo decreto de 2003 supracitado. Tal processo, por sua vez, foi julgado improcedente em 2018. No entanto, a tese do marco temporal foi sancionada para as terras indígenas, por meio da lei nº 14.701/2023. Indo de encontro, o julgamento do STF, em setembro de 2023, que reforçou novamente a inconstitucionalidade do marco temporal, a lei se mantém vigente e impõe a Funai um desafio de encontrar soluções e dar segurança jurídica aos processos de regularização fundiária. Neste ambiente de conflito jurídico e institucional, foi aprovado, em dois turnos no senado federal, a PEC nº 48/2023, com vistas a alteração do artigo 231 da Constituição, estabelecendo um marco temporal para a demarcação das terras indígenas. A PEC foi enviada para o congresso e aguarda a aprovação da casa.

De maneira similar, a Proposta de Decreto Legislativo (PDL) nº 717/2024, que tramita em 2026 no Congresso Nacional, susta homologações de TIs: Toldo Imbu e Morro dos Cavalos. A nova proposta poderia representar um precedente perigoso ao gerar a possibilidade de anulação de demarcações de terras concluídas ou entrave legal para regularização de novos territórios, afinal paralisa parte do rito administrativo de demarcação regulamentado pelo Decreto nº 1.775/1996 em âmbito nacional. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), associação não governamental, reitera que esse movimento pode favorecer invasões ilegais e agravar conflitos entre setores do agronegócio e membros das comunidades indígenas, podendo acarretar aumento da violência no campo.

Argumenta-se, portanto, uma ambiguidade do Estado brasileiro. Embora haja o reconhecimento constitucional dos direitos dos povos originários, há uma contínua resistência legislativa e burocrática em efetivar essas demarcações na prática, bem como uma fragilidade dos instrumentos legais do poder executivo. Tal cenário alimenta os conflitos no campo, ignora expulsões e violências históricas, recompensa os invasores, viola direito dos povos originários e ameaça a preservação ambiental.

Em um período de 37 anos, entre os governos Sarney e Bolsonaro, ocorreram 443 homologações de TIs no Estado brasileiro, com exceção do governo Bolsonaro, no qual não houvera nenhuma homologação. No primeiro governo civil pós-Regime Militar e no âmbito da Constituição Federal de 1988, ocorreram 67 homologações, 130 no governo Collor-Itamar. Posteriormente, passou a uma tendência decrescente, Fernando Henrique I e II, com média de 72,5 homologações por gestão, Lula I e II, uma média de 39,5, Dilma I e II (21) e Temer (1).

Figura 2 – Mapa da Terra Indígena e das Terras Indígenas em Estudo



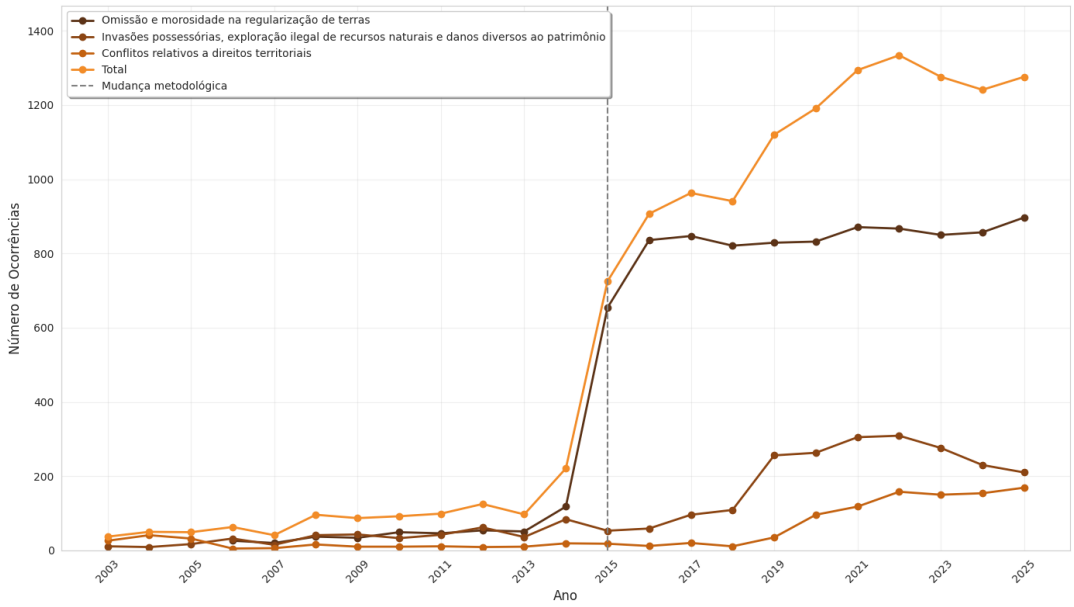
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados geoespaciais da FUNAI.

As TIs no Brasil correspondem a 14,8% do território, sendo que 98,32% estão localizadas na Amazônia Legal, 0,75% no Domínio da Mata Atlântica e apenas 0,93% em outras jurisdições legais. Pode-se observar na Figura 2 triângulos arroxeados que representam 143 terras em estudo ao redor do país. Entre elas se encontram comunidades que permanecem em estudo por mais de três décadas, por exemplo as terras de Borboleta, de Guapenu e de Muratuba, essa primeira que teve seu estudo iniciado em 1995, e as duas posteriores, em 1997.

A tardança na demarcação, que chega a atingir décadas em alguns casos, têm geralmente por fatores explicativos apontados por Soares (2024): mudanças normativas infraconstitucionais, falta de coesão grupal indígena, interesses econômicos e judicialização dos processos demarcatórios. A judicialização é utilizada por agentes com interesses econômicos em uma determinada área como manobra para uma postergação indefinida. Embora a contestação judicial possua como intuito principal

fornecer segurança jurídica, ela é utilizada com o fim contrário, afinal com o atraso, o direito a posse fica prejudicado, abrindo espaço para irregularidades, invasões e conflitos.

Gráfico 02 - Omissão, Invasões e Conflitos em Terras Indígenas (2003-2025)



Fonte: elaborado pelos autores com base no Relatório da Violência contra os Povos Indígenas no Brasil (CIMI, 2003-2025).

Pela análise das variáveis componentes do Gráfico 2, observa-se que os conflitos relativos a direitos territoriais entre 2007 e 2018 se mantinham em números modestos variando entre 9 e 20 casos. A partir do Governo Bolsonaro é notório que ocorreram mudanças que impactaram negativamente o comportamento da variável, saltando de 35 casos, no primeiro ano, para 96 em 2020. No entanto, no governo Lula III não houve tendência de reversão, atingindo 169 casos no último ano analisado.

As invasões possessórias, exploração ilegal e de danos ao patrimônio que tiveram um pico passageiro em 2014, voltaram a tomar rumo similar a partir de 2019, atingindo um ápice no fim do mandato de Bolsonaro com 309 ocorrências, mas tendo um movimento decrescente nos anos seguintes, atingindo 210. Contudo, a mudança metodológica do relatório da violência do Cimi a partir de 2015 passou a contabilizar terras com pendência administrativas. Quer dizer que terras anteriormente não registradas pela União com alguma pendência no processo foram levadas em consideração no computo, além das terras apenas homologadas ou declaradas, tomaram-se também as que eram consideradas "sem providências" e "a identificar". Pode-se concluir, contudo, que a variável se encontra num platô acima de 820 casos, tendo pico novamente o ano de 2025 com 897 casos.

O cruzamento entre a estrutura agrária e os conflitos territoriais evidencia que a violência contra povos indígenas é indissociável da extrema concentração de terras no Brasil, onde estabelecimentos acima de 1.000 hectares representam apenas 1,01% das unidades produtivas, mas concentram 47,6% de toda a área agrícola do país. Esse padrão atinge seu ápice nas regiões Norte e Centro-Oeste, principais vetores de avanço da fronteira agropecuária: no Centro-Oeste, propriedades com mais de 1.000 ha ocupam expressivos 71,58% da área total, com 25,71% em imóveis acima de 10.000 ha, enquanto no Norte essa faixa responde por 48,43% do território cadastrado. É precisamente nessas localizações que se concentram os maiores volumes de invasões e exploração ilegal, com 113 e 44 casos, respectivamente, e conflitos territoriais diretos, demonstrando que a demanda contínua por escala na produção de *commodities* intensifica a pressão sobre terras tradicionalmente ocupadas.

Em contraste, as regiões Nordeste e Sul ilustram dinâmicas fundiárias distintas, mas igualmente reveladoras das tensões territoriais. No Nordeste, prevalece a pulverização de minifúndios de subsistência, 53,01% dos estabelecimentos têm menos de 5 ha, mas detêm apenas 2,77% da área, coexistindo com 125 casos de omissão estatal que perpetuam a vulnerabilidade de comunidades tradicionais em meio à escassez de terras produtivas. Já no Sul, a predominância de propriedades familiares de médio porte, 62,61%, não elimina o atrito fundiário (38 conflitos diretos e 147 omissões), em razão do alto valor venal da terra consolidada e do esgotamento da fronteira agrícola. Conclui-se, portanto, que a coexistência de latifúndios monocultores em expansão com a morosidade na demarcação pública atua como o catalisador estrutural das violações socioambientais no campo brasileiro.

Por fim, conclui-se que o direito à terra não deve ser visto apenas como uma pauta identitária ou de reparação, mas sim como a espinha dorsal da transição ecológica proposta pela Agenda 2030 e pelos ODS, especialmente os ODS 2, 10, 13 e 15. O território tradicional e os modelos de Reforma Agrária Popular (RAP) retiram as terras do mercado especulativo, bloqueiam o desmatamento e fomentam um sistema produtivo baseado na agroecologia, que preserva os serviços ecossistêmicos. Em suma, garantir a justiça fundiária para as comunidades tradicionais é o passo mais eficiente e inadiável para a consolidação da justiça climática e da sustentabilidade ambiental do planeta.

4. Considerações finais

A presente pesquisa demonstrou, por meio de evidências empíricas e análise institucional, que as comunidades tradicionais são guardiãs efetivas da biodiversidade, com taxas de desmatamento drasticamente inferiores às observadas fora de seus territórios. No entanto, essa eficácia conservacionista

coexiste com uma estrutura fundiária hiperconcentrada e com uma tardança institucional que não propiciam a titulação plena dos territórios tradicionais.

A análise da arquitetura jurídica revelou a contradição central do Estado brasileiro, uma constituição avançada e garantidora de direitos originários, mas cuja efetivação foi relegada a decretos infralegais frágeis, ao mesmo tempo em que o Legislativo avança com o marco temporal que viola a própria constituição, conforme já decidido pelo STF. Essa ambiguidade não é acidental; ela atende aos interesses do agronegócio exportador e da bancada ruralista, que se beneficiam da demora na titulação para expandir a fronteira agrícola sobre territórios tradicionalmente ocupados. Como contribuição principal, o estudo insere o direito à terra e a RAP como espinha dorsal da transição ecológica alinhada aos ODS. A titulação é um mecanismo possível à contenção do desmatamento e promover justiça climática.

Entre as limitações do estudo, destaca-se a dependência de dados secundários agregados, que não capturam a heterogeneidade entre diferentes comunidades. Pesquisas futuras deveriam combinar análises quantitativas de desmatamento com métodos participativos que incorporem o CET na definição de indicadores de justiça ambiental. Ademais, recomenda-se aprofundar o estudo sobre experiências de cogestão de territórios entre Estado e comunidades tradicionais em outros países do Sul Global, bem como analisar o impacto de decisões judiciais recentes sobre a segurança jurídica dos processos de titulação. Por fim, reitera-se a urgência de uma agenda de reforma agrária popular e de regularização fundiária célere como condição necessária para que o Brasil cumpra suas metas climáticas, pelo menos caminhe com passos largos em sua direção, e honre o compromisso constitucional com os povos tradicionais.

Referências

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2003 a 2025**. Brasília, DF: CIMI, 2004–2026. Publicação anual. Disponível em: https://cimi.org.br/relatorios-violencia/. Acesso em: 28 ago. 2026.

DEMSETZ, Harold. Toward a theory of property rights. **American Economic Review**, v. 57, n. 2, p. 347-359, 1967.

FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS POVOS INDÍGENAS DA AMÉRICA LATINA E CARIBE (FILAC); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques**. Santiago: FAO, 2021.

FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. 2ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HATFIELD, Samantha Chisholm; MARINO, Elizabeth; WHYTE, Kyle Powys; DANKO, Kenneth D.; DANIELS, Samantha. Indian time: time, seasonality, and culture in Traditional Ecological Knowledge

of climate change. **Ecological Processes**, v. 7, n. 25, p. 1-11, 2018. DOI: https://doi.org/10.1186/s13717-018-0136-6.

HOFFMANN, Rodolfo. A Distribuição da posse de terra no Brasil (1985-2017). In: VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; GASQUES, José Garcia (org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil:** cem anos do censo agropecuário. Brasília, DF: Ipea, 2020. p. 77-90. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-011-0/cap5

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas do espaço rural brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/.Acesso em: 20 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017. Acesso em: 20 fev. 2025.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

MAPBIOMAS. **Plataforma MapBiomas: Cobertura e Uso da Terra (Resolução 10 m)**. [S. l.]: MapBiomas, 2026. Disponível em: https://plataforma.mapbiomas.org/coverage/coverage_coverage_10m. Acesso em: 15 ago. 2026.

SILVA, Alberto da. **A política fundiária do regime militar:** legitimação privilegiada e grilagem especializada (do instituto de sesmaria ao estatuto da terra). Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

SILVA, Marcio Antônio Both da. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar "uma quinta parte da atual população agrícola". **Revista Brasileira de História.** São Paulo, v. 35, n. 70, 2015. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472015v35n70014.

SOARES, Leonardo Barros; COSTA, Catarina Chaves; BEZERRA, Luiza Brilhante; COSTA, Ana Paula Alvares; MOITA, Yasmin Nascimento. Fatores explicativos da morosidade das demarcações de terras indígenas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220230125.

TERRA DE DIREITOS. **Relatório Anual 2024**. São Paulo: Terra de Direitos, 2024.

VARGAS, Lorenzo. Conocimiento Ecológico Tradicional (CET) y derecho a la comunicación: comunicando la justicia climática. **Chasqui – Revista Latinoamericana de Comunicación**, n. 155, p. 149-164, 2024. DOI: https://doi.org/10.16921/chasqui.v1i155.4985.