

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Graduação em Ciências do Estado

Suelen Alves dos Santos

**O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO MUNICÍPIO DE SERRO/MINAS GERAIS:
instrumento de participação popular para a garantia de direitos e de cidadania**

Belo Horizonte

2013

Suelen Alves dos Santos

**O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO MUNICÍPIO DE SERRO/MINAS GERAIS:
instrumento de participação popular para a garantia de direitos e de cidadania**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado.

Orientador: Carlos Roberto Horta

Belo Horizonte

2013

Suelen Alves dos Santos

**O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DAS
COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO MUNICÍPIO DE SERRO/MINAS GERAIS:
instrumento de participação popular para a garantia de direitos e de cidadania**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
do Estado da Universidade Federal de Minas
Gerais, como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Ciências do Estado.

Carlos Roberto Horta (Orientador) – UFMG

Pablo Luiz de Oliveira Lima – UFMG

Flávia Assis Alves – UFMG

Belo Horizonte, 06 de dezembro de 2013.

Aos meus pais que, pela própria vivência
sabem bem do que eu estou falando.

RESUMO

Por longo tempo os escravos protagonizaram movimentações em que manifestaram-se descontentes com a ordem escravista vigente. Há registro de acontecimentos desse tipo em variadas regiões do Brasil. Onde houve escravidão, houve luta e resistência, ainda que acompanhada de violenta repressão pelo poder público e particulares.

Os escravos e quilombolas não eram considerados cidadãos, mas homens propriedade de outros homens, de forma análoga aos animais. A libertação legal dos escravos representou poucos avanços no que se refere às garantias. Por este motivo, no Brasil essa grande população permaneceu na periferia dos direitos.

Sobre a participação política, a Carta Constitucional que inaugurou a República no país deixou muito a desejar. Na contramão desse dispositivo está a Constituição de 1988, promulgada quase exatos 100 anos após o nascimento da República.

Por este motivo, merece destaque o Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas do Município de Serro, composto por representantes das comunidades quilombolas Baú, Ausente, Rua Vila Nova, Fazenda Santa Cruz e Queimadas, também de segmentos da Administração Pública.

Entende-se que o fortalecimento e reconhecimento desse Órgão, fruto do empoderamento das comunidades locais e da autonomia dos seus representantes, é de fundamental importância por se tratar de um mecanismo de participação popular.

ABSTRACT

ABSTRACT

For a long time the slaves staged movements that expressed their discontent with the current slave order. There are some records of this record of such events in various regions of Brazil. Where there was slavery there was resistance albeit accompanied by violent repression by the public and private power.

The Maroons and slaves were not considered citizens but men property of other men similarly to the animals. The legal abolition of slavery represented little progress with regard to guarantees. For this reason in Brazil this large population stay distant of these rights.

On political participation the Constitutional Charter inaugurated the Republic in the country but left much to be desired. In opposition is the 1988 Constitution promulgated nearly 100 years after the Republic.

For this reason deserves the Municipal Social Development of Quilombo Communities Council in Serro city that is composed of representatives of maroon communities Baú, Ausente, Rua Vila Nova, Fazenda Santa Cruz e Queimadas and further of the Public Administration segments.

It is understandable that the fortification and recognition of this organ, resulted by the empowerment of local communities and the autonomy of its representatives, is fundamental because it is a popular participation mechanism.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	BREVE RELATO SOBRE OS QUILOMBOLAS NO BRASIL	11
3	A PARTICIPAÇÃO NA VIDA POLÍTICA DA REPÚBLICA: CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CONSTITUIÇÕES DE 1891 E 1988.....	18
4	O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO SERRO.....	27
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	34

1 INTRODUÇÃO

É sabido que o Brasil possui um amplo histórico de violações aos escravos que, no período Colonial e Imperial, constituíam a principal mão de obra que movimentava e moldava a produção econômica daquela época. Estas violações vão desde a violência física praticada até as proibições de manifestarem sua cultura.

Por outro lado, os escravos protagonizaram episódios de descontentamento e resistência que se manifestavam na ocorrência de lutas armadas, envenenamento dos senhores, sabotagens diversas aos engenhos de cana de açúcar e às fazendas e a fuga para a formação de quilombos. Há registro desses acontecimentos em variadas regiões do Brasil. Onde houve escravidão, houve resistência e revolta.

Após séculos de exploração, a libertação dos escravos com a sanção da Lei Áurea, que enfim poderia significar algum avanço, afirmou-se como um processo formal que não foi capaz de garantir aos recém-libertos direitos que, há muito, haviam sido garantidos ao homem livre. Desta forma, os ex-escravos permaneceram na periferia dos direitos e da cidadania, o que não foi diferente para grande parte dos escravos fugidos, formadores dos quilombos.

Ainda que tenha sido promulgada 1ª Carta Constitucional Republicana, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891, na contramão dos ideais republicanos, não avançou no reconhecimento dos direitos e liberdades políticas dessa grande parcela da população historicamente excluída. Neste sentido, pode-se citar o Artigo 70, que define o perfil de quem poderia ser eleitor, permanecendo fora do processo os analfabetos, grupo que não poderia alistar-se, sendo também inelegível. Desta forma, grande maioria dos recém libertos permaneciam fora do processo eleitoral e, conseqüentemente, na periferia da vida política da República que se iniciava.

O ano que representou o centenário da abolição da escravatura, foi o mesmo em que foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Aclamada por muitos como a “Constituição cidadã” e contrariando a Carta que deu início à trajetória republicana do Brasil, essa ampliou o rol de direitos sociais, buscando assegurar a igualdade de todos perante a lei, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Outra inovação consiste no reconhecimento de propriedade definitiva às terras ocupadas por comunidades remanescentes dos

quilombos e o tombamento de reminiscências históricas dos antigos quilombolas. Na mesma redação reconheceu os cidadãos como atores do processo decisório ao assegurar a participação popular na Administração Pública.

Amparada por esta prerrogativa Constitucional está a criação de um Conselho Gestor de Políticas Públicas sobre a temática dos remanescentes de quilombos. Trata-se do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas de Serro, composto por representantes de segmentos da administração pública e das comunidades quilombolas Baú, Ausente, Rua Vila Nova, Fazenda Santa Cruz e Queimadas. No Estado de Minas Gerais, o município de Serro está localizado em uma região que foi alvo de intensa exploração mineradora e de grande concentração de escravos.

Além da Constituição da República de 1988, este Conselho também é respaldado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que “Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”, o Estatuto da Cidade. Corroborando as disposições constitucionais, seus incisos II, VII e XII definem as diretrizes do ordenamento e desenvolvimento das funções sociais da cidade que devem se pautar pela gestão democrática, integração entre as atividades urbanas e rurais e proteção do patrimônio.

Com base neste referencial, pretende-se dissertar sobre o Conselho e o envolvimento dos representantes das comunidades remanescentes de quilombos à luz da participação popular no referido Órgão. A relevância do Projeto é justificada por este se tratar do primeiro e, até então, único órgão com este caráter, instituído por lei (que se tem registro) que lida exclusivamente com a temática quilombola em âmbito municipal no Brasil.

Por se tratar de um mecanismo de participação popular na administração pública, entende-se que o fortalecimento desse Órgão, fruto do empoderamento das comunidades locais e da autonomia dos seus representantes, é de fundamental importância, em especial na gestão das políticas relacionadas à temática quilombola.

No Capítulo I é apresentado um breve relato sobre a formação quilombola no Brasil, com ênfase para a importância das lutas, da resistência escrava e da fuga para a formação dos quilombos como questionamento à ordem vigente.

No Capítulo II é feita uma análise sucinta relacionando a abordagem dada à participação política no Brasil pela Constituição de 1981, que inaugura o regime

republicano, e a Carta de 1988 que estabelece a abertura da administração pública à participação popular.

E, por fim, o Capítulo III aborda aspectos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas do Município de Serro, instrumento de participação popular na administração pública, através de relatos dos membros que compõem o segmento da sociedade civil.

A aproximação que subsidiou a escrita sobre o Conselho decorre do contato com representantes das Comunidades Quilombolas que o compõem. Este contato se deu pela oportunidade de participação nas atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos sobre o Trabalho Humano (NESTH), da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) sob coordenação do Professor Carlos Roberto Horta, do Departamento de Ciência Política, em visitas às mencionadas Comunidades. Este é um núcleo de pesquisa e extensão universitária que desenvolve trabalhos junto às referidas Comunidades pelo Projeto “Quilombolas de Minas Gerais: uma metodologia de resgate de identidades” viabilizado pelo Programa de Extensão Universitária (ProExt) do Ministério da Educação.

Este trabalho busca desenvolver estudos que possam ser utilizados como subsídio para o fortalecimento do Conselho, tanto no que se refere à participação dos seus membros junto à administração pública, quanto para o aprimoramento das Políticas Públicas deliberadas no âmbito desse Órgão.

2 BREVE RELATO SOBRE OS QUILOMBOLAS NO BRASIL

Durante mais de três séculos as relações no Brasil foram moldadas pela ordem escravista, tendo os escravos constituído a principal mão de obra na extração e produção de riquezas. Foi este também um dos períodos que acumularam os mais variados relatos de violência e de não reconhecimento de direitos aos que para cá foram trazidos e transformados em escravos.

Este Capítulo se atém aos escravos e à formação dos quilombos, em função do objeto de estudo desse trabalho, o que não significa que as pessoas pobres e livres, que por aqui estiveram, não tenham estado também em condição de vulnerabilidade social, na periferia dos direitos e da desigualdade. Neste sentido, Carlos Magno Guimarães (2007) explicita que, “entre os senhores e os escravos, desenvolveu-se uma sociedade bastante diversificada, tanto em atividades econômicas como na sua estrutura social”.

Na forma de tratamento dado aos escravos figuravam a repressão e a violência desmedidas. Este comportamento foi respaldado por justificativas que vão desde a necessidade de garantia do respeito, dos que foram escravizados, pelos ditos senhores, seus donos, a obediência à ordem vigente baseada em princípios religiosos, na dominação e necessidade de exploração econômica do território.

A violência à qual os escravos eram submetidos era variável, indo desde as proibições de cultos religiosos, de danças e rituais que compunham sua cultura, até as agressões físicas com os açoites, tortura, prisão e amputação de membros. Para que houvesse a garantia do ganho econômico, do controle e manutenção da ordem vigente, era necessário que os escravos fossem despidos de parte da sua cultura, dos modos de vida, da autonomia, da liberdade e dos direitos. Neste sentido, Lima (2008) defende ser possível que “[...] entre os sustentáculos da argumentação em favor das práticas de violência física executadas contra escravos rebeldes, figurava o próprio medo da rebeldia escrava”.

Desta forma, escravidão e grande propriedade não era aspectos que favoreciam à formação de futuros cidadãos. Nem é preciso falar que os escravos não eram cidadãos, como cita José Murilo de Carvalho (2008), eles não tinham os direitos civis básicos, à integridade física por exemplo, pois podiam ser espancados, faltava-

lhes a liberdade e, em casos extremos não lhes era garantida a própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, eram equiparados a animais.

É importante destacar que durante todo o período em que ocorreu a escravidão no Brasil, houve reação por parte dos escravos. Há relatos de que as manifestações de descontentamento com o sistema vigente se davam das mais diversas formas, seja pela resistência ou fuga. Os episódios de resistência protagonizados pelos escravos nem sempre puderam se dar de forma explícita. Figuram dentre estes eventos as sabotagens aos engenhos e às plantações, assassinato dos senhores e seus familiares, pequenas lutas, enfrentamentos armados e motins urbanos. Já outros manifestaram seu descontentamento através da fuga que resultou na formação dos quilombos, como aponta Gomes,

Onde houve escravidão, houve resistência. E de vários tipos. Mesmo sob a ameaça do chicote, o escravo negociava espaços de autonomia com os senhores ou fazia corpo mole no trabalho, quebrava ferramentas, incendiava plantações, agredia senhores e feitores, rebelava-se individual e coletivamente. Aqui também a lista é longa e conhecida. Houve, no entanto, um tipo de resistência que poderíamos caracterizar como a mais típica da escravidão – e de outras formas de trabalho forçado. Tratava-se da fuga e formação de grupo de escravos fugidos. A fuga nem sempre levava à formação desses grupos, é importante lembrar. Ela podia ser individual ou até grupal, mas os escravos terminavam procurando se diluir no anonimato da massa escrava e de negros livres. Nesses casos, o destino podia ser as cidades, onde não se estranhava a circulação de homens e mulheres de várias matizes raciais, que vieram a formar setores consideráveis, em muitas regiões até majoritários, da população livre. (GOMES, 1996, p. 75)

Neste sentido, os quilombos figuram um constante questionamento à dominação e à forma de organização imposta pela ordem escravista vigente. O escravo que fugia para o quilombo encontrou nesse um espaço de retomada da sua liberdade e também da sua autonomia, ainda que estas tenham recebido influências dos modos de vida que lhes foram impostos, como a quebra de vínculos sociais e de pertencimentos culturais ocasionada pela sua retirada do seu ambiente de origem. Cabe destacar que nem todo escravo que fugia tornava-se quilombola. Alguns que decidiam pela fuga, denominados “ribeirinhos”, escondiam-se nas periferias dos espaços urbanos da época ou mesmo em outra senzala, como abordado por Guimarães (2007).

O escravo de origem africana esteve muito presente na formação dos quilombos. Alguns escritores apontam para uma incidência maior de fuga por parte

desse grupo e defendem que, provavelmente, isso se deve ao fato de os africanos terem tido uma vida livre, que lhes servia como referência; para estes, os quilombos se afirmavam como uma alternativa de liberdade. Não se pode dizer que o mesmo tenha ocorrido com o escravo nascido no Brasil, os crioulos, que desde a mais tenra idade já eram utilizados para “pequenos trabalhos e serviam de montaria nos brinquedos dos senhozinhos”, de acordo com José Murilo de Carvalho (2008). Estes, provavelmente, desconheciam a liberdade que o quilombo prometida resgatar.

A formação dos quilombos consistia numa construção cotidiana em virtude da complexidade das relações sociais que se davam no âmbito dessas comunidades. A historiografia aponta que eles congregavam negros que fugiam da escravidão, indígenas, crioulos, pessoas livres e pobres, apesar de não haverem registros produzidos pelos próprios habitantes dos quilombos a respeito da sua formação. Neste sentido, Gomes considera:

Aquilombaram-se para não fossem vendidos ou transferidos, para que não se aumentasse o ritmo de trabalho, para que pudessem continuar cultivando suas roças, para que não recebessem castigos rigorosos e arbitrários, ou então para que fossem considerados livres e possuidores da terra após a morte de seus senhores, representava lutar por transformações em suas vidas e também nas relações sociais com seus senhores.
(GOMES, 1996, p. 462)

Cabe destacar aqui que os relatos escritos a respeito dos quilombolas, que foram produzidos no período em que vigorou a escravidão no Brasil, em especial sobre as “entradas” de captura nos quilombos, foram elaborados pelo homem branco.

Os quilombos se destacaram também por se tratarem de espaço de contínua disputa, de luta pelo acesso à terra e pela autonomia que dela decorria. A instalação dos quilombos se dava, normalmente, em terras muito férteis e com recursos naturais, como água, muito abundantes, de acordo com Edison Carneiro (2011), “O movimento de fuga deve ter contribuído para abrandar o “rigor do cativo”, mas o quilombo principalmente serviu de desbravamento das florestas além da zona de penetração dos brancos e à descoberta de novas fontes de riqueza”. Desta forma, após a destruição dos quilombos, a tomada das terras daquele povo, amplamente violentado pelo governo e por particulares era, praticamente, a regra.

A maioria dos quilombos teve durabilidade muito pequena pois, tão logo eram formados, em pouco tempo (para alguns foram questão de anos) eram atacados pelas

expedições de captura, organizadas pelas forças do governo que, não raramente, recebiam apoio de particulares, principalmente no que se referia ao seu financiamento. Houve também aqueles que, ainda que conhecidos pelas autoridades do governo, conseguiram se manter, estabelecendo relações com a vizinhança, com pessoas livres e com os escravos.

Os quilombos foram muito variados, tanto em número de quilombolas, quanto em relação à sua proximidade com os núcleos urbanos e sua duração. Entre os quilombolas e os moradores dos espaços urbanos havia relações de troca de mercadorias o que denota que a relação desse povo com outras camadas da sociedade não era, necessariamente, conflituosa.

Neste sentido, Guimarães (2007) alerta que o processo de formação quilombola não era de tudo homogêneo pois a fuga não agradava à todos os escravos. Alguns deles preferiam atuar de outras formas em oposição à ordem escravista e havia ainda os que naturalizaram a escravidão de tal forma que eram contra as ações que demonstrassem algum tipo de rebeldia. É, portanto, inegável o protagonismo da escravidão no processo de construção social no Brasil.

Com o declínio da produção de açúcar e a descoberta de ouro na região denominada “Minas Gerais” nos últimos anos do século XVII, ocorre o aumento da população escrava para suprir a demanda de exploração mineradora e a necessidade de desbravamento e colonização de um vasto território.

Cumpre destacar que as “Minas Gerais” se constituíram como uma região detentora de grande diversidade de atividades, como também da própria estrutura social, como é apontado do Guimarães (2007), as atividades desenvolvidas pelos escravos eram as mais diversas, havia desde os que eram levados às minas para a extração das riquezas, até os que desenvolviam atividades ligadas à subsistência, tais como a agricultura e a pecuária. No caso de Minas Gerais, os escravos costumavam realizar trocas comerciais clandestinas com alguns comerciantes utilizando-se de produtos extraídos através da mineração ilegal.

Era comum que indivíduos livres e, em alguns casos, forros possuíssem “vendas”, casas de comércio clandestino em que se vendiam artigos variados. Era nesses locais que ocorriam algumas trocas comerciais. Além de pólvora, chumbo e aguardente, os quilombolas adquiriam também nesses estabelecimentos informações a respeito de outros quilombos, expedições de captura e ataques organizados pelo

governo ou por particulares. No que se refere às informações sobre acontecimentos da localidade, há também indícios de que havia solidariedade nas relações entre os quilombolas e os escravos que não haviam fugido para os quilombos.

Como apontam estudos sobre a população escrava naquela região, há registros de grande número de escravos crioulos que por lá trabalharam. O segmento crioulo representava 60% dos cativos na região da cidade de Serro, no ápice da exploração mineral no século XVIII. Ainda segundo Guimarães (2007), “Fosse ele de origem africana, fosse ele de origem crioula, o escravo negro, ou mestiço, foi o tipo que expressou a forma dominante de organização do trabalho na maior parte das atividades e da dinâmica social”.

A região das “Minas Gerais” abrigou um dos principais polos de extração mineral durante cerca de um século. De acordo com Mota (2004), ocorreu o aprofundamento dos conflitos e o aumento das manifestações de descontentamento entre os escravos da região, na medida em que começou a ser observado o declínio da produção mineradora.

A chegada dos escravos à região da Vila do Príncipe, situada na Comarca do Serro do Frio na Capitania de Minas, atual município do Serro, se deu em função da mineração, sendo as lavras de ouro e a extração do diamante a principal atividade em torno da qual foram organizados os cativos. De acordo com Mota (2004),

A formação da região não foge aos parâmetros da formação histórica de Minas Gerais. O Vale começa a ser colonizado no século XVIII, através das atividades mineradoras, principalmente a exploração do diamante. Inicia-se o povoamento pelo Serro (1700), seguido de Diamantina (1713): a primeira povoação é a Vila do Príncipe, capital da Comarca de Serro do Frio; a segunda, o Arraial do Tijuco, demarcado em 1731 como Distrito Diamantino. A maioria das cidades, formadas até o terceiro quartel do século XVIII, ficam no Alto Jequitinhonha e dedicam-se à mineração. (MOTA, 2004, p. 41)

Essa região também concentrou expressiva quantidade de agrupamentos quilombolas de pequeno porte. Estes agrupamentos eram bastante diversificados e, no caso de Minas Gerais, eram muitos e formados por um número reduzido de indivíduos. Como aponta Guimarães,

“Em vários quilombos destruídos nas Minas Gerais durante o século XVIII, foram encontrados indivíduos livres, forros ou índios convivendo com os quilombolas. Eram geralmente fugitivos da justiça colonial que encontravam

asilo nas comunidades formadas por aqueles que estavam fugindo da escravidão.” (GUIMARÃES, 2007, p. 441)

Muitos foram também os episódios de protagonizados pelos escravos urbanos que, aliados aos quilombolas, articularam movimentos para contrapor a ordem e a sociedade escravista da época. Com o aprofundamento dos descontentamentos provenientes das relações sociais e econômicas da época, no ano de 1864 deflagrou-se a insurreição do Serro que reuniu mais de quinhentos escravos na luta pela liberdade. Esse movimento se deu após terem circulado na região notícias sobre ideias abolicionistas no Brasil e também sobre a Guerra de Secessão nos Estados Unidos. A articulação entre um grupo de escravos, crioulos em sua maioria, os forros e quilombolas naquela região deu início à conflagração nas lavras de diamante e fazendas. Como afirma Mota (2004),

“Insurreições escravas constituíram ameaça constante nas mais diversas províncias do Brasil, ao longo de todo o século XIX. Combinando diferentes motivações e conjunturas históricas, ganharam corpo não apenas como confrontos abertos, mas também na forma de rumores difundidos pelos campos e cidades oitocentistas. (MOTA, 2002, P. 1)

Nesse movimento, planejavam atear fogo às casas dos negociantes de diamantes e, aproveitando da situação, pegariam o armamento da Guarda Nacional, matariam os brancos, começando pelos mais poderosos e dominariam a região, tirando-a do domínio da elite escravista.

A sociedade escravista temia que os negros aproveitassem da superioridade numérica e se sentissem estimulados à rebeldia. Por este motivo as ações que demonstravam o descontentamento dos escravos com a situação a qual estavam sujeitos rapidamente geravam proibições e ações de grande repressão. De acordo com o deputado provincial em 1864, José Joaquim Ferreira Rabello:

“Temos dados para acreditar que esta manifestação é aconselhada por homens de cor, da ínfima classe da sociedade, que talvez guiados pela horrível esperança nos saques e latrocínios não se temam de afogarem-se no sangue de seus concidadãos. Infelizmente várias circunstâncias, que passaram despercebidas no meio da tranquilidade e sossego em que vivíamos tornam-se hoje indícios veementes. Tais são, instrução de alguns escravos que lendo as ocorrências da guerra civil nos Estados Unidos as transmitem aos que não sabem ler, compras de armas de fogo feitas por alguns mais audaciosos, certo estado de agitação entre eles, ajuntamentos e grupos de quatro mais indivíduos, conversações figuradas e enigmáticas.

Poucos ou nenhuns (sic) meios de detê-la temos. (RABELO apud MOURA, 2002, p. 4)¹

A insurreição foi duramente reprimida por cerca de 100 praças da Guarda Nacional, tropas vindas de Ouro Preto e pessoas que se empenharam em colaborar no desmanche dos grupos revoltosos, o que durou alguns meses.

Movimentações como essa, com vistas à liberdade, compunham as complexas relações sociais daquela época e desafiavam a elite branca que tentava, da forma em que era possível, ter em seu poder o controle de grande número de negros, se esforçando para conter os que se rebelavam. De acordo com Guimarães (2007), “Os escravos, em geral, e os quilombolas, em particular, eram vistos como ameaça permanente, principalmente por parte da população livre e, dentro desta, pela parcela da elite escravista.

Poucos anos mais tarde, foi declarada extinta a escravidão no Brasil, pela Lei nº 3.353 de 13 de maio de 1988, a Lei Áurea. No entanto, a libertação legal dos escravos das amarras do regime escravocrata por si só não foi capaz de garantir direitos, a esse grupo, que há muito haviam sido assegurados aos homens brancos livres e aos que desfrutaram, por longo tempo, dos benefícios decorrentes do trabalho desenvolvido pelos recém libertos.

¹ Carta enviada por José Joaquim Ferreira Rabello ao presidente da província de Minas, Pedro de Alcântara Cerqueira Leite (11/10/1864). ANRJ - Ofícios de Presidentes de Província (MG), IJ1, maço 628 (1864).

3 A PARTICIPAÇÃO NA VIDA POLÍTICA DA REPÚBLICA: CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CONSTITUIÇÕES DE 1891 E 1988

Após a libertação dos escravos foi publicada a Carta Constitucional que deu início à vida republicana no Brasil. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil trouxe em seu preâmbulo a seguinte redação: “Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte” (BRASIL, 1891, p.1).

A abolição da escravidão em 1888 e a Proclamação da República em 1889 constituíram marcos jurídico-institucionais a serem enfrentados pelos constituintes na elaboração da Carta Constitucional de 1891 que, apesar de ter apontado a liberdade e a democracia como um dos pilares da república que se instaurava, manteve uma série de características bastante conservadoras, deixando a desejar no que se refere à inovação no campo dos direitos, principalmente para os que haviam sido escravizados por longa data. A realidade social brasileira naquela época estava fortemente marcada pelo poder dos proprietários de terras, pela concentração da propriedade e pela grande desigualdade social, mantida pela ideia de que a garantia de determinados direitos era privilégio de alguns, os bem nascidos. Essas características apontavam para a inexistência de condições para a cidadania.

A libertação dos que se encontravam em regime de escravidão foi uma formalidade, gerando tímidas alterações na estrutura e na dinâmica política que vigorava no país. Isto se deve ao fato de que a elaboração de políticas que abrangessem essa grande parcela população não constituiu preocupação do Poder público naquela época, já que esse texto constitucional preocupou-se em delinear as instâncias de decisão e a forma em que o poder se organizava, deixando de lado o debate sobre os problemas sociais e a participação política.

Os ex-escravos haviam recebido legalmente a liberdade, no entanto permaneceram desamparados de uma gama de direitos. A ideal republicano de igualdade, na prática, inexistia. Neste sentido, o cientista político e historiador José Murilo de Carvalho defende que:

Não havia república no Brasil, isto é, não havia sociedade política; não havia “repúblicos”, isto é, não havia cidadãos. Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares. (CARVALHO, 2008, p. 23)

Em 1881 foi aprovada pela Câmara dos Deputados uma lei que, além de proibir o voto dos analfabetos, passava o valor de renda do eleitor para 200 mil-réis e tornava o voto facultativo. De acordo com Carvalho (2008), apesar do valor a ser demonstrado não ser muito alto, muitos deixavam de votar por não conseguirem provar sua renda ou mesmo por não estarem dispostos a ter trabalho para isso. O que realmente limitou o voto foi a exclusão dos analfabetos. Com essa lei 80% da população masculina, única votante, foi excluída do direito ao voto, uma vez que somente 20% desse segmento era considerado apto. Se considerarmos toda a população, o número de alfabetizados cai para 15%.

Esse quadro não foi alterado com a Proclamação da República, sendo mantido, quase que em sua totalidade, pela Constituição de 1891. A única alteração trazida por esse texto constitucional foi a retirada da exigência de comprovação de renda. Permaneceram impossibilitados de votar os mendigos, as mulheres, os membros do clero, os soldados e os analfabetos. Como este texto definia que a participação política dos cidadãos se dava basicamente pelo voto, como demonstrado anteriormente, a maioria da população estava impossibilitada de exercer esse direito, permanecendo fora do processo eleitoral.

No que diz respeito à cidadania, a Constituição de 1891 se ateu à garantia dos direitos civis, que predominaram na agenda dos constituintes. Em seu Artigo 72 trata das garantias relacionadas ao indivíduo, como a liberdade de culto e manifestação do pensamento, igualdade perante a lei, segurança individual e do direito de propriedade. Como foi observado por Carvalho (2008), os “direitos civis podem existir sem que haja os direitos políticos, no entanto, mantêm-se esvaziados do seu conteúdo, já que servem primeiramente para justificar governos, não para representar cidadãos”.

Desta forma, o Artigo 70 da Carta Constitucional se encarregou de definir quem comporia o eleitorado na República, localizado no Título IV “Dos cidadãos brasileiros” e, mais especificamente, na Seção I “Das qualidades do cidadão brasileiro”, dispôs:

Art. 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:

1º) os mendigos;

2º) os analfabetos;

3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;

4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual.

§ 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis. (BRASIL, 2013, p. 16)

Diante da situação de exclusão de direitos em que permaneceu a população recém liberta, era comum que este grupo se enquadrasse nas categorias que tornavam os “cidadãos brasileiros” inalistáveis e inelegíveis, já que alguns eram considerados mendigos e, a grande maioria, analfabeta. Carvalho (1987) aponta que, “Exigia-se para a cidadania política uma qualidade que só o direito social da educação poderia fornecer e, simultaneamente, desconhecia-se este direito.”

A fixação de um critério pela primeira Constituição republicana que tornava tão excludente a participação política no Brasil, representou um grande retrocesso. Apesar da educação primária ter sido uma das obrigações do Estado, de acordo com a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, esse direito não foi considerado como responsabilidade do Estado pela Carta de 1891. Neste sentido, Canedo (2008) afirma, “Ora, a exclusão dos analfabetos pela Constituição gerou uma dupla discriminação porque ela também isentava o governo do dever de fornecer a instrução primária, que constava do texto imperial.”

Mesmo já tendo sido considerada um direito, a educação nunca foi prioridade na agenda do governo durante a colonização, nem no período monárquico. Considerada uma arma cívica, não se poderia esperar que a elite escravista tivesse qualquer iniciativa e interesse no sentido de garantir e fomentar o direito à educação aos seus dependentes e, muito menos, aos escravos.

Por longo tempo, entendeu-se que a cidadania era para poucos e que a participação política um privilégio de alguns. Como exposto anteriormente, a república no Brasil já se fundou carregada de vicissitudes, fruto de uma sociedade escravocrata, hierarquizada e mantenedora de privilégios. Esses aspectos influenciaram a formação social e política brasileira com enraizamento tão profundo que repercute até os dias atuais.

Entendia-se que as proposições da sociedade seriam suficientes para influenciar o sistema político. Este, por sua vez, absorveria as demandas e adotaria as melhores estratégias e decisões que se orientariam em prol do bem comum. A participação popular na administração pública se resumiria, basicamente, à influência.

Essa noção, no entanto, não conseguiu abranger as manifestações da vontade do povo uma vez que, o Estado que pretende ser de direito e também democrático deve englobar a participação popular. Numa república, a participação popular no governo à luz da ideia de que todo o poder emana do povo é uma condição *sine qua non* para sua existência e consolidação. Portanto, a garantia de direitos e a justiça social devem ser empregados para que haja o exercício da cidadania.

Por este motivo, ao falar da participação, quando essa foi estabelecida como base na redação do texto da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, é imprescindível destacar a importância das reivindicações protagonizadas pelos movimentos e lutas sociais no Brasil. Vários foram os grupos e organizações da sociedade civil que mantiveram-se na luta pelo reconhecimento dos direitos, reivindicando por justiça social e pela possibilidade de participação popular nos rumos da república. Segundo a Cientista Política, Eleonora Schettini Martins Cunha,

A luta desses atores sociais encontrou ressonância em atores políticos, durante o processo Constituinte, os quais tinham como projeto político comum a ampliação da participação política. Disso resultou a inscrição constitucional da participação como princípio de organização e de gestão do Estado brasileiro, principalmente no âmbito local, inspirando a criação, nas últimas décadas do século XX, de inovações institucionais híbridas democráticas, em que participação é associada com deliberação. (DAGNINO; TATAGIBA, 2008, p. 26)

Pode-se considerar que as mobilizações populares que culminaram nesta Carta Constitucional, constituem um imenso conjunto de manifestações que ocorreram ao longo da história do Brasil. Neste sentido, cabe destacar que, ainda que as manifestações sociais que se esforçaram na busca por direitos, liberdade e alternativas à estrutura vigente possam não ter tido o desfecho diretamente pretendido, observou-se um acúmulo dessas lutas populares que contribuiu para chegar ao que se tem hoje, a Constituição Cidadã. A luta dos subalternizados, a

resistência cotidiana e a fuga para a formação de quilombos, protagonizada pelos escravos são exemplos que ilustram muito bem essa afirmação.

Além de assegurar o não retrocesso de direitos já reconhecidos, como a igualdade de todos perante a lei, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, essa Constituição reiterou a concepção de soberania popular, tão cara ao ideal republicano. Tendo como um dos seus pilares o republicanismo, na mesma redação constitucional reconheceu os cidadãos como atores do processo decisório ao assegurar a participação popular na Administração Pública. Neste sentido, a autora Maria Sylvia Zanella de Pietro, defende que,

É inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito a ideia de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública, no processo político, econômico, social e cultural; essa ideia está incorporada na Constituição não só pela introdução da fórmula participativa, como também pela previsão de vários instrumentos de participação. (PIETRO, 2009. p. 30)

Outra inovação também trazida por esta Carta Constitucional é o reconhecimento da propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos. Sob o ponto de vista de patrimônio cultural, material e imaterial, assegurou o tombamento de reminiscências históricas quilombolas.

Como pode ser observado, as disposições trazidas pela Constituição de 1988 estão na contramão da Carta constitucional que inaugurou o regime republicano brasileiro. Sua redação estabeleceu uma série de garantias nunca antes vistas nos dispositivos constitucionais, muito menos orientando a tomada de decisões própria da *praxis* da administração pública. Como defendido por Eduardo Granha Magalhães Gomes,

O artigo 14, por exemplo, estabelece que a 'soberania popular será exercida pelo sufrágio universal (...) e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.' No capítulo sobre Seguridade Social, o artigo 194 estabelece: "Compete ao Poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados" (inciso VII). No artigo 198, inciso III: "as ações e serviços Públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade. Já na seção sobre Assistência Social, encontramos no artigo 204: 'As ações governamentais na área de assistência social serão (...) organizadas com

base nas seguintes diretrizes: participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis' (inciso II). (MOREIRA apud GOMES, 2003, P. 36)

Pode-se então dizer que a incorporação da ideia de democracia participativa nesse texto constitucional não foi automática. A constatação da participação social como aspecto imprescindível na tomadas de decisões na administração pública corroborou a identificação da insuficiência das estruturas e instituições formais na captação das demandas sociais. Este processo ocorreu lentamente. De acordo com Maria da Glória Gohn,

O período de redemocratização do Brasil foi também um período de reestruturação da sociedade civil brasileira, em que muitos movimentos sociais associaram suas lutas específicas pela garantia de direitos civis, políticos e sociais com a luta mais ampla de fazer da democracia brasileira uma democracia diferente. Isto significava ampliar os espaços de participação política e incluir novos sujeitos nos processos de decisão acerca das ações a serem realizadas pelo Estado, bem como na fiscalização do cumprimento destas ações.(GOHN, 2007, p. 54)

Para que houvesse a incorporação da democracia participativa à Constituição de 1988, pensou-se em arranjos institucionais que tornassem possível a convivência da participação popular, da deliberação dos atores e dos resultados em um mesmo espaço de debates. Essa coexistência viabilizaria a interação entre os atores sociais sob a égide do comprometimento de cada parte na solução das demandas coletivas através de discussões autônomas e livres, valorizando a diversidade de valores e concepções.

Diferentemente da Carta Constitucional que inaugurou o regime republicano no Brasil, a Constituição de 1988, deu ênfase à garantia da participação do povo na vida política da república. Tal participação deixou de se restringir ao voto, sendo possível que os cidadãos atuassem de outras forma e em outros espaços.

Com o estabelecimento de mecanismos que se constituíram como canais de participação, tornou-se possível não somente a deliberação dos atores sobre determinada temática, mas também o acompanhamento, fiscalização e controle das ações do dirigentes do Estado, bem como a possibilidade de auferir os resultados provenientes de tais atos. Neste sentido, Gomes (2003) aponta, para a “sociedade como agente central, uma vez que, além das razões relativas a valores democráticos, a participação da sociedade passou também a ser vista como instrumento de boa

governança, um conceito mais amplo que o conceito de governo e que encerra objetivos econômicos e sociais.”

Inseridos nessa estrutura trazida pelo texto constitucional estão os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Considerados inovações democráticas, foram criados em decorrência desta abertura à participação, sendo considerados instrumentos de expressão e participação cidadã.

Nestes órgãos o cidadão é tido como ator principal tanto nas deliberações quanto no controle das ações públicas. São estes os responsáveis também pela definição de prioridades no que tange à alocação de recursos Públicos e na gestão participativa das políticas.

Instituídos por lei, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são órgãos de composição paritária que congregam representantes do poder público e da sociedade civil numa mesma arena de debates. Esta composição faz com que as discussões realizadas no âmbito do Conselho sejam muito ricas, uma vez que ocorre o diálogo e a troca de experiências entre estes diferentes atores.

Por serem dotados de caráter Público, uma vez que se trata de órgãos autônomos que se vinculam à administração pública, os espaços de discussão formados pelos Conselhos pretendem também tornar possível a participação de cidadãos interessados pela temática, não estando, necessariamente, ligados à representação de Instituições, Órgãos e Serviços.

Sendo Órgãos consultivos ou deliberativos, estes inovadores instrumentos de participação democrática têm colaborado na melhoria da gestão das políticas públicas nas três esferas da federação. Isso se dá na medida em que são capazes de promover a participação dos Conselheiros no planejamento das ações, no acompanhamento da execução de atividades, no controle de todo o processo e de aferir os resultados provenientes da implantação das políticas.

Enquanto locais representativos da democracia, os Conselhos são espaços privilegiados para promover a cidadania e a educação política. Por educação política entende-se a articulação de interesses através do relacionamento entre os atores que se inserem na arena de debates. Neste espaço os cidadãos devem se sentir livres para exercer os seus direitos, aptos reconhecer seus deveres e mediar a diversidade.

A participação dos atores dentro do Conselho deve propiciar o compartilhamento de responsabilidades entre os representantes do poder público e

da sociedade civil que dele participam. Isso somente é possível devido ao ajuste de interesses e as negociações que precedem a tomada de decisão. Dada a devida importância à discussão e às negociações, atentando-se para a apresentação das necessidades, intencionalidades, diagnósticos e a possível ação para lidar com a demanda, podem ser evitados certos conflitos posteriores. A igualdade de condições dos dialogantes no debate pode colaborar para que haja o comprometimento dos atores sociais nas questões relacionadas ao Conselho, uma vez que a possibilidade de todos se verem representados é expandida.

Outro importante aspecto a ser observado, apontado por Gomes, na Constituição da República de 1988 é a descentralização das políticas públicas. Neste processo o município adquire grande importância por ser o ente que possui maior “contato” com o cidadão, possibilitando que sejam pensadas políticas e ofertados serviços Públicos. Segundo este autor,

A redemocratização também significou a recomposição da comunidade política por meio de um novo conjunto de leis, a partir da reescrita do próprio texto Constitucional. Assim, tivemos uma grande mobilização pela ampliação da participação que resultou na afirmação legal deste direito, inclusive por dar autonomia política aos entes federados de nível local, que efetivamente possibilitam a participação dos cidadãos – os municípios. (GOMES, 2003, p. 37)

A participação popular adquire grande extensão no âmbito do municipal devendo protagonizar a estruturação e implementação de políticas sociais voltadas para a localidade. No que se refere ao Município, o texto Constitucional traz a previsão da cooperação por parte das associações representativas no planejamento municipal e da iniciativa popular de projetos de lei que sejam de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, conforme a redação do Artigo 29 da Constituição da República de 1988.

O funcionamento dos Conselhos não substitui outras instituições formais, órgãos da administração pública e Poderes, já que a participação popular na administração pública através desses órgãos se configura como espaço de atuação autônoma e democrática da sociedade civil.

Portanto, o engajamento e a participação popular nos Conselhos otimiza a canalização das informações e o diagnóstico dos problemas relacionadas à temática

tratada nesses órgãos, dando subsídio à elaboração de políticas públicas pautadas em estratégias direcionadas para os melhores resultados.

4 O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO SERRO

A abertura de canais de participação popular da administração pública representou também uma expansão no debate Público acerca das minorias no Brasil. A criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, enquanto mecanismos que visam assegurar a participação cidadã nas políticas, trouxe para a agenda pública discussões sobre diversas temáticas que, por mais legítimas e necessárias que fossem, só há pouco encontraram espaço na arena política.

Amparada pelo princípio Constitucional da participação popular está a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas de Serro. Instituído pela Lei Municipal nº 2.110/2008 de 11 de junho de 2008. Esse órgão é fruto das mobilizações da população remanescentes dos quilombos residentes no município. Neste processo tiveram a colaboração de outros atores que também acreditaram na importância da participação popular nos rumos da política republicana, como os pesquisadores do Núcleo de Estudos sobre o Trabalho Humano da Universidade Federal de Minas Gerais e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - Campus Serro.

Além da Constituição da República de 1988, este Conselho também é respaldado pelo Estatuto da Cidade – criado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que “Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Corroborando as disposições constitucionais, os incisos II, VII e XII deste Estatuto definem as diretrizes do ordenamento e desenvolvimento das funções sociais da cidade que devem se pautar pela gestão democrática, integração entre as atividades urbanas e rurais e proteção do patrimônio.

Como tratado no Capítulo I, o município de Serro está localizado em uma região que foi alvo de intensa exploração mineradora e de grande concentração de escravos desenvolvendo as mais diversas atividades. Este fato histórico faz com que a criação deste mecanismo de participação popular na administração pública adquira ainda mais importância. Isso se deve ao fato de estarmos falando da participação e deliberação, sobre a coisa pública, por cidadãos que descendem de uma população que, há pouco mais de um século, não lhes era assegurada nem mesmo a integridade

física. Menos ainda poderiam debater, deliberar, controlar e cobrar ações por parte do poder público.

A criação deste Conselho pode ser interpretada como uma grande conquista, resultado das mobilizações dos escravos e quilombolas que remontam à época da escravidão e que, mesmo após terem sido libertos, nunca deixaram de reclamar por liberdade, autonomia e pela garantia de direitos. Isso se deve ao fato de que os negros no Brasil sempre tiveram que lidar com os grandes abismos da desigualdade social, apesar de estarem sob a égide de um Estado democrático e de direito que assegura, legalmente, a igualdade de todos. Por este motivo, a luta dos movimentos sociais pelo reconhecimento dos direitos das minorias permanece tendo grande relevância nos dias atuais.

Neste sentido, entende-se que a participação dos representantes das associações das comunidades remanescentes de quilombos do Ausente, Baú, Fazenda Santa Cruz, Queimadas e Rua Vila Nova, que compõem o segmento da sociedade civil no Conselho juntamente com os representantes das Associações dos Congados de Milho Verde e da Irmandade de Nossa Senhora do Rosário de Serro, adquire ainda mais importância. A respeito da importância da criação dos mecanismos de participação popular na administração pública, Gohn define que

(...) estes novos mecanismos participativos incluídos na governança se baseiam no engajamento popular como um recurso produtivo central, utilizando da participação como fonte de informações e diagnósticos sobre os problemas Públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para resolução dos problemas e dos conflitos envolvidos. (GONH, 2001, p. 43)

Este Conselho é composto por 14 (catorze) representações, divididas entre os segmentos do poder público e da sociedade civil que, de acordo com a disposição trazida pelo Artigo 4º da sua Lei de Criação “Todos os integrantes do Conselho terão seus suplentes, direito a voz e voto e, qualquer um deles, poderá exercer funções de direção.” Esta disposição afirma seu caráter de Órgão Colegiado, em que todos os representantes possuem oportunidades iguais de participação e manifestação autônoma das suas ideias.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas do Serro, enquanto um Órgão autônomo vinculado à administração

pública, insere-se nesta esfera por força de lei, integrando-se ao Poder Executivo municipal. Voltado para tratar de políticas públicas específicas relacionadas ao desenvolvimento social e bem estar das comunidades remanescentes de quilombos do município, é responsável por assessorar os dirigentes municipais na elaboração de políticas relacionadas com a temática quilombola e orientar as decisões referentes ao funcionamento dos equipamentos Públicos responsáveis por assegurar os direitos sociais dessa população.

De acordo com a lei que o instituiu, este Conselho tem a competência de planejar, junto ao Poder Executivo municipal, políticas públicas que visam ao desenvolvimento social das Comunidades, seu objetivo primeiro. Essa capacidade deliberativa faz com que a participação dos Membros seja ainda mais relevante no âmbito do Conselho, já que poderão promover ações relacionadas à promoção social, cultural e educacional, junto ao poder público, com vistas à articulação e ao desenvolvimento da população quilombola. É também competência do Conselho assessorar o Prefeito municipal na elaboração de programas direcionados a esta população, de acordo com a lei que o institui.

Essa necessidade de envolvimento dos mais diversos atores para lidar com a política pública direcionada à temática quilombola adquiriu, no município de Serro, contornos que orientaram a composição das representações do poder público vinculadas aos temas da educação, saúde, cultura, turismo, meio ambiente, desenvolvimento sustentável, agricultura e pecuária, promoção social, e Poder Legislativo municipal.

A possibilidade legal de articulação deste Conselho com outros Órgãos do Poder Executivo do município, como as Secretarias Municipais de Turismo, Cultura e Meio Ambiente; de Educação; de Promoção Humana, de Saúde; de Agricultura e Pecuária; e Poder Legislativo, a Câmara Municipal, também com Órgãos de outras instâncias da federação, como Secretaria Estadual de Cultura; Secretaria Estadual de Educação; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, listados no Artigo 2º da Lei nº 2.110/2008 que o institui, expõe a transversalidade com a qual devem ser tratadas as ações relacionadas à elaboração e implementação de políticas públicas que visam a atender à população quilombola.

A competência de elaborar políticas que consideram as especificidades das Comunidades tem respaldo na premissa Constitucional de descentralização das políticas públicas. De acordo com este princípio, o Município, ente federado que tem maior proximidade com o cidadão, deve constituir-se um espaço indispensável para a elaboração e execução das políticas, sendo também mais passível do controle social direto sobre as ações do poder público. De acordo com Borja (1988, p. 18)

O objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las. (BORJA apud GOMES p. 18)

De acordo com o objetivo deste trabalho, as considerações acerca da atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas de Serro foram redigidas tendo como base as manifestações de Conselheiros que se dispuseram a apresentar relatos sobre a organização e funcionamento desse Órgão. Estes relatos foram obtidos por ocasião da realização de atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos sobre o Trabalho Humano da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, que desenvolve projetos destinados a promoção de práticas de inclusão cidadã, contemplando as política de geração de trabalho e renda junto às comunidades remanescentes dos quilombos do Ausente, Baú, Fazenda Santa Cruz, Queimadas e Rua Vila Nova. Visando resguardar esses Membros as considerações serão realizadas sem que haja indicação nominal.

É necessário explicitar que a utilização de relatos orais, somente, na coleta de informações que subsidiaram este trabalho não é apenas devido à intenção de valorização da história oral narrada pelos representantes desse Órgão à respeito de sua própria formação, mas também pela impossibilidade de consulta às atas das Reuniões do Conselho.

Desde sua criação em meados do ano de 2008, este Conselho passou por momentos de inatividade e instabilidade, representados pelo esvaziamento das representações nas suas Reuniões ordinárias. Atualmente estes encontros ocorrem mensalmente na sede da Prefeitura Municipal de Serro e a pauta que os orienta é

definida em momento anterior à realização das Reuniões de acordo com as prioridades a serem discutidas.

Os membros entrevistados afirmam que percebem comprometimento por parte dos representantes da sociedade civil, sendo importante destacar que neste segmento representativo as mulheres têm tido grande expressão. Relataram ainda que os Conselheiros, em sua maioria, têm que se deslocar, percorrendo grandes distâncias que separam a residência do local em que são realizadas os encontros e, não raramente, por serem empregados, dependem da liberação do trabalho para que possam participar das Reuniões do Conselho que, normalmente, são realizadas no período matutino. Foi relatado por um dos entrevistados que, após acordar às 04:30 horas da manhã são percorridos cerca de nove quilômetros à pé até que possa ter acesso ao transporte Público que o conduz à cidade do Serro, onde são realizadas as sessões. Apesar destas condições adversas, estes representantes comparecem às reuniões.

As reuniões do Conselho costumam ser os únicos momentos em que os Conselheiros têm oportunidade de se encontrar para conversarem sobre as Comunidades. Os que foram entrevistados disseram perceber cumplicidade dos representantes das comunidades no que se refere às decisões de interesse coletivo em benefício dos quilombolas e aos debates promovidos nas sessões ordinárias.

Já sobre os representantes do poder público empossados no Conselho, os membros entrevistados entendem que a maior participação deste segmento poderia colaborar para as discussões que ocorrem neste Órgão, uma vez que disseram ser comum a ausência de alguns destes representantes nas reuniões ordinárias. Acreditam, que deveriam ser mais assíduos e, no caso dos que não têm comparecido, entendem que poderiam ser substituídos por representantes que tivessem maior disponibilidade para colaborar com o Conselho.

Um dos aspectos que ratificam a instabilidade pela qual este Órgão passou diz respeito à indisponibilidade das atas e documentos escritos produzidos pelo Conselho. Isto se deve ao desaparecimento de dois livros onde eram registradas as Atas, que se deu no período compreendido entre o final do ano de 2012 e o início de 2013. Segundo informado pelos Conselheiros, este documento ficava arquivado na Prefeitura Municipal e, na retomada dos trabalhos neste ano de 2013 não foi mais encontrado. Disseram ainda terem advertido o Poder Executivo sobre a necessidade

do resgate deste documento, no entanto, permaneceram sem resposta quanto a esta demanda.

Atualmente as reuniões do Conselho são relatadas em atas, redigidas por técnicos da Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Meio Ambiente, sendo apresentadas para serem aprovadas na Reunião subsequente à que foi relatada.

A respeito da participação e da capacidade de vocalização por parte dos Conselheiros, os representantes entrevistados informaram ser este um espaço aberto para as discussões que forem necessárias. Reconhecem que podem manifestar suas ideias e opiniões de forma livre e autônoma nas discussões, podendo propor assuntos para serem debatidos e considerados pelo Conselho. Nas reuniões, costumam apresentar demandas coletivas para serem discutidas a fim de que possam ser propostas orientações acerca das necessidades apresentadas, que requerem posicionamento deste Conselho.

Outro apontamento realizado por estes representantes se refere à real capacidade deliberativa do Conselho. Segundo informaram, variados são os assuntos discutidos pelos Conselheiros a respeito das comunidades quilombolas situadas no município. Comumente os relatos, apontamentos e diagnósticos, realizados nos momentos de encontro propiciados pelas Reuniões ordinárias, apontam para decisões que precisam ser tomadas pelo poder público municipal, por constituírem ações de sua competência. No entanto, identificam que, não raro, as decisões não são incorporadas à agenda pública com prioridade, o que os faz questionar sobre a capacidade decisória que este órgão colegiado possui. De acordo com o que relataram, acreditam que o poder público municipal deve se atentar às orientações dadas pelo Conselho, a fim de que as ações que visam tratar das demandas referentes às Comunidades sejam aprimoradas.

Por fim, no que diz respeito à elaboração de Políticas Públicas direcionadas às comunidades quilombolas de Serro, como estabelecido no Artigo 2º inciso V, da Lei nº 2.110/2008 que institui o Conselho, compete à este Órgão “assessorar o Prefeito municipal na elaboração de programas direcionados à população afrodescendente.” Conforme foi dito pelos representantes entrevistados, esta é uma das competências do Conselho que ainda precisa ser melhor trabalhada.

Eles disseram ainda, que as orientações sobre as demandas das Comunidades são dadas ao Prefeito municipal através dos Órgãos do Poder Executivo que

compõem o segmento do poder público no Conselho. Entretanto, acreditam que devem ser formatados Programas, que tenham objetivos mais abrangentes, que visem não só atender às demandas mais urgentes das Comunidades, mas desenvolver um planejamento de ações com objetivos a longo prazo. Entendem que a colaboração do Conselho seria de grande importância neste processo, por ser este composto por representantes da sociedade civil que têm propriedade para orientar as ações do poder público municipal no que se refere às comunidades quilombolas do município. Sobre isto, Horta, Riccio e Miranda escrevem,

As políticas públicas para essas populações ainda não se articulam em um estratégia de totalidade, ao mesmo tempo em que a destinação de recursos para essas políticas não atende as efetivas necessidades geradas por um processo que discrimina há séculos as suas comunidades. Assim, um dos problemas que a efetivação dos processos de inclusão dessas populações enfrenta é a descontinuidade, reforçada por questões de ordem cultural e pelos obstáculos articulados com a políticas local e até pelas mudanças de prioridade em órgãos decisórios distantes do campo de trabalho. A experiência tem mostrado que uma forma de enfrentar esses dilemas passa pelo fortalecimento políticos das comunidades. (HORTA; RICCIO; MIRANDA, 2013, p. 128)

Apesar de terem que lidar com uma série de condições que acabam por influenciar o fortalecimento e aprimoramento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas do Serro, os Conselheiros entrevistados demonstraram estarem certos da importância deste Órgão enquanto mecanismo de participação e intervenção na administração pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas do Município de Serro representou uma grande conquista para essa população historicamente excluída de garantias e de direitos. Considerando-se a trajetória do negro no Brasil, a instituição desse órgão com as competências que lhe foram atribuídas o torna ainda mais importante. Isso se deve ao fato de que o espaço propiciado pelo Conselho dialoga com aspectos da formação da sociedade brasileira, considerando conflitos que balizaram a história, e que são fundamentais para compreender como as relações sociais, políticas e econômicas, que hoje se apresentam, foram moldadas e como se mantêm.

Portanto, a instituição de um Órgão com este caráter dotado da competência de discutir e propor ações relacionadas à questão quilombola em âmbito municipal não se restringe a uma possibilidade legal pós Constituição de 1988. É, antes de tudo, a concreção das lutas protagonizadas por muitos escravos que, por séculos, sempre reclamaram por liberdade, questionando a ordem escravista da forma em que lhes era possível.

Enquanto mecanismo de participação popular na administração pública, este Conselho adquire grande importância não só para as Comunidades Ausente, Baú, Fazenda Santa Cruz, Queimadas e Rua Vila Nova, mas também para o Poder público e demais cidadãos de Serro na medida em que está pautado na concepção de que o poder emana do povo.

Tem-se que para as comunidades quilombolas o espaço proporcionado por este órgão promove maior aproximação e articulação entre estas. Outro aspecto a ser destacado é o fomento à cidadania na medida em que se constitui para ser um lugar propício às discussões e deliberações relacionadas à garantia dos direitos desta população.

Significa também empoderamento dos atores sociais que compõem o segmento da sociedade civil no Conselho na medida em que estimula o reconhecimento destas pessoas enquanto cidadãos aptos para deliberar e intervir na construção de políticas públicas relacionadas à temática quilombola em âmbito municipal. E no respaldo atribuído ao próprio Conselho como sendo capaz de assessorar o poder público na implementação destas políticas.

Já para o poder público, o Conselho deve ser um espaço de canalização das demandas, proporcionando que sejam diagnosticadas, de forma mais transparente e rápida, as necessidades e problemas que acometem a população quilombola do Serro, colaborando para o aprimoramento do processo de responsividade governamental.

Enquanto mecanismo de participação popular propiciou a inclusão de debates que até então não constavam na agenda pública daquele município. Chamando a atenção dos agentes Públicos para a necessidade de serem pensadas políticas orientadas para a localidade, com desenhos diferenciados que considerassem as especificidades daquela população.

Neste sentido, o poder público também é um grande beneficiado, uma vez que pode (e deve) aproveitar a oportunidade de diálogo com as representações para construir políticas direcionadas com maior efetividade, o que poderá influenciar até mesmo na qualidade dos gastos públicos. Para tanto, é importante que os agentes Públicos municipais possam articular os recursos técnicos, que a administração pública do município detém, aos saberes populares e o conhecimento que as Comunidades têm de si mesmas e do espaço territorial que há muito tempo ocupam.

Para os cidadãos serranos a arena política proporcionada pelo Conselho é uma oportunidade de se articularem para a construção de políticas públicas no município que se orientam pela justiça social além de proporcionar que aprofundem seus conhecimentos a respeito da construção histórica e cultural daquele município e das Comunidades. Apesar dos Conselheiros terem apontado para o pequeno envolvimento dos demais munícipes nas reuniões do Conselho, por exemplo.

Acredita-se ainda que as experiências do Conselho poderão contribuir para que sejam formatados outros órgãos nos mesmos moldes em outros municípios brasileiros, haja vista o grande número de comunidades quilombolas. Segundo a Fundação Palmares (2013) no mês de março de 2013, 2040 Comunidades já haviam sido certificadas nas 5 regiões, com maior concentração nos estados do Maranhão, Bahia, Pará, Minas Gerais e Pernambuco.

Na construção deste trabalho, entendeu-se que os apontamentos feitos acima não perdem seu valor em função dos problemas que afetam o Conselho (tratados no Capítulo IV). Este, por sua vez permanece sendo considerado de grande relevância pelos Conselheiros que entendem que devem ser desenvolvidas ações que possibilitem tratar tais problemas identificados, como o esvaziamento das

representações nas reuniões, a falta de documentos que formalizem as deliberações dos membros, a falta de respaldo do poder público municipal às decisões, dentre outros já citados.

A indisponibilidade destes documentos escritos, em especial as Atas das suas Reuniões, restringiu o desenvolvimento das pesquisas sobre este Órgão. Estes documentos possivelmente colaborariam para a compreensão da organização interna e funcionamento do Conselho e da sua colaboração no desenvolvimento e na gestão da política pública sobre a temática quilombola no município.

Apesar de já existirem diversos Conselhos sobre variadas temáticas, cujas experiências podem servir de alguma forma para diagnosticar, interpretar e propor soluções para os problemas que acometem o Conselho em questão, não há receitas prontas ou fórmulas que podem ser adotadas para a solução destes entraves. O desenho das ações deve partir das experiências e decisões que melhor servirem ao Conselho, sendo interessante que resultem de uma produção coletiva, de envolvimento e articulação dos variados atores sociais.

Para que este Conselho possa estar cada vez mais empoderado da sua competência, torna-se necessário o desenvolvimento de ações através da atuação de atores, tantos quantos puderem colaborar nesta construção. Para tanto os membros que compõem o segmento da sociedade civil devem permanecer persistentes em sua atuação, entendendo-se alicerçados pelos princípios republicanos.

Logo, cabe reafirmar que o direito de participação política, não podem manter-se apenas na esfera formal, que não se trata de uma concessão e que a participação das comunidades quilombolas na construção da política municipal é, acima de tudo, cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUTI, José Maurício Paiva Andorion. **Comunidades remanescentes de Quilombos**. Rio de Janeiro: Tempo Presença, v. 23, n.319, p. 25-29, 2001.

AVRITZER, Leonardo (org). **Experiências nacionais de participação social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2009. 159 p.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. 308p

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Senado, 1989. 70 p.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

BRASIL. Decreto nº 4.222, de 20 de março de 2013. Nomeia membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas. **Diário Oficial do Município**, Serro, 20 de mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 2.110, de 11 de junho de 2008. Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas do Município de Serro/Minas Gerais, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Serro, 12 de jun. 2008.

BRASIL. Lei nº 2.112, de 09 de julho de 2008. Altera o Art. 3º da Lei nº 2.110, de 11 de junho de 2008, que cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas do Município de Serro/Minas Gerais, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Serro, 09 de jul. 2008.

CANEDO, Letícia Bicalho. Aprendendo a Votar. In: PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi (org). **História da Cidadania**. 2ª Ed. São Paulo: Contexto, 2003, 592 p.

CARDOSO. Sérgio (org.) **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. 231 p.

CARNEIRO, Edison. **O Quilombo dos Palmares**. 5. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011, 266 p.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, 236 p.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1986. 179 p.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO,

Evelina; TATAGIBA, Luciana (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. 1. ed. Chapecó: Argos, 2007. Cap. 1, p. 25-44.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p.

GUIMARÃES, Carlos Magno. Escravidão e quilombolas nas Minas Gerais do século XVIII. In: RESENDE, Maria Efigênia Lage de. VILLALTA, Luiz Carlos. **História de Minas Gerais: as minas setecentistas** 1. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica; Companhia do Tempo, 2007. 589 p.

HORTA, Carlos Roberto; RICCIO, Felipe; MIRANDA, Geralda Luiza de (org.). **Quilombolas de Minas Gerais: uma metodologia de resgate de identidades**. 1. ed. Belo Horizonte: Usina do Livro, 2013. 148 p.

LIMA, Antônio Carlos de Souza (org.). **Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos**. 1. ed. Brasília: Contra Capa, 2012. 576 p.

LIMA, Pablo Luiz de Oliveira. **Marca de fogo: o medo dos quilombos e a construção da hegemonia escravista (Minas Gerais, 1699 - 1769)**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas / Universidade Federal de Minas Gerais, 2008, 245 p.

MACHADO FILHO, Aires da Mata. **O negro e o Garimpo em Minas Gerais**. 1. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943. 138 p.

MOTA, Isadora Moura. O levante da “rapaziada sujeita” do Serro: identidade, cultura escrava e conexões atlânticas em Minas Gerais (século XIX). In: XVII Encontro Regional de História: o lugar da História.9, 2004, São Paulo-SP. **Anais...** São Paulo: Associação Nacional de História, 2004. Disponível em: < <http://www.anpuhsp.org.br/sp/downloads/CD%20XVII/ST%20IV/Isadora%20Moura%20Mota.pdf> >. Acesso em 10 de out. 2013.

REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 512 p.