



**ÁLVARO JOSÉ PEREIRA NETO**

**CONSELHOS GESTORES E POLÍTICA NACIONAL DOS  
POVOS TRADICIONAIS: EM BUSCA DE UMA REAL  
POSSIBILIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LAVRAS - MG  
2020**



**ÁLVARO JOSÉ PEREIRA NETO**

**CONSELHOS GESTORES E POLÍTICA NACIONAL DOS  
POVOS TRADICIONAIS: EM BUSCA DE UMA REAL  
POSSIBILIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Federal de Lavras como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Professora orientadora: Dra. Ana Luiza Garcia Campos

**LAVRAS - MG  
2020**



**ÁLVARO JOSÉ PEREIRA NETO**

**CONSELHOS GESTORES E POLÍTICA NACIONAL DOS  
POVOS TRADICIONAIS: EM BUSCA DE UMA REAL  
POSSIBILIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Federal de Lavras como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Componentes da banca examinadora:

---

**Professora Dra. Ana Luiza Garcia Campos (Presidenta)**

---

**Professora Dra. Daniela Olímpio de Oliveira (Primeira Membro)**

**LAVRAS - MG  
2020**

## RESUMO

O presente trabalho busca oferecer subsídios para a compreensão acerca dos conselhos gestores como espaços de participação popular na implementação de políticas públicas. Nesse contexto, será analisado a atuação do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, destacando-se a forma de sua criação, bem como aspectos do seu funcionamento e dados sobre sua composição.

Por conseguinte, a primeira seção oferece uma breve discussão a respeito das mudanças nas formas de interação do Estado com a sociedade civil, com atenção ao período de promulgação da Constituição Federal de 1988. Ao abordar o período constitucional, pretende-se associar a instituição de conselhos gestores como um processo de assimilação de mecanismos de participação na organização de uma estrutura representativa, tal como está disposto na norma constitucional.

Ao reconhecer o papel das instituições participativas na execução de políticas públicas, em um segundo momento pretende-se elencar as demandas e a estruturação do CNPCT e o seu reflexo na implementação da Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

No que tange a análise das ações e planejamento do CNPCT, será utilizado um estudo proposto pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), o qual discute as instituições participativas e políticas públicas no Brasil, bem como um Relatório de Pesquisa do respectivo instituto, o qual traz a visão dos membros do referido conselho a respeito das ações desenvolvidas.

Assim sendo, foi empregado a pesquisa bibliográfica como meio de investigação, responsável por levantar informações a respeito da atuação do Estado Brasileiro no que se refere à relação com a sociedade civil, bem como a análise das principais disposições normativas que asseguram a proteção dos povos e comunidades tradicionais e a estruturação do respectivo conselho gestor.

Destarte, ao compreender que a implementação de políticas públicas está associada com o desenvolvimento de uma atividade política de diversos atores, mediante a organização de ações estratégicas que visam atingir um fim proposto, se buscará investigar o papel desempenhado pelos conselhos gestores.

**Palavras-Chave:** Participação Popular; Conselhos Gestores; Políticas Públicas; Povos e Comunidades Tradicionais.

## **1 INTRODUÇÃO**

As experiências brasileiras de participação popular nas instâncias de poder ganham fôlego a partir da Constituição Federal promulgada em 1988, dando espaço para que grupos se organizem em torno de pautas específicas para pleitearem maior espaço na gestão pública.

Destarte, cabe mencionar que o presente trabalho se propõe a discutir a atuação de conselhos gestores como mecanismo de participação composto por membros da sociedade civil e do Estado, que se relacionam e deliberam questões voltadas ao cumprimento de demandas de grupos que buscam visibilidade do aparato estatal.

Assim sendo, em um primeiro momento, será abordado os obstáculos à efetivação de uma organização político-administrativa no Brasil pautada em valores democráticos, tendo em vista a formação de um aparato estatal com forte pretensão autoritária e com vistas ao atendimento de demandas de um seletivo grupo social que permeia as instâncias de poder.

Dito isso, será discutido que a participação popular sempre foi marginalizada pelo Estado Brasileiro, como forma de limitar sua atuação e restringir ao protagonismo estatal a efetivação de direitos. Cabe refletir que o recorte histórico aqui proposto, busca evidenciar a relação do Estado com a sociedade civil, e uma possível mobilização de organização desse corpo social.

Desse modo, ao examinar uma organização democrática no Estado Brasileiro, parte-se da premissa de que se discute um ideal, uma ação política. Essa projeção na efetivação de políticas públicas não busca marginalizar a ação estatal, mas sim, alinhá-la à um projeto político que seja coletivo e social.

Neste diapasão, por mais que a Constituição Federal de 1988 estabeleça um projeto político democrático, não se transforma uma estrutura autoritária apenas com mudanças formais; dessa forma, pretende-se compreender o papel da organização popular por intermédio dos conselhos gestores, e seu reflexo na aproximação da sociedade civil com o Estado, mediante o alcance de suas demandas na estrutura de políticas públicas.

Por conseguinte, é fundamental analisar a institucionalização dos espaços populares consagrados com o advento da Constituição Federal, sendo necessário entender o papel do projeto constitucional para o estabelecimento de um projeto popular que orienta a formação de um novo sujeito coletivo, que acima de tudo, também é político. Ao adentrar na trajetória de formação de conselhos no Brasil, torna-se primordial trazer em evidência as dificuldades históricas em que a sociedade civil foi submetida em virtude da opressão do aparato estatal.

É relevante destacar que não se pretende reconfigurar o Estado no sentido de diminuir sua influência na ação política, mas sim, compreender o seu papel no combate ao processo de desigualdade que afeta o Brasil, o qual teve como consequência, afastar diversos grupos da assistência estatal. É nesse contexto de efetivação de políticas públicas que será delimitada a atuação do Estado e sua relação com a sociedade.

Em um segundo momento, ao colocar em foco a pretensão democrática como direcionamento da ação política, discutirá a atuação dos conselhos gestores como mecanismos necessários para que a sociedade possa interagir com o Estado e buscar a consecução de políticas públicas de forma democrática.

Noutro giro, a partir da experiência da organização dos conselhos, se busca compreender o âmbito de sua atuação e a sua legitimidade no que diz respeito às decisões deliberadas. Por mais que essa instância de participação agregue setores da sociedade civil na gestão pública, é importante entender como se dá o processo decisório nos conselhos gestores, e como os conselheiros atuam dentro da estrutura administrativa em que está inserida o respectivo conselho.

Apenas a criação dos conselhos não é suficiente para que ele possa efetivar diretrizes que vão dar subsistência à implementação de políticas públicas dos grupos representados, é necessário que eles canalizem os interesses e os discutam na seara administrativa. Todavia, pensar nos interesses genuínos desse grupo, requer entender a forma de escolha dos conselheiros e qual a legitimidade que eles detêm perante aqueles que eles representam.

Na perspectiva da implementação de políticas públicas mediante a atuação de múltiplos atores, a questão crucial que se apresenta como obstáculo à uma real representação, é o grau de legitimidade dos conselheiros.

É evidente que os conselhos gestores apresentam diferenças ou especificidades na sua organização; todavia, é possível delimitar traços em comum que apresentam possibilidades de compreensão dessa instância participativa.

Ao abordar a experiência brasileira, será tomado como base de estudo o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, que possui entre as suas atribuições a coordenação e o acompanhamento da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

No que tange a análise das ações e planejamento do CNPCT, será utilizado um estudo proposto pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), o qual discute as instituições participativas e políticas públicas no Brasil, tendo como alcance o período entre 1930 e 2010 (IPEA, 2010, p. 565-588).

É importante trazer esse estudo como norte, haja vista que ele foi realizado no mesmo lapso temporal em que se implementou no Brasil as disposições normativas a respeito dos povos e comunidades tradicionais, conforme será posteriormente abordado.

Além dos dados supracitados, a discussão em torno dos delineamentos do CNPCT se embasará em um Relatório de Pesquisa do IPEA que traz a visão dos membros do referido conselho a respeito das ações do mesmo (IPEA, 2012).

Diante do exposto, é importante compreender que a discussão em torno de instâncias de participação, não se restringe a uma noção de controle social da ação do Poder Público, mas sim, da institucionalização da cidadania por meio da atuação de conselhos populares. Desse modo, busca-se discutir uma possibilidade de ação social como resistência à uma gestão pública autoritária, hierarquizada e que se apresenta como um obstáculo à democracia no Brasil.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Participação Social na Constituição de 1988: utopia ou possibilidade?**

Ao discutir o processo de participação popular no Brasil, é necessário compreender que a fórmula mais racional e coerente para atender a soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CR/88) foi com o advento da Democracia.

Esse paradigma democrático pode ser compreendido através da superação de modelos autoritários e centralizadores que se manifestaram ao longo da trajetória brasileira. Na perspectiva de Fernandes (1989, p. 47-56), ao analisar a dimensão política das constituições federais brasileiras, o que se colocou em evidência foi como o Estado afastou da maioria da população brasileira a participação efetiva na organização da sociedade em prol do favorecimento das classes dominantes. Esse processo de afastamento da participação popular possui relação com a estrutura autoritária no Brasil, conforme preconiza Chauí (2018, p. 66):

O autoritarismo, portanto, não é a marca dos governos ou do Estado e sim o modo de ser de nossa formação social, pois a forma de nossa sociedade é autoritária pela maneira como institui as relações sociais como relações de mando e obediência entre um superior e um inferior e que se repetem em todas as esferas da vida social (da família ao Estado, passando pelas relações de trabalho, pela escola, pela cultura).

No período colonial, a ideia de democracia foi convertida em um jogo entre os mais iguais, uma forma de poder deformado, sendo que o constitucionalismo era em sua essência uma farsa política, que não conseguia nem mesmo acobertar a dura realidade em que se manifestava o Estado Brasileiro, que possuía como marca a escravidão (FERNANDES, 1989, p. 57-56).

Diante disso, ao discutir os obstáculos à democracia no Brasil, Chauí (2018, p. 60) estabelece dois fatores impedidos à instituição de uma sociedade democrática, a saber: a polarização social, que estabelece o privilégio oligárquico, em detrimento de toda o povo e à matriz teleológica do modo de instituição e aparição da política no Brasil. Esse segundo fator é importante para compreender o período colonial no Brasil, haja vista que no Brasil, o Estado foi visto como anterior à sociedade, tendo como narrativa que a existência legal da Colônia dependia de ordenações do Estado metropolitano, o qual era anterior e exterior a ela e a instituiu. Dentro dessa visão, se cria a imagem do Estado como único sujeito histórico, sendo que as mudanças sociais passam a ser concebidas como obras do próprio Estado (CHAUI, 2018, p. 61).



Desse modo, a raiz constitucional desse período foi marcada por uma dominação indireta como uma vantagem histórica, sendo que as estruturas coloniais de produção e estratificação social foram privilegiadas, o que refletiu no absolutismo da coroa e um modelo de sociedade civil que restringia a monarquia constitucional à vontade política dos senhores de escravos (FERNANDES, 1989, p.47-56).

Ao conceber o Estado dessa forma, não é possível encontrar espaço para a atuação popular, posto que, as transformações impulsionadas pela sociedade, na perspectiva de Chaui (2018), sempre vão ser reconhecidas como reforma do Poder Estatal feitas por ele mesmo.

Assim sendo, haja vista que a participação e representação são pontos fundamentais para se discutir uma pretensão democrática (LUCHMANN, 2007, p. 139-170), na estrutura colonial, o que pode ser evidenciado foi a organização do Estado em benefícios de grupos oligárquicos que alinhavam seus interesses dentro do aparato estatal, sendo que, a possibilidade de transformações pela sociedade, eram incorporadas pelo Estado como reformas provocadas por ele mesmo, não dando espaço para uma reivindicação de espaços de participação e atuação popular (CHAUÍ, 2018, p. 54).

Apoiado na constituição do período republicano, nota-se que a institucionalização de uma política formal baseada em eleições não alcançou adesão popular, sendo que, o voto se tornou um elemento estranho à cultura brasileira, posto que, o povo não tinha tomado parte da construção do processo até então em voga, o qual foi imposto de cima pra baixo (ROCHA, 2008, p. 131). Ainda a respeito do período instituidor da República, Florestan (1989, p. 47-56), o entende como uma cópia de processos ocorridos em outros países, que não tinha correspondência com às transformações internas passadas pela sociedade brasileira. O que se tem da República, na perspectiva de Chaui (2018, p.54), foi uma reforma do Estado feito por ele próprio e, portanto, como instituidor do próprio social.

É importante ressaltar que a discussão que se pretende tecer possui como paradigma a institucionalização de um processo de participação e representação necessários à construção de um ideário democrático, o qual ainda não é possível ser vislumbrado no período analisado anteriormente. Essa disposição encontra fundamento no que destaca Rocha (2008, p. 131-133) ao enfatizar que a cultura participativa do povo brasileiro foi um processo separado à organização formal das instituições estatais, sendo que, no período da institucionalização da República, o povo foi sequer consultado da formulação desse projeto político; todavia, os movimentos populares são construídos por diversas trajetória, podendo exemplificar o período conhecido como a Revolta da Vacina em que o povo no Rio de Janeiro foi para as ruas demonstrar sua insatisfação com o governo.

Ao pensar na organização de um sujeito coletivo que é estruturado a partir das camadas populares no Brasil, a percepção do avanço desse paradigma nas experiências brasileiras se dá no período de ditadura militar, como dispõe Chauí (2018, p. 69):

Ação social como resistência à ditadura, como luta pela liberdade e, por isso mesmo, contra a polarização entre a carência e o privilégio, ação realizada pelo movimento sindical ou o novo sindicalismo, pelos movimentos sociais urbanos e rurais, pelas Comunidades Eclesiais de Base, inspirada na Teologia da Libertação, pelos momentos estudantis contra a ditadura, pelo grupo Tortura Nunca Mais, instituído pelas famílias de presos e desaparecidos políticos sob a proteção da Comissão de Justiça e Paz.

É a partir da ação social como resistência à ditadura que se dá o marco fundamental para compreender a reivindicação por maior participação popular na esfera pública, sendo que, no período entre 1970 e ao longo dos anos 80, os movimentos populares se organizaram em torno de pautas como reivindicações urbanas, saúde, moradia, saneamento e transporte coletivo (ROCHA, 2008, p. 134). Ao trazer esse posicionamento ao debate, o que se pretende é evidenciar a importância de um novo sujeito social, que passa a agir em conjunto e a criar novos lugares de exercício da política no cotidiano popular (CHAUI, 2008, p. 70). Os movimentos populares buscam a criação de espaços de participação em que a sociedade civil de forma organizada possa pleitear junto ao aparato estatal suas demandas e influir nos processos decisórios de políticas públicas (ROCHA, 2008, p. 134-135).

Com fundamento nessa perspectiva, é possível apreender o processo de institucionalização de instâncias participativas no contexto de formação da Constituição Federal de 1988. A partir disso, nota-se que o contexto da organização do texto constitucional foi palco de debates ideológicos, sendo que, na perspectiva de Fernandes (1989), os dilemas constitucionais apontaram para duas visões opostas que deixaram claro a tentativa de conciliação e/ou de rompimento com a estrutura autoritária do Estado Brasileiro. A primeira posição traz uma visão conservadora da Constituição, em que não existe uma ordem ilegal, mas sim um entulho autoritário. Nesse sentido, a ordem ilegal não é descartada do processo histórico, mas traz em seu cerne o processo de reconstrução da sociedade civil e do Estado. Noutro giro, a segunda visão proposta por Fernandes (1989), representa o que deve ser a constituição, sendo a manifestação que traz no seu cerne a ideia de que o desenvolvimento capitalista e o regime de classes sociais foram direcionados para um beco sem saída que só pode ser superado na medida em que “os oprimidos e os trabalhadores adquirirem peso e voz na sociedade civil e a faculdade de exercerem controle ativo sobre o funcionamento do Estado” (FERNANDES, 1989, p.53).

De acordo com essas duas visões supracitadas, é possível visualizar que se esperava da Constituição uma perspectiva democrática de superação ao modelo centralizador e autoritário que por muito tempo permeou a sociedade brasileira.

Ao abordar a relação entre Estado e Sociedade nessa perspectiva constitucional, é necessário depreender que as noções de participação e representação são consideradas como elementos centrais da teoria democrática, sendo aspectos que trazem perspectivas distintas do papel da política e da democracia nas sociedades atuais (LUCHMANN, 2007, p. 139).

Desse modo, as experiências participativas inauguram novos mecanismos e relações de representação política (LUCHMANN, 2007, p. 146), sendo que a Constituição Federal institucionaliza a participação social, que pode ser entendida como uma forma de atuação que se expressa por meio de desenhos institucionais diferenciados (AVRITZER, 2008, p. 44).

A institucionalização de mecanismos de participação popular são ferramentas importantes para superar o modelo tradicional de gestão brasileira que conduz a coisa pública de forma patrimonial, clientelista e pouco transparente, além de demandar a criação de espaços e canais de participação popular que não se limitam a democracia representativa para garantir direitos (FREITAS, 2015, p.113-115).

Destarte, só é possível pensar em participação popular com base em uma perspectiva democrática, haja vista que, somente a partir da democracia se evidencia a divisão entre dominação e liberdade, sendo o conflito uma parte legítima do processo, não sendo ocultado por ela (CHAUI, 2018, p.59).

Por conseguinte, é necessário compreender a descentralização e a participação popular como expedientes da ação política, conforme preconiza Freitas (2015, p. 113), sendo relevante demonstrar que o autor os aponta como eixos orientadores de organização das políticas públicas.

No que tange à essa situação, pode-se observar que a participação da sociedade na administração pública traz legitimidade a sua atuação, mostrando que a democracia participativa e a atuação estatal eficiente não são caminhos contraditórios (MENEZES, 2005).

A respeito da descentralização, ela deve ser compreendida como um processo de construção democrática, em que as ações do governo passam a ser articuladas de forma a conceber uma organização estatal no sentido de universalidade de direitos, haja vista o papel fundamental do Estado em garantir direitos individuais e coletivos (FREITAS, 2015).

O segundo eixo, que é o da participação popular, conforme aponta o Freitas (2015), preconiza a necessidade de reconstrução da relação Estado-Sociedade, dando novos contornos

na relação entre público-privado, fortalecendo, da mesma forma, a gestão democrática (FREITAS, 2015).

Posto isto, ao discutir a descentralização como processo de reorganização do Estado, se articula uma nova ação política numa perspectiva democrática. É a partir dessa visão que a democracia vai além do processo eleitoral e passa a ganhar novos contornos no sentido de ampliação das responsabilidades políticas, delineando um contexto participativo de formação de espaços e sujeitos da deliberação pública (LUCHMANN, 2007).

No que toca às instâncias participativas, nota-se que, o espaço popular só ganha fôlego numa perspectiva participativa, haja vista que que “as formas tradicionais de representação democráticas resumidas ao parlamento e à chefia do executivo tornaram-se insuficientes para a garantia dos princípios democráticos” (MENEZES, 2005, p.18).

A democracia representativa por si só, se limita ao contexto eleitoral, sendo que a democracia participativa amplia as responsabilidades políticas, estende os espaços e sujeitos da deliberação pública (LUCHMANN, 2007, p. 140).

Diante do paradigma da participação, é possível reconhecer os conselhos gestores como desenhos institucionais de partilha do poder e constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais, conforme propõe Avritzer (2008, p.44).

Destarte, a participação popular é requisito fundamental para a organização da relação mais efetiva entre os cidadãos e instituições públicas, como maneira de considerar os interesses e concepções político-sociais populares no processo decisório (FREITAS, 2015).

Os conselhos gestores se constituem como um espaço de busca de novas práticas políticas, sendo que eles são criados em diferentes setores de políticas públicas (ABERS e KECK, 2008).

Em vista disso, os conselhos podem ser concebidos como mecanismos necessários para que a sociedade possa interagir com o Estado e buscar a consecução de políticas públicas de forma democrática. Além disso, os conselhos gestores compõem as práticas de planejamento, fiscalização das ações de acordo com sua política setorial, bem como, na sua concepção, possuem condição de estabelecer fóruns públicos de captação de demandas, como agentes atuantes na ampliação da participação de segmentos da sociedade com menos acesso ao aparelho do Estado (LUCHMANN, 2007, p. 140).

Assim sendo, por mais que os conselhos gestores apresentam suas especificidades de acordo com sua disciplina legal, composição, atribuições formais e atuação nas decisões estatais, eles compartilham algumas características, sendo relevante demonstrar que eles

possuem atuação relevante sobre normas, planos e, ocasionalmente, sobre o orçamento nas suas áreas de atuação (ABERS e KECK, 2008, p. 100).

Mas também, é possível extrair como características dos conselhos gestores o seu papel na participação e representação coletiva, a atuação voluntária, a sua organização em diferentes espaços participativos, a escolha de representantes mediante processos variados (LUCHMANN, 2007, p. 150). Neste diapasão, eles são importantes no sentido de criar indicadores necessários ao planejamento e à avaliação das ações, bem como responsáveis pela formulação de diretrizes, prioridades e programas sociais (SANTOS, 2002, p. 104).

Tendo em vista a compreensão dos conselhos como instâncias de participação e da necessidade de reconhecer sua atuação como espaços de decisão, dispõe Maciel (2010, p. 12):

Os Conselhos são espaços privilegiados para o exercício político, uma vez que representam, do ponto de vista da lei, uma iniciativa que possibilita o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Os Conselhos são investidos de prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras.

A respeito da experiência brasileira, Luchmann (2007, p.150), concebe os conselhos gestores como modelos constituídos na ideia de participação coletiva, pela representação das organizações da sociedade civil. Nessa perspectiva, o referido autor aponta que, no que tange à relação de participação e representação, os conselhos gestores são concebidos como espaços que imperam a participação de entidades ou organizações da sociedade civil e a paridade na representação entre sociedade civil e Estado.

Ao compreender a formação de conselhos como espaços de formulação de políticas públicas, cabe analisar de forma mais delineada as experiências brasileiras. Por conta disso, será abordado a seguir a atuação do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e sua participação no planejamento e desenvolvimento de ações voltadas aos povos tradicionais.

## **2.2 A experiência brasileira dos conselhos a partir da atuação do CNPCT**

Ao pensar nas experiências brasileiras a respeito dos conselhos, deve-se entender que a ação política produz decisões políticas, sendo que, uma alternativa é escolhida dentro de diversas opções com base na adoção pelos atores da ação política de um caminho específico, a fim de atingir determinados objetivos. Posto isto, as políticas públicas podem ser entendidas como o resultado da atividade política, sendo necessário a realização de várias ações estratégicas para que seja possível atingir o fim proposto (RODRIGUES, 2011, p. 27-55).

Em vista disso, cabe evidenciar que, na perspectiva de Leonardo Secchi (2017), a análise de políticas públicas requer esforço e conhecimento para que elas sejam mais adequadas, tenham mais benefícios de longo prazo, sendo tecnicamente consistentes, socialmente sensíveis e politicamente viáveis. Consequente, ao considerar o papel dos conselhos como um exemplo de prática de participação e representação (LUCHMANN, 2007, p.158), eles podem ser entendidos como uma arena para o debate e tomada de decisão.

Desta maneira, cabe mencionar que os conselhos vinculados ao Poder Executivo são instâncias de participação que auxiliam o poder público no que tange ao planejamento, formulação e controle da execução de políticas (IPEA, 2010). No que diz respeito ao controle social, dispõe Silva et al. (2009, p. 263):

A concepção de controle social requer ainda um maior esclarecimento para poder superar limitações que impedem um exercício democrático. Isto não significa afirmar que será possível chegar a um momento em que este controle se efetivará sem sofrer embates, pois isso seria negar as contradições que constituem uma sociedade capitalista pluralista. Entretanto, nos marcos da sociedade atual, é necessário descobrir como transformar espaços institucionalizados em possibilidades cada vez maiores de construção, expressão e defesa de um projeto ético-político.

A respeito da questão do controle, é importante mencionar que a participação popular não deve se restringir a ele, haja vista que essa noção limita a construção de uma nova organização societária, sendo que, nas palavras de Freitas (2015, p. 120), deve-se buscar uma mobilização que permita o acesso a direitos universais e que respondam às necessidades humanas, através de uma participação ativa e representativa em que se rompa com procedimentos autoritários, populistas ou clientelistas do Estado.

Por conseguinte, ao discutir as atribuições do CNPCT no que se refere ao desenvolvimento de políticas de desenvolvimento das comunidades tradicionais, cabe trazer em evidência as disciplinas normativas acerca da matéria.

Assim sendo, cabe evidenciar que o Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 que promulgou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais foi revogado pelo Decreto nº 10.888, de 05 de novembro de 2019, que passou a delimitar a referida Convenção da seguinte forma:

Art. 2º As convenções e recomendações da OIT, aprovadas pelo Congresso Nacional, promulgadas por ato do Poder Executivo federal e consolidadas por este Decreto estão reproduzidas integralmente nos Anexos, em ordem cronológica de promulgação, da seguinte forma:  
[...]

LXXII - Anexo LXXII - Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989; aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002; depositado o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002; entrada em vigor internacional em 5 de setembro de 1991, e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de seu art. 38; e promulgada em 19 de abril de 2004.

A respeito do Anexo LXXII do Decreto nº 10.888, de 05 de novembro de 2019, cabe ressaltar o art. 1º do disposto na Convenção nº 169, que dispõe:

Artigo 1º:

1.A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

2.A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

3.A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

Diante do dispositivo supracitado, percebe-se que a autodeterminação é o critério definidor para que uma comunidade e/ou grupo específico reivindique do Estado uma tutela diferenciada da coletividade, haja vista que seu modo de vida se distancia da forma de organização predominante na sociedade.

Nesse sentido, nos termos dos dispositivos constitucionais, é de responsabilidade do Estado a proteção das manifestações culturais dos povos originários (art. 215, §1º, da CR/88). A conceituação normativa de povos tradicionais pode ser reconhecida no Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que assim dispõe:

Art. 3º. Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:  
I-Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Ainda a respeito do Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, cabe evidenciar que ele institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades

Tradicionalis, sendo que são reconhecidos como instrumentos de sua implementação: os planos de Desenvolvimento Sustentável, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), os fóruns regionais e locais, além do Plano Plurianual (art.4º, incisos I ao IV, do Anexo do Decreto nº 6.040/2007).

A partir disso, ao reconhecer a CNPCT como instrumento de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, pode-se reconhecer o fenômeno da participação no interior da representação, conforme apontado por Luchmann (2007, p.141-142), ao discutir o desenvolvimento e a incorporação de experiências participativas que ampliam os atores e os espaços da política.

Deste modo, cabe ressaltar que o Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016 que institui o CNPCT reconhece sua atribuição como conselho gestor de políticas públicas dos povos tradicionais, sendo importante discutir algumas atribuições dispostas no decreto supracitado. De início, torna-se possível compreender o papel do conselho na promoção do desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com a pretensão de garantir os direitos destes povos, com atenção a questão de natureza territorial, socioambiental, econômica e cultural (art. 2º, inciso I, do Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016). Nesta feita, o que se verifica é a proteção do modo de vida multicultural dos povos tradicionais, tendo a atenção ao reconhecimento, valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural (art. 2º, inciso XVIII, do Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016). Infere-se, justamente, o critério do autorreconhecimento para resguardar a condição de comunidade tradicional, conforme pode ser vislumbrado nas palavras de Moreira e Pimentel (2015, p. 159):

Também denominado autorreconhecimento, auto-atribuição, autodefinição, dentre outras denominações, o direito à autoidentificação é uma das pedras fundamentais dos Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais e implica, por essência, o reconhecimento do direito de autodeterminar-se, de autogerir-se e, por via de consequência, de autorreconhecer-se, atribuindo-se identidade de forma autônoma, sem a necessidade de chancela estatal, todavia, obrigando o Estado à adoção de políticas específicas, inclusive, vinculando-o na obrigação de reconhecer o autorreconhecimento.

Ao analisar as principais disposições normativas referente à Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, infere-se que proteção assegurada por Decretos Federais causa insegurança jurídica na continuidade de políticas públicas destinadas a esses povos. Essa premissa pode ser constatada no próprio Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016 que deslocou o CNPCT para a estrutura do Ministério dos



Direitos Humanos, sendo que, anteriormente, ele estava alocado dentro dos quadros do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Diante dessa alteração, pode-se observar que o Executivo Federal pode promover readequações de forma discricionária, dentro de suas atribuições legais, as quais podem impactar diretamente a gestão dos conselhos e, muitas vezes, não são consultados quanto à essas realocações.

Mas também, é possível observar no Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 que extinguiu alguns colegiados da Administração Pública Federal, além de estabelecer novas regras e limitações ao funcionamento, uma outra posição que reflete a fragilidade da atuação do Executivo na organização de Conselhos por meio da expedição de Decretos.

Diante disso, pode-se considerar que “a continuidade e a estabilidade de conselhos criados por lei sejam maiores que a dos conselhos criados por decretos, uma vez que a extinção dos últimos depende apenas da vontade do presidente” (IPEA, 2010, p. 574).

Por meio dessa perspectiva, diante do caráter mutável das alterações do Executivo Federal, se verifica instabilidade na organização de conselhos.

Noutro giro, cabe discutir a forma de captação de demandas do CNPCT e como sua prática de planejamento e fiscalização tem ampliado a participação dos povos e comunidades tradicionais ao acesso ao aparelho de Estado. Posto isto, de acordo com o regimento interno do CNPCT, o conselho deve deliberar por meio de resoluções, deliberações e moções adotadas a partir de votações simbólicas ou nominais.

Desse modo, outra questão que se coloca em evidência diz respeito ao momento de criação dos conselhos, sendo que, a partir da Constituição Federal de 1988, a maior parte dos conselhos nacionais foi concebida (IPEA, 2010, p. 573), como é o caso do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais.

Dito isso, pode-se observar que a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais foi criada por Decreto Federal, em 27 de dezembro de 2004. É importante ressaltar que o referido decreto preconiza que a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável é de responsabilidade da comissão (art. 1º, inciso I), bem como a articulação das ações necessárias para sua organização em âmbito federal (art. 1º, inciso II). Ainda a respeito das ações a serem desenvolvidas pela Comissão, o regulamento supracitado estabelece como uma de suas finalidades, a prerrogativa em propor as ações de políticas públicas para a composição da política nacional, mas também, da articulação com as políticas em âmbito estadual e municipal (art. 1º, incisos III e IV).

Posteriormente, o Decreto Federal de 27 de Dezembro de 2004 foi revogado pelo Decreto Federal de 13 de julho de 2006, sendo que, a Comissão passou a ter como uma de suas atribuições, a criação e coordenação de câmaras técnicas ou grupos de trabalhos com a pretensão de promover a articulação de temas importantes para a organização das diretrizes da Política Nacional em âmbito federal (art.2º. inciso VI).Mas também, cabe frisar que o regulamento propôs a prerrogativa da Comissão Nacional na capacitação de recursos humanos, bem como no fortalecimento institucional direcionado tanto ao poder público quanto à sociedade civil, com a pretensão de articular o desenvolvimento dos povos tradicionais (art.2º, inciso VII).

Noutro giro, o Decreto Federal de 13 de julho de 2006 foi revogado pelo Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016, sendo que, uma de suas alterações foi a nomenclatura da respectiva instância de participação, que deixou de ser reconhecida como Comissão e passou a ser denominado como Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Outra questão a ser analisada diz respeito ao caráter consultivo ou deliberativo dos conselhos, sendo que a principal diferença reside no fato de que os conselhos com caráter deliberativo são capazes de produzir decisões sobre políticas e programas (IPEA, 2010, p.575-576). Desse modo, ainda a respeito do Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016, é importante mencionar que ele estabelece no art. 1º que o respectivo conselho apresenta caráter consultivo, como pode ser observado a seguir:

Art. 1º Fica instituído o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, órgão colegiado de caráter consultivo, integrante da estrutura do Ministério dos Direitos Humanos.

Tendo em vista que o CNPCT apresenta caráter consultivo, pode-se vislumbrar que, aparentemente, ele não produz decisões que são importantes para a efetivação de políticas e programas aos quais estão vinculados.

Na perspectiva de Luchmann (2007, p. 151), os conselhos gestores de políticas públicas apresentam caráter decisório de política pública, além de serem estruturados e sistêmicos; todavia, ao tratar de ação política que vinculada à decisão dessa instância de participação, nem todos apresentam essa característica, haja vista que, os conselhos consultivos sinalizam um menor grau de influência sobre as políticas e programas aos quais estão vinculados (IPEA, 2010, p. 576).

É possível extrair que a eficácia da ação política do Estado que implementa as políticas públicas é reflexo de como as instituições funcionam na prática (RODRIGUES,

2011, p. 66-68). Desse modo, a política pública deve ser concebida enquanto produto da intenção e dos conflitos de um processo decisório (FREITAS, 2015), o que leve a entender que, mesmo o conselho consultivo, ele é importante para delinear as políticas daquele grupo o qual ele representa. Neste ínterim, é importante adentrar ao aspecto da composição do CNPCT, que pode ser verificado ao analisar o disposto no Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016, conforme se segue:

Art. 4º O CNPCT será composto por:

I - quarenta e quatro membros titulares, dos quais vinte e nove representantes da sociedade civil e quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal, com direito a voz e a voto; e

II - dois convidados permanentes, com direito a voz.

Destarte, pode-se verificar que a distribuição de membros da sociedade civil é superior à parcela destinada aos representantes do governo. Tendo em vista que o CNPCT se trata de um conselho consultivo, por mais que a composição de membros da sociedade civil seja maioria, sua atuação é limitada aos interesses do aparato estatal. Os conselhos buscam captar as demandas dos grupos tutelados para reivindicar o acesso ao aparato estatal; (LUCHMANN, 2007, p.152); todavia, essa instância de participação opera com dificuldades, conforme exposto a seguir:

Em conselhos com poder de tomada de decisão sobre políticas (deliberativos), o governo se faz mais presente no sentido de contrabalançar o poder da sociedade civil, o que aumenta a capacidade de expressar ou impor suas próprias preferências políticas sobre o assunto, enquanto nos conselhos consultivos esta preocupação não se verifica da mesma forma. É possível pressupor que, em quaisquer conselhos, o governo tenha, por conta de sua capacidade de reunir informações e frequentemente deter o monopólio da implementação das políticas públicas, maior probabilidade de influenciar as discussões com dados e subsídios técnicos para a tomada de decisões qualificadas e pertinentes à condução das políticas públicas (IPEA, 2010, p. 578).

Ao adentrar na atuação do Estado como empecilho ao funcionamento dos conselhos, é possível enfatizar que o CNPCT, por ser um órgão colegiado consultivo e instituído por meio de Decreto Federal, sua participação na efetivação das políticas públicas fica à mercê da vontade estatal, haja vista que, mesmo que o CNPCT se constitua enquanto instrumento de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (art.4º, incisos I, do Anexo do Decreto nº 6.040/2007), sua ação não se torna vinculante ao Estado, sendo este o que dá a decisão final.

Ao analisar a atuação do Conselho, cabe evidenciar que a Resolução nº 01, de 09 de dezembro de 2019 que aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional dos Povos e

Comunidades Tradicionais, esboça que é de competência do Plenário do CNPCT, deliberar e editar resoluções, deliberações e moções relativas ao exercício das atribuições do conselho (art. 9º, inciso IX). Dito isso, é possível visualizar que as resoluções, deliberações e moções são os principais mecanismos de atuação do CNPCT, conforme entendimento que se segue:

As resoluções referem-se a decisões para regulamentar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades tradicionais. As deliberações, por sua vez, tratam de decisões sobre editais, termos de referência, projetos e outras iniciativas referentes a matérias de âmbito da comissão. Por fim, as moções manifestam a visão da comissão quanto a temas relacionados ao desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, mas que extrapolam as competências da CNPCT. Resoluções, deliberações e moções são encaminhadas à Secretaria Executiva para divulgação no endereço eletrônico ou no Diário Oficial da União, quando necessário (IPEA, 2021, p.19).

Desse modo, cabe analisar a atuação do Conselho com base nessas manifestações, tendo como pretensão verificar o peso dessa instância de participação nas decisões do Poder Estatal pertinentes à efetivação de políticas públicas direcionadas aos povos e comunidades tradicionais.

### **2.2.1 Das ações e estratégias apontadas pelo CNPCT e seu reflexo na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais**

Como visto anteriormente, o CNPCT está inserido no rol de instrumentos de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (art.4º, incisos I, do Anexo do Decreto nº 6.040/2007), sendo que a pretensão é entender o funcionamento do conselho e, por consequência, a atuação dos conselheiros.

É imperioso destacar que, ao discutir a relação entre governo e sociedade civil no âmbito dos conselhos, não se deve presumir a homogeneidade de posições, sendo necessário destacar o peso e o papel de cada ator coletivo no cotidiano dos conselhos (IPEA, 2010, p. 579). Assim sendo, em um primeiro momento, cabe evidenciar que o Decreto Federal, em 27 de dezembro de 2004 que instituiu a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, estabeleceu que a Comissão seria presidida pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cabendo as atribuições de secretaria-executiva à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente (art. 2º, §1º, do Decreto Federal, em 27 de dezembro de 2004).

De forma semelhante, o Decreto Federal de 13 de julho de 2006 que revogou o Decreto Federal, em 27 de dezembro de 2004, estabeleceu que a Comissão Nacional de

Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais será presidida pelo representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cabendo ao Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, as funções de secretaria-executiva (art. 5º).

Ao analisar as Atas das Reuniões Ordinárias realizadas pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, no período em que se discutia a regulamentação da Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, fica demonstrado que as demandas levantadas no Encontro Nacional realizado em Luziânia/GO no ano de 2005 foram importantes para o estabelecimento de disposições relativas à proteção desses povos, o que mostra o caráter de construção coletiva de uma política que se busca implementar.

Como uma das discussões iniciais da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, foi abordada a necessidade de participação da sociedade civil na consolidação da Política Nacional (Ata da Reunião realizada em 29 de janeiro de 2007), bem como, que essa política possui uma característica genérica, haja vista que ela, em tese, não entraria em detalhes ou particularidades específicas para sua implementação (Ata da Reunião Realizada em 14 de fevereiro de 2007).

Nesse sentido, é necessário ressaltar que, o Decreto que regia a constituição desse colegiado até então era o Decreto Federal de 13 de julho de 2006, o qual estabelecia a competência da comissão para coordenar a elaboração e acompanhar a implementação da Política Nacional (art. 2º, inciso II), sendo que, a comissão exerceria um papel pontual nas negociações entre o Estado e a Sociedade Civil, haja vista que, conforme discutido em reunião ordinária, a Comissão Nacional era composta por 15 (quinze) órgãos governamentais, que, em sua maioria, possuíam competência sobre as principais questões para a constituição da Política Nacional (Ata da Reunião realizada em 14 de fevereiro de 2007).

Dito isso, ao adentrar na questão da Política Nacional, a Comissão elaborou uma proposta de Decreto com base nas propostas apresentadas pelos representantes de povos e comunidades tradicionais durante as Oficinas Regionais ocorrida em 13 a 23 de setembro de 2006 (Ata da Reunião realizada em 14 de fevereiro de 2007).

A partir disso, nota-se que os membros da sociedade civil buscaram mecanismos de debates com integrantes dos povos e comunidades tradicionais, sendo que, as Oficinas Regionais foram estabelecidas com o propósito de elencar pontos a serem apresentados no debate proposto pela Comissão Nacional. Esse é um ponto importante a ser observado, haja vista que, ao discutir a legitimidade das ações dos representantes da sociedade civil, é

necessário averiguar se suas ações buscam concretizar uma real aproximação entre o poder público e os povos tradicionais, se existe dentro de sua composição, um funcionamento de um colegiado que se articula na tentativa de implementação de políticas públicas, ou seja, se existe uma discussão em que se busca uma perspectiva de aprimoramento das políticas públicas.

Assim sendo, cabe dispor que a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente propôs um decreto instituidor da Política Nacional, acrescido das propostas de inclusão de novos objetivos específicos feitos pelos grupos de trabalho e acatados pela Comissão Nacional.

Todavia, mesmo com a proposta de discussão da Política Nacional entre o Estado e a Sociedade Civil, os membros da Comissão expressaram suas preocupações a respeito das capacidades atuais (técnicas, estruturais, administrativas e políticas) da CNPCT para a implementação da Política Nacional (Ata da Reunião realizada em 17 de novembro de 2007).

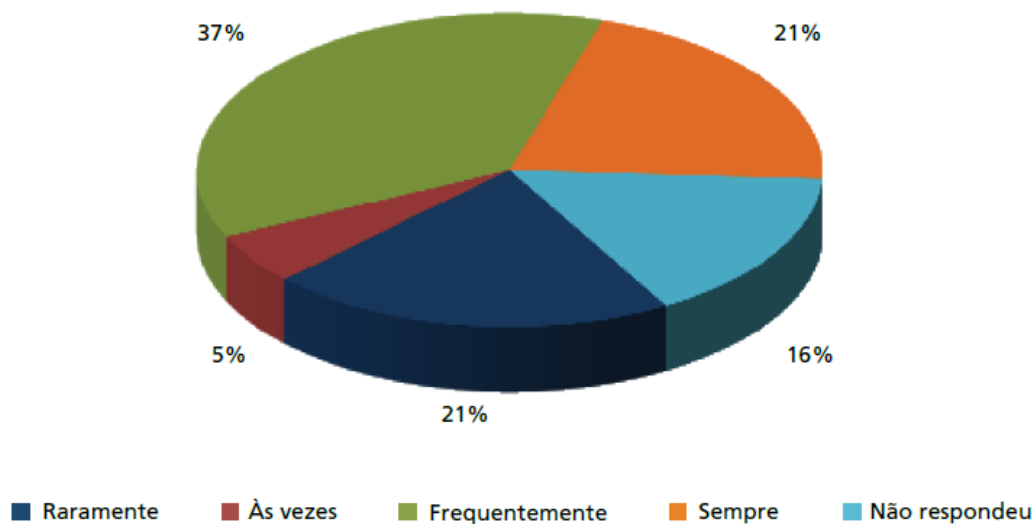
Destarte, pode-se analisar que o Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais apresenta um caráter genérico, sendo que coloca como instrumentos de implementação os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, os fóruns regionais e locais, além do Plano Plurianual (art. 4º).

Ao observar a discussão na Comissão Nacional em torno da necessidade de construção de uma articulação dos povos e comunidades tradicionais em torno da efetivação de seus direitos (Ata da Reunião realizada em 17 de novembro de 2007), nota-se que, o Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007 não elabora um plano de ação para a implementação da Política Nacional, apenas traz uma diretriz que visa nortear o Estado, mas deixa a desejar na condução de um programa político que implemente a Política Nacional.

Nos termos do Relatório de Pesquisa proposto pelo IPEA (2012), foi apresentado os resultados de um estudo realizado entre os membros da Comissão Nacional, que naquele momento era composta por 15 representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e 15 representantes de organizações não governamentais, o que evidencia uma estrutura paritária entre os membros da sociedade civil e do poder público.

Além disso, consoante observar que foi assinalado na análise do IPEA (2012, p. 36) a atuação dos representantes correspondente aos interesses de seus respectivos setores, conforme a seguir disposto:

### Frequência da correspondência entre a atuação dos representantes e os interesses de seu setor



Fonte: IPEA (2012, p. 36).

Com base na avaliação dos membros do CNPCT quanto ao impacto de suas ações no desenvolvimento do interesse dos membros representados, o entendimento que fica em evidência é de que existe correspondência entre os interesses dos membros e da base de apoio dos grupos tutelados. Esse é um aspecto importante para a implementação de políticas públicas, sendo que, na perspectiva de Rodrigues (2011, p. 52-53), a atividade política deve ser pensada de forma articulada, com a pretensão de encontrar respostas que atendam aos interesses dos grupos envolvidos.

A partir do ano de 2016, a Comissão tornou-se Conselho Nacional, órgão colegiado de caráter consultivo, integrante da estrutura básica do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no âmbito da Secretaria Nacional de Políticas da Promoção da Igualdade Racial (art. 1º e art. 10, caput, do Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016).

Assim sendo, cabe mencionar que, na atual estruturação do CNPCT, a composição passa a ser de vinte e nove representantes dos segmentos dos povos e comunidades tradicionais, bem como quinze representantes do governo federal, totalizando o número de quarenta e quatro membros titulares (art. 4º, inciso I, do Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016). Ao analisar a atual estrutura do CNPCT, verifica-se que a maior proporção de membros da sociedade civil permite que a representação dos grupos tradicionais seja mais direcionada, haja vista que as pautas a serem votadas passam a ter maior influência dos representantes dos povos tradicionais.

Desse modo, como resultado direto da organização do CNPCT por meio do Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016, foi instituído as câmaras técnicas de caráter permanente destinadas à coordenação e ao monitoramento da implementação da política nacional, bem como da organização de grupos de trabalho e comissões de caráter temporário destinados ao estudo e à elaboração de propostas sobre atividades, temas e segmentos específicos (art. 6º, incisos III e IV).

Noutro giro, cabe ressaltar que a Resolução nº 01, de 09 de dezembro de 2019 que aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades e Tradicionais, estabelece a regulamentação das câmaras técnicas, bem como dos grupos de trabalho. Contudo, torna-se necessário mencionar que, na atual estrutura do CNPCT, não fica claro como se instituiu as câmaras técnicas, haja vista que, os dados oficiais disponibilizados são apenas da Ata da 6ª Reunião Ordinária, os quais não permitem vislumbrar essa situação. A par disso, cabe sublinhar que, na antiga estrutura da Comissão, amparada no revogado Decreto de 13 de julho de 2006, foi deliberado em reunião pela instituição de quatro câmaras técnicas, a saber: câmara técnica permanente de inclusão social, câmara técnica de infraestrutura, câmara técnica permanente de acesso aos territórios e aos recursos naturais e câmara técnica permanente de fomento e produção sustentável (Ata da Reunião realizada em 12 e 13 de dezembro de 2007). Diante dos dados oficiais analisados, não se pode inferir que essas câmaras técnicas ainda estão em vigentes e/ou em execução.

A respeito dos grupos de trabalho, pode-se observar que eles são instituídos a partir da deliberação do Conselho em que se vislumbra a necessidade de estudo e à elaboração de propostas sobre atividades, temas e segmentos específicos (art. 6º, inciso IV, do Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016). Na Ata da Sexta Reunião Ordinária ocorrida em 12 e 13 de dezembro de 2019, se deu a criação de um grupo de trabalho para análise da implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Nesta feita, ao se discutir essa questão territorial, tomou-se essa situação como fundamental à constituição dos povos e comunidades tradicionais. A propósito disso, é importante salientar que o CAR está previsto na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e é obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento (art. 29, caput).



O CNPCT evidenciou que, apesar do CAR não ser uma ferramenta ou um documento de regularização fundiária, isso tem colocado em risco os territórios tradicionais, quando se observa suas deficiências, sendo que, a ausência de uma atenção sobre as formas tradicionais, tem limitado o exercício dos direitos que são garantidos para os povos e comunidades tradicionais (Ata da Reunião realizada em 12 e 13 de dezembro de 2019). Diante disso, foi proposto uma agenda para o ano de 2020 para que se organizasse um seminário nacional, além de seminários nos estados e municípios a respeito da implementação do CAR e seus impactos nas populações tradicionais. Mas também, para além dessa temática, foi instituído um grupo de trabalho para o acompanhamento e monitoramento das políticas para os povos e comunidades tradicionais do território de Marajó, haja vista a ausência de medidas do poder público na realização de ações estratégicas que permitam o desenvolvimento e fortalecimento cultural desse grupo (Ata da Reunião realizada em 12 e 13 de dezembro de 2019).

Noutro giro, o CNPCT discutiu a chegada do óleo de petróleo nas praias do Nordeste e seu impacto nas comunidades de zona costeira. Quando se teve o conhecimento da chegada do óleo, as comunidades começaram a se mobilizar, para tentar impedir que o petróleo chegasse em áreas mais críticas. Assim sendo, o CNPCT considerou como os principais impactos do vazamento de óleo: dificuldades de comercialização dos pescados; insegurança alimentar das famílias; dificuldades na execução de programas governamentais em virtude de problemas documentais; provável contaminação de ambientes e recursos pesqueiros, dentre outros (Ata da Reunião realizada em 12 e 13 de dezembro de 2019). Diante disso, ficou acordado que na próxima reunião do CNPCT, seria abordado as estratégias dos órgãos do governo a respeito das medidas tomadas.

Dessarte, em referência às ações do Poder Público, foi expedido a Resolução nº 04, de 28 de maio de 2020 que instituiu um grupo de trabalho temático sobre afetação do petróleo no Nordeste, sendo que a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos prestará apoio administrativo (art. 3º), o que evidencia a pretensão de uma contribuição estatal com o desenvolvimento desse grupo de trabalho, o qual possui duração de 06 (seis) meses. Contudo, os dados oficiais não oferecem subsídios necessários para a compreensão da atuação gestão desse grupo de trabalho. A respeito do período excepcional provocado pelo COVID-19, o CNPCT suspendeu as Assembleias ordinárias e extraordinárias presenciais do CNPCT enquanto durar a medida de isolamento social decorrente da pandemia global, sendo que as reuniões serão realizadas por meios de participação remota, em caráter excepcionalíssimo, respeitando o calendário aprovado em dezembro de 2019 (art. 2º, da Resolução nº 06, de 09 de junho de 2020).

Destarte, nota-se que os conselhos são importantes mecanismos de implementação de políticas públicas, sendo que, sua estruturação composta por membros da sociedade civil e do poder público, possibilita a formação de uma arena de debate que permite os grupos tutelados de se aproximarem do aparato estatal.

A partir da inclusão das pautas na seara administrativa, inicia-se uma discussão a respeito das possibilidades de sua efetivação, posto que, será deliberado a viabilidade na persecução das ações, com a pretensão de atingir um fim proposto pelos conselheiros.

É importante ressaltar que o CNPCT é composto por membros da sociedade civil que representam grupos diferenciados dos povos tradicionais, o que permite que seja levado até a seara administrativa diversas pautas e reivindicações.

Noutro giro, ao considerar que a participação e representação são pontos fundamentais na consolidação de um pretense estado democrático (LUCHMANN, 2007, p. 139-170), o que se aponta na instituição dos conselhos, é a formação de um desenho institucional que associa esses dois atributos na estrutura político-administrativa, haja vista que, se forma um corpo coletivo, que também é político, na organização administrativa do Estado Brasileiro, que passa a atuar na gestão das políticas públicas.

Ao adentrar na questão da participação, os conselheiros devem sair dos grupos tutelados, no caso em questão, dos povos tradicionais, tendo em vista que, ao reivindicar essas demandas, os membros do CNPCT devem possuir uma legitimidade para propor discussões que possam favorecer aos atores envolvidos. Essa legitimidade diz respeito a relação de pertencimento dos membros, a sua real aproximação com os povos representados, se existe o reconhecimento, o pertencimento das comunidades tradicionais.

A composição atual do CNPCT foi estabelecida nos termos da Portaria nº 258, de 12 de julho de 2017, sendo que os membros que representam a sociedade civil são advindos de diversas associações que representam os povos tradicionais. Neste diapasão, cabe mencionar que a Resolução nº 05, de 28 de maio de 2020 designou alguns conselheiros para compor a Comissão Eleitoral do Edital para elaboração do Edital Gestão 2021/2022 de Representantes da Sociedade Civil no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (art. 1º), o que demonstra que a escolha dos membros se dá por um processo de seleção que permite a articulação dos povos tradicionais para a designação de seus membros. Ao passo que o processo de escolha dos conselheiros permite uma maior participação dos povos tradicionais na atuação do CNPCT, torna-se elementar abordar que é preciso a integração dos atores envolvidos na constituição de seus membros, haja vista que esse espaço de tomada de decisão requer que os envolvidos conheçam da realidade e das necessidades que devem ser pleiteadas.

Com fundamento nessa perspectiva, o que se tem como obstáculo à atuação do CNPCT é o seu carácter consultivo na gestão das políticas públicas (art. 1º, Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016), o que se torna uma dificuldade para o desenvolvimento das reivindicações dos povos tradicionais, haja vista que as suas deliberações, por mais que apresentem medidas de acompanhamento e fiscalização, não vinculam ações do poder público no desenvolvimento de políticas e programas.

Tendo em vista que na atual Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007) o CNPCT se configura como um dos instrumentos de sua implementação, pode-se notar que a gestão dessa política nacional ainda se encontra centralizada no poder público.

É possível avaliar essa prerrogativa ao inferir que, ao considerar que o Plano Plurianual é outro instrumento na efetivação da política nacional (art.4º, inciso IV, do Anexo do Decreto nº 6.040/2007), o CNPCT por ser um órgão consultivo, não produz decisões que vinculam o poder público na organização da gestão da política nacional no Plano Plurianual, a qual fica exclusivamente à critério do poder público.

Diante do exposto, o que se vislumbra é uma possibilidade de avanço na gestão associativa de políticas públicas entre o poder público e a sociedade civil, por mais que ainda existe uma centralização estatal muito intensa; todavia, é notório que a possibilidade de discussão em uma arena democrática como é o CNPCT, permite um avanço na discussão das políticas direcionadas aos povos e comunidades tradicionais.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dificuldade de concretização de instâncias de participação popular na administração pública é reflexo da organização do Estado Brasileiro, que por muito tempo foi marcado por autoritarismo na gestão e excessiva burocratização que impedia os grupos vulneráveis de pleitearem suas demandas junto ao poder público.

Por conseguinte, a partir do advento da Constituição Federal de 1988 e da compreensão da implementação de políticas públicas por meio da construção coletiva, que busca trazer para o debate a proposição de ações estratégicas estabelecidas por múltiplos atores, a aproximação entre a sociedade civil e o Estado é fundamental.

A partir disso, o que se defende é a gestão pública pautada em princípios constitucionais, uma estrutura administrativa democrática e que priorize o interesse público e, não mais uma gestão subserviente e que atenda à interesses escusos. Assim sendo, conforme foi demonstrado, o povo brasileiro possui uma cultura participativa, mas esses movimentos populares surgiram em torno do exercício da política no cotidiano popular e, não por meio da estrutura político-administrativa do Estado Brasileiro, o qual, manteve afastada das camadas mais populares do Estado.

Dessarte, a partir da mobilização popular e da institucionalização de instâncias participativas, se tem a figura do conselho como importante instrumento de implementação de políticas públicas. Consoante observar que os conselhos gestores se constituem como uma construção de poder decisório que passa a atuar diretamente na atividade política desempenhada pelo Estado. Ao trazer esse posicionamento ao debate, demonstra-se o papel do projeto constitucional para a constituição de um projeto popular que direciona a formação de um novo sujeito coletivo, que acima de tudo, também é político.

Seria oportuno dizer que a experiência brasileira demonstra a importância dos conselhos no planejamento e desenvolvimento de políticas. Ao analisar o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais e sua atuação no âmbito da Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, fica evidente a necessidade de proteção constitucional aos saberes e modo de vida tradicionais.

A Constituição Federal (CF) consagra como fundamento ao Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Assim, os direitos básicos como o direito à vida, à saúde, à moradia e à educação por exemplo devem ser interpretados de forma ampla reconhecendo a complexidade que pode vir a existir na materialização desses.

Seria oportuno dizer ainda que a questão dos povos tradicionais traz para o debate a aplicação do princípio da igualdade. Esse, coloca como pano de fundo a necessidade de se saber quem são os iguais e quem são os desiguais. Diante disso, para alcançar a igualdade deve-se fazer uso de políticas que tenham como propósito assegurar que, grupos vulneráveis, tenham reais condições de se desenvolverem, cabendo portanto, ao Estado como regulador social executar políticas públicas diferenciadas às minorias de forma que cada etnia tenha suas leis próprias e modo de vida preservado.

Ainda no que diz respeito à atuação estatal, é fundamental alinhar o desenvolvimento de um projeto político que seja coletivo e social. Dito isso, cabe salientar a necessidade de assegurar aos povos tradicionais seus direitos, sendo que a tutela jurídica desses povos deve respeitar suas peculiaridades. Os povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados, que possuem condições sociais, culturais e econômicas próprias, mantendo relações específicas com o território e com o meio ambiente no qual estão inseridos.

Desse modo, deve-se compreender o papel fundamental do Estado na gestão das políticas públicas, pois, ele é o responsável pela preservação dos povos tradicionais e deve buscar meios para efetivar seus direitos.

Por fim, sem a pretensão de esgotar o tema, buscou-se através do presente trabalho demonstrar quão necessário se faz estreitar a relação entre o Estado e a sociedade civil, com o fim de se atingir uma construção de um projeto político e social que absorva às diversas demandas populares, no caso em análise, a persecução dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Com fulcro nessa perspectiva, torna-se fundamental a atuação dos conselhos gestores na constituição de espaços participativos que permitam a organização de pautas e demandas populares, sendo imprescindível uma estrutura administrativa que proporcione uma real possibilidade das deliberações do poder público surgirem efeitos quanto à execução das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margareth E. **Representando a Diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores**. Caderno CRH. Salvador, v.21, n. 52, p. 99-112, jan./abr, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública. Campinas, v. 14, n. 01

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF: Presidência da República Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto de 27 de dezembro de 2004**. Cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10408.htm). Acesso em: 20. Jun. 2020.

BRASIL. **Decreto de 13 de julho de 2006**. Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm). Acesso em: 20. Jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm). Acesso em: 20. Jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 20. Jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.040, de 09 de maio de 2016**. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm). Acesso em: 20. Jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm). Acesso em: 20. Jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5). Acesso em: 20. Jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Portaria nº 258, de 12 de julho de 2017.** Designa membros para compor o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: seção 02, Brasília, DF, ano 2017, p. 42, 14. jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Resolução nº 01, de 09 de dezembro de 2009.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 2019, p. 167, 11. dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Resolução nº 05, de 28 de maio de 2020.** Designa os integrantes para compor a Comissão Eleitoral do Edital para elaboração do Edital Gestão 2021/2022 de Representantes da Sociedade Civil no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: seção 02, Brasília, DF, ano 2020, p. 27, 15. jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Ata da Primeira Reunião Ordinária realizada em 08 de agosto de 2006.** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais/comiss%C3%A3o-nacional-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-de-povos-e-comunidades-tradicionais/sum%C3%A1rios-executivos.html>. Acesso em: 31. Jul 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Ata da Segunda Reunião Ordinária realizada em 29 de janeiro de 2007.** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais/comiss%C3%A3o-nacional-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-de-povos-e-comunidades-tradicionais/sum%C3%A1rios-executivos.html>. Acesso em: 31. Jul 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Ata da Terceira Reunião Ordinária realizada em 14 de fevereiro de 2007.** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais/comiss%C3%A3o-nacional-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-de-povos-e-comunidades-tradicionais/sum%C3%A1rios-executivos.html>. Acesso em: 31. Jul 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Ata da Quarta Reunião Ordinária realizada em 19 de setembro de 2007.** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais/comiss%C3%A3o-nacional-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-de-povos-e-comunidades-tradicionais/sum%C3%A1rios-executivos.html>. Acesso em: 31. Jul 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Ata da Quinta Reunião Ordinária realizada em 17 de novembro de 2007**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais/comiss%C3%A3o-nacional-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-de-povos-e-comunidades-tradicionais/sum%C3%A1rios-executivos.html>. Acesso em: 31. Jul 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Ata da Sexta Reunião Ordinária realizada em 12 e 13 de dezembro de 2007**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais/comiss%C3%A3o-nacional-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-de-povos-e-comunidades-tradicionais/sum%C3%A1rios-executivos.html>. Acesso em: 31. Jul 2020.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. **Ata da Sexta Reunião Ordinária realizada em 12 e 13 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-povos-e-comunidades-tradicionais/ATAVIROCNPCT.pdf>. Acesso em: 31. Jul 2020.

CHAUI, Marilena. **Sobre o populismo no Brasil**. In: Cadernos de Ética e Filosofia Política. São Paulo, v. 01, n. 32, p. 54-74, 2018.

COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Portaria nº 86, de 12 de março de 2008**. Publicar o Regimento Interno da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, aprovado pela Ata da 2ª Reunião Ordinária da Comissão Nacional, realizada nos dias 30 e 31 de agosto e 1º de setembro de 2006. Brasília, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição como projeto político**. Tempo Social. São Paulo, 1989, v. 1, n. 01, p. 47-56.

FREITAS, L. O. **Políticas Públicas, descentralização e participação popular**. In: Katal. Florianópolis, v. 18, n. 01, p. 113-122, jan./jun. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e evolução nas últimas duas décadas**. In: Brasil em Desenvolvimento: Estudo, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010, v. 03, cap. 21, p. 565 – 588.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais na visão de seus membros**. Brasília: Ipea, 2012.

LUCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação**. In: Lua Nova. São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.



MACIEL, C. A. B. **Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira.** Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades, v.1, n. 01, 2020.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública.** In: X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, 2005.

MOREIRA, Eliana; PIMENTEL, Melissa. **O direito à autoidentificação de povos e comunidades tradicionais no Brasil.** Fragmentos da Cultura. Goiânia, v. 25, n. 02, p. 159-170, abr./jun. 2015.

ROCHA, Enid, **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios.** 20 Anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafio da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2011.

SANTOS, M. R. M. Dos. **Conselhos Municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense.** Caderno Metrópole, nº 07, p.97-112, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, V. R. Da et al. **Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios.** Textos e Contextos. Porto Alegre: 2009, v. 7, n. 02, p. 250-265.