

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUILOMBOLA NO TOCANTINS: RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA E OMISSÃO ESTATAL NO CORAÇÃO DO BRASIL

LAND REGULARIZATION FOR QUILOMBOLA COMMUNITIES IN TOCANTINS: DEMOCRATIC RESISTANCE AND STATE OMISSION IN THE HEART OF BRAZIL

REGULARIZACIÓN DE TIERRAS PARA LAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS EN TOCANTINS: RESISTENCIA DEMOCRÁTICA Y OMISIÓN ESTATAL EN EL CORAZÓN DE BRASIL



10.56238/revgeov17n1-133

Jonathan Silva Ribeiro

Mestrando em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos

Instituição: Universidade Federal do Tocantins (UFT), Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT)

E-mail: jsrpto@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0790064622737269>**Angela Issa Haonat**

Pós-Doutora em Los Retos Del Derecho Publico

Instituição: Universidade de Santiago de Compostela

E-mail: ahaonat@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9421403351506139>

RESUMO

A regularização fundiária quilombola no Tocantins, embora assegurada pelo artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988, encontra entraves significativos à sua efetivação. No estado, o processo esbarra na ausência de legislação estadual específica, escassez de recursos, morosidade administrativa e omissão política. Apenas uma das 42 comunidades quilombolas reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares teve seu território titulado, e apenas após decisão judicial. Essa realidade evidencia o descompasso entre o marco normativo e a efetividade dos direitos territoriais. A pesquisa adota uma abordagem mista (documental, censitária e empírica), com base teórica no etnodesenvolvimento, democracia participativa e direitos humanos. Destaca-se o papel essencial dos movimentos sociais, das comunidades quilombolas, do sistema de justiça e da produção acadêmica como formas de resistência democrática. O estudo também compara a situação tocantinense com a de estados como o Pará e o Maranhão, cujas legislações específicas possibilitaram avanços significativos na titulação quilombola. Conclui-se que a superação da omissão estatal passa pela criação de um marco legal estadual, pela participação ativa das comunidades e pelo fortalecimento institucional. A regularização fundiária é mais do que uma demanda jurídica: trata-se de um imperativo de justiça social, reparação histórica e desenvolvimento territorial sustentável para os povos quilombolas no coração do Brasil.

Palavras-chave: Quilombolas. Tocantins. Regularização Fundiária.



ABSTRACT

The land regularization of quilombola territories in the state of Tocantins, although guaranteed by Article 68 of the Transitional Constitutional Provisions of the 1988 Brazilian Constitution, faces significant obstacles to its implementation. The process is hindered by the lack of specific state legislation, limited resources, bureaucratic delays, and political omission. Of the 52 quilombola communities officially recognized by the Fundação Cultural Palmares, only one has had its territory titled, and only through a court decision. This situation reveals a deep gap between legal recognition and the realization of territorial rights. This study uses a mixed methodology (documentary, census, and empirical data) and is grounded in the theoretical frameworks of ethnodevelopment, participatory democracy, and human rights. It highlights the crucial role of social movements, the justice system, and academic production as forms of democratic resistance. A comparison with states like Pará and Maranhão shows how specific legal frameworks can significantly advance quilombola land titling. The study concludes that overcoming state omission requires the establishment of state-level legislation, active participation of quilombola communities, and stronger institutional commitment. Land regularization is not merely a technical or legal issue—it is a matter of social justice, historical reparation, and sustainable territorial development for quilombola peoples in the heart of Brazil.

Keywords: Quilombolas. Tocantins. Land Regularization.

RESUMEN

La regularización de tierras para las comunidades quilombolas en Tocantins, si bien está garantizada por el Artículo 68 de las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1988, enfrenta importantes obstáculos para su implementación. En el estado, el proceso se ve dificultado por la ausencia de legislación estatal específica, la escasez de recursos, las demoras administrativas y la omisión política. Solo una de las 42 comunidades quilombolas reconocidas por la Fundación Cultural Palmares ha obtenido la titulación de su territorio, y únicamente tras una decisión judicial. Esta realidad pone de manifiesto la discrepancia entre el marco normativo y la efectividad de los derechos territoriales. La investigación adopta un enfoque mixto (documental, censal y empírico), basado en el marco teórico del etnodesarrollo, la democracia participativa y los derechos humanos. Se destaca el papel fundamental de los movimientos sociales, las comunidades quilombolas, el sistema de justicia y la producción académica como formas de resistencia democrática. El estudio también compara la situación en Tocantins con la de estados como Pará y Maranhão, cuya legislación específica ha permitido avances significativos en la titulación de tierras quilombolas. Se concluye que superar la omisión estatal requiere la creación de un marco jurídico estatal, la participación activa de las comunidades y el fortalecimiento institucional. La regularización de la tierra es más que una exigencia legal: es un imperativo de justicia social, reparación histórica y desarrollo territorial sostenible para los pueblos quilombolas en el corazón de Brasil.

Palabras clave: Comunidades Quilombolas. Tocantins. Regularización de Tierras.



1 INTRODUÇÃO

A luta pela terra na América Latina tem sido historicamente um componente-chave dos processos de democratização e das mobilizações sociais por direitos, influenciando significativamente a garantia de direitos territoriais de comunidades tradicionais. No Brasil, o reconhecimento constitucional dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais tem seu marco em 1988, com a promulgação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Esse avanço jurídico-político, no entanto, não se traduziu de forma equitativa no acesso efetivo à terra, especialmente em regiões onde a ação estatal tem sido mínima ou inexistente.

No estado do Tocantins, localizado no norte do Brasil, a situação das comunidades quilombolas ainda é marcada pela insegurança territorial, pela falta de uma legislação estadual específica e por uma burocracia ineficiente que posterga a titulação de terras. Embora existam normas federais que regulamentam o processo de regularização fundiária, a escassez de recursos, morosidade burocrática e omissão política têm contribuído para a ineficiência da aplicação do direito constitucional à terra, que podem ser mitigados pelos estados da federação.

Essas questões são agravadas pela limitada produção acadêmica sobre a regularização fundiária quilombola no Tocantins. Embora o tema seja reconhecido na legislação e tenha sido foco de diversas lutas sociais, a falta de pesquisas que abordem especificamente os obstáculos enfrentados no Tocantins reflete uma lacuna significativa no campo científico. Estudos como o de (Franco, Sousa e Ferreira 2024, p. 12) apontam para a necessidade urgente de aprofundamento das análises sobre o tema no Tocantins, uma vez que a escassez de publicações e debates acadêmicos limitam a formulação de políticas públicas mais eficazes e informadas.

Este artigo busca contribuir para a superação dessa lacuna acadêmica no contexto do Tocantins, bem como refletir sobre as contradições entre o reconhecimento formal dos direitos territoriais e a sua negação, na prática. Trata-se de um tema de natureza política e democrática, que transcende os aspectos legais e administrativos: Como o Estado se articula com as demandas históricas de reparação e justiça social? Qual o papel dos movimentos sociais na fiscalização e na exigência desses direitos?

Com base em uma abordagem que combina teorias do etnodesenvolvimento, direitos humanos e democracia participativa, o artigo analisa os principais desafios enfrentados pelas comunidades quilombolas no Tocantins e propõe diretrizes para uma ação estatal mais eficaz, responsável e comprometida com a equidade territorial.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos, para oferecer uma análise abrangente da situação da regularização fundiária quilombola no Estado do Tocantins. A escolha por essa abordagem metodológica justifica-se pela complexidade do fenômeno,



que demanda a triangulação de dados documentais, censitários e empíricos para uma compreensão mais aprofundada.

Do ponto de vista documental, foram analisados instrumentos normativos nacionais e internacionais, tais como o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o Decreto nº 4.887/2003, a Convenção nº 169 da OIT e legislações estaduais de referência (Pará e Maranhão). Também foram examinadas recomendações institucionais (como a Recomendação nº 6/2017 do MPF, MPE e DPE) e decisões judiciais, com destaque para o caso da comunidade Ilha de São Vicente, cujo território foi titulado por ordem judicial, além dos quilombos Rio Preto e Barra do Aroeira que padecem com a inércia do poder estatal.

No plano censitário, foram utilizados dados do Censo Demográfico de 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes à população quilombola no Tocantins, bem como informações da Fundação Cultural Palmares sobre comunidades certificadas.

A dimensão empírica da pesquisa foi construída com base em relatórios públicos recentes, como o documento da Comissão Pastoral da Terra (2023), que evidencia os conflitos fundiários envolvendo comunidades quilombolas no estado, e os dados sistematizados na consulta pública do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, que identifica a titulação quilombola como prioridade da população.

A análise foi conduzida sob o referencial teórico do etnodesenvolvimento, da democracia participativa e dos direitos humanos, com ênfase na responsabilidade estatal e no papel dos movimentos sociais como agentes de resistência democrática. A triangulação dessas fontes e abordagens possibilitou uma compreensão crítica e contextualizada do problema.

3 O RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL E A OMISSÃO POLÍTICA

O Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ao reconhecer a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes de quilombos, garante mais do que um direito possessório. Ele estabelece um alicerce fundamental para a preservação de suas tradições, práticas culturais e formas de organização social, elementos essenciais para a continuidade e o fortalecimento dessas comunidades, resultado de uma longa luta pelo reconhecimento de direitos historicamente negados à população negra no Brasil e representa um marco na reparação das injustiças herdadas da escravidão.

Nesse sentido, a omissão política dos entes federados, especialmente dos governos estaduais, traduz-se em um ato de negligência institucional que contribui para o aprofundamento das desigualdades raciais e territoriais. No caso do Tocantins, a ausência de legislação específica, de orçamento público destinado à regularização fundiária e de vontade política para implementar medidas efetivas evidencia um cenário de invisibilização estrutural dessas comunidades. A falta de ação por



parte do Estado compromete não apenas a efetividade do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que reconhece o direito das comunidades quilombolas à propriedade definitiva de seus territórios, como também configura violação direta à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 10.088/2019. Em especial, o Artigo 14 da referida convenção estabelece que os direitos de propriedade e de posse sobre as terras tradicionalmente ocupadas devem ser reconhecidos, exigindo dos Estados a adoção de medidas para identificá-las e garantir sua proteção efetiva. A omissão estatal, portanto, representa não apenas uma falha no cumprimento das normas constitucionais internas, mas também um descumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo país em matéria de direitos humanos.

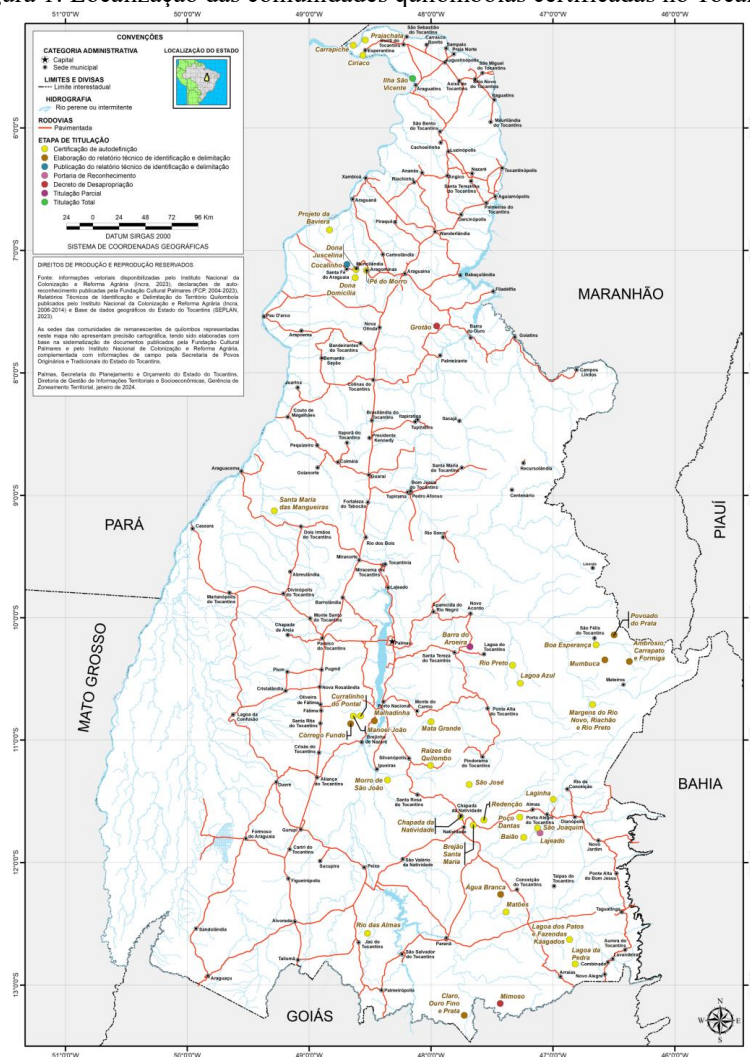
4 COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO TOCANTINS

Em 1988, a Assembleia Nacional Constituinte criou o Estado do Tocantins, a mais recente unidade federativa do Brasil, localizado no centro geodésico do país. No entanto, a presença de comunidades quilombolas em seu território é muito anterior à sua institucionalização. De acordo com a Fundação Cultural Palmares (2024), o estado conta com 42 comunidades quilombolas certificadas. A origem desses grupos remonta, pelo menos, ao século XIX, quando pessoas negras escravizadas e seus descendentes passaram a ocupar áreas de difícil acesso como forma de resistência, organizando modos de vida próprios e coletivos. Nesses territórios, situados majoritariamente em regiões de cerrado e às margens dos rios, desenvolveram-se modos de vida próprios e coletivos, baseados na produção agrícola, na reprodução cultural e na preservação da memória coletiva negra. Apesar de historicamente marginalizadas pelas políticas públicas, essas comunidades desempenham um papel central na construção da identidade socio territorial do Estado, organizando-se politicamente em defesa da efetivação de seus direitos. Como resultado dessa mobilização, foi criado, em janeiro de 2010, o Fórum Permanente de Acompanhamento da Questão Quilombola no Estado do Tocantins, com o objetivo de pressionar o Estado pela conclusão dos processos de identificação e regularização fundiária dos territórios quilombolas (APA-TO, 2012).

Entretanto, em estudo publicado em 2024 sobre áreas de uso legal restrito e com potencial para conservação ambiental, o Estado do Tocantins apresentou um mapa georreferenciado com a localização das comunidades quilombolas certificadas, evidenciando a realidade fundiária do estado: apenas uma comunidade quilombola possui titulação plena de seu território.



Figura 1: Localização das comunidades quilombolas certificadas no Tocantins.



Fonte: TOCANTINS (2024)

A única comunidade quilombola com território integralmente titulado, conforme indicado na figura 1, é a Ilha de São Vicente, situada no município de Araguatins, na região do Bico do Papagaio, extremo norte do Tocantins. No entanto, esse reconhecimento não decorreu de iniciativa espontânea do Estado brasileiro, mas sim da intervenção do Poder Judiciário. O processo de regularização fundiária foi impulsionado por decisão da 1ª Vara Federal de Araguaína, nos autos nº 1001658-74.2020.4.01.4301, que determinou a titulação do território em favor da comunidade, evidenciando a morosidade administrativa e a omissão estatal. Considerando que há 42 comunidades quilombolas certificadas no estado, a titulação da Ilha de São Vicente representa menos de 2,5% do total, sem contar aquelas comunidades que sequer possuem certificação. Esses dados revelam a fragilidade das políticas públicas voltadas à regularização fundiária quilombola no Tocantins e indicam que essa agenda ainda não constitui uma prioridade para o Estado.

5 QUILOMBOLAS COMO SUJEITOS DEMOCRÁTICOS E AGENTES DE RESISTÊNCIA

O conceito de quilombo, historicamente vinculado à resistência ao sistema escravagista, evoluiu para abranger as formas contemporâneas de resistência e organização das comunidades negras. Essa compreensão é crucial para a interpretação das reivindicações territoriais quilombolas, pois destaca o caráter contínuo de resistência e a conexão intrínseca entre terra, cultura e identidade. Nesse sentido, contemporaneamente, o termo quilombo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea (O'Dwyer 2008, 10).

A esse respeito, conforme orienta o Protocolo de Julgamento com Perspectiva Racial do CNJ, o uso do termo “remanescente” pode induzir a interpretações equivocadas, ao sugerir que tais comunidades seriam apenas vestígios históricos. Em contrapartida, destaca-se que essas comunidades mantêm práticas culturais, sociais e econômicas que se atualizam constantemente e constituem formas contemporâneas de resistência sociocultural. Por essa razão, recomenda-se a utilização do termo “comunidade quilombola”, o qual expressa a continuidade histórica, a diferenciação social e a autonomia desses grupos, reconhecidos como sujeitos de direito pela Convenção nº 169 da OIT (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

Diante dessa concepção ampliada e atualizada de quilombo, torna-se evidente que a questão da regularização fundiária das comunidades quilombolas no Tocantins transcende a mera posse da terra, configurando-se como uma questão de direitos sociais, políticas públicas e desenvolvimento regional.

No caso tocantinense, essa demanda por regularização fundiária tem se intensificado progressivamente. A Recomendação nº 6/2017, emitida pelo Ministério Público Federal, Estadual e pela Defensoria Pública, reforça a necessidade de ações concretas por parte do Estado para garantir a implementação dos direitos territoriais dessas comunidades. Soma-se a isso a Consulta Pública do Plano Plurianual (PPA) 2024/2027, que evidencia o protagonismo da própria população local ao eleger a demarcação dos territórios quilombolas como uma das principais prioridades, especialmente na região do Jalapão. Dessa forma, o reconhecimento dessas demandas por parte da sociedade civil e de órgãos públicos constitui um passo relevante para a construção de um diálogo entre o Estado e as comunidades, promovendo um entendimento mútuo voltado à efetivação dos direitos territoriais.

Sob esse prisma, os dados do Censo Demográfico de 2022, realizado pelo IBGE, revelam a existência de 13.077 pessoas quilombolas distribuídas em 39 municípios do Tocantins. Contudo, a regularização fundiária dessas comunidades ainda enfrenta desafios significativos. O relatório "Conflitos no Campo Brasil 2023", da Comissão Pastoral da Terra (CPT), aponta que o Tocantins registrou 13 conflitos por terra envolvendo comunidades quilombolas no referido ano, o que evidencia a urgência e a gravidade da situação.

Um exemplo emblemático dessa realidade é o caso da Comunidade Quilombola Rio Preto,



localizada em Lagoa do Tocantins e certificada pela Fundação Cultural Palmares por meio da Portaria 275/2023. Apesar do reconhecimento oficial, a comunidade foi alvo de um ataque violento em 24 de setembro de 2023, envolvendo incêndio criminoso e disparos de arma de fogo (FIOCRUZ, 2024). Tal episódio expõe a contradição entre os marcos legais de proteção aos territórios tradicionais e a realidade de violência e negligência estatal. Embora a decisão judicial do Tribunal de Justiça do Tocantins, datada de 08/09/2023 nos autos 0000174-53.2017.8.27.2728 e ratificada pela Justiça Federal nos autos 1013274-44.2023.4.01.4300, tenha garantido formalmente a segurança da comunidade, sua efetividade foi comprometida pela omissão estatal. Assim, o caso da Comunidade Rio Preto explicita a falência do Estado em assegurar direitos constitucionais como a titulação de terras e a proteção contra a violência, revelando que decisões judiciais, embora simbolicamente relevantes, não são suficientes para alterar, por si sós, a correlação de forças no território.

De maneira semelhante, a comunidade quilombola Barra do Aroeira também representa mais um recorte de resistência dentre tantos no Tocantins. Localizada no município de Santa Tereza do Tocantins, tem sua história que remonta à Guerra do Paraguai. De acordo com Amaral e Pereira (2016), Félix José Rodrigues, considerado o herói da Barra, voluntariou-se para integrar o exército imperial na Guerra do Paraguai (1854–1870). Após a vitória brasileira, os combatentes foram recompensados, e Félix, convocado por Dom Pedro II, pôde escolher a recompensa desejada, optando por uma área de terra para viver com sua família.

Atualmente, conforme Alves (2021), a comunidade quilombola da Barra da Aroeira mantém uma luta participativa e contínua pela regularização de seu território. Diante da ausência de avanços em suas demandas, seus membros têm mobilizado estratégias de resistência e fortalecimento da organização coletiva, com o objetivo de sensibilizar as autoridades para uma problemática histórica vivenciada há muitos anos. Um exemplo dessa mobilização é o ato de interdição da rodovia TO 247, refletindo o histórico de resistência das populações negras, especialmente em estados como o Tocantins, marcados pela expansão do agronegócio e a exploração das terras para a pecuária e a agricultura de soja, destacando-se como um exemplo de organização e resistência no cenário nacional.

Figura 2 – Interdição da rodovia TO 247 que atravessa o Quilombo Barra do Aroeira, TO.



Fonte: Acervo pessoal, 2021.

Em setembro de 2021, após quase duas décadas de reivindicações formais, o Governo do Tocantins entregou à Comunidade Quilombola Barra do Aroeira o título coletivo de propriedade de uma área de 1.000 hectares. A entrega foi precedida por uma ação direta de resistência: a interdição da rodovia TO-247 por integrantes da comunidade, que, em junho do mesmo ano, realizaram protesto com faixas e carro de som, denunciando o atraso na titulação e exigindo providências do poder público (Gazeta do Cerrado 2021). O então governador Mauro Carlesse participou da cerimônia de entrega e declarou que o reconhecimento do território era uma “obrigação do Estado” (Governo do Tocantins 2021). Apesar dessa conquista parcial, a comunidade ainda aguarda a titulação do território em sua totalidade, estimado em cerca de 62 mil hectares, conforme delimitação já reconhecida em relatório técnico oficial (COEQTO 2025). O episódio exemplifica como a mobilização popular tem sido elemento central na efetivação de direitos territoriais de comunidades quilombolas. Santos (2024) observa que o movimento quilombola se fortaleceu nas últimas décadas por meio da articulação de ações jurídicas, protestos e estratégias políticas para assegurar seu direito ao território. Leite (2008) já alertava que a simples existência de dispositivos legais não garante, por si só, a efetivação dos direitos dos quilombolas, sendo necessária uma atuação constante e politicamente ativa dos movimentos sociais negros. O caso da Barra da Aroeira ilustra essa dinâmica, reafirmando que a resistência organizada é condição fundamental para transformar demandas históricas em reconhecimento jurídico.

6 A RESPONSABILIDADE ESTATAL E O DESAFIO DA REGULAÇÃO EM TERRAS ESTADUAIS

No Brasil, a regularização fundiária de territórios quilombolas é amparada por legislação federal, como o Decreto 4.887/2003 e a Instrução Normativa 57 do INCRA, que estabelecem os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dessas terras.



Figura 3 – Mapa das comunidades quilombolas tituladas e em processo de regularização no Brasil.

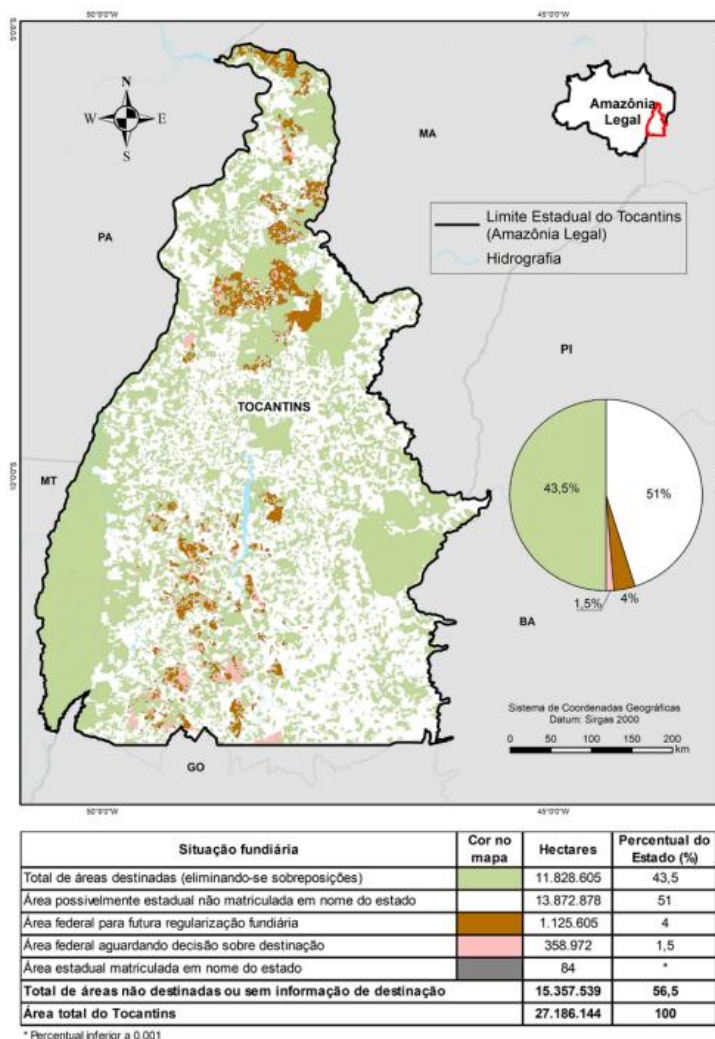


Fonte: COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2023.

O mapa acima evidencia a disparidade entre os estados no que se refere ao andamento dos processos de regularização, destacando aqueles que apresentam maior número de títulos emitidos e processos em curso. Essa variação decorre, em grande parte, da atuação dos entes federativos. A competência para legislar sobre terras estaduais é dos próprios estados. Alguns, como Pará, Maranhão e Bahia, já avançaram na regulamentação da questão quilombola com leis e decretos próprios, o que facilita e agiliza o processo de regularização fundiária em seus territórios.

Por outro lado, de acordo com o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON, 2021), aproximadamente 56,5% de todo o território do Estado do Tocantins não possui destinação definida ou carece de informações sobre sua destinação.

Figura 3 - Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado do Tocantins por esfera de governo responsável.



Fonte: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/03/LeisRegularizacaoFundiariaTocantins.pdf>

Portanto, a elevada proporção de terras sem destinação definida no Tocantins revela não apenas um déficit estrutural na governança fundiária do estado, mas também uma omissão do poder público em garantir segurança jurídica e justiça territorial, especialmente para populações historicamente marginalizadas.

De acordo com a Comissão Pró-Índio de São Paulo, os Estados brasileiros têm desempenhado um papel crucial na regularização fundiária de territórios quilombolas, respondendo por cerca de 79% das titulações realizadas desde a promulgação da Constituição de 1988, que reconheceu o direito dos quilombolas à terra. Esse protagonismo estadual reflete a capacidade das administrações locais de impulsionarem políticas públicas voltadas à garantia de direitos territoriais dessas comunidades, muitas vezes com maior agilidade do que o Governo Federal.

Nesse contexto, o estado do Pará se destaca como um dos que mais avançaram na titulação de terras quilombolas nos últimos anos. Em 2023, o Instituto de Terras do Pará (Iterpa) foi responsável pela titulação de 15 territórios, beneficiando mais de mil famílias quilombolas, o que evidencia o



comprometimento local com a regularização dessas áreas (PARÁ, 2023). Além do Pará, o Maranhão também tem mostrado avanços expressivos na regularização fundiária de territórios quilombolas. Por meio do Instituto de Terras do Maranhão (Iterma), o Estado titulou três territórios, beneficiando mais de 300 famílias em 2023.

Em contraste, no Tocantins, a ausência de uma legislação estadual específica para regularização de terras quilombolas em áreas estaduais cria um obstáculo significativo. Sem diretrizes claras e procedimentos definidos, o processo se torna mais complexo e demorado, dificultando a garantia dos direitos territoriais das comunidades quilombolas e perpetuando situações de insegurança jurídica e vulnerabilidade social.

Diante desse cenário, a lacuna legal no Tocantins evidencia a necessidade urgente de criação de um marco regulatório estadual que complemente a legislação federal, agilizando e facilitando a regularização fundiária quilombola em terras estaduais. A experiência de outros estados demonstra que a existência de leis específicas pode trazer mais celeridade, segurança jurídica e efetividade ao processo, garantindo o direito à terra e o desenvolvimento sustentável dessas comunidades.

Little (2014) argumenta que o desenvolvimento da etnicidade e o avanço econômico estão interligados, de forma que a ausência de um desenvolvimento econômico adequado para um grupo étnico pode levar à marginalização e à pobreza. Além disso, um desenvolvimento econômico que ignore e destrua as bases culturais desse grupo étnico seria um retrocesso à homogeneização cultural promovida pela modernização (LITTLE, 2014, p. 40).

Nesse cenário, a regularização fundiária não deve ser compreendida apenas como uma obrigação jurídica, mas como uma estratégia central de desenvolvimento regional. Ao assegurar a posse da terra às comunidades quilombolas, o Estado fomenta a produção de alimentos, fortalece práticas de conservação ambiental e incentiva o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis. Paralelamente, promove a valorização da cultura afro-brasileira e contribui para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, conforme preconizado pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).

7 ESTADO DO PARÁ COMO REFERÊNCIA EM TITULAÇÕES

O Estado do Pará tem avançado significativamente na construção de um arcabouço legal voltado à promoção dos direitos das comunidades quilombolas, em especial no que diz respeito ao acesso à terra, à identidade cultural e ao desenvolvimento com justiça social. A Lei Estadual nº 8.878/2019, o Decreto nº 1.190/2020 e, mais recentemente, o Decreto nº 4.372/2024 formam um tripé normativo que institui e operacionaliza a política fundiária e de proteção integral dos direitos quilombolas no estado.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o artigo 68 do Ato das Disposições



Constitucionais Transitórias, as comunidades quilombolas têm o direito ao reconhecimento e à titulação de seus territórios tradicionais. A legislação paraense incorpora essa diretriz em diversos níveis. A Lei nº 8.878/2019, por exemplo, reconhece os “territórios estaduais quilombolas” como uma das formas específicas de regularização fundiária, ao incluir no artigo 4º, inciso IX, “território estadual quilombola – TEQ” como categoria legítima de destinação de terras públicas estaduais. Essa regularização, conforme o artigo 12 da mesma lei, pode ocorrer de forma não onerosa, ou seja, mediante doação para ocupações consolidadas, sem cobrança do Valor da Terra Nua (VTN) nem de taxas administrativas: “Na alienação não onerosa (doação) individual ou coletiva ocorrerá a isenção do beneficiário do Valor da Terra Nua (VTN) e das custas processuais e agrárias” (§1º, art. 12).

O Decreto nº 1.190/2020, que regulamenta essa lei, reforça a prioridade dos povos tradicionais nos processos de regularização. De acordo com o seu artigo 6º, em caso de conflito de interesses fundiários sobre uma mesma área, terão prioridade na regularização os remanescentes de comunidades quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares. Tal prioridade reconhece não apenas a vulnerabilidade histórica desses grupos, mas a sua legitimidade no uso contínuo e coletivo da terra.

Com o advento do Decreto nº 4.372/2024, o Estado do Pará deu um passo adiante ao instituir a Política Estadual para Comunidades Quilombolas, um marco legal que estrutura de forma transversal os direitos desses povos. O artigo 1º desse decreto estabelece que a política será implementada “a partir de um conjunto de planos, projetos e ações sistemáticas e articuladas entre os órgãos da Administração Pública estadual direta e indireta.” No §2º do mesmo artigo, o texto define “comunidades quilombolas” como “grupos étnicos constituídos por descendentes de pessoas negras escravizadas que compartilham identidade, ancestralidade, tradições, práticas culturais, referências históricas comuns e dotados de relações territoriais específicas.”

Um dos eixos centrais do decreto é o reconhecimento territorial. O artigo 21 estabelece que “o reconhecimento, identificação, demarcação, titulação e registro das terras ocupadas por comunidades quilombolas respeitarão o autorreconhecimento da comunidade e a autoidentificação do território.” Além disso, o §2º do mesmo artigo assegura que o território a ser titulado compreende não apenas a área de moradia, mas também “espaços de conservação ambiental, de exploração econômica, das atividades socioculturais, inclusive os espaços destinados aos cultos religiosos e ao lazer.”

Os títulos emitidos a essas comunidades deverão respeitar garantias jurídicas especiais. O artigo 22 é claro ao determinar que o título será registrado “com cláusulas de indivisibilidade, intransferibilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e inalienabilidade”, assegurando que o território continue sendo de uso coletivo da comunidade e não possa ser fragmentado ou negociado, nem mesmo em caso de dívidas.

No que tange à participação social, o decreto cria o Conselho Estadual de Políticas para Comunidades Quilombolas, um órgão colegiado paritário, com representantes do governo e da



sociedade civil, conforme disposto no artigo 25. O artigo 26 define o conselho como “espaço privilegiado de participação das comunidades quilombolas, atuando como fórum facilitador e propositor das ações do Poder Público destinadas ao atendimento das necessidades dessas comunidades.”

Esse conjunto normativo consolida um modelo de política pública baseado na reparação histórica, na justiça social e na valorização da diversidade. Ele reconhece que a terra, para os povos quilombolas, é mais do que um bem econômico, é a base de sua identidade, cultura e existência coletiva. Ao garantir a titulação segura, o desenvolvimento sustentável e a participação direta das comunidades nas decisões que lhes dizem respeito, o Estado do Pará contribui para a construção de uma sociedade mais equitativa e plural, que respeita o passado e projeta o futuro com dignidade.

De acordo com dados disponibilizados no site oficial do Instituto de Terras do Pará (ITERPA), o estado do Pará registra atualmente 96 comunidades quilombolas tituladas, resultado de uma política fundiária respaldada por legislação estadual específica, como a Lei nº 8.878/2019 e os Decretos nº 1.190/2020 e nº 4.372/2024 (ITERPA, 2025). Em contraste, o estado do Tocantins possui apenas uma comunidade quilombola titulada e carece de normativo jurídico próprio que discipline a regularização fundiária de territórios quilombolas. Essa disparidade revela a centralidade do arcabouço legal estadual no processo de efetivação dos direitos territoriais garantidos pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. A existência de legislação específica é um fator determinante para a estruturação de políticas públicas contínuas, dotadas de mecanismos institucionais e operacionais capazes de assegurar a identificação, demarcação, titulação e proteção jurídica dos territórios tradicionais, conforme orientações constitucionais e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção 169 da OIT.

8 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUILOMBOLA NO TOCANTINS

A busca pela regularização fundiária das comunidades quilombolas no Tocantins se insere em um contexto mais amplo de disputa por recursos e poder na esfera pública. Conforme aponta Silva e Almeida (2020), a esfera pública é um campo de disputa onde diversos atores, com interesses muitas vezes divergentes, negociam e buscam influenciar as políticas públicas. Essa dinâmica complexa torna a construção de consensos um desafio constante. Nesse sentido, a demanda por reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas se coloca como mais um capítulo dessa disputa, marcada por uma constante tensão entre interesses privados, do mercado e do Estado. A compreensão dessa dinâmica é fundamental para analisar os desafios e as oportunidades presentes no processo de regularização fundiária no estado.

De acordo com o Atlas de Territórios Quilombolas do Estado do Tocantins (GONÇALVES et al., 2024), o estado possui atualmente 52 comunidades reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares,



organizadas em 41 associações quilombolas. Apesar do marco normativo e da mobilização sociopolítica em torno da pauta, apenas uma dessas comunidades teve seu território plenamente regularizado, enquanto outras 13 encontram-se em diferentes fases de tramitação administrativa, e 25 ainda aguardam o início formal do processo de regularização fundiária (GONÇALVES et al., 2024, p. 3). Essa realidade aponta para uma assimetria preocupante entre o reconhecimento étnico-cultural e a concretização jurídica do direito ao território.

Tal cenário torna-se ainda mais desafiador quando se observa a estrutura fundiária do estado. Estima-se que 56,5% do território tocantinense permanece sem destinação específica. Deste percentual, a maior parte (51%) corresponde a terras públicas estaduais, enquanto o restante se divide entre áreas federais e aquelas sob análise de destinação (GONÇALVES et al., 2024, p. 3). Em contrapartida, apenas 43,5% das terras do estado já foram oficialmente destinadas, revelando um estoque expressivo de terras públicas ainda passíveis de afetação a políticas de reforma agrária e de regularização fundiária de territórios tradicionais, conforme os dispositivos do art. 188 da Constituição Federal e do art. 13 da Lei nº 8.629/1993.

Não obstante, a governança fundiária encontra obstáculos institucionais que dificultam o avanço da regularização quilombola. A ausência de validação documental dos imóveis privados cadastrados no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF/INCRA), por exemplo, levanta suspeitas sobre a legitimidade de parte dessas posses, o que demanda uma revisão criteriosa dos registros existentes, a fim de garantir segurança jurídica e evitar conflitos fundiários indevidos (GONÇALVES et al., 2024, p. 15).

A regularização fundiária quilombola não pode ser reduzida ao cumprimento meramente formal de um preceito constitucional, devendo ser entendida como uma política pública estratégica, capaz de promover justiça redistributiva, reconhecimento cultural e desenvolvimento territorial sustentável. Nesse sentido, as vastas extensões de terras públicas estaduais não destinadas se configuram como um recurso geopolítico relevante, cujo uso adequado pode reconfigurar de maneira substantiva a estrutura fundiária do estado e consolidar direitos historicamente negados às populações quilombolas.

9 CONCLUSÃO

A realidade da regularização fundiária quilombola no Tocantins explicita um grave descompasso entre o marco jurídico garantidor de direitos e a concretude das políticas públicas que deveriam viabilizá-lo. Embora o ordenamento constitucional brasileiro e tratados internacionais ratificados pelo Estado reconheçam a legitimidade dos direitos territoriais das comunidades quilombolas, esses direitos, no contexto tocantinense, seguem amplamente negados. A titulação da comunidade da Ilha de São Vicente, conquistada apenas por força de decisão judicial, é emblemática do padrão de omissão e inércia institucional que impera no estado.



A ausência de uma legislação estadual específica emerge como um dos principais entraves à efetividade do direito à terra, perpetuando a lentidão e a fragilidade dos processos administrativos. Em contraponto, experiências desenvolvidas em estados como o Pará e o Maranhão demonstram que o compromisso político, traduzido em instrumentos normativos próprios, é capaz de dinamizar significativamente os processos de reconhecimento, demarcação e titulação de territórios tradicionais. Esse contraste evidencia que a efetivação de direitos não depende apenas da existência de normas gerais, mas da atuação concreta dos entes federativos, por meio de políticas públicas articuladas, sustentadas por vontade política e orientadas pela escuta ativa dos sujeitos coletivos de direito.

Nesse cenário, os movimentos sociais, o sistema de justiça e a academia desempenham papéis fundamentais como contrapesos à omissão do Executivo estadual. A atuação da Defensoria Pública, do Ministério Público e de organizações comunitárias tem se consolidado como mecanismos de resistência e de afirmação democrática, ainda que frequentemente operem em contextos de adversidade institucional e escassez de recursos. São essas forças que, articuladas, têm mantido a agenda quilombola viva, reivindicando o cumprimento dos compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Compreender a regularização fundiária quilombola no Tocantins apenas como um desafio técnico ou jurídico é reduzir sua complexidade e esvaziar seu potencial transformador. Trata-se, acima de tudo, de uma exigência ética, política e histórica, que convoca o Estado a reconhecer e reparar desigualdades estruturais produzidas e reproduzidas ao longo de séculos. A construção da ideia de concorrência de obrigações entre o Estado e a União e priorizar a reparação histórica, alicerçada na justiça territorial, na equidade racial, no etnodesenvolvimento e na participação democrática, é o caminho para romper com a invisibilidade imposta às comunidades quilombolas e garantir plenamente sua dignidade, autonomia e futuro.



REFERÊNCIAS

Almeida, Jeferson, Roberta Amaral de Andrade, Brenda Brito e Pedro Gomes. 2021. Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do Tocantins. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia.

ALVES, Otilia Paiva Nunes. Um estudo sobre as mulheres quilombolas da comunidade Barra da Aroeira em defesa do seu território. 2021. Acesso em 26 abril 2025.
<https://core.ac.uk/download/pdf/267892712.pdf>

APA-TO (Alternativas para Pequena Agricultura no Tocantins). 2012. Os territórios quilombolas no Tocantins. Palmas: APA-TO. Acesso em 21 abril 2025.
<https://campanhacerrado.org.br/images/biblioteca/Os%20territ%C3%B3rios%20quilombolas%20no%20Tocantins%20-%20APA-TO.pdf>

Gonçalves, Paulo Rogério, et al. 2024. Atlas de territórios quilombolas do Estado do Tocantins: projeto da nova cartografia social do Tocantins. Palmas, TO: Alternativas para Pequena Agricultura no Tocantins (APATO).

Brasil. 2016. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. Acesso em 18 julho 2024.
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf

Brasil. 2003. Decreto Federal nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Acesso em 27 julho 2024.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm

Brasil. 2019. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 nov. Acesso em 21 abril 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm

Brasil. 2010. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial). Brasília, DF: Presidência da República. Acesso em 27 julho 2024.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm

COEQTO. 2025. Quilombo Barra da Aroeira avança na luta pela titulação do território após 19 anos de espera. Acesso em 4 de maio de 2025. <https://coepto.com.br/quilombo-barra-da-aroeira-avanca-na-luta-pela-titulacao-do-territorio-apos-19-anos-de-espera>.

Comissão Pró-Índio de São Paulo. 2023. Balanço terras quilombolas: como foi o primeiro ano do Governo Lula? São Paulo: CPISP. Acesso em 10 julho 2024. <https://cpisp.org.br/balanco-terras-quilombolas-como-foi-o-primeiro-ano-do-governo-lula/>

Comissão Pró-Índio de São Paulo. 2024. Como evoluíram os processos de titulação de Terras Quilombolas em 2024? São Paulo. Acesso em 26 abril 2025. <https://cpisp.org.br/como-evoluiram-os-processos-de-titulacao-de-terras-quilombolas-em-2024/>

Centro de Documentação Dom Tomás Balduino (CPT Nacional). 2024. Conflitos no campo Brasil 2023. Goiânia: CPT Nacional. Acesso em 20 julho 2024.
<https://cptnacional.org.br/documento/conflitos-no-campo-brasil-2023/>



Conselho Nacional de Justiça (CNJ). 2024. Protocolo para julgamento com perspectiva racial. Brasília. Acesso em 21 abril 2025. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-racial-1.pdf>

do Amaral, G. B., & Pereira, C. M. R. B. (2016). Interseções entre território e identidade étnica: estudo sobre a comunidade quilombola Barra da Aroeira–TO. *PRODUÇÃO ACADÊMICA*, 2(1), 65-74.

FIOCRUZ. 2025. Comunidade Quilombola Rio Preto (Lagoa do Tocantins) luta para que se cumpra a decisão judicial que garanta a segurança e a integridade das famílias. Acesso em 22 abril 2025. <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/comunidade-quilombola-rio-preto-lagoa-do-tocantins-luta-para-que-se-cumpra-a-decisao-judicial-que-garanta-a-seguranca-e-a-integridade-das-familias/>

Franco, C. M. G., D. N. Sousa e P. R. Ferreira. 2024. "A legalização quilombola: uma história ainda a ser contada." *Revista Políticas Públicas & Cidades* 13 (2): e778.

Fundação Cultural Palmares (FCP). 2024. Certidões expedidas às Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQs). Acesso em 21 abril 2025. <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos-menu-departamentos/dpa/comunidades-certificadas/crqs-certificadas-03-06-2024.pdf>

Gazeta do Cerrado. 2021. Quilombolas bloqueiam TO-247 e pedem titulação definitiva do território da Barra da Aroeira. Acesso em 4 de maio de 2025. <https://gazetadocerrado.com.br/quilombolas-bloqueiam-to-247-e-pedem-titulacao-definitiva-do-territorio-da-barra-da-aroeira>.

Governo do Tocantins. 2021. Governador Carlesse entrega aos quilombolas da Barra do Aroeira títulos definitivos de terras esperados há mais de 100 anos. Acesso em 4 de maio de 2025. <https://www.to.gov.br/secom/noticias/governador-carlesse-entrega-aos-quilombolas-da-barra-do-aroeira-titulos-definitivos-de-terras-esperados-ha-mais-de-100-anos/143rn5fdwv12>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2023. Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE. Acesso em 17 agosto 2024. https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/mapas.html?recorte=N3&tema=taxa_de_alfabetizac%20ao_quilombolas&localidade=

Instituto de Terras do Pará (ITERPA). 2025. Comunidades quilombolas tituladas. Acesso em 22 abril 2025. <http://portal.iterpa.pa.gov.br/quilombolas/>

Justiça Federal da 1ª Região. 2024. Reintegração / Manutenção de Posse nº 1013274-44.2023.4.01.4300. Juíza Carolynne Souza de Macedo Oliveira. Acesso em 26 abril 2025. <https://pje1g.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24042215121693200002102611131>

Leite, Ilka Boaventura. 2008. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. *SciELO*. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2008000300015>

Little, Paul E. 2014. "Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global." *Tellus* (3): 33–52. <https://doi.org/10.20435/tellus.v0i3.23>

Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Tocantins, e Defensoria Pública do Estado do Tocantins. 2017. Recomendação Conjunta nº 06, de 31 de agosto de 2017. Procedimento Administrativo MPF nº 1.36.000.000190/2016-22.



O'Dwyer, Eliane Cantarino. 2008. "Terras de quilombo no Brasil: direitos territoriais em construção." Ariús, Campina Grande 14 (1/2): 9–16.

Pará (Estado). 2023. Governo do Pará entrega títulos de terra para mais de mil famílias quilombolas. Agência Pará. Acesso em 25 abril 2025. <https://agenciapara.com.br/noticia/49229/governo-do-para-entrega-titulos-de-terra-para-mais-de-mil-familias-quilombolas>

Pará (Assembleia Legislativa). 2019. Lei nº 8.878, de 8 de julho de 2019. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, PA, n. 33.915, 9 jul.

Pará (Governo do Estado). 2020. Decreto nº 1.190, de 25 de novembro de 2020. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, PA, n. 34.835, 26 nov.

Pará (Governo do Estado). 2024. Decreto nº 4.372, de 6 de dezembro de 2024. Institui a Política Estadual para Comunidades Quilombolas. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, PA, n. 36.061, 9 dez.

Santos, Jucélia Bispo dos. 2024. "Território e resistência: o protagonismo das comunidades quilombolas na luta por direitos no Brasil." Cadernos de Antropologia e Imagem 36 (1): 45–67.

Secretaria do Planejamento e Orçamento (SEPLAN). 2024. Estado do Tocantins: Áreas de Uso Legal Restrito e Potenciais à Conservação Ambiental. 4ª ed. rev. at. Palmas: SEPLAN.

Silva, Mônica Aparecida da Rocha, org. 2024. Sociedade, políticas públicas e desenvolvimento: pluralidade e diálogos possíveis.

Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 2022. Ação Civil Pública nº 1001658-74.2020.4.01.4301. Ministério Público Federal e Associação Comunitária de Quilombolas da Ilha São Vicente de Araguatins x Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e União Federal. Acesso em 22 abril 2025.
<https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22072517225879600001223585445>

Tocantins (Estado). 2024. Lei nº 4.373, de 9 de janeiro de 2024. Acesso em 18 julho 2024.
<https://central.to.gov.br/download/368857>

Juízo de 1º Grau (TJTO). 2023. Reintegração / Manutenção de Posse nº 0000174-53.2017.8.27.2728. Juíza Aline Marinho Bailão Iglesias. Acesso mediante código verificador 9332440v9 e código CRC 7c3bb9f2.

