

“Colocar no papel, tirar do papel”: A Lei 21.147 e o processo de conquista e efetivação de direitos dos povos e comunidades tradicionais em Minas Gerais”¹

Luiz Tarcizio Gonzaga de Oliveira (CIMOS-MPMG)

Jonas Vaz Leandro Leal (CIMOS-MPMG)

Paulo Cesar Vicente de Lima (CIMOS-MPMG)

“Quem mói no asp'ro não fantaseia”

(João Guimarães Rosa)

Introdução

O estado de Minas Gerais é comumente conhecido e referenciado por diversos epítetos: “terra do queijo”; “república do pão de queijo”; “estado das montanhas”, “das serras”, “dos mares de morros”; “caixa d'agua do país”; “minas do ouro”, “dos diamantes”, “da mineração”; “estado do sertão”; “patriazinha do Rosa”... Entretanto, uma das características mais marcantes e pouco ditas sobre este estado, cujas dimensões territoriais superam a diversos países, é a sua sociodiversidade. Veredeiros, geraizeiros, caatingueiros, vazanteiros, quilombolas, indígenas, povos de terreiro, ciganos, apanhadoras de sempre-viva, pescadores artesanais, faiscadores e canastreiros são exemplos de povos e comunidades tradicionais que compõe essa rica diversidade sociocultural e étnica do estado de Minas Gerais.

O desconhecimento sobre a existência desta multiplicidade de grupos socialmente

1 IV ENADIR, GT.09- Direitos sociais, direitos indígenas e vulnerabilidade social

diferenciados, tanto por parte da ala majoritária da sociedade ampla quanto dos poderes públicos, deve-se ao fato da maioria deles ainda se encontrar socialmente invisibilizados. Silenciados por processos de discriminação étnico-racial e exclusão social, bem como, por pressões de ordem econômica e fundiária, os povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais tem ainda que superar, em seus esforços de reconhecimento identitário, o desconhecimento *endêmico* sobre a natureza dos fenômenos étnicos, inclusive, por parte de setores da academia. Com o predomínio da abordagem objetivista dos fenômenos da etnicidade², tal como consagrada na definição de Abner Cohen, tanto no conhecimento de senso comum (relevante aqui por fundamentar majoritariamente as tomadas de decisão dos operadores do direito e dos gestores públicos) quanto de acadêmicos *não-antropólogos*, se tem o cenário apropriado para a manutenção dos processos de *invisibilização* das comunidades etnicamente diferenciadas.

Por outro lado, outro grande desafio para a efetivação dos direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais era imposto, até então, pela ausência de instrumentos jurídico-formais em esfera estadual, especificamente destinados à defesa desses grupos no âmbito judicial e extrajudicial, assim como pela exiguidade ou insuficiência de políticas públicas destinadas a atendê-los em suas especificidades. Tais entraves, em diversas ocasiões, desde a criação de dispositivos legais de alcance nacional, foram alvo de iniciativas legislativas envolvendo diversos processos de articulação e mobilização social.

Após a tramitação de uma dessas iniciativas durante quase de sete anos na Assembleia Legislativa mineira, em 14 de janeiro de 2014, foi promulgada pelo Estado da Minas Gerais a Lei Estadual nº 21.147, que instituiu a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais. A descrição do longo processo de tramitação pode ser elucidativa sobre as correlações de força, eventos, mobilizações e articulações que fizeram avançar e regredir a tramitação da matéria destinada à defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais.

2 O que se arrisca nomear como o “O mito moderno do tradicional intocado”, em uma referência ao clássico “O mito moderno da natureza intocada”, de Antônio Carlos Diegues.

A tramitação

A apresentação do então Projeto de Lei PL nº 1981 / 2008, publicado no Diário do Legislativo em 09 de fevereiro de 2008, conforme descrito na justificativa do mesmo, foi motivada por debates ocorridos no ano anterior no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Em 30 de novembro de 2007 ocorreu debate público sobre "Regularização de Territórios Quilombolas em Minas Gerais", promovido em plenário pela Comissão de Direitos Humanos. Já em 18 de dezembro do mesmo ano foi promovida, pela Comissão de Participação Popular, audiência pública com o objetivo de debater “a realidade socioambiental e a inclusão social dos povos e comunidades tradicionais”. Em ambas situações a legitimação da ementa do projeto de lei foi “transferida” ao parlamentar proponente, por meio de mecanismos legislativos de participação popular. A tramitação em primeiro turno do PL 1981 / 2008 iniciou-se na Comissão de Constituição e Justiça em 13 de fevereiro de 2008 e durou até 07 de abril de 2009, quando então o parecer que concluía pela “constitucionalidade, legalidade e juridicidade” do referido projeto de lei foi aprovado pela Comissão. Na sequência o projeto foi à Comissão de Direitos Humanos, tendo ali sido aprovado em 26 de agosto de 2009 o parecer que concluía pela sua aprovação. A partir de então não há registro de movimentação do referido projeto de Lei até o término da legislatura, em 31 de janeiro de 2011.

Para que uma determinada matéria se torne lei em Minas Gerais, ela necessita passar por 7 fases, a saber: 1ª) apresentação; 2ª) 1º turno nas Comissões; 3ª) 1º turno no Plenário; 4ª) 2º turno nas Comissões; 5ª) 2º turno no Plenário; 6ª) redação final; 7ª) sanção, promulgação ou veto. No caso do projeto em questão, durante a segunda fase foi necessário que passasse por duas comissões: a de Constituição e Justiça e a de Direitos Humanos; para, na sequência, ser votada em 1º turno pelo plenário da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. O projeto de lei não foi colocado em pauta no plenário, sendo arquivado em razão do término da legislatura, em 31 de janeiro 2011, aproximadamente 17 meses após ser habilitada

para apreciação pelo plenário.

Com o início de nova legislatura, os 02 de março de 2011, o deputado proponente solicitou seu desarquivamento, sendo que em 30 de março de 2011 o plenário aprovou o requerimento, desarquivando o projeto de lei que recebeu então o número PL 883 /2011. Neste caso, o desarquivamento de um projeto de lei implica o início de toda a tramitação novamente, de maneira que o projeto volta em primeiro turno à Comissão de Constituição e Justiça. Lá tem aprovado novamente parecer pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade, em 07 de junho de 2011. Segue então para a Comissão de Direitos Humanos, onde foi distribuído ao relator em 09 de junho de 2011. Após essa distribuição, tal como ocorreu em sua primeira tramitação, na legislatura anterior, o projeto tem sua tramitação “esquecida” por mais de um ano e tudo indicava que a proposta atual teria o mesmo destino de sua predecessora: o arquivamento com o fim da legislatura. Entretanto, em razão da articulação de comunidades veredeiras do Norte e Noroeste do estado, decorrente de audiência pública promovida pelo Ministério Público de Minas Gerais, por meio da sua Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS) a PL 883-2011 voltou a ser movimentada na Comissão de Direitos Humanos em 2013.

Da mobilização à sanção

A Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS) é um órgão auxiliar do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), e está diretamente subordinada à Procuradoria-Geral de Justiça. Dedicar-se às questões de participação e inclusão sociais, de debate e formação cidadã, cumprindo um papel-chave de dialogar com a sociedade civil organizada e com os movimentos sociais. Sua atuação é voltada para ampliação das formas de participação social e para efetivação de direitos fundamentais de variados grupos sociais, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, como pessoas em situação de rua, catadores de materiais recicláveis, povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares, populações concentradas em regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Presta apoio técnico aos Promotores de Justiça e Procuradores de Justiça do Estado de Minas

Gerais em ações e iniciativas que busquem garantir e efetivar os direitos fundamentais. Para tal, utiliza-se de variadas ferramentas, como visitas técnicas, desenvolvimentos de projetos sociais, apoio da mediação de conflitos e realização de audiências públicas.

As audiências públicas são um instrumento muito eficaz para a captação de informações junto à sociedade civil. O contato aberto e direto entre cidadãos, entidades do 3º setor, órgãos públicos e movimentos sociais pode colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais, embasando ações e decisões para solução de problemas que envolvam direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Promovidas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, e tendo por finalidade ouvir, informar, discutir e colher demandas e sugestões, de forma democrática, as audiências públicas cumprem um papel de ampliação dos canais de participação social e do debate público.

No âmbito da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais tem-se buscado promover audiências públicas cujo formato seja adequado à participação dos grupos sociais que se pretende ouvir, de modo que as audiências realizadas sejam uma oportunidade de se estabelecer um fórum para debate aprofundado de problemas sociais relevantes. Assim, são vistas como um instrumento valioso na busca de soluções amplas, mais efetivas e de maior qualidade, baseadas na realidade coletiva e nas especificidades socioculturais dos grupos sociais envolvidos.

Neste sentido, a partir de uma parceria entre o Programa Vereda Viva, da Universidade Estadual de Montes Claros Montes (UNIMONTES), a Coordenadoria Regional das Promotorias de Meio Ambiente das Bacias dos Rios Verde Grande e Pardo de Minas, e da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS), no segundo semestre de 2012 e no primeiro de 2013, foram realizadas reuniões temáticas com comunidades veredeiras do Norte e Noroeste de Minas Gerais, nos municípios de Januária, Buritizeiro e Arinos³. O objetivo manifesto dessas reuniões era a busca de soluções conjuntas para a garantia da

3 No Distrito de Sagarana

proteção ambiental das veredas, combinada com a garantia e efetivação dos direitos fundamentais das comunidades veredeiras.

As veredas são um subsistema do cerrado. A umidade, o solo rico em matéria orgânica, a presença dos buritis e a recorrência da existência de nascentes e cursos d'água em regiões semiáridas são as características marcantes deste ambiente extremamente sensível. As comunidades veredeiras são comunidades tradicionais do sertão mineiro, que apresentam profundo vínculo com o ambiente das veredas. Dedicam-se ao agroextrativismo, plantio rotativo no campo úmido próximo às veredas e à solta do gado em áreas menos sensíveis. Nas épocas de chuva, deixam o gado movimentar-se livremente pelas chapadas, enquanto nas de seca aproveitam os campos ainda úmidos do entorno das veredas. O extrativismo do buriti é especialmente notório. As folhas da planta são utilizados na confecção de artesanato, de mobiliário e também na construção de casas. Dos frutos é retirada a polpa, que tem diversos usos alimentares, como produção de sucos, doces, sorvetes e farinhas, bem como para a produção de óleo, bastante valorizado pela indústria de cosméticos. Contudo, as veredas, os veredeiros e o modo de vida destes são constantemente ameaçados pela invasão das veredas pelo gado dos proprietários de grandes fazendas, pelas monoculturas de eucalipto, capim e soja e por sistemas intensivos de irrigação. Tais ameaças incidem diretamente nas condições ambientais das veredas, como fatores de degradação, o que, em função, da interdependência direta entre as comunidades veredeiras e as veredas, origina violações aos direitos das comunidades.

Como desdobramento dos debates regionais, em 19 de junho de 2013, foi realizada audiência pública na sede Procuradoria-Geral de Justiça que contou com a participação de comunidades veredeiras, entidades de apoio, acadêmicos e gestores públicos. Nos debates ficou constatada que as diversas demandas careciam de uma solução mais sistemática, apontando para a necessidade de uma política pública específica para os povos e comunidades tradicionais. Constatou-se ainda que as linhas gerais de tal política já se encontravam traçadas no então em projeto de lei PL 883-2011, em tramitação desde 2008 na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Como resultado da audiência pública foi então redigida a “Carta das Veredas”, solicitando prioridade na tramitação do referido projeto de lei. A carta foi entregue ao Presidente da Assembleia Legislativa e ao Presidente da Comissão de Direitos Humanos por uma comissão composta por representantes de comunidades veredeiras, da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais do Ministério Público de Minas Gerais e pela Secretária-Geral do Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais (Consea/MG). Na oportunidade os representantes do Poder Legislativo se comprometeram de pronto com a demanda apresentada, assumindo inclusive o compromisso em dar celeridade à tramitação da matéria.

Na Comissão de Direitos Humanos a minuta do projeto de lei então em trâmite recebeu contribuições e aperfeiçoamentos de Professor da Universidade Federal de Minas Gerais com amplo conhecimento a respeito da temática. O projeto tramitou durante o segundo semestre de 2013 e foi sancionado pelo Governador do Estado do Minas Gerais e publicado no diário oficial de 15 de janeiro de 2014, transformando-se na lei nº 21.147, que institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais.

A lei nº 21.147 de 2014 representa um enorme avanço no reconhecimento dos direitos desses grupos étnica e culturalmente diferenciados no estado de Minas Gerais. Grupos que possuem formas próprias de organização social, utilizando recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica e que nesse sentido necessitam de políticas públicas que reconheçam essas especificidades. Assim, o reconhecimento desses povos - que incluem veredeiros, geraizeiros, quilombolas, ciganos, povos de terreiro, vazanteiros, apanhadores de sempre-vivas, entre outros – representa o reconhecimento e a valorização da enorme diversidade sociocultural do estado, contribuindo ainda para efetividade de dispositivos normativos, como Constituição Federal em seus artigos 215 e 216, a Convenção 169 da OIT e o Decreto Presidencial 6040 de 2007.

Considerações finais

Analisar o processo de mobilização social e articulação que culminou na aprovação da lei estadual nº 21.147, de 2014, que instituiu a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais, é relevante para que se estabeleça um entendimento acerca dos atores, instituições e “forças políticas” necessárias para o sucesso de processos de inovação legislativa que venham no sentido da garantia dos direitos de povos e comunidade tradicionais.

As ações protagonizadas por alguns dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais para a aprovação de uma lei demonstram que estes grupos entendem como estratégica a criação de mecanismos jurídicos institucionalizados para a defesa de seus direitos. Nesse sentido, convém destacar que a aprovação da Lei 21.147 foi fruto de um processo intenso, porém focalizado, de mobilização social e articulação, envolvendo diversos sujeitos e instituições. A histórica mobilização de comunidades tradicionais por suas próprias forças e por intermédio de entidades de apoio nas regiões Norte e Noroeste de Minas, operando como referência para grupos em luta pelo reconhecimento de suas especificidades étnico-sociais; associada a implementação de canais adequados de interlocução e aproximação entre as comunidades tradicionais e entidades públicas (reuniões locais, audiências públicas), foram fundamentais para a visibilização de várias das comunidades tradicionais ainda não reconhecidas no estado, bem como de suas respectivas demandas. Tais demandas, ao serem eficazmente traduzidas pelas comunidades tradicionais em pleitos palpáveis e legítimos junto aos poderes públicos, terminaram por tornar novamente viável o reconhecimento legal desses grupos. Nesse sentido a enunciação por parte dos vereadores de um discurso que associa suas práticas tradicionais à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais, em conformidade com o que conceitua Almeida (Carneiro da Cunha, 2009) sobre populações tradicionais⁴, como justificativa para a retomada da tramitação da lei,

4 “[...] populações tradicionais são grupos que conquistaram ou estão lutando para conquistar (prática e simbolicamente) uma identidade pública conservacionista que inclui algumas das seguintes características:

foi passo fundamental na sensibilização das instâncias dos poderes Legislativo e Executivo posteriormente responsáveis pela tramitação e sanção da Lei 21.147.

Entretanto, o mero reconhecimento formal desses grupos perante o Estado não lhes garante a efetivação dos seus direitos. Assim, mais uma vez se tornam fundamentais a mobilização social e a articulação entre os povos e comunidades, movimentos sociais, entidades de apoio e órgãos públicos para que a lei tenha efetividade e possa “sair do papel”. O reconhecimento legal conferido aos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais passa a ser acionado pelos "novos" sujeitos de direito em diferentes contextos, tais como em situações de conflito com particulares ou mesmo com o Estado. Na medida em que o novo marco legal é apropriado pelas comunidades, disputas políticas e antigas demandas são resignificadas, novas demandas são feitas ao aparelho estatal e "lutas" pela afirmação de direitos emergem em situações de conflito.

A regulamentação da Lei 21147 por meio de decreto do executivo estadual, ao contemplar a constituição de uma comissão estadual, de caráter paritário, dá mais um passo no sentido da visibilização desses grupos, podendo conferir a eles o papel de protagonistas na formulação de políticas públicas que contemplem suas especificidades e que contribuam para “tirar a lei do papel” tornado-a efetiva na defesa e efetivação de direitos. A política pública iniciada com a sanção da Lei 21.147 poderá ser instrumento fundamental para a efetivação dos direitos dos povos e comunidade tradicionais de Minas Gerais, conferindo visibilidade a esses grupos que convivem harmonicamente com os ecossistemas e biomas, de forma a se reconhecer a sociodiversidade do estado como um de seus elementos mais marcantes.

A análise de processos dessa natureza pode constituir-se como uma importante ferramenta no entendimento das situações de emergência étnica nas quais estão implicados os povos e comunidades tradicionais, o Estado e o "mundo" jurídico.

uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local, e, por fim, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados.”(Carneiro da Cunha, 2009, p. 300)

Referências bibliográficas:

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. Cultura com aspas e outros ensaios. São Paulo: Cosac e Naify, 2009

DAYRELL, C. A.. Rebeldia nos Sertões. Revista Agriculturas (Impresso), v. 27, p. 09-14, 2011.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos. 1. ed. Rio de Janeiro / Brasília: Contra Capa, LACED /ABA, 2012.

http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2008/02/L20080209.pdf, acesso em 01/07/2015

http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2008&n=1981&t=PL&doc=0, acesso em 01/07/2015

http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2008&n=1981&t=PL, acesso em 01/07/2015

http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/comissoes/internaPauta.html?idCom=8&dia=30&mes=11&ano=2007&hr=08:30&tpCom=5&aba=js_tabResultado, acesso em 01/07/2015

<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/novo-foco-para-os-povos-invisiveis>, acesso em 01/07/2015