

A proteção jurídica dos territórios quilombolas no Plano Diretor do Município do Serro¹

The legal protection of maroon's territories in the Comprehensive City Plan of Serro

Matheus de Mendonça Gonçalves Leite²

Márcia Cristina Gama Zanon³

Eugênia Chilombo⁴

Julia Guimarães⁵

Tairine Graziella Machado⁶

André Tourinho Ribeiro⁷

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de expor a ampla mobilização e participação popular das lideranças quilombolas, no processo de Revisão do Plano Diretor do Município do Serro (PDM). O PDM que está atualmente em vigor não reconhece a existência dos territórios quilombolas e, o que é pior, autoriza a implantação no interior destes territórios de empreendimentos econômicos incompatíveis com a preservação das formas de vida quilombolas. O projeto de extensão “A luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo” atuou, então, para promover a tomada de consciência das lideranças quilombolas sobre as relações de opressão proporcionadas pelo PDM, mobilizando as comunidades quilombolas tradicionais do Serro para exigir a revisão deste documento, no sentido de se lhes reconhecer os direitos étnicos e territoriais. Utilizando-se da metodologia da pesquisa-ação, o projeto de extensão construiu, de modo dialógico com as lideranças quilombolas, um discurso jurídico para justificar o reconhecimento dos territórios quilombolas e a destinação destes territórios ao uso exclusivo das comunidades quilombolas. E, em virtude da ampla mobilização das lideranças quilombolas, foi aprovada, em audiência pública realizada no dia 26 de setembro de 2017, uma minuta de Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor, com o reconhecimento dos direitos étnicos e territoriais reivindicados pelas comunidades quilombolas. Espera-se, agora, a aprovação do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor pela Câmara dos Vereadores do Município de Serro, de modo

¹ Este artigo científico é resultado da pesquisa-ação promovida pelo Projeto de Extensão “A luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo”, da PUC-Minas, que, desde o ano de 2009, presta assistência jurídica às comunidades quilombolas existentes no Estado de Minas Gerais, na luta pelo reconhecimento e respeito aos seus direitos étnicos e territoriais. O projeto de extensão é financiado pela Pró-Reitoria de Extensão da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PROEX-PUC/Minas).

² Doutor em Teoria do Direito. Professor do Curso de Direito da PUC/Minas. Coordenador de Extensão do Curso de Direito, unidade Betim. Coordenador do Projeto de Extensão “A luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo”, unidade Praça da Liberdade. E-mail: matheusleite@pucminas.br.

³ Graduada do Curso de Direito da PUC/Minas / Praça da Liberdade. Extensionista do Projeto de Extensão em discussão. E-mail: marciacz@gmail.com.

⁴ Graduada do Curso de Direito da PUC/Minas / Praça da Liberdade. Extensionista do Projeto de Extensão em discussão. E-mail: chiza10@yahoo.com.br.

⁵ Graduada do Curso de Direito da PUC/Minas / Praça da Liberdade. Extensionista do Projeto de Extensão em discussão. E-mail: juliaguimaraes13@hotmail.com.

⁶ Graduada do Curso de Direito da PUC/Minas / Praça da Liberdade. Extensionista do Projeto de Extensão em discussão. E-mail: tairinemachadog@gmail.com.

⁷ Graduando do Curso de Direito da PUC/Minas / Praça da Liberdade. Extensionista do Projeto de Extensão em discussão. E-mail: andretribeiro@hotmail.com.

a se reconhecer, de modo formal e explícito, os direitos étnicos e territoriais das comunidades quilombolas nas leis municipais. A conclusão do trabalho é que as classes e grupos subalternizados precisam promover uma ampla mobilização e participação popular, na luta pelo reconhecimento de direitos que permitam a superação das relações de exploração e opressão a que estão submetidos tais classes e grupos sociais.

Palavras-chave: Comunidades Quilombolas e Territórios. Proteção Jurídica dos Territórios Quilombolas. Plano Diretor Municipal.

ABSTRACT

This article aims to expose the widespread mobilization and popular participation of maroons' leaderships in the process of Revision of the Comprehensive City Plan of Serro. The Comprehensive City Plan of Serro, which is currently in force, does not recognize the existence of maroons' territories and, what is worse, authorizes the implementation of economic enterprises incompatible with the maroon way of life within these territories. The extension project "The struggle for the recognition of the fundamental rights of the remaining maroons' communities" has therefore worked to promote the awareness of the maroons' leaders about the oppressive relations provided by the Comprehensive City Plan, mobilizing the maroons' communities to demand the revision of the Comprehensive City Plan of Serro. Using the action-research methodology, the extension project constructed, in a dialogical way with the maroons' leaderships, a discourse designed to justify the recognition of the maroons' territories and the destination of these territories to the exclusive use of the maroons' communities, throughout the process review of the Comprehensive City Plan. And, due to the extensive mobilization of the maroons' leaderships, a proposal to change the Comprehensive City Plan was approved at a public hearing held on September 26, 2017, with the recognition of the ethnic and territorial rights claimed by the maroons' communities. It is now expected to approve the proposal to change the Comprehensive City Plan by the City Council of Serro Municipality, in order to recognize, in a formal and explicit manner, the ethnic and territorial rights of maroons' communities in the municipal laws. The conclusion of the work is that classes and subalternized groups need to promote a wide popular mobilization and participation in the struggle for the recognition of rights that allow the overcoming of relations of exploitation and oppression to which these classes and social groups are subjected.

Keywords: Maroons' Communities and Territories. Legal Protection of the Maroons' Territories. Comprehensive City Plan.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo científico é uma síntese da pesquisa-ação promovida pelo projeto de extensão "A luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades remanescentes de quilombo", com o intuito de obter o reconhecimento formal dos direitos étnicos e territoriais das comunidades quilombolas existentes no Município do Serro / MG, no processo legislativo de revisão do Plano Diretor deste município.

O Município do Serro está localizado na região do Alto Jequitinhonha, Estado de Minas Gerais, e possui uma população estimada em 21.435 pessoas, de acordo com os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁸.

A região foi colonizada no início do século XVIII, por bandeirantes (paulistas), na busca por ouro e pedras preciosas. O senador Joaquim Felício dos Santos constrói uma narrativa sobre o processo de colonização, que, por óbvio, retrata a visão dos colonizadores. Afirma o autor que:

⁸ IBGE, 2017, disponível em <http://cod.ibge.gov.br/2VVP1>).

[...] a fama das riquezas auríferas do Serro Frio, descobertas nos últimos anos do século XVII, atraía grande número de aventureiros de todos os pontos da capitania de Minas e de outros lugares, que corriam em busca do ouro. Vinham em corpos separados, ou companhias armadas que se chamavam *bandeiras*. Pretende-se que o nome que derão à vasta extensão de terreno, que depois constituiu uma das mais importantes comarcas da capitania, é a tradução da palavra *Ivitury*, que na língua indígena quer dizer *montanhas frias*, em razão do aspecto montanhoso do paiz e da frialdade do clima. Logo se fundou um pequeno arraial debaixo da invocação de Nossa Senhora da Conceição do Serro Frio, que depois se elevou a villa do Príncipe, e é hoje a cidade do Serro. (SANTOS, 1868, p.7).

A organização das atividades econômicas de mineração de ouro e diamante, cujo auge ocorreu em meados do século XVIII, foi baseada no modo de produção escravista. A mão de obra era composta, primordialmente, por negros escravizados trazidos da África para as Américas. Nesse contexto, um grande contingente de negros escravizados foi trazido para a região do Serro, para trabalharem nos leitos dos rios na extração de ouro e diamante. Os negros escravizados reproduziram seus modos de ser, nas artes, no trabalho, na culinária, na música, na língua, dentre outras manifestações culturais, adaptando-as à realidade encontrada nas Américas, por meio da constituição de inúmeras comunidades negras e quilombolas que existem ao longo de vastas regiões do município do Serro.

O economista Francisco Vidal Luna (1981) faz uma análise da estrutura populacional e econômica existente na comarca do Serro Frio no ano de 1738, esclarecendo a proporção e origem da população de origem africana, nos seguintes termos:

Estudemos a origem dos escravos. Verificamos, de imediato, a preponderância dos africanos, 7.491 sobre 7.937 cativos (94,4%), a demonstrar a importância das pessoas trazidas da África na força de trabalho das Gerais. No ano em questão, 1738, embora houvesse transcorrido cerca de quatro décadas desde o estabelecimento da faina aurífera, ainda não se criara em Minas massa de escravos de origem colonial suficiente para atender as crescentes necessidades de mão-de-obra. Assim, os coloniais, 399 elementos, constituíam, tão somente, 5,0% da escravaria anotada; destes, a maior parcela, ou seja, 261 cativos, anotou-se como crioulos, enquanto os mulatos e outros somaram 131. Ainda entre os coloniais, contaram-se sete índios (cf. tabela 9).

Quanto aos africanos, preponderaram os Sudaneses com 5.912 componentes, ou seja, 78,9%; os Bantos, com 1.579 indivíduos, participavam com 21,1% (...). Entre os Sudaneses predominavam os Minas (54,8%), seguidos pelos Coura e Coura Mina (13,4%). O maior contingente, dentre os Bantos, coube aos Angolas com 56,5%, seguidos pelos Bengalas (20,5%), Moçambiques (7,2%) e Congos (7,2%).

(Fonte: LUNA, 1981, p.50-51).

Tabela 9 - ESCRAVOS: REPARTIÇÃO SEGUNDO A ORIGEM

ORIGEM	ESCRAVOS	
	NÚMERO	PORCENTAGEM
AFRICANOS	7.491	94,38
COLONIAIS	399	5,03
- de ascendência Africana	392	4,94
- Índios	7	0,09
REINÓIS	11	0,14
Sem Especificação	36	0,45
TOTAL	7.937	100,00

Fonte: Serro do Frio - 1738

A presença de comunidades negras, que reproduzem os modos de ser de vários povos de origem africana, nas condições de subalternidade originadas no período colonial e persistentes até hoje, é uma característica marcante da sociedade serrana.

Essas inúmeras comunidades negras, que, ao realçarem determinados traços culturais, tais como uma cosmovisão de mundo expressa em linguagem, religiosidade, práticas sociais e econômicas, crenças morais e outros hábitos adquiridos por aqueles que pertencem ao grupo social, constituem-se em grupos étnicos diferenciados da sociedade englobante, por meio da apropriação coletiva de um território, que se torna, assim, a base material para a reprodução social, cultural e material do grupo étnico.

As formas de apropriação e uso do território são expressivas do modo de ser do grupo étnico diferenciado, havendo, assim, uma diversidade fundiária na medida em que cada grupo étnico adota formas particulares de apropriação e uso dos territórios tradicionais. A proteção jurídica das formas particulares de apropriação e uso dos territórios tradicionais é condição jurídica para a proteção do próprio modo de ser dos grupos étnicos diferenciados, pois o modo de ser do grupo étnico é preservado apenas com a garantia de perpetuação da ocupação e uso de seu território tradicional.

Em outras palavras, a territorialidade⁹ expressa a própria construção e manutenção da identidade coletiva de um grupo étnico diferenciado, produzida pelo realce de traços culturais, que se contrastam com os modos de vida da sociedade local e são expressivos da particularidade do modo de ser de um grupo étnico minoritário, ou seja, a assunção de uma identidade étnica pressupõe o pertencimento a um território.

O território fornece o substrato indispensável para a reprodução material, social e simbólica do grupo étnico. Assim, há uma verdadeira simbiose entre a identidade quilombola e seu território, pois a “construção de si, um sujeito coletivo singular e diferenciado culturalmente, se dá pelos processos de territorialidade construídos ao longo da trajetória de cada grupo, apoiada em uma razão histórica” (COSTA, 2015, p. 66).

A diversidade cultural dos diversos grupos étnicos constitutivos da sociedade brasileira, que são constitucionalmente protegidos nos termos do disposto no artigo 215, § 1º, da Constituição da

⁹ Paul Little (2004, p. 254) define a territorialidade como “o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu “território” ou homeland (cf. SACK, 1986, p. 19). [...] O fato de que um território surge diretamente das condutas de territorialidade de um grupo social implica que qualquer território é um produto histórico de processos sociais e políticos. Para analisar o território de qualquer grupo, portanto, precisa-se de uma abordagem histórica que trata do contexto específico em que surgiu e dos contextos em que foi defendido e/ou reafirmado”.

República de 1988¹⁰, se expressa, também, na diversidade de formas de apropriação de um território que são adotadas por cada uma das comunidades quilombolas existentes.

Nesse sentido, Paul Little explica a diversidade fundiária brasileira, nos seguintes termos:

A imensa diversidade sociocultural do Brasil é acompanhada de uma extraordinária diversidade fundiária. As múltiplas sociedades indígenas, cada uma delas com formas próprias de inter-relacionamento com seus respectivos ambientes geográficos, formam um dos núcleos mais importantes dessa diversidade, enquanto as centenas de remanescentes das comunidades dos quilombos, espalhadas por todo o território nacional, formam outro. [...] Até recentemente, a diversidade fundiária do Brasil foi pouco conhecida no país e, mais ainda, pouco reconhecida oficialmente pelo Estado brasileiro. Ao incluir os diversos grupos não camponeses na problemática fundiária – no que Bromley (1989) chama de uma “outra reforma agrária” –, a questão fundiária no Brasil vai além do tema de redistribuição de terras e se torna uma problemática centrada nos processos de ocupação e afirmação territorial, os quais remetem, dentro do marco legal do Estado, às políticas de ordenamento e reconhecimento territorial. Essa mudança de enfoque não surge de um mero interesse acadêmico, mas radica também em mudanças no cenário político do país ocorridas nos últimos vinte anos. Nesse tempo, essa outra reforma agrária ganhou muita força e se consolidou no Brasil, especialmente no que se refere à demarcação e homologação das terras indígenas, ao reconhecimento e titulação dos remanescentes de comunidades de quilombos e ao estabelecimento das reservas extrativistas. Procuramos analisar aqui as razões do sucesso relativo dessa consolidação, particularmente notável quando consideramos que a reforma agrária original – a luta por uma distribuição mais equitativa das terras produtivas por parte dos trabalhadores sem terra e outros setores despossuídos da sociedade – fica encurralada em confrontos que não parecem ter uma clara saída no horizonte próximo. (LITTLE, 2004, pp. 251-252).

Nesse contexto, as comunidades negras do Ausente, Baú, Fazenda Santa Cruz, Queimadas e Vila Nova reivindicaram a identidade étnica quilombola¹¹ e a proteção jurídica da relação particular que mantêm com seus respectivos territórios, por meio do reconhecimento e respeito aos seus regimes de propriedade, aos vínculos afetivos mantidos com seus territórios, à história da ocupação guardada na memória coletiva e ao uso social dado aos territórios.

Contudo, ao regular a utilização dos diferentes espaços geográficos que compõem o seu território, o Município do Serro não reconheceu a existência dos territórios tradicionais das comunidades quilombolas, no macrozoneamento territorial inserido em seu Plano Diretor (Lei Complementar Municipal n.º 075/2007).

¹⁰ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”.

¹¹ O significado jurídico do conceito “comunidades remanescentes de quilombo” é definido pelo artigo 2º do Decreto n.º 4.887/03, nos seguintes termos: “Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. As comunidades do Ausente, Baú, Fazenda Santa Cruz, Queimadas e Vila Nova foram reconhecidas como comunidades remanescentes de quilombo por meio da Portaria n.º 177, de 31 de agosto de 2012, editada pela Fundação Cultural Palmares (FCP).

E, o que é pior, o Plano Diretor autorizou que atividades sociais incompatíveis com a reprodução social, física e cultural das comunidades quilombolas possam ser realizadas no interior de seus territórios tradicionais. Assim, por exemplo, o Plano Diretor previu que parte dos territórios das comunidades quilombolas de Ausente, Baú e Queimadas seria destinada à exploração minerária, na medida em que classifica como Zona Especial de Exploração “as áreas nas quais existam concessões para extração de lavra (artigo 38 do Plano Diretor do Município do Serro).

Esse problema foi percebido ao longo das discussões, realizadas no ano de 2015, sobre a conformidade ou desconformidade socioambiental do empreendimento minerário denominado “Projeto Serro”. A empresa mineradora pretendia instalar lavra de minério de ferro, em escala de produção de 500.000 toneladas/ano, e posterior beneficiamento a seco, no interior do território da comunidade quilombola de Queimadas, de acordo com o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA, Volume I, 2014, p. 13) e com o Ofício datado do dia 08 de outubro de 2015 e encaminhado pela empresa mineradora ao Conselho de Desenvolvimento do Meio Ambiente do Município do Serro (CODEMA).

A empresa mineradora sustentava a tese de que a área de influência direta do empreendimento minerário estaria no interior da Zona Especial de Exploração, prevista no artigo 38 do Plano Diretor do Município do Serro. E, por isso, o CODEMA deveria declarar a conformidade socioambiental do empreendimento minerário, independentemente da sobreposição da área de exploração minerária ao território da comunidade quilombola de Queimadas.

O PDM do Serro expressa a mentalidade colonial de que a exploração de riqueza mineral (no passado, ouro e diamante; no presente, minério de ferro) deve ser permitida e incentivada pelo Estado, para a promoção da acumulação do capital, independentemente dos impactos causados à vida das classes e grupos étnicos subalternizados. Assim, os programas de desenvolvimento econômico são pensados e instituídos pelo Estado para a satisfação dos interesses do capital, reduzindo os países periféricos a meros fornecedores de mão de obra e matéria-prima de baixo custo. A população dos países periféricos deve suportar todos os ônus da produção material, enquanto os bônus são concentrados nos países centrais do capitalismo.

A emancipação das classes e grupos étnicos, que figuram na posição de subalternização nas relações de colonialidade mantidas pelo sistema-mundo capitalista, pode ser conquistada pela tomada de consciência e pela mobilização política destas massas. A tomada de consciência das condições de exploração e opressão, a que está submetida a população dos países periféricos, proporciona aos colonizados um saber prático sobre as transformações sociais apropriadas para a superação das relações de exploração e opressão existentes. A mobilização política das massas

permite a construção de uma força política destinada a produzir um direito emancipatório, no qual os interesses e valores das classes e grupos étnicos subalternizados possam ser reconhecidos e respeitados na legislação vigente.

Nesse contexto, no mês de dezembro de 2016, teve início o processo de revisão do PDPM do Serro, com a realização de audiências públicas para a elaboração de uma minuta de Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor atualmente em vigor. A revisão deste documento é uma oportunidade para se obter o reconhecimento formal dos direitos étnicos e territoriais das comunidades quilombolas, por meio da modificação das normas jurídicas de regulação dos usos dos espaços onde estão localizadas as comunidades quilombolas.

O processo foi conduzido pela Fundação Israel Pinheiro (FIP), que promoveu a realização de várias audiências públicas e elaborou a proposta de revisão do Plano Diretor Participativo do Município do Serro, a partir das reivindicações das diversas classes e grupos étnicos constituintes da sociedade serrana.

Assim, ao longo do ano de 2017, o projeto de extensão prestou assistência jurídica às comunidades quilombolas existentes no município do Serro, construindo, de modo dialógico com as lideranças quilombolas, a reivindicação do reconhecimento dos direitos étnicos e territoriais das comunidades remanescentes de quilombo, na revisão do PDPM do Serro.

Sustentou-se que o respeito aos direitos étnicos e territoriais das comunidades quilombolas, cuja proteção jurídica se baseia no disposto no artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) e no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹², torna obrigatória o reconhecimento de seus territórios tradicionais no Plano Diretor dos Municípios:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico". (BRASIL, 1988).

Em cumprimento aos direitos fundamentais previstos na CR/88, o Plano Diretor deve assegurar o uso exclusivo do território por parte das comunidades quilombolas, com reconhecimento e respeito aos seus regimes de propriedade, aos vínculos afetivos mantidos com seus territórios, à história da ocupação guardada na memória coletiva e ao uso social dado aos territórios.

¹² Art. 68. "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos". (BRASIL, 1988).

O movimento quilombola exigiu, então, que, na revisão do Plano Diretor do Serro, os territórios quilombolas fossem reconhecidos e destinados ao uso exclusivo destas comunidades, de modo a assegurar a sua reprodução social, material e simbólica, e proibindo-se a implantação de atividades e práticas incompatíveis com o modo particular de ser de cada uma das comunidades quilombolas existentes.

O Plano Diretor é o principal instrumento jurídico de regulação, gestão e planejamento do uso dos espaços geográficos, que compõem o território municipal.

Nesse sentido, o jurista José Afonso da Silva (2010) explica a função e a finalidade do Plano Diretor, nos seguintes termos:

O plano diretor, como instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios, constitui um *plano geral e global* que tem, portanto, por *função* sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local. Seus *objetivos* são *gerais e específicos*. São *gerais*: promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município. Poderíamos, aliás, enunciar ainda de modo mais geral esses objetivos do plano, dizendo que *seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local*. Os *objetivos específicos* dependem da realidade que se quer transformar. Traduzem-se em objetivos concretos, de cada um dos projetos que integram o plano, tal como reurbanização de um bairro, alargamento de determinada via pública, construção de vias expressas, intensificação da industrialização de área determinada, construção de casas populares, construção de rede de esgoto, saneamento de determinada área, retificação de um rio e urbanificação de suas margens, zoneamento, arreamento, loteamento etc.”. (SILVA, 2010, p.138).

Fazer planejamento territorial é definir o melhor modo de ocupar o território de um município, prevendo os espaços geográficos onde serão realizadas as mais diferentes atividades humanas, e todas as formas de uso do espaço, presentes e futuros. Na ordenação territorial, o Município deve se preocupar em assegurar, a todos os indivíduos e grupos étnicos constituidores da sociedade local, os espaços geográficos apropriados ao desenvolvimento de suas atividades econômicas, culturais, sociais e políticas, com vistas a uma melhoria constante do bem-estar de toda a população.

E, por isso, a emancipação das comunidades quilombolas pressupõe, dentre outras lutas, o reconhecimento dos territórios quilombolas no Plano Diretor dos Municípios, com a destinação legal dos territórios ao uso exclusivo das comunidades quilombolas e com o reconhecimento e respeito aos seus regimes de propriedade, aos vínculos afetivos mantidos com seus territórios, à história da ocupação guardada na memória coletiva e ao uso social dado aos territórios.

2. O DIREITO SE CONQUISTA NA LUTA SOCIAL: A CONSCIENTIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS PARA O RECONHECIMENTO DE SEUS DIREITOS ÉTNICOS E TERRITORIAIS

O Direito não é algo pronto e acabado, cristalizado nas leis estatais vigentes em determinado momento histórico ou em princípios abstratos intuídos por algum (ou alguns) intelectuais que se autoatribuem o conhecimento do que é melhor para uma sociedade, ou, quiçá, para todas as diversas formas de humanidades existentes.

Ao contrário, o Direito está em constante movimento, desenvolvendo-se a partir das contradições materiais e simbólicas existentes entre as diversas classes e grupos étnicos constituidores de uma dada sociedade, ou seja, as lutas sociais são o motor do Direito e, ao longo de seu desenvolvimento, busca-se encontrar uma regulação da vida pública na qual todas as pessoas, independentemente de seu pertencimento a classes sociais e grupos étnicos, encontrem as condições objetivas para realizarem a sua humanidade.

Ora, se, em determinado momento histórico, os interesses/valores de uma classe e/ou grupo étnico dominante são traduzidos na linguagem do Direito, expressando, assim, ainda que de modo falso, o interesse comum de toda a sociedade, as experiências de opressão e exploração, vivenciadas pelas classes e grupos subalternizados, são os motores da luta pela superação de uma forma incompleta ou deturpada de regulação da convivência humana, na medida em que protege os interesses de apenas uma classe ou grupo étnico dominante.

Ao tomarem consciência das relações de opressão e exploração a que estão submetidos, as classes e grupos étnicos subalternizados reivindicarão o reconhecimento de novos direitos, que, à primeira vista, lhes proporcionarão as condições objetivas de sua emancipação. Os novos direitos reconhecidos proporcionarão novas experiências de opressão e exploração a outras classes e grupos sociais, que, por sua vez, lutarão para o reconhecimento de novos direitos destinados a superar as novas condições de opressão e exploração, num processo infindável, de retrocessos e avanços, na luta pela emancipação total da humanidade.

Roberto Lyra Filho (1982) sintetiza a origem, o fundamento e as leis que regem o desenvolvimento do Direito, nos seguintes termos:

O Direito, em resumo, se apresenta como positivação da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais e formula os princípios supremos da Justiça Social que nelas se desvenda. Por isso, é importante não confundir-lo com as normas em que venha a ser vazado, com nenhuma das séries contraditórias de normas que aparecem na dialética social. Estas últimas pretendem concretizar o Direito, realizar a Justiça, mas nelas pode estar a oposição entre a Justiça mesma, a Justiça Social atualizada na História, e a 'justiça' de classes e grupos dominadores, cuja ilegitimidade então desvirtua o 'direito' que invocam".
[...]

Marx dizia, com humor, que “ninguém luta contra a liberdade; no máximo, luta contra a liberdade dos outros...”. E aí está o que faz toda sociedade espoliativa e opressora, em que classes e grupos dominantes cuidam de si, à custa dos demais. Porém o princípio jurídico fundamental (isto é, a matriz de todos os outros, que se vão desvendando no processo libertador e inspiram a avaliação de qualquer norma) já foi conscientizado e expresso, no tempo histórico, para guiar-nos, como bússola da luta pelo Direito e desmentido a qualquer ordem que, de jurídica, tenha somente o nome, falsamente invocado. Foi Marx igualmente quem o registrou, assinando juntamente com Engels um documento célebre, no qual se lê: “o livre desenvolvimento de cada um é condição para o livre desenvolvimento de todos”. Isto é que é Direito, na “essência”, modelo e finalidade. Tudo o mais, ou é consequência, a determinar no itinerário evolutivo, ou é deturpação, a combater como obstáculo ao progresso jurídico da humanidade” (LYRA FILHO, 1982, p. 90-91).

O PDM do Serro ainda em vigor é uma lei opressiva que permite a implantação de empreendimentos minerários no interior dos territórios das comunidades quilombolas, sem qualquer proteção à forma de vida das comunidades quilombolas existentes no Serro. Assim, o PDM do Serro protege os interesses da acumulação do capital, por meio da autorização de exploração de toda e qualquer riqueza minerária existente no município do Serro, ainda que a exploração econômica acarreta a remoção das comunidades quilombolas de seu território e, conseqüentemente, a destruição das formas de vida adotadas pelas comunidades quilombolas existentes no Serro.

O projeto de extensão atuou, então, no sentido de promover a tomada de consciência das lideranças quilombolas sobre as relações de opressão ocultadas pelo artigo 38 do Plano Diretor do Município de Serro (Lei Complementar Municipal n.º 075/2007). Simultaneamente, articulou-se uma ampla mobilização das comunidades mencionadas, bem como de instituições públicas e privadas apoiadoras do movimento quilombola, com a finalidade de exigir o reconhecimento formal da existência dos territórios quilombolas, no macrozoneamento a ser instituído pelo novo PDM do Serro, destinando-se tais territórios para o uso exclusivo das comunidades quilombolas em sua reprodução social, material e simbólica.

Utilizou-se a metodologia da pesquisa-ação, entendida como uma prática científica na qual a solução dos problemas enfrentados pelos destinatários da ação extensionista é construída, dialogicamente, pela equipe de pesquisadores-extensionistas e pelos próprios atores sociais que vivenciam o problema instigador da pesquisa. Na pesquisa-ação, os saberes científicos e os saberes do senso comum são utilizados na tentativa de construir, de modo consensual, uma compreensão verdadeira dos problemas enfrentados pela comunidade, concebendo-se uma prática social apropriada para a resolução dos problemas vitais enfrentados pelos atores sociais, que assumem, assim, uma corresponsabilidade pelos resultados da ação extensionista¹³.

¹³ As professoras Miracy Gustin e Maria Teresa Fonseca Dias (2013) afirmam que “as características da pesquisa-ação são: a) o inter-relacionamento permanente das atividades de pesquisa e de ação (no caso das universidades, em seus diversos programas de extensão). Esse inter-relacionamento permite que a pesquisa e a atuação estejam permanentemente se retroalimentando. Há um constante entrecruzamento das ações e dos resultados das investigações. [...] Na pesquisa-ação deve haver um envolvimento ativo da comunidade, apesar de não ser algo fácil de se obter. Entre

Assim, a equipe de pesquisadores-extensionista e as lideranças quilombolas construíram um discurso social sobre a legitimidade do reconhecimento formal dos territórios quilombolas e da destinação de tais territórios ao uso exclusivo das comunidades quilombolas para a sua reprodução social, material e simbólica.

Nesse contexto, o quilombola Benedito Crizóstomo Gomes, liderança da comunidade de Vila Nova, foi eleito para integrar o Núcleo Gestor, que, de acordo com a metodologia utilizada pela FIP, é um “órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, sendo consultivo e deliberativo, integrante da estrutura de gestão participativa do processo de revisão do Plano Diretor” (FIP, 2017).

O representante quilombola atuou para exigir o reconhecimento formal da existência dos territórios quilombolas, inserindo-os no macrozoneamento municipal, de modo a destiná-los à reprodução física e cultural das comunidades quilombolas, com proibição expressa de implantação de qualquer empreendimento social e/ou econômico no interior dos territórios quilombolas, sem a consulta prévia e o consentimento dos órgãos representativos das comunidades quilombolas.

Nas audiências públicas realizadas pela FIP, houve um amplo comparecimento dos moradores das comunidades quilombolas, reiterando, em toda a oportunidade de fala, a reivindicação de que os territórios quilombolas fossem reconhecidos no novo PDM do Serro, como espaços de uso exclusivo das comunidades quilombolas para a sua reprodução social, material e simbólica.

3. OS RESULTADOS DA AÇÃO EXTENSIONISTA

A ampla mobilização e participação popular das comunidades quilombolas, bem como dos apoiadores do movimento quilombola, foi bem-sucedida na inserção dos territórios quilombolas no macrozoneamento do território do município do Serro, com o reconhecimento de que os territórios quilombolas são de uso exclusivo das comunidades existentes no município do Serro.

Assim, na audiência pública realizada no dia 26 de setembro de 2017, para a discussão e aprovação da proposta preliminar da Minuta de Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Serro/MG, foi aprovada a inclusão de uma Política Municipal de Proteção e Valorização das Comunidades Quilombolas do Serro, que reconhece os seguintes direitos:

pesquisadores e participantes do problema coletivo, não deve haver imposição de concepções próprias. As soluções a serem encaminhadas são sempre anteriormente discutidas [...]”.(GUSTIN; DIAS, 2013, p.88-89).

Art. 58. A Política Municipal de Proteção e Valorização das Comunidades Quilombolas de Serro, referida no inciso VI do artigo 57 desta Lei, será implementada a partir das seguintes medidas, dentre outras:

- I. Inventário do patrimônio cultural imaterial da cultura negra e quilombola do Município, provendo apoio e infraestrutura adequada para sua reprodução e fortalecimento;
- II. desenvolvimento, com a participação das comunidades quilombolas, de uma ação coordenada e sistemática para proteger seus direitos e garantir respeito à sua integridade;
- III. promoção da plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais das comunidades quilombolas, respeitando sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições;
- IV. consulta às comunidades quilombolas e suas instituições representativas, por meio de procedimentos adequados, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-las diretamente, com a finalidade de obtenção do consentimento prévio, livre e informado, vedando-se a implantação de qualquer medida legislativa ou administrativa que não contem com a concordância das comunidades quilombolas diretamente afetadas;
- V. criação de meios pelos quais as comunidades quilombolas possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem;
- VI. melhoria das condições de vida, trabalho, saúde e educação das comunidades quilombolas, com sua participação e cooperação, devendo esta ser considerada uma prioridade nos planos gerais de desenvolvimento econômico elaborados para as regiões nas quais vivem;
- VII. realização de estudos, em colaboração com as comunidades quilombolas, para avaliar o impacto social, cultural e ambiental das atividades de desenvolvimento planejadas para as regiões nas quais vivem, devendo os resultados desses estudos ser considerados critérios fundamentais para a implementação dessas atividades;
- VIII. preservação do meio ambiente nos territórios habitados por comunidades quilombolas;
- IX. respeito da relação das comunidades quilombolas com as terras e/ou territórios que ocupam ou usam para outros fins e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação;
- X. reconhecimento dos direitos de propriedade e posse de terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas, especialmente a partir do apoio à demarcação dos territórios reivindicados pelas seguintes comunidades, reconhecidas pela Fundação Palmares:
 - a) Comunidade Quilombola do Baú;
 - b) Comunidade Quilombola do Ausente;
 - c) Comunidade Quilombola Fazenda Santa Cruz;
 - d) Comunidade Quilombola de Queimadas;
 - e) Comunidade Quilombola de Vila Nova;
 - f) Comunidade Quilombola Mata dos Crioulos.

E, ao regular a autorização para implantação de atividades econômicas no interior dos territórios quilombolas, localizados nas diferentes Macrozonas em que se divide o território do Serro¹⁴, a Proposta de Revisão do Plano Diretor reconhece os seguintes direitos às comunidades quilombolas:

¹⁴ “Art. 64. O macrozoneamento do município de Serro, constante nesta lei no Anexo V – Mapa de Macrozoneamento do Território Municipal de Serro, compreende as seguintes macrozonas: I - Macrozona Serra do Espinhaço – MZSE; II - Macrozona Terras Baixas do Espinhaço – MZTBE; III - Macrozona Montanhosa – MZMO; IV - Macrozona dos

[...] em caso de presença de comunidades quilombolas na Área Diretamente Afetada ou na Área de Influência Direta do empreendimento, sejam garantidos:

- a) a consulta às comunidades quilombolas e a suas instituições representativas, por meio de procedimentos adequados, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-las diretamente;
- b) a realização de estudos, em colaboração com as comunidades quilombolas, para avaliar o impacto social, cultural e ambiental dos empreendimentos e atividades pretendidos, sendo os resultados desses estudos considerados critérios fundamentais para a implementação do empreendimento ou atividade;
- c) a preservação do meio ambiente nos territórios ocupados ou utilizados por estas comunidades;
- d) o respeito à relação destas comunidades com as terras e/ou territórios que ocupam ou usam para outros fins, especialmente os aspectos coletivos dessa relação. (FIP, 2017).

Ao longo do processo de elaboração da Proposta de Revisão do Plano Diretor do Município do Serro, buscou-se traduzir os interesses e valores das comunidades quilombolas na linguagem da legislação estatal, com a finalidade de criar as condições jurídicas para a emancipação destas comunidades das relações coloniais de subalternização em que estão inseridas.

A Proposta de Revisão do Plano Diretor foi entregue ao Prefeito Municipal do Serro, que deverá encaminhá-la à Câmara de Vereadores do Município do Serro. Sabe-se que a articulação política para aprovação da Proposta de Revisão do Plano Diretor no âmbito da Câmara de Vereadores, que é dominada pelos interesses de empresas multinacionais e de proprietários de terra, deverá envolver outros atores sociais, que se solidarizam com as reivindicações das comunidades quilombolas.

Espera-se, contudo, que a articulação política das lideranças quilombolas com outros grupos sociais possa construir uma força política apta a aprovar a Proposta de Revisão do Plano Diretor, reconhecendo-se, assim, na legislação do Município do Serro, os direitos à consulta e ao consentimento das comunidades quilombolas em relação a quaisquer medidas legislativas e administrativas que possam afetá-las.

Esses direitos possuem a potencialidade de abalar as relações coloniais que subordinam a vida quilombola ao atendimento dos interesses das classes e grupos étnico-raciais dominantes. É claro que o mero reconhecimento formal de um direito não produz, automaticamente, a superação das relações de exploração e opressão que motivaram o reconhecimento deste direito. A mobilização social é imprescindível para que os direitos formalmente reconhecidos possam, de fato, regular as relações sociais existentes entre os diversos grupos étnico-raciais, promovendo, assim, a superação das relações de subalternização existentes.

4. CONCLUSÕES

A vida do Direito é movida pelas lutas sociais de classes e grupos subalternizados, que, na tentativa de superar as relações de opressão e exploração a que estão submetidos, exigem o reconhecimento formal de direitos, que, nas condições objetivas em que transcorre a vida humana, se mostrem apropriados para a promoção de sua emancipação social, política e econômica.

A emancipação das comunidades quilombolas pressupõe o reconhecimento e respeito aos seus direitos étnicos e territoriais, que, em síntese, buscam assegurar a apropriação coletiva de um território, que é imprescindível para a reprodução social, material e simbólica do modo de ser das comunidades quilombolas. Um dos caminhos para a garantia dos direitos étnicos e territoriais das comunidades quilombolas é o seu reconhecimento formal no Plano Diretor dos Municípios, especialmente o direito à consulta e ao consentimento dos órgãos representativos das comunidades quilombolas, como condição jurídica de validade de qualquer medida legislativa e administrativa que possa afetar a ocupação e uso do território tradicional por parte das comunidades quilombolas.

O direito à consulta e ao consentimento representa um empoderamento das comunidades quilombolas, na medida em que as instituições do Estado-Nação não poderão autorizar, de modo unilateral e sem considerar os interesses e valores das comunidades quilombolas, a implantação de empreendimentos econômicos, que, apesar de se adequarem aos planos de desenvolvimento econômico concebidos pelo Estado-Nação, se mostrem deletérios aos direitos étnicos e territoriais das comunidades quilombolas.

REFERÊNCIAS

ARCADIS LOGOS S.A. **Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental**. Belo Horizonte, Minas Gerais, Novembro de 2014. 4 volumes.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

COSTA, João Batista de Almeida. **A invenção de sujeitos de direito e processos sociais: povos e comunidades tradicionais no Brasil e no Norte de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Initia Via, 2015, v. 5.

FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO. **Minuta de Lei do Plano Diretor Participativo**. Relatório apresentado à Prefeitura Municipal de Serro-MG pela Fundação Israel Pinheiro, contendo a Minuta do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor Participativo de Serro/MG. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: http://www.israelpinheiro.org.br/wp-content/uploads/2017/12/PD_Serro_P6_Minuta-Plano-Diretor_VERSAO-FINAL-baixa.pdf. Acesso 08 de dez. de 2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática.** Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

LITTLE, Paul Elliot. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade.** Anuário Antropológico 2002/2003. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é o Direito?** São Paulo: Brasiliense, 1982.

LUNA, Francisco Vidal. **Minas Gerais: escravos e senhores.** São Paulo: IPE-USP, 1981.

SANTOS, Joaquim Felício dos. **Memórias do Districto Diamantino da Comarca do Serro Frio.** Rio de Janeiro: Typographia Americana, 1868.

SERRO. Prefeitura Municipal. Lei Complementar n.º 75, de 06 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor do Município do Serro, nos termos do capítulo III da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-serro-mg>. Acesso em 08 de dez.de 2017.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: Editora Malheiros, 2010.