

**MEDIDA PROVISÓRIA 870/2019:
SOBRE AMEAÇAS E PERSPECTIVAS AOS
DIREITOS TERRITORIAIS QUILOMBOLAS**

***PROVISIONAL MEASURE 870/2019:
ABOUT THREAT E PERSPECTIVES TO
QUILOMBOLA TERRITORIALS RIGHTS***

Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab

Pós-Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA/UFG). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Professora do PPGDA/UFG. Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Membro e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Gênero da Comissão da Mulher Advogada da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Goiás (CMA/OAB-GO).

E-mail: ivchehab@gmail.com

Liliane Pereira de Amorim

Mestra em Direito Agrário pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA/UFG). Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Instituto Brasileiro de Formação (UNIBF). Professora da Faculdade Serra de Mesa (FASEM).

E-mail: liliane-direito@hotmail.com

Resumo

O presente artigo assume como finalidade principal discorrer sobre a potencial ameaça urdida por intermédio da MP 870/2019, especificamente em relação aos direitos territoriais quilombolas. Por séculos, o povo negro e quilombola empreendeu uma luta robusta pelo direito ao território, sendo este reconhecido como um direito supremo somente com o advento da Constituição Federal de 1988, notadamente no art. 68 da ADCT (Atos das Disposições Constitucionais

Transitórias). Nesse contexto, pretende-se identificar como ocorreu a concentração de terras e a regularização fundiária no Brasil, bem como a regularização do direito territorial quilombola; analisar o texto da MP 870/2019 e seus reflexos na regularização fundiária quilombola; e, por último, observar que medidas como estas induzem a manutenção das estruturas dominantes de poder e o racismo em terras tupiniquins. Para a construção desse artigo, utilizou-se de pesquisa bibliográfica interdisciplinar e documental.

Palavras-chaves: Direito à Terra. Quilombolas. Regularização fundiária. Manutenção do poder. MP 870/19.

Abstract

The main purpose of this article is to discuss the potential threat woven through MP 870/2019, specifically in relation to quilombola territorial rights. For centuries, the black and quilombola people waged a robust fight for the right to the territory, which was recognized as a supreme right only with the advent of the 1988 Federal Constitution, notably in art. 68 of the ADCT (Acts of the Transitional Constitutional Provisions). In this context, it is intended to identify how land concentration and regularization took place in Brazil, as well as the regularization of quilombola territorial law; analyze the text of MP 870/2019 and its effects on quilombola land regularization; and, finally, to observe that measures like these induce the maintenance of the dominant structures of power and racism. For the construction of this article, interdisciplinary bibliographical and documentary research were used.

Keywords: Right to Land. Quilombolas. Land regularization. Maintenance of power. MP 870/19.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa buscou demonstrar como as questões fundiárias no Brasil promoveram – e promovem - consequências – diretas e indiretas - aos direitos territoriais de povos tradicionais, evidenciados nesta pesquisa por

intermédio dos povos quilombolas, que, só recentemente, conquistaram espaço nos *locus* de decisões, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988, levando em consideração todo o período que estiveram à margem do Estado, sem nenhuma lei que regularizasse seu território.

Nessa esteira, buscou-se entender o contexto histórico da concentração de terras no Brasil, a tendência à manutenção das estruturas dominantes de poder e as potenciais ameaças decorrentes da Medida Provisória n. 870/19, editada no primeiro dia de governo do atual Presidente Jair Bolsonaro e, agora, transformada na Lei n. 13.844/19, que diz respeito à competência de quem identifica, delimita e reconhece os territórios quilombolas e seus impactos nos processos de titulação dessas comunidades.

Para a construção deste artigo, realizou-se pesquisa bibliográfica, por meio da qual foram consultadas teses, dissertações, artigos científicos e notícias veiculadas em *sites* especializados sobre a temática discutida. Ademais, fez-se uso de pesquisa documental, notadamente no que tange à análise de normativas e relatórios.

O artigo foi dividido em três tópicos, sendo que o primeiro demonstrou como ocorreu a concentração de terras no Brasil e quais institutos de regularização contribuíram para que essas terras fossem vinculadas às mãos de poucos. Abordou-se, ainda, sobre o reconhecimento constitucional ao direito à terra para os povos quilombolas e o processo de regularização do território, bem como foi realçada a relação especial que estes povos possuem com a terra – elemento fático essencial para sua distinção em relação à concepção hegemônica.

No segundo tópico, dissertou-se sobre a MP n. 870/19, que alterou a competência de quem identifica, delimita e reconhece os territórios quilombolas, além de ressaltar as preocupações da comunidade negra e quilombola com a nova medida, inclusive com a sua conversão para lei, expediente que aumenta, ainda mais, as consequências dela decorrentes.

No terceiro e último tópico, foi analisado como tal se configura num sistema racista, que deita suas raízes no período colonial, com destaque para

a escravização negra, que excluiu todo um povo e privilegiou os interesses individuais de uma elite agrária, que, ainda hoje, detém o poder dominante na sociedade brasileira.

Ao final, concluiu-se que a Medida Provisória em discussão causa genuínas ameaças aos direitos territoriais dos povos quilombolas, uma vez que a transferência de competência está a cargo de uma pasta cujos interesses divergem frontalmente daqueles, tendo em seu histórico o fato de favorecer aos grandes latifundiários que, por vezes, estão em conflitos diretos com os direitos dos povos tradicionais. Restando, pois, à comunidade quilombola a luta e a resistência para que nenhum de seus direitos lhe seja retirado.

2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONCENTRAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL E DA REGULARIZAÇÃO DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA

O cenário agrário brasileiro é dominado por uma elite branca e patriarcal, que tem suas origens ainda no regime de sesmaria, o qual, segundo alguns autores, seria a origem do latifúndio no Brasil, ou seja, as terras estariam concentradas nas mãos de poucos, em detrimento de uma grande maioria que luta pela justa distribuição de terras no Brasil.

Os povos quilombolas, por sua vez, inserem-se nesse contexto, justamente por terem sido negados o seu direito à terra, sendo tal reconhecido somente com o advento da Constituição Federal de 1988. Em vista disso, ao que se refere ao modo como as terras brasileiras se concentraram na mão de uma minoria que ainda hoje lhes detém, necessário é compreender como ocorreu a concentração de terras no Brasil, os seus primeiros institutos de regularização fundiária e, por fim, a regularização fundiária quilombola.

Assim, afirma-se, *a priori*, que o regime de sesmaria foi o primeiro instituto que visou regularizar a distribuição de terras no Brasil, com o objetivo de ocupá-las, evitar as posses indevidas e as futuras intervenções estrangeiras. O

regime sesmarial já era um instituto bastante utilizado em Portugal, portanto, pensado para a sua realidade e, mais tarde, aplicado na colônia brasileira, entretanto, sem considerar suas peculiaridades, conforme elucida Marques (2015, p. 24): “ sendo a colônia de Portugal, o Brasil teve seu território submetido a concessões, a partir da colonização iniciada por Martin Afonso de Sousa, com a utilização do instituto das sesmarias, que havia no contexto legislativo português, embora com outro sentido”.

Ademais, tal regime era dotado de uma série de requisitos para sua concessão, caso contrário retornariam ao poderio do rei, a saber:

[...] inseriram-se nos instrumentos das sesmarias as seguintes obrigações impostas aos sesmeiros, assim chamado beneficiário da concessão, a saber: colonizar a terra, ter nela a sua moradia habitual e cultura permanente, demarcar os limites das respectivas áreas, submetendo-se posterior confirmação e ,ainda, pagar os tributos exigidos na época (MARQUES, 2015, p. 24).

Vale ressaltar que quem detinha o direito dessas concessões eram, geralmente, pessoas que possuíam algum privilégio diante da coroa, ou seja: “[...] eram os homens de muitas posses e família, homens de cabedais, pois quem as recebia era obrigado a construir nelas torres ou fortalezas para defendê-las, bem como levar gente e navios às suas custas” (ROCHA *et al.*, 2015, p. 66).

Observa-se, portanto, que, desde a primeira tentativa de regularização de terras no Brasil, já havia uma situação de injusta distribuição das terras, pois só os ricos e os vinculados à coroa tinham acesso à terra. Todavia, o regime de sesmaria não apresentou resultados totalmente satisfatórios, devido a uma série de distorções em sua aplicação trazendo simultaneamente, benefícios e malefícios - estes últimos resultantes de vícios no sistema fundiário que perduram até hoje. Por outro lado, foi positivo no sentido de promover o povoamento e a colonização do interior do Brasil, mas isso porque descumpriam as limitações impostas pelo próprio sistema sesmarial (MARQUES, 2015, p. 25).

Assim, devido aos sobreditos descumprimentos, originaram-se as posses ilegítimas, que eram também outra maneira de apropriação de terras no Brasil, a saber: “a posse surgiu como um costume social totalmente contrário a lei” (ROCHA *et al.*, 2015, p. 67). Foi diante das ocorrências de posses irregulares que se deu o fim das sesmarias no Brasil, em 1822, mesmo ano de sua independência, quando deixou de ser colônia de Portugal, passando a ser Império. Neste período também, vale ressaltar, o Brasil ficou sem uma lei que regulasse a questão territorial por 28 anos.

Concomitantemente a implantação do regime de sesmarias, que buscou a regularização fundiária e fomentou as inúmeras posses ilegítimas, o sistema escravista era posto em vigor na Colônia, dando início ao mais longo período de escravização negra do mundo, durando cerca de mais de 300 anos. Nesse intervalo de três séculos, o povo negro, oriundo da África, foi escravizado e alvo das mais graves violações em sua condição humana. A despeito disso, resistiram de diversas formas, recorrendo principalmente às fugas para os quilombos, lugar onde conseguiam ser livres, podendo, então, resgatar os seus modos de vida, presentes principalmente na cultura, que os colocavam num lugar totalmente diferente do dominador (TRECCANI, 2006).

Ademais, com o fim das sesmarias, em 1822, e o longo período sem legislação fundiária, o Brasil somente passou a ter uma norma reguladora para dirimir a questão agrária, com o advento da Lei n. 601, de 1850, denominada Lei de Terras. Porém, a referida lei trouxe em seu texto a possibilidade de acesso à terra, apenas, por meio pecuniário, ou seja: “[...] impôs a compra como único meio de se apropriar da terra devoluta que passou a ser considerada uma mercadoria” (ROCHA *et al.*, 2015, p. 68-69). Desse modo, a lei de terras estabeleceu em seu artigo 1º o seguinte dispositivo: “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”.

Resta, pois, claro e evidente que a nova Lei de Terras foi a medida encontrada para pôr fim a situação insatisfatória que pairava sobre o Brasil, todavia, o modus operandi sobre a terra, que agora só poderia ser adquirida por

meio de compra, favoreceu ainda mais a concentração fundiária, sob o domínio de poucos, excluindo o restante da população, mas incluindo os negros que seriam libertados posteriormente, nas localidades onde já havia movimentações, no sentido de pôr fim a escravidão. Destarte, observa-se que a lei de terras foi também um meio de inviabilizar aos negros e aos pequenos produtores o acesso à terra (BUAINAIN, 2008, p. 21), uma vez que a lei privilegiava, apenas, aqueles com poder aquisitivo.

Diante desse contexto, finalmente em 13 de maio de 1888 é posto fim ao sistema de escravização, sendo o Brasil o último país a abolir tal prática vexatória e desumana. Ocorre, contudo, que o Estado brasileiro não se preocupou com o destino dessas pessoas livres, cabendo a muitos, na melhor das hipóteses, o rumo dos quilombos já constituídos e, para outros, a formação de novos quilombos.

As terras de quilombos eram formadas em regiões periféricas e tomadas de constantes conflitos, entretanto, sua expansão ocorreu principalmente entre os séculos XVIII e XIX, onde inúmeros quilombos foram formados, porém, duramente reprimidos, mas não aniquilados em sua totalidade, permanecendo, em maior ou menor medida, até os dias atuais (ALMEIDA, 2008, p. 142-144).

Cabe ressaltar que os territórios quilombolas possuem uma especificidade que os diferenciam do senso comum, para estes, conforme a concepção que os abrange: “a territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força. Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante a disposições sucessórias porventura existentes” (ALMEIDA, 2008, p. 133).

Observa-se, assim, que o território quilombola possui um uso comum da terra, ou seja, um uso coletivo e não privativo, fruto de processos sociais que se contradizem diametralmente com o desenvolvimento hegemônico (ALMEIDA, 2008, p. 146), portanto, a terra para os quilombolas tem um sentido coletivo, o que colide frontalmente com o sistema predominante, que restringe o uso da terra ao sistema privativo.

Ainda, conforme salienta Almeida (2008, p.146), a noção de terra comum possui um elemento essencial na sua característica que o especifica, pois o fator de identidade é indissociável do território ocupado e das regras de apropriação, estas são denominadas, por exemplo, de “terras de preto”, “terras de santo”, “terras de Irmandade”, dentre outros termos. Assim, os territórios quilombolas encontram respaldo em tal definição, a saber:

A expressão “terra de preto” alcança também aqueles domínios ou extensões correspondentes a antigos quilombos e áreas de alforriados nas cercanias de antigos núcleos de mineração, que permaneceram em isolamento relativo mantendo regras de uma concepção de direito, que orientavam uma apropriação comum dos recursos (ALMEIDA, 2008, p.147).

Portanto, verifica-se que esses povos possuem uma relação diferenciada com a terra, pois enquanto na concepção hegemônica a terra possui um significado mercantil; para os povos quilombolas, o território possui outra concepção, na qual a terra está intrinsecamente ligada à identidade do povo e à forma que é utilizada (uso comum ou uso coletivo), respeitando, também, os limites da natureza. Neste sentido, aponta Rocha *et al* (2015, p. 124):

A posse quilombola é uma posse étnica que surge a partir de uma determinada forma de apossamento de uma área e seus recursos naturais por um agrupamento descendentes de negros cujos antepassados foram escravos, em que a identidade é elemento fundamental na garantia deste direito pelo legislador, e também é uma modalidade de posse agroecológica [...].

Dentro desse contexto, no qual a terra para os povos quilombolas possui um significado diverso da concepção comum dominante, vista sob uma ótica mercantilista e de uso privativo, Prioste (2017, p. 22) alude que, num primeiro momento, para satisfazer as necessidades do sistema capitalista, os seres humanos tiveram que ser expulsos de suas terras, tornando-se objetos de exploração

econômica da sua força de trabalho, tornando-se, assim, a escravização um outro modo de controlar o poderio das terras e mantê-las em caráter privativo, bem como uma nova forma de exploração da força de trabalho, qual seja, de pessoas escravizadas (PRIOSTE, 2017, p. 28).

Prioste (2017, p. 24-25) salienta, também, que uma vez “se a terra tornada mercadoria no capitalismo é tratada essencialmente pelos seus atributos de mercado, qualquer outra visão sobre o valor e o sentido da terra torna-se absolutamente secundária.”, o que demonstra que há uma preocupação quando se trata de terras quilombolas, pois estas dependem diretamente da natureza que emerge da terra, o que gera um conflito direto com o sistema dominante. Ainda, explicita que quando os negros tiveram oportunidade de ter acesso à terra, foram classificados como criminosos, porém “o crime dos quilombolas foi, e ainda é, subverter o sistema a eles imposto construindo possibilidades de trabalhar para si mesmos” (PRIOSTE, 2017, p. 28). Infere-se, assim, que esses povos possuem uma relação especial com a terra, devendo o Estado providenciar que tal seja protegida e não depreciada.

Nesse diapasão, merece ênfase outra norma instituída sobre a questão fundiária no Brasil, intitulada Estatuto da Terra, editada sob o n. 4.504, cuja publicação se deu em 30 de novembro de 1964. Tal normativa foi omissa sobre a questão das terras quilombolas, restando aos negros e quilombolas a luta persistente pelos seus direitos territoriais.

Foi, portanto, somente durante o processo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) no final da década de 1980, que os movimentos sociais, sobretudo os movimentos negros e quilombolas, começaram a se unir para que fosse inserida na nova Constituição Federal a garantia de seus direitos territoriais, a saber: “esses movimentos demandavam mudanças profundas na sociedade brasileira. Uma das demandas mais fortes era pelo fim da estrutura agrária excludente” (RIBEIRO, 2015, p. 32).

Em contrapartida, outro movimento emergiu para evitar que direitos territoriais desses grupos ganhassem força constitucional, o qual foi liderado por Ronaldo Caiado, grande latifundiário e atual governador do Estado de

Goiás, que concorreu diretamente para a criação da UDR (União Democrática Ruralista). Alegaram que assim o fizeram porque se viam ameaçados por possíveis conquistas desses grupos, desse modo, eles buscaram se reorganizar, a fim de pressionar o governo e evitar que a Reforma Agrária fosse posta em prática. Por outro lado, forjaram mecanismos de ataque aos grupos progressistas, por meio da formação de milícias armadas, com o suposto fito de defender suas propriedades (RIBEIRO, 2015, p. 33).

Apesar das fortes manifestações contrárias a conquista de direitos territoriais por parte dos grupos minoritários e historicamente excluídos do acesso à terra, alguns direitos neste sentido foram conquistados. A inserção do artigo 68 da ADCT fora, por si, uma grande vitória para os povos quilombolas e a comunidade negra em geral, uma vez que, passados cem anos de invisibilização por parte do Estado brasileiro, finalmente reconheceu-se o seu direito constitucional à terra, a saber: Art. 68. “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos.” (BRASIL, 1988).

Conforme o artigo acima mencionado, foi garantido o direito basilar de reconhecimento aos remanescentes de quilombolas, assim como o direito a terra que ocupam; a autodeterminação dos povos quilombolas e o direito a terra coletiva, cabendo ao Estado, por sua vez a titulação dessas terras.

Foi naquele período que o Movimento Quilombola ganhou força e autonomia na organização dos quilombos, bem como em suas demandas, sobremaneira concernentes à regularização de seus territórios, a partir da criação de associações de remanescentes de quilombos regionais, locais e a Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) (RIBEIRO, 2015, p. 40).

Diante disso, começaram a surgir inúmeras ações judiciais, a fim de garantir a efetivação do direito constitucional as suas terras, o que deu início a um processo de ruptura para com o sistema normativo excludente, tendo em vista que as leis anteriormente editadas, como a Lei de Terras, basicamente tiveram o

condão de dificultar o acesso dos negros recém libertos à terra, provocando, ao longo das décadas que se seguiram, uma enorme desigualdade social (GOMES, 2015, p. 258). Dessa maneira, com o artigo firmado constitucionalmente, foi oportunizada uma espécie de reparação histórica aos danos causados à população quilombola.

Assim, para que se cumprisse o determinado pela norma constitucional, foi editada a Portaria nº 25, da Fundação Cultural Palmares, porém, tal normativa não possuía força política, o que acabou dificultando sua efetivação, ao mesmo tempo em que o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) - também regulamentou esse direito constitucional à terra quilombola, sob o limite de que somente poderiam ser tituladas terras que estivessem em domínio público, o que inviabilizava a reprodução física, social e cultural de cada comunidade (PRIOSTE, 2018, p. 247).

Posteriormente, o então presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu o Decreto n. 3.912, de 10 de setembro de 2001, que trazia elementos que impossibilitavam a aplicação do dispositivo, somente oportunizada com a edição do Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo governo popular do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o qual substituiu o decreto anterior.

A partir daquele momento, os povos quilombolas ganharam forças para terem de fato suas terras tituladas, uma vez que tal decreto transferia ao INCRA a competência para regularizar as terras ocupadas por quilombolas (PRIOSTE, 2018, p. 247-248). Assim, conseguiu atender além do disposto no art. 68 da ADCT, pois não impôs um marco temporal para o reconhecimento do direito, estabelecendo apenas que seria necessário que a comunidade quilombola demonstrasse a importância daquela terra para a sua continuidade, bem como sobre a sua relação indenitária para com o território e o seu desenvolvimento sociocultural.

Apesar disso, as comunidades quilombolas ainda enfrentariam diversas barreiras para a titulação de suas terras, oriundas, principalmente, de grupos dos

grandes latifundiários, conforme estabelece Ribeiro: “A concentração fundiária constitui o modelo estrutural do campo brasileiro, portanto mais do que se manter, ela se reproduz.” (RIBEIRO, 2015, p. 28)

É certo, portanto, que, até os presentes dias, a concentração de terras se mantém nas mãos de uma minoria, detentora de poder aquisitivo e forte influência política. Assim, a antiga UDR, se rearticula e se organiza, atualmente, por meio da conhecida Bancada Ruralista, que, dessa vez, é formada exclusivamente por parlamentares oriundos e/ou defensores da elite agrária brasileira, a exemplo de produtores e empresários rurais, ou seja, ferrenhos defensores de seus interesses, que se articulam com as outras instâncias, discutindo e apoiando os interesses agrários (RIBEIRO, 2015, p. 35), para manter as estruturas agrárias sob o seu domínio.

A primeira reação ao Decreto n. 4.887/03 foi a propositura de uma ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) - sob o n. 3239/04. Tal fora conduzida pelo antigo Partido da Frente Liberal, atual DEM (Democratas) - que faz parte da “Bancada Ruralista”. Na sua alegação de inconstitucionalidade, foram apresentados os seguintes pontos: critério de auto definição, afirmando que este seria considerado subjetivo ao submeter uma qualificação constitucional a uma declaração do próprio interessado; argumentação de que as terras quilombolas só deveriam ser consideradas como as formadas à época da escravidão colonial; e que o Estado não deveria promover desapropriações para fazer transferências para as comunidades quilombolas, tendo o Estado apenas que se limitar a expedir os títulos de terras.

No que se refere ao marco temporal, defende Tárrega (2016, p.98):

Ao estabelecer um marco temporal para dizer quem são os remanescentes das comunidades dos quilombos que estão ocupando suas terras hoje é agir contrariamente a constituição federal, pois nega a possibilidade de existência histórica dos quilombolas e, portanto, desconstrói o sujeito de direito e o seu direito constitucionalmente protegido.

Entende-se, pois, que lutar contra esse direito e a reparação do Estado brasileiro nada mais é que impedir que cidadãos, que contribuíram sobremaneira para a construção da sociedade brasileira, tenham um de seus direitos fundamentais violados. Não obstante, o referido Decreto n. 4.887/03 demorou treze anos para ser votado no Supremo Tribunal Federal (STF), o que só foi possível graças à forte movimentação dos grupos em defesa dos territórios quilombolas, do movimento negro, militantes e estudiosos do tema, e, ao seu final, confirmou a constitucionalidade do referido decreto, a qual garantiu a efetividade da titulação de terras pelos povos quilombolas conforme o art. 68 da ADCT.

3 A REDAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 870/2019 (LEI N. 13.844/19)

Apesar das conquistas dos povos negros e quilombolas ao longo do último século e início do presente, o que pareceu romper com séculos de negação e violência contra este povo, o Estado brasileiro demonstrou recentemente, mais uma vez, não se preocupar genuinamente com os direitos quilombolas, pois ao editar, em 1º de janeiro de 2019, a Medida Provisória n. 870/19, causou uma enorme sensação de insegurança na efetivação dos direitos territoriais quilombolas.

Tal Medida Provisória, editada pelo presidente Jair Messias Bolsonaro, estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, sendo responsável pelo redirecionamento da temática ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 19, inciso I). Determinou, também, em seu art. 21, inciso XIV, que constitui área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a “reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e quilombolas”, além do parágrafo 2º, inciso “a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos”. E, no art. 23, fixou que constitui a competência do Ministério da Cidadania, no inciso XVI, “assistência ao Ministério da Agricultura, Pecuária

e Abastecimento e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos”. (BRASIL, 2019, *on-line*).

A referida Medida Provisória, agora convertida na Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, permanece a designar a competência para titulação e regularização de terras quilombolas sob a atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (Art. 21, inciso XIV).

Anteriormente, a responsabilidade pertinente à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos era do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Nesse esteio, convém sublinhar que, atualmente, o MAPA está sob o comando de Tereza Cristina, deputada federal eleita pelo DEM/MS, notória integrante da chamada bancada ruralista e midiaticamente conhecida como “musa do veneno” (ALESSI, 2019).

Impende salientar que o processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n. 4.887/03 que, em consonância ao texto constitucional o art. 68 da ADCT, assegura aos povos quilombolas o direito à terra, bem como determina ao Estado a responsabilidade de sua titulação, que deveria ser implementada pelo INCRA, expediente expresso no art. 3º do mencionado decreto.

Os povos indígenas e quilombolas não se mantiveram inertes as essas mudanças oriundas da edição da MP n. 870, agora Lei n. 13.844/19. Por outra banda, a Comissão Mista para analisar a MP n. 870/19, em consonância com os debates de outras comissões, a exemplo da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), após votação em audiência pública, entendeu por favorável à retirada do texto e retorno para o Ministério da Justiça, porém, o texto ainda está em tramitação padecendo de mudanças (CORRÊA, 2019).

Nessa senda, vale ressaltar que o movimento indígena também esteve em pauta durante o Acampamento Terra Livre (ATL), que aconteceu, no mês de abril, de 2019, em Brasília, onde quase 4 mil índios de todo o país se reuniram

em protestos à MP n. 870, assim como em relação às mudanças feitas no texto da MP, considerada uma grande vitória contra o atual governo (SOUSA, 2019).

Outrossim, os povos quilombolas demonstraram forte preocupação com as novas mudanças ocorridas desde a posse do atual presidente, que sinaliza, a todo instante, não possuir em sua agenda política um compromisso para com os povos tradicionais. De fato, vem pondo em prática suas promessas anteriores à eleição, como a não demarcação de terras para a população indígena e quilombola. Destarte, diante da MP n. 870, a CONAQ publicou uma carta-denúncia, no dia 9 de janeiro de 2019, por meio da qual afirmou “é uma antecipação de um Etnocídio dos quilombolas, além de colocar em risco o meio ambiente brasileiro” (CONAQ, 2019).

Por seu turno, a mudança de competência do INCRA para o MAPA, reforçou o fato de que o interesse maior do atual governo é beneficiar os grandes latifundiários do país, que foram sempre representados pela Bancada Ruralista, cuja presidência está sob comando de parlamentar vinculada ao grupo, assim concorrendo para a provocação de um etnocídio dos quilombolas (CONAQ, 2019).

Ainda, neste contexto, é razoável expor sobre a incompreensão da importância dos quilombolas para o Brasil, pois mesmo sendo reconhecidos como patrimônio cultural e base da formação da diversidade do povo brasileiro, os ruralistas visam reiteradamente anular a sua existência (CONAQ, 2019). Outra preocupação demonstrada na notícia veiculada pela CONAQ é o fato de não fazerem nenhuma menção aos órgãos que tem papel essencial da titulação das terras quilombolas, como a Fundação Cultural Palmares e o INCRA, dando a impressão de terem sido extintos ou colocados em inoperância. Nesses termos, a denúncia contida na carta, é, sobretudo, para ressaltar que:

O desrespeito com um longo processo de construção de um legítimo dos nossos direitos em ser quilombolas. É importante lembrar que defender o nosso direito o nosso território é defender nosso direito a

ter nossos territórios preservados assim como a história e a memória de grupos que construíram juntos com os indígenas e todo o povo brasileiro uma trajetória que não pode agora ser esquecida em prol de interesses econômicos os quais, mesmo com todo capital do mundo, não conseguirão restaurar as florestas, as formas de cultura e os modos de fazer e viver (CONAQ, 2019).

Assim, é possível compreender que a MP 870 causa danos não somente aos povos quilombolas e indígenas, mas traz consigo uma insegurança quanto ao meio ambiente, tendo em vista que estes povos contribuem diretamente para a preservação e o equilíbrio da natureza, de modo que a ameaça aos seus direitos territoriais pode vir a incidir concretamente em face do meio ambiente como um todo.

Neste sentido, aponta Sampaio (2019) que, apesar da edição da MP, os quilombolas questionam a retirada da competência do INCRA, pois destacam que as responsabilidades da regularização fundiária das comunidades quilombolas fogem do espectro normativo do MAPA, a exemplo das questões socioculturais e antropológicas. A CONAQ, por seu turno, tem pressionado os parlamentares a aprovarem uma emenda que devolva a competência ao INCRA, pois somente por meio dessas emendas seria possível a alteração do texto, que reflete diretamente na realização de novas titulações (SAMPAIO, 2019).

Recentemente, no VIII Congresso Brasileiro de Direito Socioambiental, realizado em Curitiba, em junho de 2019, advogado/as e lideranças quilombolas reiteraram a preocupação que essa MP n. 870 trouxe às comunidades quilombolas, conforme questionou a advogada quilombola¹ Vercilene Dias: “O que nos aguarda diante dessa atual conjuntura em que o controle das nossas terras está, praticamente, nas mãos daqueles que afirmam que a gente é um retrocesso”.

Deste modo, é visível a preocupação que a Medida Provisória n. 870 causa, sendo interpretada como mais um instrumento de negação do Estado brasileiro

1 Vercilene Dias é assessora jurídica da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e da Terra de Direitos.

em relação aos direitos dos povos negros e quilombolas, já extensivamente violados pela escravização colonial; depois esquecidos e marginalizados pelo Estado e, quando finalmente, por meio de luta perene, conseguem a formalização do seu direito constitucional à terra, são surpreendidos por medidas desse teor, ensejando indignação e revolta por parte dos seus destinatários, restando-lhes, novamente, a resistência como ação e meio de reafirmação dos seus direitos.

4 A MANUTENÇÃO DAS ESTRUTURAS DE PODER E A CONTINUAÇÃO DO RACISMO

A manutenção das estruturas de poder no Brasil guarda suas raízes na concentração de terras, sob o domínio de uma minoria rica e patriarcal, em detrimento de uma gama de pessoas que, geralmente, se encontra em lugares de subalternização, reflexo justamente dessas estruturas dominantes. Dentro desse contexto, a escravização negra se insere como principal elemento nessa relação, que, apesar de sua abolição, surte efeitos na atualidade do país, estendendo-se, uma vez mais, para uma extensa desigualdade social.

Nessa esteira, Quijano (2005) assevera que o processo de subalternização de pessoas pela cor foi introduzido na América Latina pela colonização, formando, assim, um novo padrão de poder “[...] a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados na ideia de raça, ou seja, uma supostamente distinta estrutura biológica que situava a uns em situação natural de inferioridade em relação a outros” (QUIJANO, 2005, p. 117). Desse modo, os conquistadores (os colonizadores) elegeram essa ideia como fundamento para suas relações de dominação.

Por semelhante modo, é Quijano (2005, p. 117) quem afirma que, foi em meio a essas relações sociais, intensificadas por toda a América Latina, mediante a colonização e dominação dos povos que aqui se encontravam ou eram trazidos forçosamente, que novas identidades se definiram, criando denominações como a de negros, índios e mestiços, com concepções de identidade, hierarquias, lugares e papéis sociais, os quais ganharam cada vez mais espaços

entre as relações de dominação e poder. Por seu turno, a escravização negra foi considerada como uma mercadoria capaz de produzir mais mercadorias dentro de um sistema capitalista, conforme menciona o referido autor. Assim, uma grande quantidade de trabalhadores escravos foi trazida compulsoriamente da África para a América Latina, sobretudo para o Brasil, país que mais recebeu e escravizou pessoas negras no mundo (SOUZA, 2019).

Posto isto, não se pode analisar a atual situação em que negros e quilombolas se encontram, sem considerar o nosso passado colonial e o sistema escravista. Neste sentido, é o que afirma o sociólogo Jessé de Souza (2019, p. 14): “o presente não se aplica sem o passado, e apenas a interpretação que reconstrói a gênese efetiva da realidade vivida pode, de fato, ter poder de convencimento”.

Para uma compreensão mais ampla do racismo no Brasil, é fundamental explicitar que houve aqui todo um processo de exclusão e estigmatização dos ex-escravos e seus descendentes após a abolição, como também uma política de invisibilização dessas pessoas dentro do Estado brasileiro “[...] a semente da escravidão foi silenciada e substituída por uma interpretação cientificamente falsa e politicamente conservadora” (SOUZA, 2019, p. 15), a fim de apagar o passado vergonhoso que a escravidão trouxe, sem, no entanto, pensar na vida dos próprios sujeitos libertos, não lhes dando condições para que a sua realidade se transformasse. Pelo contrário, impuseram-lhes uma condição, no mais das vezes, não tão diferente da que eram submetidos outrora na escravização. Desta feita, muitos migraram para os quilombos, como também para as favelas urbanas em condições precárias (SOUZA, 2019, p. 15).

Assim, as elites externavam o seu poder de dominação que continuava a ser exercido, ainda que ao longo dos séculos mudasse de forma, porém a intenção permanecia a mesma: “o poder é a questão de toda sociedade. A razão é simples. É ele que nos irá dizer quem manda e quem obedece, quem fica com os privilégios e quem é abandonado e excluído” (SOUZA, 2019, p.12).

Dessa maneira, Jessé Souza (2019, p. 79) criou uma categoria que denomina de “a ralé brasileira”, ou seja, exatamente aqueles ex-escravos e seus

descendentes, os quais foram abandonados à própria sorte ou, como ele diz, ao próprio azar: “[...] libertá-los sem ajuda equivale a uma condenação eterna. E foi exatamente isso que aconteceu entre nós” (SOUZA, 2019, p. 80). De igual modo, essa “ralé brasileira” é “composta pelos negros recém –libertos e por mulatos e mestiços de toda ordem para quem a nova condição outra forma de degradação” (SOUZA, 2019, p. 82).

Todo esse processo de abandono, exclusão e estigmatização do negro, culminou num racismo que se manifesta tanto na forma estrutural como institucional, o que agrava ainda mais a situação dessas pessoas, pois o poder se concentra e se articula por meios institucionais, que, sem dúvidas, ainda levarão anos para ser desconstruídos - se forem -, porque essa elite do poder e do atraso, como bem define Jessé de Souza (2019), trabalha “arduamente” para que as estruturas de dominação sobre a classe excluída se perpetuem.

Os negros seguem, então, marcados pela discriminação, sendo as suas formas de opressão praticamente as mesmas de hoje, como o cerceamento das expressões culturais e o perigo da “rebelião negra”, como um inimigo da ordem, que culmina na morte de milhares de jovens negros por policiais com licença para matar pobre e preto (SOUZA, 2019, p. 83). Dessa maneira, negros, quilombolas, pobres, mestiços são os alvos principais desses massacres, reflexos diretos de um país cujo passado se construiu com a perversidade da escravização negra. Assim, entende-se que essas novas formas de dominação são, apenas, uma maneira de continuar a escravização e perpetuar o seu poder (SOUZA, 2019).

Sobre a manutenção dessas tais estruturas dominantes de poder, que buscam aniquilar direitos de povos historicamente excluídos, nada mais são que garantias para que essa relação permaneça, nesse sentido concluiu bem Anibal Quijano, na sua teoria sobre a “colonialidade do poder”:

Porém, toda sociedade é uma estrutura de poder. É o poder aquilo que articula formas de existência social dispersas e diversas numa totalidade única, uma sociedade. Toda estrutura de poder é sempre,

parcial ou totalmente, a imposição de alguns, freqüentemente certo grupo, sobre os demais (QUIJANO, 2005, p. 130).

Assim, pode-se inferir que o que vem acontecendo na sociedade brasileira, com as diversas manifestações de racismo, bem como por meio das decisões políticas tomadas pelo atual governo em face desses seres humanos e de suas pautas, acabam que reafirmando a ideia que o autor defende, a saber: que a estrutura de poder continua oprimindo as classes desfavorecidas e, nesse âmbito, encontram-se os quilombolas, que vivem, em regra, ao esquecimento do Estado.

Entende-se que uma alternativa para alterar este processo de exclusão seria a ampla conscientização de que é preciso não repetir o passado, nem reafirmar a situação atual de negação de direitos. Porque, frise-se, embora não haja mais escravidão, a população negra vive em meio a uma desigualdade social que os afeta diretamente, sobretudo no que concerne aos direitos sociais como a saúde, o trabalho e a educação precários. Além da incessante luta da elite em negar os direitos territoriais dos povos quilombolas.

Diante disso, com o advento da MP n. 870/19, convertida em Lei n. 13.844/19, se não houver nenhuma modificação, no sentido de retornar ao seu paradigma original, as comunidades quilombolas de todo o país sofrerão impactos diretos nos processos de regularização fundiária, o que se calcula, de acordo com a Fundação Cultural Palmares, em, pelo menos, 3.018 comunidades quilombolas certificadas, mas somente 7% comunidades que receberam a titulação de suas terras.

Assim, com os novos rumos que o país vem tomando em relação aos povos tradicionais, em que pese os quilombolas objeto deste trabalho, as comunidades, em uníssono, anunciam uma crescente preocupação com seu futuro (TERRA DE DIREITOS, 2019).

O que resta óbvio, infelizmente, é que o Estado tende a favorecer os interesses privados de determinado grupos dominantes, em desfavor de uma coletividade que resiste e luta por seus direitos constitucionalmente garantidos.

A despeito disso, as comunidades quilombolas persistem lutando pela efetiva conquista definitiva de seu território, acerca do qual o Estado tem o dever de se manifestar e implementar; e a sociedade brasileira de apoiar, assim como lançar bases para superar, em definitivo, o seu racismo estrutural e a sua concentração fundiária secular.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim, é possível concluir que de fato a concentração de terras nas mãos de poucos caracteriza-se como um dos elementos estruturantes e determinantes para as desigualdades sociais no Brasil, notadamente quando se trata dos negros, com destaque para os povos quilombolas, que tiveram o acesso à terra secularmente negado, desde a imposição da “Lei de Terras de 1850”, restando-lhes a omissão jurídica, que somente foi superada com o advento da Constituição Federal de 1988.

No curso do presente trabalho, constataram-se as reiteradas tentativas para dificultar a titulação de terras pelos povos quilombolas, decorrentes principalmente dos movimentos elitistas pretéritos e presentes, com realce para a emblemática UDR e a atual Bancada Ruralista do Congresso Nacional.

Com a inserção do direito quilombola à terra, firmado no art.68 da ADCT da Constituição Federal, posteriormente regulamentado pelo Decreto n. 4.887/2003, observou-se uma verdadeira guerra no judiciário para impedir o seu cumprimento, restando frustrada em razão da decisão pela constitucionalidade do decreto.

Os povos quilombolas têm em si a marca da luta e da resistência. Atualmente, encontram-se diante de uma situação que o governo busca, simultaneamente, anular as suas conquistas históricas e ameaçar os seus direitos, o que se dá, sobretudo, a partir do primeiro dia de mandato do atual presidente da república, o qual editou a MP n. 870/19 (já convertida em lei), alterando a competência do INCRA, órgão que atuava no processo de regularização das terras quilombolas, para o MAPA, que historicamente possui relação direta com o grupo voltado para a aniquilação dos seus direitos territoriais.

Por derradeiro, entende-se, como indubitável, que a MP n. 870/2019 é uma ameaça aos direitos territoriais quilombolas, fundamentado num sistema racista e opressor, que tende a manter suas estruturas de poder, para perpetuar a discriminação e exclusão de uma grande parte da população brasileira, a saber: os negros e quilombolas.

Mas, não nos olvidemos: a resistência seguirá. E, a despeito das circunstâncias atuais, acreditem: haveremos de vencer. Os povos negros, as comunidades quilombolas, a Constituição Federal, a democracia e os direitos humanos, juntos, superarão essa triste jornada até aqui perfilhada.

REFERÊNCIAS

ALESSI, G. *Bolsonaro enfraquece Funai e joga sombra sobre futuro socioambiental do país*. *Jornal El país*. Notícia veiculada em: 03 de janeiro de 2019. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/28/politica/1546015511_662269.html >. Acesso em: 14 jul.2019.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 14 jul.2019.

BRASIL. Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019. Disponível em: < http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57510830 >. Acesso em: 14 jul.2019.

BRASIL. Decreto n. 4.887 de 20 de novembro de 2003. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm >. Acesso em: 14 jul.2019.

BRASIL. Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm >. Acesso em: 14 jul. 2019.

BORGES, Lizely. “Controle das nossas terras está nas mãos daqueles que afirmam que somos o retrocesso, diz advogada quilombola”. **Terra de Direitos**. Notícia veiculada em: 05 de Junho de 2019. Disponível em: < <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/control-das-nossas-terras-esta-nas-maos-daquelles-que-afirmam-que-somos-o-retrocesso-diz-advogada-quilombola/23089> >. Acesso em: 14 jul. 2019.

BUAINAIN, Antônio Márcio (org.). **Luta pela terra, reforma agrária e questão de conflitos no Brasil**. Campinas: Editora UNICAMP, 2008.

CONAQ. **Carta Denúncia Medida Provisória 870/19**. Disponível em: < <http://conaq.org.br/noticias/carta-denuncia-medida-provisoria-8702019/> >. Acesso em: 14 jul. 2019.

CORRÊA, Carolina. *Devolve! Devolve! A FUNAI é da Justiça e não dos Ruralistas*. **Estadão**. Notícia veiculada em: 14 de maio de 2019. Disponível em: < <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/devolve-devolve-a-funai-e-da-justica-e-nao-dos-ruralistas/> > Acesso em: 14 jul. 2019.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo. *O direito quilombola e os entraves da estrutura agrária fundiária brasileira*. In: TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. (Orgs.) *et al. Conflitos Agrários: Seus sujeitos, seus direitos*. Goiânia: PUC Goiás, 2015.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Terras Fora do Mercado: a construção insurgente do direito quilombola**. 2017 f. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. *Direito Constitucional à Terra Quilombola: aspectos jurídicos de lutas seculares e o direito humano razoável do processo*. **Revista de Direito Agrário**. Ano 21, n. 22, 2018.

QUIJANO, Anibal. *Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina*. In: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Ed. CLACSO, 2005.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

RIBEIRO, Ivana de Pinho. **Titulação de territórios quilombolas: a reação da Bancada Ruralista**. Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2015.

ROCHA, Ibraim *et al.* **Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SAMPAIO, Cristiane. *Movimentos populares se articulam para alterar MPs de Bolsonaro no Congresso*. **Jornal de Fato**. Notícia Veiculada em: 07 de fevereiro de 2019. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2019/02/07/movimentos-populares-se-articulam-para-alterar-mps-de-bolsonaro-no-congresso/> >. Acesso em: 14 jul. 2019.

SOUSA, Oswaldo Braga. *Bolsonaro devolve demarcações a ruralistas e abre nova disputa com o Congresso*. **ISA**. Notícia veiculada em: 19 de junho de 2019. Disponível em: < <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/bolsonaro-devolve-demarcacoes-a-ruralistas-e-abre-nova-disputa-com-o-congresso> > < <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/bolsonaro-devolve-demarcacoes-a-ruralistas-e-abre-nova-disputa-com-o-congresso> >. Acesso em: 14 jul.2019.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

TÁRREGA, Maria Cristina V. B. *Inconstitucionalidade do marco temporal como referencia histórica para a constituição do direito quilombola*. In: WOLKMER, Antônio Carlos. (coord.) et. al. **Os Direitos Territoriais Quilombolas: Além do marco temporal**. Goiânia: PUC Goiás, 2016.

Medida Provisória 870/2019: Sobre Ameaças e
Perspectivas aos Direitos Territoriais Quilombolas

TERRAS DE DIREITOS. **Quilombolas**. Disponível em: < <https://terradedireitos.org.br/acoes/quilombolas/8> >. Acesso em: 16 jul.2019.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo**: caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: Secretaria Executiva de Justiça, 2006.

SUBMETIDO: 14/12/2019

APROVADO: 30/04/2020