



KÁTIA CRISTINA FAVILLA

**ENCONTROS NEOCOLONIAIS: O ESTADO BRASILEIRO E OS POVOS E
COMUNIDADES TRADICIONAIS**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação Profissional em Desenvolvimento Sustentável (PPG-PDS), Área de Concentração em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais.

Orientadora: Dr.(a) Ana Tereza Reis da Silva

BRASÍLIA, DF

2017

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
MESTRADO PROFISSIONAL EM SUSTENTABILIDADE JUNTO A
POVOS E TERRAS TRADICIONAIS

KÁTIA CRISTINA FAVILLA

**ENCONTROS NEOCOLONIAIS: O ESTADO BRASILEIRO E OS POVOS E
COMUNIDADES TRADICIONAIS**

Dissertação submetida a exame como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação Profissional em Desenvolvimento Sustentável (PPG-PDS), Área de Concentração em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais.

Dissertação aprovada em 14 de agosto de 2017.

Brasília - DF,

Dr(a). Ana Tereza Reis da Silva – CDS/UnB Orientadora
Orientadora

Dr. José Antônio Vieira Pimenta – CDS/UnB
Examinador interno

Dr. Ana Cláudia Farranha – Faculdade de Direito/UnB
Examinador externo

Cláudia Regina Sala de Pinho – Pantaneira
Membro da Comunidade

Dr(a). Mônica Celeida Rabelo Nogueira – FUP/UnB
Examinadora suplente

Aos Povos e Comunidades Tradicionais

DA GRATIDÃO

Em tempos de dificuldades aprendi a alegria da gratidão, ela me salvou de mim mesma e me fez ver o mundo muito mais colorido. Toda e qualquer menção aqui será apenas a ponta do iceberg de uma gratidão enorme que tenho dentro de mim e devolvo ao universo por cada uma das pessoas citadas, e também pelas esquecidas, mas que moram dentro de mim.

À minha mãe e meu pai, pelo amor e todas as oportunidades que me proporcionaram, nem sempre a vida foi tranquila, mas não me faltaram caminhos abertos pelos dois para que pudesse seguir. Aos meus irmãos, Dé e Marcelo que tornam minha estada neste mundo muito mais divertida. Gratidão.

À filha e aos filhos que a vida me deu: Gabriel, Mateus, Lara e Arthur. Quem disse que útero gera não sabe que o amor gera muito mais profundamente. Gratidão ao Marcelo e Leila por esta partilha de tanto amor, carinho e parceria. Que nossa família siga sempre unida e repleta de amor e respeito. Gratidão.

Ao Marco e Marcelo que me ensinaram que em um coração cabe tanto amor que nem a distância e separação dão conta de diminuir, tudo se transforma e permanece, e assim a vida segue seu curso....sempre com muito e mais amor. Gratidão.

Às minhas meninas, Marcela e Manuela, que me inspiram todos os dias para ser uma mulher melhor, uma madrinha melhor, uma tia melhor, e que me encham de orgulho e honra por partilhar o caminhar. Amor define. Gratidão.

À minha equipe operação de guerra de revisoras, minha tia Marise, e minha primas Isabela e Camila, sem vocês não teria sido possível terminar, e teria sido bem menos divertido. As risadas dos momentos finais foram essenciais para desapegar do texto e concluir. Família me alimenta a alma. Gratidão.

À família de sangue e de alma que sempre está comigo. Gratidão.

Ao Marcelo Cardona pela parceria de anos felizes, mas difíceis, ter a oportunidade de conhecer pessoas como você, de alma leve e coração aberto, fazem eu crer sempre na humanidade e no propósito maior que sei que existe para estarmos aqui. Sem a sua sensibilidade nada do que buscamos realizar teria sido possível. Agradeço todos os dias por você acreditar que o diálogo simétrico e franco é a única forma possível de diálogo. Por ter sido muito mais que um chefe, por ser gente. Gratidão

À Muriel Saragoussi que acreditou no meu trabalho em um momento de transição no MMA bem complicado e com posturas muito refratárias aos que já se encontravam no

órgão. Por ter se tornado minha amiga querida, muito mais do que minha chefe. Por ter me dado asas maiores. Gratidão.

À Tatiana Alvarenga pela compreensão dos momentos finais deste mestrado e incentivos para a conclusão do trabalho. Gratidão.

À incrível equipe de trabalho da secretaria executiva do Conselho Nacional, sem Roberta, Vanessa e Tiago além de não ter conseguido concluir, as reflexões teriam sido mais solitárias. Por toda a partilha, conversas, inspirações e risadas. Vocês são flores e frutos e sementes e vida. A peleja é grande, mas a gente segue. Gratidão.

A todxs xs companheirxs desta jornada: Ficenca, Moisés, Alceu, Jeanne, Cosme, Oscar, Amilton, Valmir, Tiago, Gilmar, Rodrigo, Elaine, Magno, Diana, Dinaman, Lucas, Carolina, Genia, Diva, Marcia, Lídia, Jonielson, Sirlene, Prum, Helmar, Thiago, Andrea, Rogerio, Letícia com vocês, mestras e mestres, aprendi todos os dias e saio fortalecida e mais aguerrida para a luta diária. Gratidão. Às minhas queridas Kupen, Carolina, Lídia e Andréa, como foi gostoso poder contar com vocês, trocar ideias e rir um bocado. Este trabalho sempre foi feito de muitas formas e com muitas ajudas, e vocês são boa parte desta. Gratidão.

À Carol, que fez meu mapa astral em momento crucial e me possibilitou colocar mais lenha na chama, às vezes ela fica mais fraquinha, precisando de lenha nova, suas palavras reavivaram a luz e abriram meu sol. Gratidão

Ao Helmar, Jonielson e Lídia pela partilha do lar, companhia e parcerias que ficarão para a vida. A presença pode salvar, ainda que a boca não expresse. Gratidão.

À Ana Tereza, pelo carinho, cuidado e paciência, a peleja foi grande, mas ficou um respeito e amizade que levarei para a existência. Que novos trabalhos nos unam e que possamos brindar com belas taças de vinho, boas risadas e muita decolonialidade. Gratidão por decolonizar a mente. Gratidão.

À Monica Nogueira, Moniquinha, há mais de vinte anos de repleto carinho, admiração e profundo amor. Sem palavras para expressar o quanto sou grata pela oportunidade da partilha destes últimos anos. Ideias ousadas precisam de mulheres incríveis. Você é luz nos meus dias e inspiração para continuar sempre e firme. Gratidão.

À Maristela que nos alimentou o corpo e possibilitou que caminhássemos mais satisfeitos e felizes durante os anos de MESPT. Sem alimento a mente padece, e Estela nos alimentou fisicamente para seguirmos adiante nos alimentando de letras e vivências. Gratidão.

À minha banca, Ana Farranha, que sem nem conhecer aceitou com alegria o convite para fazer parte deste intenso processo. À Monica Nogueira, pelo companheirismo durante toda a caminhada. Ao Pimenta, pelos atropelos e maus entendidos resolvidos no Pardin e pela prontidão em aceitar fazer parte deste momento, um carinho e respeito enorme. À Ana Tereza, sem a paciência e arrocho final....vai saber o que teria ocorrido. À Cláudia de Pinho, minha maninha, poder estar contigo na vida me inspira, me alimenta, me torna repleta, por todo o aprendizado, partilha e amor. Gratidão.

Falar da comissão nacional é lembrar Jorg Zimmermann e todos os anos de aprendizado. Com grande preocupação em não fazer jus a sua intensa luta para reconhecimento da sociodiversidade brasileira e inclusão participativa destes segmentos na sociedade brasileira, me arvorei a falar da CNPCT. Pedindo licença e com o enorme desejo de ser justa com Jörg Zimmermann, representante do melhor que o Estado pode oferecer. O Estado é formado pelos seus agentes, e Jorg representou o que há de melhor dessas gentes e agentes. Gratidão.

Pelos dez anos de trabalho exclusivo com a CNPCT e os PCTs, início pedindo licença, aos meus mais velhos, aos meus mais novos. Por todo o trabalho, aprendizado, decolonização do meu ser, entendimento de como estou no mundo e como quero estar neste mundo. Por todos os anos de luta intensa, discussões calorosas, imensos desafios. Por todos os dias de ensinamentos, de vivências, de partilhas, meus maiores mestres e mestras nesta vida, vocês me iluminaram e iluminam, vocês me mostraram a grandeza deste país, a riqueza de nossas gentes. Uma vida de gratidão não daria conta de expressar todo o amor, admiração e respeito que tenho por todos vocês e por cada um. Sem vocês não seria quem sou hoje. Gratidão eterna.

Favilla, Kátia C. Encontros Neocoloniais: O Estado brasileiro e os Povos e Comunidades Tradicionais/ Kátia C. Favilla. Brasília – DF, 2017. 185 f. Dissertação de mestrado – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais (MESPT) Orientadora: Prof.(a) Dr.(a) Ana Tereza Reis da Silva
Povos e Comunidades Tradicionais, Reconhecimento identitário, Território Tradicional, Participação Social

RESUMO

A criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), ampliou os debates sobre reconhecimento identitário, destinação territorial e construção de políticas públicas pelo Estado brasileiro, buscando, dentre outras questões, avançar na construção de novas formas de regularização de territórios tradicionalmente ocupados e especificar as políticas públicas, ainda que se perceba que, até o momento não houve avanços significativos em nenhuma das duas questões. O trabalho narra o período compreendido entre criação da CNPCT e o momento atual, de criação, estruturação e instalação do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, tendo como eixo de análise a atuação governamental neste processo.

Palavras-chave: Povos e Comunidades Tradicionais, Reconhecimento identitário, Território Tradicional, Participação Social

ABSTRACT

The creation of the National Commission for the Sustainable Development of Traditional Peoples and Communities (CNPCT), expanded the debates on identity recognition, territorial destination and public policy construction by the Brazilian State, seeking, among other things, to advance new forms of regularization of traditionally occupied territories and to specify the public policies, although it is realized that, until the moment there have been no significant advances in any of the two issues. The paper chronicles the period between the creation of the CNPCT and the current moment of creation, structuring and installation of the National Council of Traditional Peoples and Communities, with the analysis of the governmental action in this process.

Keywords: Traditional People and Communities, Identity Recognition, Traditional Territory, Social Participation

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	CENÁRIO PROPÍCIO PARA A CRIAÇÃO DA CNPCT	13
1.2	DOS OBJETIVOS	Erro! Indicador não definido.
1.3	DOS MÉTODOS	14
1.4	DE ONDE FALO	17
2	CONSTRUINDO A PARTICIPAÇÃO DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	20
2.1	SÉCULOS DE EXISTÊNCIA, UMA IDEIA DE PARTICIPAÇÃO E UMA FORMA DE DIÁLOGO: O INÍCIO DA COMISSÃO NACIONAL	20
2.2	ENCONTRANDO A E COM A DIVERSIDADE	26
2.3	DEBATENDO A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL	51
3	POLÍTICA CRIADA, POLÍTICA IMPLEMENTADA?	65
3.1	DIALOGANDO COM A TEORIA	66
3.2	DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	69
3.2.1	Plano Nacional	72
3.3	ILUSTRANDO – EXECUTANDO A POLÍTICA	75
3.3.1	Os sujeitos de direitos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho	77
3.3.2	Dois planos setoriais e uma mesma perspectiva	80
3.3.3	Os povos ciganos e o Território	85
3.3.4	Uma rápida observação sobre uma imensa pesquisa	91
3.4	AVALIANDO	94
3.5	PREPARANDO O PROCESSO DE ENCONTROS REGIONAIS E NACIONAL	112
3.6	REENCONTRANDO COM A DIVERSIDADE – II ENCONTRO NACIONAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	113
4	INICIANDO NOVOS RUMOS – O CONSELHO NACIONAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	123
4.1	O GRUPO DE TRABALHO DE TRANSIÇÃO	123
4.2	O CONSELHO NACIONAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	135
4.3	CENÁRIO POLÍTICO DA CRIAÇÃO DO CONSELHO ATÉ A ATUALIDADE	137
4.4	DESAFIOS E PERSPECTIVAS	146

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
6	BIBLIOGRAFIA	156
7	ANEXOS	162
7.1	ANEXO I – DECRETO S/ Nº DE 13/07/2006.....	162
7.2	ANEXO II – RESOLUÇÃO CNPCT Nº 001, DE DE MARÇO DE 2007. 162	162
7.3	ANEXO III – RECORTE DEMONSTRATIVO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS – CORRESPONDÊNCIA DE OBJETIVOS E O PPA.....	163
7.4	ANEXO IV – CARTA À EQUIPE DE TRANSIÇÃO	169
7.5	ANEXO V – DOCUMENTO FINAL AOS MINISTROS.....	172
7.6	ANEXO VI - PROPOSTA DA SOCIEDADE CIVIL DA COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS - CNPCT AO GOVERNO FEDERAL.....	173
7.7	ANEXO VII - INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017: TERRAS, FLORESTAS E ÁGUAS FEDERAIS EM RISCO... 173	173

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre regularização fundiária e reconhecimento de territórios tradicionais tem se estendido há anos e apesar das conquistas a serem comemoradas, ainda resta muito a prosperar. Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) alguns avanços foram sentidos, como garantias expressas para Povos Indígenas e Comunidades Quilombolas. As Comunidades Extrativistas, também impulsionadas pela CF/88, tiveram enorme vitória com a conquista da possibilidade de criação de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, que prevê a presença de comunidades tradicionais no seu interior, garantindo seu território e forma de reprodução cultural, física, ancestral, material e imaterial.

Com as mudanças na gestão federal, ocorridas em 2003, foram feitas alterações que incluíram a participação social no processo de construção e implementação de políticas públicas, conforme também preconizado na CF/88, seguindo o exemplo do que já ocorria na Saúde e na Educação. Esta participação se deu, prioritariamente, por meio dos colegiados, instâncias criadas no âmbito da administração pública com o papel de exercer o controle e a participação social, congregando governo e sociedade civil.

Nesta tendência foi criada a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), que ampliou os debates sobre reconhecimento identitário, destinação territorial e construção de políticas públicas pelo Estado brasileiro, buscando, dentre outras questões, avançar na construção de novas formas de regularização de territórios tradicionalmente ocupados e especificar as políticas públicas, ainda que se perceba que, até o momento não houve avanços significativos em nenhuma das duas questões.

Me proponho a narrar e analisar o período compreendido entre criação da CNPCT e o momento atual, de criação, estruturação e instalação do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, tendo como eixo de análise a atuação governamental neste processo.

Durante a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), e mesmo antes, no I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais, ocorrido em Luziânia-GO em 2005, as demandas apresentadas pelos diversos segmentos de povos e comunidades tradicionais (PCTs) eram fortemente pautadas em duas principais questões: a visibilidade e o reconhecimento das diferenças identitárias e dos direitos territoriais sobre suas ocupações tradicionais.

Movidas pelas garantias asseguradas na CF/88 e pelo Estado Democrático de Direito, que prevê a participação popular na gestão, as comunidades tradicionais pressionaram o governo federal para serem incluídas no processo de discussão de políticas públicas. Por sua vez, o governo que estava encerrando seu segundo ano de mandato, e já havia feito diversas mudanças visando a maior inclusão da sociedade civil em instâncias de participação e controle social, entendeu as manifestações de inclusão e, finalmente, em 2006, a Comissão Nacional foi reformulada e passou a contar, de forma paritária, com a presença de órgãos do governo federal e de entidades da sociedade civil representativas de PCTs.

Neste trabalho, os debates sobre o reconhecimento do Estado brasileiro destas distintas identidades, das formas de ocupação territorial e das políticas públicas específicas serão feitos a partir das discussões ocorridas no âmbito da CNPCT, por meio de atos normativos, processos avaliativos conduzidos pela própria comissão e aqui narrados, e entrevistas com atores do processo, sendo a narrativa construída de maneira a perceber como estas experiências foram dialogando com minha trajetória profissional e acadêmica, culminando com a proposta apresentada e vivenciada por meio do Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais (MESPT).

A dissertação é narrada em primeira pessoa, com base na experiência junto à CNPCT nos últimos 11 anos e do meu trabalho junto ao governo federal, como agente do Estado na discussão e construção de políticas públicas. Portanto, a mesma não se trata de uma avaliação conjunta, realizada com a sociedade civil e o governo, e sim de um processo auto avaliativo, de um retorno aos acontecimentos vividos e agora reanalisados, ressignificados.

Me proponho, também a fazer um encadeamento de ações, políticas, leis e programas do momento atual, buscando desvelar as ameaças e perspectivas a serem enfrentadas pelo Conselho Nacional, entendo de que maneira as discussões e conquistas alcançadas pelos PCTs nos últimos anos seguem a tendência de continuidade, estagnação ou retrocessos e quais os acúmulos que não devem ser perdidos e quais os riscos que são reais e estão em curso.

Assim, esta dissertação se propõe a narrar de que maneira a participação social dos PCTs em instâncias paritárias de controle social, aprofundou o debate no âmbito estatal do reconhecimento das identidades, da sociodiversidade constituinte do país, da construção, implementação e execução de políticas públicas e da destinação territorial e como foram absorvidas pela burocracia estatal ou se foram apenas ações governamentais

pontuais, sem implicações na mudança da dinâmica de distribuição territorial e ou do ciclo de políticas públicas.

No decorrer dos treze anos de existência da CNPCT diversos avanços foram conquistados pelos povos e comunidades tradicionais. Entretanto, ainda há um debate crescente, ganhando contornos de conflitos mais acirrados, quando o tema é regularização de territórios tradicionalmente ocupados e as perspectivas nesse sentido parecem menos otimistas analisando o atual momento do país.

Com o intuito de realizar avaliação sobre os anos de existência e buscando soluções para garantir a permanência em seus territórios e a reafirmação de suas identidades, entre os anos de 2013 e 2014, a CNPCT se organizou em encontros regionais que culminaram com a realização do II Encontro Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, reunindo mais de 900 pessoas em seus eventos. Neste rico processo de discussões da CNPCT foram englobados mais segmentos e mais diversidades de constituição territoriais e de identidades reforçadas.

Ao final do II Encontro Nacional, e como deliberação deste ciclo de debates entre os PCTs e o governo federal, foi formado um Grupo de Trabalho no âmbito da CNPCT, com a missão de construir o formato do Conselho Nacional. Este grupo se reuniu ao longo de 2015 e o trabalho foi submetido ao pleno da Comissão, que após debates e ajustes aprovou minuta de decreto a ser proposto à presidência da República. Assim, em 09 de maio de 2016, foi instituído o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, por meio do Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016.

1.1 CENÁRIO PROPÍCIO PARA A CRIAÇÃO DA CNPCT

Dois fatores foram primordiais para entender a instituição da CNPCT e a busca do Estado brasileiro pela ampliação do diálogo e da participação de PCTs na construção de políticas públicas. A primeira foi a ratificação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a segunda a mudança na forma de gestão do executivo federal, que buscou ampliar a participação da sociedade civil criando instâncias que propiciassem a interação entre o poder público e a sociedade, aumentando a transparência e o controle social sobre a ação estatal.

Ao ratificar a Convenção 169 da OIT o Estado brasileiro reconheceu sua diversidade sociocultural e os direitos que estes segmentos diferenciados possuem, obrigando-se a adotar medidas para salvaguardar os direitos territoriais destes segmentos, sejam eles territórios de ocupação ou territórios transitórios, utilizados pelos povos

“nômades”¹ ou acessados para suas práticas culturais, produtivas ou ligadas às suas cosmovisões. Ao ratificar a Convenção, o Brasil se comprometeu a cumpri-la, buscando, desta forma, adequações em sua legislação e políticas públicas voltadas a garantir o compromisso assumido.

O segundo fator para entender o processo de instituição da CNPCT foi a decisão política de utilização da participação social na gestão de políticas públicas. Esta mudança implicou na criação de duas comissões nacionais voltadas à discussão de políticas públicas para os povos indígenas, e para os povos e comunidades tradicionais.

A junção do primeiro fator - a ratificação da Convenção 169 da OIT - e do segundo - a ampliação da participação social na gestão pública federal - culminaram em um cenário de novas identidades sendo reconhecidas pelo Estado brasileiro e na geração de ou explicitação, de passivos territoriais e de políticas públicas, além de maior visibilidade aos conflitos socioambientais.

1.2 DOS MÉTODOS

A pesquisa foi realizada em etapas. Na primeira, buscou reconstruir o processo de formação da CNPCT, o reconhecimento das distintas identidades e territórios, os temas abordados na construção da PNPCT, nas reuniões da Comissão até os documentos finais do II Encontro Nacional, buscando reconstruir e rememorar o processo de inclusão dos povos e comunidades tradicionais nos mecanismos estatais de construção de políticas públicas e dos PCTs, na visibilidade de suas lutas e na busca de garantia de direitos.

Foram analisados documentos normativos, atas e sumários executivos das reuniões da CNPCT, relatórios dos encontros de PCTS, processos de avaliação da Comissão, discursos dos agentes envolvidos diretamente em ações de reconhecimento e na gestão da CNPCT, e discursos dos membros da sociedade civil da CNPCT. O fio condutor da pesquisa, como supramencionado, é a minha experiência profissional junto a esta realidade e, desta forma, as etapas da pesquisa foram sempre feitas de modo a manter um diálogo entre os documentos, as entrevistas e a vivência.

Esses documentos foram tratados com o objetivo de desvelar significados, interpretar os discursos, entendendo que “(...) o discurso não é simplesmente aquilo que

¹ O termo nômade é utilizado no texto da Convenção 169, entretanto, como pondera Ramos (1997), os termos são utilizados de forma a tornar verdades científicas, atributos que podem não condizer exatamente com os modos de vida dos nominados, dos conceituados. Esta visão do nomadismo dos povos deverá ser objeto de maior detalhamento durante a pesquisa, pois, ao tratar dos povos ciganos e das suas rotas migratórias, e de como os categorizamos como povos nômades quase remetendo a uma errância, que não condiz com a realidade destes.

traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas é aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar”. (FOUCAULT, 1999, p. 10). Desta forma, a análise realizada apresenta uma grande carga de interpretação pessoal, pautada na minha trajetória pessoal e profissional, em como vi e vivi as situações e como hoje as vejo e me apodero, apropriado, ressignifico-as. “Não é possível uma leitura neutra. Toda leitura se constitui numa interpretação.” (MORAES, 1999, p. 3).

A narrativa buscou, ainda, trazer à tona duas categorias: “quem fala? ”, buscando desvelar características do universo do emissor da mensagem, de suas representações; e “para dizer o quê”, analisando o conteúdo informacional da mensagem, realizando uma análise temática.

Abaixo a Tabela 1 exemplifica, sem, contudo, exauri-las, a forma utilizada para organização dos dados coletados: os emissores das falas, os temas e as categorias de análise. A partir do apanhado de dados assim organizados foram sendo separadas as citações e as grandes categorias de análise para utilização na construção da narrativa e análise da pesquisa.

Tabela 1: Forma utilizada para organização dos dados coletados

<u>QUEM FALA</u>	<u>FALA O QUÊ</u>	<u>CATEGORIA DE ANÁLISE</u>
Governo Sociedade Civil Membros da Academia	Reprodução do trecho	Reconhecimento identitário
		Conceito de povos e comunidades tradicionais
		Avanços e desafios
		Territórios
		Avaliação da CNPCT
		Perspectivas do conselho nacional

A segunda etapa da pesquisa foi uma narrativa dos avanços, desafios e perspectivas tanto para a instalação e funcionamento do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades

Tradicional, como para a questão do reconhecimento de identidades e territórios pelo Estado brasileiro, quais avanços podem ser incluídos como políticas de Estado e quais avanços podem estar ameaçados.

A construção do panorama foi feita tendo como base o período compreendido entre o momento de constituição do Grupo de Trabalho de Transição, no âmbito da Comissão Nacional, responsável pela construção de normativo para criação do Conselho Nacional, até a finalização desta dissertação, quando ainda se aguarda pela instalação do referido Conselho. Neste sentido, serão analisados documentos oficiais, matérias vinculadas na grande mídia, entrevistas com atores envolvidos neste processo, e vivência do mesmo.

A dissertação foi sendo construída tendo como inspiração o exercício feito por Bourdieu (2004), em seu Esboço para uma auto-análise. Evidente que ainda como pesquisadora iniciante, mas inspirada na possibilidade de relatar o vivido e vivenciado, que delimitam e definem minha vida profissional e acadêmica, não havendo, por ora, melhor maneira de construir o presente texto que não partindo da minha própria pessoa, de como estive, vi, ouvi, escutei e vivi o aqui narrado e analisado.

(...) ao impor assim a minha interpretação, pretendo facultar esta experiência, enunciada tão honestamente quanto possível, à confrontação crítica, como se se tratasse de qualquer outro objeto. Tenho efetivamente consciência de que, quando analisados nesta perspectiva e, como é conveniente, em conformidade com o ‘princípio da caridade’, todos os momentos da minha história, e em especial as diferentes posições que pude assumir em matéria de investigação, podem parecer como que entregues à necessidade sociológica, ou seja, deste ponto de vista, justificados, e, em todo caso, como muito mais racionais, e mesmo raciocinados e razoáveis, do que na realidade, um pouco como se tivessem saído de um projeto consciente de si mesmo desde o princípio. Ora, sei bem, nada farei para o ocultar, que na verdade foi apenas gradualmente que descobri, mesmo no domínio da investigação, os princípios que orientavam a minha prática. (Bourdieu, 2004, pg. 11-12).

O trabalho contou, ainda com forte inspiração na dissertação apresentada ao MESPT por Maria Helena Sousa da Silva Fialho, DO ARAGUAIA AO PLANALTO – Uma auto-análise da Gestão de Políticas Públicas em Educação Escolar Indígena, 2012, que realizou um trabalho voltado à narrativa da sua experiência com a educação escolar indígena e como esta experiência dialogava com a própria reconstrução da política pública. Neste trabalho, me proponho a fazer algo bem semelhante, mesclando minha

experiência profissional, baseada em relatos autoetnográficos deste percurso, com a construção e implementação da CNPCT e com documentos oficiais e normativos sobre povos e comunidades tradicionais.

O texto está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma contextualização do processo de criação da CNPCT, momento político do país, organização dos movimentos sociais, reivindicações por maior participação nas instâncias de decisão e como foram sendo construídas as relações entre a sociedade civil e o Estado brasileiro no âmbito da CNPCT, especialmente com relação às questões de reconhecimento de identidades e de territórios tradicionalmente ocupados. Apresenta um panorama que vai da construção da comissão em 2004 até a decretação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em 2007. O capítulo busca dar luz aos anseios que permeavam, tanto governo como sociedade civil no momento de criação da comissão, e como estes foram sendo resolvidos e debatidos na rotina dos trabalhos da mesma.

O segundo capítulo apresenta a fase de implementação, de construção do Plano Nacional e dos planos setoriais, e da execução das políticas públicas, das avaliações da comissão, culminando com a realização do II Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. O capítulo perpassa um período que vai do ano de 2007 até 2014.

O terceiro capítulo apresenta o período de transição entre a extinção da Comissão Nacional e a instalação do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, narrando o processo de construção do decreto que viria a instituir o conselho, seu processo de composição e instalação. Apresenta, ainda, um panorama político com relação aos PCTs, desde a criação do conselho nacional até o momento atual, buscando construir cenários de desafios e perspectivas a serem enfrentados pelos segmentos.

1.3 DE ONDE FALO

Importante se faz destacar meu lugar de fala na definição do escopo da pesquisa e do trabalho que foi realizado. Como a proposta desta pesquisa não está desvinculada de preocupações profissionais e pessoais que tenho ao longo das últimas duas décadas, importante se faz descrever como me insiro neste contexto da pesquisa e quais as motivações que me levam a buscar a ampliação de conhecimento.

Trabalho no governo federal, especialmente com questões ambientais e povos e comunidades tradicionais, há 19 anos. Neste período atuei profissionalmente em três órgãos distintos: Fundação Cultural Palmares – FCP/MinC, Ministério do Meio Ambiente

– MMA e Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, estando concentrada nos últimos dez anos na condução, por períodos distintos, da secretaria executiva e da assessoria à presidência da referida CNPCT.

Ainda sem vínculo direto com a CNPCT, mas trabalhando no MMA, participei do processo de construção e realização das oficinas de trabalho para elaboração da PNPCT, processo que envolveu, no ano de 2006, cerca de 300 lideranças de povos e comunidades tradicionais, além de membros de diversos órgãos do governo federal.

Coordenei o processo de construção e execução dos cinco Encontros Regionais e do II Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, bem como o processo de avaliação e construção do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, que conquistou significativos avanços na missão e compromisso do Estado brasileiro e do próprio conselho com os segmentos e suas garantias identitárias e buscando a melhoria das garantias territoriais.

Entendendo este lugar de fala, e a participação que tenho nos processos de institucionalização e fortalecimento da participação social de povos e comunidades tradicionais junto ao Estado brasileiro, a pesquisa buscou narrar como tem se dado este processo de inclusão dos PCTs no diálogo e na construção de políticas públicas junto ao Estado brasileiro. E, ainda, como este diálogo entre distintos saberes continua pautado em lógicas colonizadoras e subjulgantes dos povos e comunidades tradicionais.

A pesquisa buscou a participação de membros da CNPCT, do governo e da sociedade civil que estiveram envolvidos em distintos momentos de sua atuação. Porém trata-se de uma pesquisa com metodologia qualitativa, feita de forma colaborativa, mas não se configura em pesquisa/intervenção ou pesquisa-ação. Os resultados serão compartilhados com os membros da extinta comissão nacional e com as conselheiras/os do atual conselho nacional, sem que isso signifique qualquer responsabilidade destes sobre o texto e as análises aqui apresentados.

Cabe ainda destacar a inserção deste trabalho na proposta do MESPT. Ingressei no mestrado na categoria de profissionais que atuam com segmentos tradicionais, e durante o período do curso mantive o vínculo com a comissão nacional e com os PCTs. Esta proposta de pesquisa foi possível por ser a experiência do MESPT inovadora, com introdução de novas metodologias, novas formas de construção e diálogo entre pesquisador e profissional atuando no campo. Desta forma, o trabalho foi construído com duplo propósito: o de finalizar um período escolar, o mestrado, e o de relatar, sob minha ótica de gestora pública, o período de atuação junto à comissão nacional, buscando honrar

todo o aprendizado recebido dos PCTs e a abertura metodológica proposta pelo MESPT, tentando sempre realizar uma difícil dosagem entre a pesquisadora acadêmica, a gestora pública e a militante dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

2 CONSTRUINDO A PARTICIPAÇÃO DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Esta dissertação tem a intenção de dar maior visibilidade à constante luta dos povos e comunidades tradicionais por reconhecimento e garantias do Estado brasileiro. Conforme destacado na Introdução, este capítulo trata da história da construção da comissão nacional, que durou aproximadamente quatro anos, até o momento da decretação da Política Nacional, totalizando treze anos de existência.

O capítulo está dividido em períodos importantes, com os grandes marcos da comissão, cada período foi aqui tratado como um ciclo, que não se fecha em si, mas que se articula e prepara para o próximo período.

Conforme tratado na Introdução a metodologia deste capítulo se baseou na vivência sobre os períodos, na experiência profissional, anotações, entrevistas e documentos produzidos no âmbito da Comissão Nacional.

2.1 SÉCULOS DE EXISTÊNCIA, UMA IDEIA DE PARTICIPAÇÃO E UMA FORMA DE DIÁLOGO: O INÍCIO DA COMISSÃO NACIONAL

Há muitas formas de iniciar, nenhuma delas exatamente correta, principalmente quando se pretende contextualizar a luta pelo reconhecimento identitário e territorial de diversos segmentos de povos e comunidades tradicionais que não começaram com o momento que pretende ser relatado nesta dissertação.

O início vem das lutas dos movimentos sociais, que foram se constituindo diante das ameaças aos seus territórios, aos seus modos de vida, às suas identidades. Portanto, este momento da luta que se concretiza em uma etapa, na conformação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT –, não pode ser reduzido a apenas este momento. Mas, para efeitos de delimitação, como já referenciado na Introdução, este trabalho se limita a uma avaliação do período de existência da referida comissão nacional e de como as lutas sociais foram sendo lidas e relidas pelo Estado brasileiro na normatização e construção de políticas públicas voltadas a estes segmentos.

Neste sentido, retorno um pouco para o momento da Constituição Federal de 1988, quando há um reconhecimento dos povos indígenas e das comunidades quilombolas, sendo aberta, também, a possibilidade para outros reconhecimentos de sociodiversidades constituintes da nação brasileira por meio do exposto nos artigos 215 e 216, que destacam

as garantias que o Estado deve dar ao exercício pleno dos direitos culturais e ao patrimônio cultural brasileiro.

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais (...)

§ 1º O **Estado** protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afrobrasileiras, e das **de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.** (...).

V - valorização da diversidade étnica e regional.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial (...).

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas (...). (CF, 1988, grifos meus, pgs. **Xxxx**)

Posteriormente, com a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), houve um reconhecimento das populações tradicionais associado ao uso e conservação dos recursos naturais e a possibilidade de criação de unidades de conservação baseadas nestes usos e na presença destas populações. A função primordial do SNUC é de conservação e preservação dos recursos naturais, mas a partir das diversas lutas de movimentos ambientalistas que se agregaram às lutas de comunidades tradicionais, como é o caso do movimento dos seringueiros, o sistema reconheceu a importância de dar garantias à sustentabilidade destas comunidades que estão inseridas em territórios com grande conservação dos recursos naturais.

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

(...) XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (...).

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

II - Unidades de Uso Sustentável.

(...) § 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. (SNUC, 2000, pgs. 1-4).

Importante ressaltar que a concepção da reserva extrativista como unidade de conservação foi construída pelo movimento social. Houve uma agregação das lutas do movimento dos seringueiros, tendo como seu líder mais conhecido Chico Mendes, que realizou diversos empates² nos anos 80 e buscou nas lutas do movimento ambientalista agregar forças para garantir que seus territórios fossem reconhecidos para o uso sustentável dos recursos naturais, incluindo a extração do látex das seringueiras. A ideia central era de que as reservas extrativistas seriam semelhantes às reservas de terras indígenas, onde os direitos dos extrativistas estariam garantidos, incluindo o usufruto exclusivo, mas a propriedade da terra permaneceria sendo da União, dos Estados e Municípios, dependendo da instância e área onde fossem criadas. Almeida (2004) fala deste momento da aparição do termo.

(...) mencionou pela primeira vez a expressão “reservas extrativistas”, cunhada por um grupo de trabalho formado por representantes do estado de Rondônia. O sentido era, por analogia às “reservas (de) indígenas”, o de terras reservadas para trabalhadores extrativistas. (ALMEIDA, 2004, pg. 44)

Após o SNUC, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), houve uma ampliação do debate sobre programas e ações voltadas às populações extrativistas³. Estes debates foram primordiais na negociação e construção de ações que se inseriram no programa social da gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, o Comunidade Solidária, que para este segmento recebeu o nome de Amazônia Solidária, visto que o foco era o atendimento às/aos extrativistas da Amazônia Legal.

O desenvolvimento deste programa, associado às ações que vinham sendo desenvolvidas em conjunto com a cooperação técnica internacional por meio do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), gerou um aumento do diálogo com as comunidades extrativistas e ribeirinhas da Amazônia, que neste momento eram representadas por duas grandes associações ou movimentos sociais:

- o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA).

Estas duas organizações da sociedade civil tinham em sua composição não somente os seringueiros, como o nome de uma delas poderia sugerir, e nem somente os ribeirinhos,

² “Empates” são ações coletivas para impedir a derrubada de florestas, a qual era precedida pela expulsão de seringueiros e apropriação de terras. As primeiras iniciativas desse tipo de ação ocorreram no município da Brasília com Wilson Pinheiro, e tiveram continuidade com Chico Mendes. Ambos foram assassinados a mando de fazendeiros.” (ALMEIDA, 2004, pg. 50)

³ Termo utilizado pelo SNUC.

como o atual foco de atuação de outro poderia indicar. Tratava-se de movimentos que congregavam, e ainda congregam, uma diversidade de extrativistas e ribeirinhos, que foram também requerendo um reconhecimento para além das categorias gerais e abrangentes nas quais estavam nominados dentro dos movimentos.

Desta forma, o diálogo que tinha uma pauta essencialmente ambiental foi ganhando contornos sociais mais fortes, **demonstrando a** necessidade de articular outras ações e políticas, além das ações ambientais, e buscar maior reconhecimento das demais identidades que estavam inseridas nesta grande denominação extrativista, mas que começavam a se enxergar de maneira distinta, com peculiaridades que a simples denominação generalizante não mais estava dando conta de exprimir.

Com as mudanças na gestão do governo federal, ocorridas em 2003, houve uma ampliação da inclusão dos movimentos sociais, com priorização da criação e/ou recriação de instâncias de participação e controle social. Avritzer e Santos (2002) tratam sobre os processos de redemocratização pelos quais passaram alguns países do **Sul (América do Sul ????)**, ressaltando que a partir das décadas de 80 e 90, no Brasil, **houve** um aumento destes processos com buscas por novos significados e formas de exercer a democracia participativa.

(...) é possível mostrar que, apesar das muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados, há algo que os une, um traço comum que remete à teoria contra-hegemônica da democracia: os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos (...) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, um outra mais inclusiva” (Avritzer e Santos, 2002, pg. 57).

Avritzer e Santos (2002) destacam, ainda, que, no caso do Brasil os processos de redemocratização pediam a instituição da participação, que esta fosse feita de maneira a influenciar os processos decisórios.

Neste sentido, em 2004, após a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o MMA inicia com **este (este quem?)** um diálogo no sentido de buscar esta integração das ações governamentais voltadas às comunidades tradicionais, especialmente ao público já atendido pela área ambiental, as comunidades extrativistas e ribeirinhas. Havia a intenção de criação de uma instância para realizar esta articulação e, desta forma, em 27 de dezembro de 2004, por meio de decreto presidencial s/nº, é criada

a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais. Como destaca um dos protagonistas desta fase

Este acordo inicial para criação da comissão nacional que seria responsável pela instituição da política nacional de desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais se deu entre os ministros Patrus e Marina Silva. Não havia outros interlocutores naquele momento, apenas os dois ministérios. Mas, eu e Jörg Zimmermann estávamos conversando em como seria, sabíamos que havia uma minuta de decreto circulando, já havíamos nos debruçado sobre ela para identificar potencialidades e fragilidades, mas não foi construída por nós. (...) de forma que quando nós soubemos havia sido decretada a criação da comissão, estávamos já em processo. (COSTA FILHO, 2017, informação verbal).

O escopo da comissão nacional contava com oito órgãos da administração pública federal e poderia contar com membros da sociedade civil representantes de comunidades tradicionais, agências de fomento, comunidade científica, mas não apresentava a designação de quais seriam as entidades e / ou movimentos a ocuparem estes assentos.

A comissão **possuía** naquele momento, em 2004, um forte viés de regulamentação da atividade e fomento ao agroextrativismo⁴, linha de atuação do MMA, não considerando, neste sentido, comunidades tradicionais que não fossem praticantes desse tipo de sistema produtivo. Considerava, ainda, que poderiam compor a comissão outros segmentos, como povos indígenas e comunidades quilombolas, desde que fossem praticantes do agroextrativismo.

Neste primeiro momento de discussão dentro do Estado, especificamente entre o MMA e o MDS, participei de maneira completamente esporádica e sem fazer parte do processo como um todo. Minha chefia imediata me incluiu em algumas discussões por conta da minha formação acadêmica e pelo interesse que demonstrava na questão, mas o tema estava sendo tratado por outra secretaria, distinta da em que eu trabalhava, sendo, portanto, minha atuação acessória.

Relato especialmente uma reunião em que estava em discussão justamente o texto da proposta de decreto. Ainda era uma discussão exploratória, mas o desejo era o de organizar a atuação do Estado e ampliar o acesso dos agroextrativistas às políticas

⁴ Modalidade de produção que consorcia atividades de coleta, extração de recursos naturais com atividades de produção agrícola, como plantio de espécies para consumo e venda. **BUSCAR DEFINIÇÃO EM ALGUM AUTOR.**

públicas, indo além da inclusão social e das políticas voltadas à conservação ambiental, **direcionado** aos moradores em unidades de conservação.

Pouco tempo depois, **foi** publicado o decreto e as pessoas que estavam mais diretamente envolvidas **na** discussão ficaram surpresas com esta publicação, visto que ainda entendiam que o documento necessitava de melhorias, tendo algumas pessoas, inclusive, o entendimento de que era necessário incluir nominalmente alguns movimentos e organizações que já iriam compor junto com o governo federal a comissão e não deixar **em** aberto para uma futura nomeação.

Apesar do pouquíssimo envolvimento que tive neste momento, não posso me furtar **de** comentar a não inclusão dos segmentos tradicionais no decreto de instituição da comissão nacional das comunidades tradicionais. **Já havia** uma parceria consolidada, por meio, especialmente, da atuação da Secretaria de Coordenação da Amazônia e do PPG7 com segmentos tradicionais da Amazônia brasileira, e esta não inclusão causou grande impacto nestas relações, visto que **existia** uma expectativa de ampliação da participação destes movimentos sociais na construção e implementação das políticas públicas. Esperava-se que o Amazônia Solidária fosse o tiro inicial para uma política de Estado mais completa, envolvendo diversos ministérios e integrando ações com a participação dos segmentos sociais. **A** decretação da comissão com a menção sobre possibilidade de inclusão destes segmentos e movimentos **sem** a sua nomeação causou enormes desconfortos e desconfianças sobre a ação estatal.

Por outro lado, havia também um descontentamento de algumas pessoas ligadas diretamente **com a elaboração** do decreto, visto que entendia-se que este não estava pronto, e, como uma discussão **que** ainda **estava em** construção foi assinada pelo Presidente da República, foi um momento de algumas inquietações também dentro do próprio governo.

Importante destacar que a publicação do decreto gerou reações, **já** que o mesmo vinha sendo construído, acredita-se que de forma direta por assessorias dos ministros das duas pastas, MMA e MDS, mas **mantendo** o diálogo com a sociedade civil. Como destaca Costa Filho (2017)

O decreto de 2004 se deu por meio de interlocução com as bases, o MMA tinha os extrativistas que eram clientela preferencial de suas políticas, e já vinham conversando com a ministra Marina, e o MDS também tinha no seu público

algumas comunidades tradicionais com as quais já vinha mantendo um certo diálogo. (COSTA FILHO, 2017, informação verbal).

Entretanto, ainda que tenha havido um diálogo com alguns segmentos, a publicação do decreto de criação da comissão nacional **desencadeou** duas reações: a primeira, de surpresa dos próprios órgãos articuladores, que ainda faziam concertações com órgãos governamentais e movimentos sociais, e **a segunda**, dos movimentos sociais que não gostaram de ver a criação de uma instância que teria como atribuição a discussão de políticas públicas voltadas às comunidades tradicionais, mas que não contava em sua composição, de maneira explícita, com a participação destas comunidades, podendo vir a ser excluídas do processo por não estarem nominadas no ato presidencial.

Como consequência destas duas reações e com o entendimento de que era preciso definir conceitos e parâmetros de atuação da comissão nacional, foi pactuada a realização do I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais, ocorrido em agosto de 2005, na cidade do entorno do Distrito Federal, Luziânia-GO. O encontro configura-se como um marco na redefinição da composição da CNPCT e no início do processo de ampliação do escopo de participação dos segmentos tradicionais nas discussões com o Estado brasileiro.

2.2 ENCONTRANDO A E COM A DIVERSIDADE

Não se trata de preservar a natureza e sim a alma desse país. (Relatório do I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais, 2005, pg.17, fala do Jörg Zimmermann)

Acompanhei este período da construção e execução do I Encontro de Comunidades Tradicionais, assim como o período anterior, pela curiosidade e alegria que o tema **a** ser tratado me trazia, mas não tive participação ativa. Portanto, o relato será feito a partir dos documentos e entrevistas realizadas.

Após a decretação da instituição da comissão nacional, considerando os aspectos levantados no tópico anterior, foi decidido em conjunto pelos órgãos que havia a necessidade de reunir esta sociodiversidade e debater com eles a composição da comissão nacional, os conceitos que balizariam a atuação estatal **e** a forma de construção das políticas públicas.

Uma primeira medida foi a contratação de uma consultoria especializada, com um antropólogo, que pudesse fazer um mapeamento bibliográfico sobre comunidades tradicionais, definições dessas comunidades e segmentos estudados. Neste sentido, foi contratado o professor do Departamento de Antropologia, da Universidade de Brasília, Paul E. Little.

O trabalho realizado pelo consultor resultou em um documento preliminar que apontava mapeamento de trabalhos acadêmicos realizados com comunidades tradicionais, compilava conceitos utilizados e apontava possibilidades para o futuro processo de construção coletiva dos conceitos que estariam presentes na decretação da política nacional.

O passo seguinte para a realização do I Encontro foi a definição de quem participaria e como seriam escolhidos os representantes. Como o decreto de 2004 apresentava oito órgãos do governo federal, houve uma concertação entre estes para que cada um definisse seu público e realizasse os convites para participação. Outra forma de definição foi pelos órgãos colegiados já existentes, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea, que contava em sua composição com representantes de comunidades tradicionais e também indicou participantes.

Assim, diferentes foram as formas como a sociedade civil chegou até o Encontro. Alguns foram convidados por já terem ligação com pautas que estavam sendo construídas ou executadas, tanto com o MMA como com o MDS, outros por serem o público prioritário de atendimento de outros órgãos, outros chegaram por meio de pessoas que estavam trabalhando com os temas e tinham lastros com universidades ou movimentos sociais.

O convite para o Encontro de Luziânia em 2005 veio por meio de um professor que conhecia um trabalho que eu havia realizado com as comunidades tradicionais do Pantanal sobre saneamento. Naquele momento havia uma discussão na universidade sobre o que era comunidade tradicional, porque uma professora havia ido até minha comunidade fazer uma pesquisa com a minha avó sobre plantas, ervas medicinais. E esta professora foi na realidade a primeira que disse que minha comunidade era tradicional. O professor conhecia uma das pessoas que estava organizando o encontro e havia pedido uma ajuda para ele. E esta foi a forma que o convite chegou até mim. (PINHO, 2017, informação verbal).

Os ministérios que integravam a comissão tinham a sua clientela, e eles informaram quem não podia ficar de fora, quem não podia deixar de ser

convidado. (...) boa parte dos interlocutores neste momento eram clientela do Ministério do Meio Ambiente, sobretudo os extrativistas, as quebraadeiras de coco, os seringueiros. (...) ampliou-se este escopo chamando os ciganos que vieram pela Secretaria de Direitos Humanos, o pessoal dos Terreiros veio por meio do Consea. (COSTA FILHO, 2017, informação verbal).

O I Encontro de Comunidades Tradicionais - Pautas para Políticas Públicas - se configurou como um marco na busca do diálogo ampliado entre o Estado e estes segmentos sociais. Ainda que em avaliação mais fria tenha tido diversos equívocos de propósitos iniciais e configurações, a serem ainda mencionados, teve o mérito de ser a primeira reunião ampliada que o Estado realizou com diversos segmentos, indo além dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos da floresta Amazônica. O Encontro tinha os seguintes objetivos:

(...) promover discussões conceituais sobre o que são as Comunidades Tradicionais, consultar os representantes destas comunidades acerca de suas demandas, identificar os entraves no acesso aos programas e ações de Governo existentes, definir os representantes que terão assento na Comissão e compor uma agenda prioritária para a mesma (Relatório I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005, pg.27).

O relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais apresenta alguns aspectos que são importantes para compreender este momento e, principalmente, os anseios que permeavam as comunidades ali presentes e o governo, que também estava iniciando um processo de maior reconhecimento da sociodiversidade constituinte do país, assumindo compromissos no momento em que a reconhece (reconhece quem?) e sendo o depositário de demandas destes segmentos sociais.

Nas falas abaixo, é possível entender o que movia o governo e a sociedade civil, quais anseios estavam presentes, e como a Academia também se relacionava de maneira muito estreita com este momento. Também é possível perceber como o envolvimento das pessoas presentes neste primeiro momento se dava a partir de anos de participação por outros meios, seja por fazer parte de movimentos sociais ou por compor a estrutura estatal como funcionários públicos de carreira, tendo dedicado anos ao trabalho com segmentos sociais, como os povos indígenas.

(...) salto de qualidade representado pelo **esforço de reconhecer e de transformar as experiências e práticas vividas pelas comunidades em políticas públicas**, a fim de reforçar as suas estruturas sociais próprias. A sociobiodiversidade deve ser reconhecida nas políticas públicas. Após 25 anos de trabalho no esboço de políticas específicas para Comunidades Tradicionais, os esforços ainda se encontram pulverizados. A Comissão Nacional terá a tarefa de integrá-los (...). O esforço, agora, é para que a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais constitua-se numa política de Governo devotada a valorizar essas comunidades - que não pararam no tempo, mas continuam evoluindo com base em seus conhecimentos tradicionais, culturais. Por isso, busca-se um recorte, uma definição das comunidades tradicionais no Brasil, que não seja nem excessivamente restritivo, nem tão abrangente a ponto de descaracterizar a Comissão, enquanto política de atendimento especial a um determinado segmento da sociedade brasileira. Também não se trata de um trabalho para as comunidades, mas um trabalho com as comunidades. Desse modo, o esforço deve ser horizontal e coletivo, envolvendo de forma ativa as comunidades tradicionais em sua construção. (Relatório I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005, relato da fala de Marina Silva, então ministra do Meio Ambiente, pg. 2).

Há muito tempo sonha-se em transformar pequenas experiências em políticas públicas e agora isso pode se realizar, recaindo a responsabilidade sobre pessoas capazes e ativas. Se sente seguro que se trata de um momento crucial de convergência que acarretará em resultados de longo prazo. As comunidades tradicionais são grupos diferenciados com histórias diferenciadas, mas que têm em comum a particularidade de viver um mundo com referências de uma tradição que não se funde com o resto da sociedade. (Relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais,, 2005, relato da fala de Artur Nobre Mendes, da FUNAI, p. 3).

(...) o Governo tem o compromisso de acatar as deliberações das conferências, portanto a grande importância da participação. (...). A expectativa do Governo é que os grupos de trabalho do evento contribuam e dêem idéias claras de onde estão os acertos e onde se encontram as necessidades de melhora nas políticas públicas. Busca-se a construção de uma política nacional para as comunidades tradicionais com um plano estratégico de curto, médio e longo prazo para ser anunciado para todo o país. É imprescindível o envolvimento total de ambas as partes. (Relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005, p. 3, relato da fala de Márcia Lopes, do MDS).

(...) o encontro não deve ser considerado um início, mas sim um avanço na defesa dos interesses dos que muitas vezes são esquecidos. Ressaltou a grande diversidade brasileira como marca importante para a política. O Governo deve

ser responsável pela junção dos diferentes olhares existentes, reforçando a proximidade necessária também com setores não-tradicionais na política pública brasileira (Relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005, p.4, relato da fala de Matilde Ribeiro, então ministra da Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial)

~~(...) a quilombola Josilene lembrou que~~ sempre foi imposta a idéia de tradicional como isolado. Relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005, fala de Josilene Brandão, Quilombola, p. 7)

~~Claudionor Terena, representante dos povos indígenas,~~ (...). Sobre a questão da identidade, ~~lembrou que~~ o vínculo com o território não se limita à posse de um espaço de terra, mas é onde se afirma a reprodução de uma identidade comunitária, com o uso da prática agrícola relacionado a fenômenos naturais como o ciclo da lua ou a direção do vento. (Relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005, fala de Claudionor Terena, Indígena, p. 7).

~~(...) a idéia de um encontro como esse foi justamente tirar da marginalidade as comunidades tradicionais em suas diferentes manifestações.~~ (Relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005, fala de Paul Little, UnB, pg.7)

~~(...) Lembrou que~~ todos os presentes haviam sido chamados, mas antes disso estavam ali pelo envolvimento, pela luta pelo reconhecimento. **É difícil fechar uma lista de membros para o acordo social entre o Governo e os grupos marginalizados.** A Constituição reconhece os direitos dos indígenas, mas não delimita critérios capazes de dizer se um indivíduo é indígena ou não. O presente movimento é parte de um movimento internacional de inclusão social. Trata-se de um pacto pela sociobiodiversidade, para uma lei de reconhecimento de direitos territoriais e intelectuais para esses grupos. (Relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005, fala de Mauro Almeida, Unicamp, p. 8).

~~(...) a realização do encontro só se fez possível por causa da luta das comunidades pelo reconhecimento da sociedade brasileira de suas especificidades e direitos. Além disso, frisou que "se não há movimento social que fundamente a política, dificilmente a política pode vingar".~~ (Relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005, fala de Paul Little, UnB, p.8).

Os trechos foram retirados **dos pronunciamentos feitos** na abertura dos trabalhos, no primeiro momento em que estavam juntos o governo federal e as comunidades tradicionais. É possível observar que a maioria das citações **refere-se** às falas do governo. Este destaque pode estar relacionado a dois pontos principais. O primeiro é por ser parte, ainda, da estrutura de eventos realizados por órgãos governamentais, quando na abertura e /ou nos primeiros momentos é dada a palavra às “autoridades” governamentais, que,

normalmente, se retiram após esta abertura, e depois vai sendo dada a palavra aos verdadeiros participantes dos eventos. O segundo poderia ser relacionado à enorme expectativa do governo de consertar o mal entendido gerado pela decretação da comissão sem a presença dos interessados.

No I Encontro, apesar de todo o ineditismo de reunir diversos segmentos historicamente excluídos das discussões de construção de políticas públicas, a estrutura hierárquica e de palco para pronunciamento de autoridades foi mantida. Mas para o trabalho em curso interessa destacar que as falas tratavam do momento marcante e das expectativas, da importância da visibilidade, da discussão de políticas públicas, da discussão do conceito de comunidades tradicionais, e remetiam, também, aos anos de luta enfrentados pelos segmentos até chegar àquele momento.

Interessa destacar, também, sobre este momento inicial, algo importante sobre as pessoas presentes na mesa de abertura. Tanto Marina Silva como Matilde Ribeiro, que estavam como ministras naquele momento, tiveram sua vida pública marcada pela militância em movimentos sociais. Marina Silva, no movimento dos seringueiros e extrativistas, e Matilde Ribeiro no movimento negro.

Apesar deste histórico de militância, a entrada na estrutura estatal pode acarretar, e talvez este seja o caso, duas situações. Uma de enorme importância, que foi a de trazer para o centro do poder de decisão estatal as pautas dos movimentos sociais, fazendo com que o governo se deparasse com novas situações de inclusão e respeito à diversidade, com que antes não havia se confrontado pela ausência deste diálogo visceral e por dentro da estrutura de poder (???). A outra situação foi a de, por estas ministras pertencerem às estruturas de poder, precisaram se adequar a estas estruturas, muitas vezes estabelecendo relações assimétricas com o próprio movimento social do qual se originaram.

Assim, havia um duplo papel: a posição que ocupavam em decorrência dos importantes movimentos dos quais se originaram e a posição de poder estatal, em função da qual tiveram que delimitar a atuação e protagonismo dos movimentos dos quais se originaram.

O encontro foi marcante justamente por trazer à tona a junção das lutas de distintos segmentos e também por unir diferentes órgãos do governo federal na perspectiva de escuta de demandas, compreensão da diversidade e busca de construção de políticas públicas específicas que pudessem atender a toda esta diversidade sociocultural.

O encontro também serviu para trazer à tona que aparecessem os desconfortos existentes entre os segmentos. Havia uma desconfiança de que a ampliação dos direitos

para outros segmentos além dos indígenas e quilombolas pudesse acarretar diminuição da importância destes grupos e se ~~queriam~~ ~~desejavam~~ estar no mesmo grupo que tantos outros segmentos. Havia, ainda, um total desconhecimento da existência de outros segmentos tradicionais além dos já reconhecidos na Constituição e dos da Amazônia. Assim, este primeiro momento foi repleto de debates acirrados sobre quem deveria estar no encontro, para quem seria a comissão e quem deveria compor a mesma.

Tinha uma questão dos quilombolas e dos indígenas, que já tinham direitos constitucionais, e que tinha uma tensão neste processo, que era de reconhecer outros com direitos semelhantes a eles ou garantir os direitos já reconhecidos em detrimento dos outros. O conflito era somos ou não somos, queremos ou não queremos ser reconhecidos neste grupo. (...) O outro era o estranhamento com comunidades tradicionais que não fossem da Amazônia. O CNS, o GTA já traziam uma relação, até pela existência da Secretaria de Coordenação da Amazônia, o trabalho da Mary na secretaria, a própria questão da Marina ser seringueira da Amazônia, dava mais visibilidade para estas comunidades. Até as quebradeiras de coco babaçu tinham mais visibilidade. (...). Mas, daí naquele Encontro a gente se deparou com outras categorias, como comunidades de fundo de pasto, os ciganos, as comunidades de religiosidade de matrizes africanas, os pomeranos. (...) Os caiçaras do Sudeste já eram também categorias mais conhecidas por uma longa produção Acadêmica. (...) Mas, houve um questionamento pautado na confrontação com estas novas categorias. Sendo um dos debates maiores naquele momento o autoreconhecimento. (MOREIRA, 2017, informação verbal).

Estas questões permearam todo o encontro, sendo mais afloradas no momento dos debates sobre a composição da comissão, mas estiveram presentes durante os três dias do encontro. A divisão em grupos gerou novo debate, pois a proposta era que os segmentos buscassem afinidades identitárias que os ~~uniam~~ ~~unissem~~ para se congregarem em grupos. Como se buscava organizar identidades diversas nas caixas conceituais pré-definidas pelo Estado, houve divergência, já que nem sempre as identidades dialogam com o autorreconhecimento destes segmentos.

As temáticas abordadas nos trabalhos em grupo também são importantes para a compreensão de como, apesar da existência no mínimo secular dos segmentos, havia e há um desconhecimento importante do Estado brasileiro destes e de suas distintas formas de identidades, territorialidade, organização social, cultural e econômica. A seguir, farei um

breve relato das discussões que foram realizadas durante o encontro e que culminaram nas demandas de políticas públicas.

Como destacado no objetivo do Encontro, este foi dividido em partes com questões importantes a serem debatidas: o conceito de povos e comunidades tradicionais, a discussão sobre composição, as demandas e como se relacionavam com os programas e ações executados pelo Estado. Cada um dos objetivos gerou um formato de discussão e um conjunto de apontamentos para orientar a atuação estatal, trazendo à tona questões **existentes** entre os segmentos e **sendo tornando** possível **a construção** das primeiras redes de apoio e sustentação entre os mesmos.

O primeiro tema que foi debatido ~~em~~ **nos** grupos foi a autoidentificação. Algumas questões nortearam as discussões: Qual é o nosso modo de usar a terra? O que fazemos com a nossa produção? Temos vínculos com um território específico? Qual é nossa situação fundiária? Qual é a relação entre as nossas famílias e a organização da nossa comunidade? Quais são nossas expressões culturais mais importantes? Como nos relacionamos com os grupos da nossa região? Como nos identificamos como grupo social?

Este momento gerou ~~questões questionamentos com relação~~ **relacionados** à forma que foi proposta ~~de para~~ **divisão dos grupos**. Alguns movimentos não se reconheciam nos grupos que foram ~~designados para formação~~ **inseridos**, outros entendiam que era possível uma agregação maior dos segmentos, e outros tiveram, ainda, uma desconfiança mais geral com o processo e dificuldades de integração e aceitação da diversidade que seria tratada. Dentre as angústias estava a de se encontrar em um grupo com outro povo que não tinha discussões parecidas, como o caso dos pomeranos e ciganos que ficaram no mesmo grupo. Havia a intenção de ~~juntar~~ **reunir** os povos, ~~os aqueles~~ com laços étnicos, como terreiros, pomeranos, ciganos e indígenas, mas havia também o entendimento de que os povos originários não deveriam estar em outros grupos, **e sim** conformando um único grupo com as diversas etnias. Outra proposta foi a junção dos que tinham o extrativismo como principal atividade, mas havia, ainda, uma hegemonia dos grupos amazônicos, que ficaram separados, ~~havendo uma em virtude da~~ **divisão dos grupos** ~~que seguiu~~ **ter seguido** a lógica de biomas, de similaridades, de raça e de etnia.

Outro momento do encontro foi a discussão dos programas e ações governamentais existentes e como estes são vistos, apropriados, acessados e como precisam ser melhorados e adequados. As questões orientadoras deste momento foram: Agora que conhecemos algumas ações do governo para comunidades tradicionais, todos os

problemas estão resolvidos? Não? Por quê? Quais os problemas que permanecem sem solução? O que poderia ser feito para resolvê-los? O que mudar nas ações de governo para que as comunidades possam, de fato, se beneficiar das políticas públicas existentes?

O momento de maior disputa durante o evento foi na discussão da composição da comissão nacional. Havia proposta ~~de 13 vagas pelo~~ do governo ~~de 13 vagas~~, os movimentos fizeram a proposta de 15, e ainda assim havia disputas para que alguns segmentos tivessem mais vagas para dar conta das diversidades internas e maior área de abrangência. Esta discussão ocorreu novamente na construção da composição do conselho nacional. Como aprendizado dos dois momentos ficou que o número de vagas jamais dará conta da diversidade, mas que ~~é como opção de~~ focando na representatividade, ~~é~~ mais importante ter uma maior diversidade do que ter uma concentração em alguns segmentos.

Sobre esta questão da composição da comissão e quem deveria fazer parte como membro, destaca Teresa Moreira

Os pomeranos geraram um desconforto enorme (...) Havia uma grande questão naquele momento que era com as identidades serem afirmadas não somente por questões culturais, mas pela sua relação com o meio ambiente, e por este viés as comunidades pomeranas do ES e sua relação com a Mata Atlântica tinham naquele momento distinção com comunidades italianas ou japoneses, por exemplo. Os distinguia era sua relação estreita com a conservação dos recursos naturais da Mata Atlântica. (...) A própria criação da comissão fez aflorar o reconhecimento de outras categorias, como as catadoras de mangaba. Tinha sempre a discussão de que não podia ser somente as comunidades de fundo de pasto, tinham outras categorias no Nordeste. Mas, entende, houve menos reivindicações do que imaginávamos que teríamos. (...) Outra questão que sempre pairou para o meio ambiente, era para além da questão cultural de que forma os ciganos entravam na comissão, pois não ficou clara a relação que mantinham com o meio ambiente que justificasse estar na comissão de desenvolvimento sustentável. Os outros grupos já remetiam de forma mais direta à sua relação com o meio ambiente, com o uso dos recursos naturais. Os ciganos e os pomeranos eram os grupos que exigiam mais fortemente esta busca pela relação com o meio ambiente. (MOREIRA, 2017, informação verbal).

Este momento de debate sobre a composição da comissão foi extremamente rico para as comunidades tradicionais presentes e para os membros do governo. Havia, no

âmbito governamental, duas correntes fortes com relação à composição da comissão. Uma mais pautada nas questões ambientais e nas relações de sustentabilidade que estes segmentos mantinham com os recursos naturais e como dependiam deles para sua reprodução física, social, econômica, ancestral, e outra corrente mais pautada no aspecto sociocultural, ou seja, agregando questões das distinções sociais e culturais que estes grupos tinham em relação à sociedade de maneira geral.

Por outro lado, entre os segmentos presentes havia também alguns sentimentos. Uns de desconfiança, por entender que estar em um grupo com tantos segmentos poderia diminuir o peso das lutas individuais. Outros de desconhecimento, face às diversas comunidades ali presentes além das já conhecidas. E outros ainda de profundo reconhecimento no outro, de se ver no que o outro era e como vivia, na sua relação com a Terra/Território.

Quando a gente se olhava no encontro de Luziania, a gente se enxergava um no outro, acho que isso que era e continua sendo muito importante, nos encontrar, encontrar no outro a força que necessita para continuar na luta, mas também encontrar no outro a força de que tem solução, de que juntos somos mais fortes (...) o problema do outro também é problema meu, pq atinge estas indentidades múltiplas, muito pela fala da Dona Dijé, da Lucely, quilombola e raizeira. (PINHO, 2017, informação verbal)

Apesar ~~de todo este do~~ início conturbado e das desconfianças e desconhecimentos ~~des-e existentes~~ entre os segmentos de povos e comunidades tradicionais, é importante destacar que alguns segmentos saíram ainda mais fortalecidos da experiência na CNPCT e hoje têm condições de dialogar bilateralmente com o governo na construção de políticas públicas. Além disso, sua permanência na comissão nacional demonstrou ser importante para buscar este diálogo, já que o fato de ser membro de uma comissão nacional dá atribui peso maior às demandas, garantindo que os outros segmentos também possam acessar as mesmas políticas e ter a vida do conjunto dos povos e comunidades tradicionais melhorada de forma coletiva.

Cabe, ainda, ressaltar que este movimento de melhoria de forma coletiva, no âmbito da comissão nacional, nem sempre ocorreu e nem sempre foi pacífico. Há movimentos que tentam um descolamento da comissão nacional e reivindicam uma comissão ou conselho específico. A luta conjunta não mais interessa a estes segmentos. Há uma vontade legítima, ainda que discorde da forma, de buscar maior reconhecimento do papel

e identidade destes segmentos junto ao governo federal. Tratarei melhor desta questão no capítulo III.

Sobre o momento de levantamento das demandas é importante destacar a insatisfação de alguns segmentos em fazê-lo. A ponderação é que sempre ~~colocam~~ **apresentam** para o governo as demandas, mas que estas continuam sendo ouvidas, não escutadas e não realizadas. Importante destacar este momento, pois, apesar dos doze anos que separam o momento inicial do atual, continuamos, como governo, realizando encontros, oficinas e eventos, para levantar demandas, priorizar e propor ações. **Porém**, quando realizamos uma avaliação partindo do montante de recursos investidos, áreas atendidas, comunidades e famílias beneficiadas pelas ações, este esforço de levantamento e construção demonstra-se pouco eficiente, como será melhor detalhado no capítulo II, ao tratar da implementação da PNPCT.

Faço aqui um parênteses para exemplificar a questão acima. Como trata este trabalho de uma auto-análise e autoetnografia, trago **um pouco** da minha experiência de sete anos no MDS, sobre um outro episódio relacionado à demanda dos quilombolas durante o encontro de 2005, “(...) Não fazer com que o programa Fome Zero funcione apenas no cartão, pois só para chegar até a cidade, quase todo o dinheiro é gasto. É preciso se pensar em projetos produtivos para melhorar a soberania alimentar.” (Relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005, fala de Josilene Brandão, UnB, p.X).

O programa Bolsa Família foi ampliado e hoje conta com mais de 240 mil famílias de indígenas e quilombolas cadastrados, só para citar os dois segmentos constantes da CF/88 e, até hoje, apesar de pesquisas feitas com indígenas em 2013/2014 demonstrarem a mesma situação, ou seja, de gasto excessivo dos recursos para sacar o benefício, continua funcionando da mesma maneira, e a questão posta pelo Estado é sempre a mesma: não podem mudar um programa para 13 milhões de famílias pautados apenas em questões referentes a 240 mil destas famílias.

Em contrapartida, ações que tinham o viés pensado para as famílias que são hoje a exceção do Bolsa Família, p. ex., os programas de fomento a atividades produtivas que destinavam recursos diretamente às comunidades, foram extintos. Os recursos eram disponibilizados em nome das associações e havia um processo simplificado de prestação de contas. Estes programas foram sendo substituídos por programas que destinam recursos também por meio dos cartões de recebimento do Programa Bolsa Família, aumentando os problemas para garantir que os recursos cheguem diretamente às famílias,

sem que os cartões e os recursos fiquem retidos nas mãos de atravessadores.⁵ Não só houve um retrocesso com a finalização destes programas de destinação direta de recursos às comunidades como aumentou (~~se~~) o problema de retenção de cartões e desvios de recursos das famílias. O Estado não modificou um programa para 13 milhões de famílias pautado na demanda de 240 mil famílias, mas ampliou o fosso, modificando programas voltados às 240 mil famílias com base nas prerrogativas de 13 milhões de famílias.

Este fato traz à tona uma discussão de sustentabilidade, tanto para os povos como para os programas e a ação governamental. Para os povos é necessário pensar nas diversas formas de sustentabilidade, ~~pensando-a para dentro com foco das~~ nas comunidades e a partir da comunidade. Afinal, o que é sustentabilidade para cada uma das comunidades e como se deseja alcançar esta sustentabilidade?

Como conceitos, podemos ~~dialogar com~~ buscar a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - C169 que apresenta ~~este destaque para a sustentabilidade dos povos~~, em seu artigo 2º, ~~destaque para a sustentabilidade dos povos~~:

1. Os governos terão a responsabilidade de desenvolver, **com a participação dos povos interessados**, uma ação coordenada e sistemática para proteger seus direitos e garantir respeito à sua integridade.

Essa ação incluirá medidas para:

- a) garantir que **os membros desses povos se beneficiem, em condições de igualdade**, dos direitos e oportunidade previstos na legislação nacional para os demais cidadãos;
- b) promover a **plena realização dos direitos** sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições; (...) (C169, 2011, p. 16, grifos meus)

A sustentabilidade desses povos e comunidades tradicionais encontra-se ameaçada pela necessidade que o Estado tem de impor sua forma de desenvolvimento e sustentabilidade, com implantação de diversos interesses econômicos e projetos de desenvolvimento distintos dos preconizados pelos próprios, e amplificadas pela falta de garantias territoriais ou instrumentos frágeis de gestão territorial. Apenas para ilustrar a discussão acima levantada, cabe destacar algumas dimensões da sustentabilidade que

⁵ Estes “atravessadores” são comerciantes que retêm os cartões a título de pagamento de dívidas feitas em suas vendas, “patrões”, figuras que exercem alguma função ou simbolismo hierárquico que coloca indígenas, quilombolas e outros segmentos, sob sua tutela. Acumulam vários cartões e realizam os saques ou compras nas cidades, não sabendo os beneficiários quanto recebem e se todo o recurso está de fato investido no que gostariam.

dialogam com a problemática do desenvolvimento e da sustentabilidade, para quem e como.

A primeira dimensão é a ambiental, ~~quando se trata desta dimensão pois~~, conforme destacado por Elimar Nascimento (2012), ~~neste caso~~, supõe-se um modelo de desenvolvimento que equilibre o ~~modelo tipo~~ de produção com os recursos naturais disponíveis e ~~a capacidade~~ de adaptação e recuperação destes sistemas naturais. Entretanto, para buscar entender o reconhecimento estatal dos direitos dos povos e comunidades tradicionais, é necessário ~~dialogar com~~ ~~considerar~~ as visões ambientais que estão em disputa, incluindo as de preservação restrita e as de convivência e uso sustentável de recursos naturais e como estas visões dialogam com os conhecimentos destes povos e comunidades.

Outra dimensão da sustentabilidade, pouco considerada pelo Estado ou considerada de maneira equivocada, é a social, ~~visto que já que~~ diversas políticas públicas buscam combater ou superar a pobreza por meio da preservação ou conservação ambiental e ~~pela~~ diminuição das pressões econômicas sobre os recursos naturais, mas não questionam o primeiro ponto essencial na construção destas políticas. O que é pobreza para povos e comunidades tradicionais? Com políticas universalizantes o Estado propaga soluções descasadas das práticas culturais dos beneficiários (GALLOIS, 2005).

Outra importante dimensão é a cultural, aqui entendida não somente como a mudança de comportamento, de padrões de consumo, conforme exposto por Elimar Nascimento (2012), mas principalmente pela ótica interna às culturas, como defendido por Dominique Gallois (2005) ao discutir a inserção de políticas públicas de “resgate cultural” entre povos indígenas. A autora argumenta que na busca pela construção de políticas públicas de sustentabilidade dos povos indígenas, estes têm sido os menos ouvidos, sendo repassadas as mesmas lógicas mercadológicas e culturais preconizadas pelo Estado brasileiro.

Neste sentido, propõe que, para criarmos práticas que de fato gerem sustentabilidade cultural, seria necessário a inserção de dois novos princípios na construção de políticas públicas:

(...) o primeiro é admitirmos que conhecer é o primeiro passo para dimensionar a capacidade de sustentação de formas de organização social e política, sistemas de produção, consumo e troca, padrões locais de sustentabilidade;

(...) o segundo, que decorre do primeiro, é verificar como podemos ajudar as comunidades a garantir que suas formas de organização, produção e troca sejam dinamicamente enriquecidas em experiências controladas pelas próprias comunidades. (GALLOIS, 2005, p. 33).

Esta dimensão é importante para demonstrar como **funciona a** lógica dos povos e comunidades tradicionais de uso e ocupação espacial e como a rede de relações que desenvolvem em seus territórios é impactada pela ação estatal executada de forma descasada da comunidade, de forma englobante e universalizante, como é o caso do programa Bolsa Família e das ações de fomento, em sua quase totalidade.

Por fim, e extremamente importante, ~~neste parêntese, é~~ considerarmos a dimensão do poder, da política. Nascimento (2012, p. 56) ressalta que “o esquecimento da dimensão política é uma despolitização do DS, como se contradições e conflitos de interesse não existissem mais. Como se a política não fosse necessária no processo de mudanças”.

Para compreender o papel do Estado no reconhecimento, ou na falta deste ~~reconhecimento das~~ sobre as identidades de povos e comunidades tradicionais e seus direitos fundamentais, é necessário um maior diálogo com uma lógica econômica que é regida pelo próprio Estado. Como destacaram Bursztyn e Bartholo (2011), este Estado ganha mais responsabilidades a partir da segunda metade do século XVIII, justamente após o processo de industrialização e da busca pelo “desenvolvimento”, termo, como destacado pelos autores, que passa a ser utilizado para se remeter ao crescimento econômico.

É necessário, ainda, compreender, que o embate entre a dimensão da cultura, da sustentabilidade cultural dos povos e comunidades tradicionais e da lógica econômica do desenvolvimento preconizado pelo Estado não pode ser compreendido sem um aprofundamento do debate entre estas duas dimensões. Entendendo, como dito por Nascimento, que este é um campo de disputas e que “A distribuição de riquezas e a igualdade de oportunidades não serão construídas sem embates políticos e pressões sobre os governantes” (2012, p. 57).

Após este longo parêntese, retomo o I Encontro. Os relatos dos grupos foram conformando como seriam construídas as demandas principais e também pontos de convergência das lutas, apesar das diversidades de modos de vida. Neste momento inicial, já foi possível perceber que as falas eram muito pautadas na questão territorial e na

dificuldade que tinham em serem reconhecidos pela sua especificidade cultural e em terem seus territórios regulamentados.

Abaixo, as demandas que foram definidas no I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais.

1. Regulamentação fundiária e garantia de acesso aos recursos naturais.
2. Educação diferenciada, de acordo com as características próprias a cada um dos povos tradicionais.
3. Reconhecimento, fortalecimento e formalização da cidadania (exemplo: documentação civil).
4. Não criar mais UCs de proteção integral sobre territórios dos povos tradicionais.
5. Resolução de conflitos decorrentes da criação de UCs de proteção integral sobre territórios de povos tradicionais.
6. Dotação de infraestrutura básica.
7. Atenção à saúde diferenciada, reconhecendo suas características próprias, valorizando suas práticas e saberes.
8. Reconhecimento e fortalecimento de suas instituições e formas de organização social.
9. Fomento e implementação de projetos de produção sustentável.
10. Garantia de acesso às políticas públicas de inclusão social.
11. Garantia de segurança às comunidades tradicionais e seus territórios.
12. Evitar os grandes projetos com impactos diretos e/ou indiretos sobre territórios de povos tradicionais e quando inevitáveis, garantir o controle e gestão social em todas as suas fases de implementação, minimizando impactos sociais e ambientais. (Relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005, pg. 24-25)

Além das demandas priorizadas, no encontro, ~~apresentou~~ ~~houve~~ uma discussão sobre o conceito de comunidades tradicionais que foi importante, neste momento inicial, para a construção final do conceito que veio a fazer parte da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, e que ainda gera diversas discussões e novas aberturas para novas conceituações e reconhecimentos e autorreconhecimentos.

Neste momento a gente já estava discutindo o que era ser tradicional ou não, porque a universidade já tinha falado isso, e havia muita resistência na minha

comunidade sobre o que era tradicional, pois tinha-se a visão de que tradicional era o atrasado. (PINHO, 2017, informação verbal)

Apesar das distintas maneiras de se chegar ao I Encontro, todos foram sendo arregimentados, também, para o momento de discussão sobre o conceito de comunidades tradicionais e como o Estado poderia e deveria tratar ~~da~~ a questão. O trecho acima transcrito da entrevista revela que esta discussão estava sendo tratada nos meios acadêmicos e governamentais e, mesmo que ainda não estivesse com este nome nas comunidades, estava presente na necessidade de se afirmar perante o Estado e buscar garantias para seus direitos territoriais e de reprodução social, cultural, econômica e ambiental.

Para ajudar neste difícil momento de busca de um conceito que fosse viável ~~de para dar conta~~ atender ~~dos~~ aos anseios dos segmentos, ~~das~~ às discussões acadêmicas e ~~das~~ às necessidades da burocracia, foram feitos três movimentos buscando agregar o meio Acadêmico na sua construção. O primeiro, conforme já mencionado, foi a contratação do professor do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, Paul Little, que realizou um levantamento bibliográfico sobre o conceito como explicitado no produto final do consultor, “O mapeamento conceitual pretende identificar os principais problemas na elaboração e implementação do conceito no âmbito das políticas públicas.” (LITTLE, 2006, pg. 4).

A segunda medida foi realizar duas reuniões. A primeira, com especialistas da Antropologia para discussão acadêmica sobre o conceito de comunidades tradicionais. Esta reunião foi realizada em Brasília, no dia 17 de junho de 2005, portanto, antecedendo o I Encontro, e contou com a participação dos seguintes especialistas: Alfredo Wagner Berno de Almeida, Maria Emília Pacheco, Henyo Barreto, Paul Little, Mauro Almeida e Carlos Diegues. Depois, ~~outro encontro~~ com representantes dos segmentos tradicionais, realizado no dia 04 de julho de 2005.

A terceira medida foi justamente colocar como um dos temas a serem debatidos durante o I Encontro a questão da definição conceitual de comunidades tradicionais, que, como destacavam alguns autores, apresentava, e permanece apresentando, tanto uma questão técnica como um conteúdo político. Assim, o papel do consultor durante o I Encontro foi fomentar esta discussão com o grupo ampliado de PCTs presentes.

Faz-se importante destacar que a necessidade inicial de construção de um conceito unificador de uma categoria ou de segmentos sociais foi ~~responsabilidade do~~ Estado

brasileiro. As políticas estavam sendo implementadas, ainda que poucas e dispersas, e já havia uma reivindicação pela integração e ampliação desta agenda, mas para a burocracia estatal é necessário nominar para quem se dirige a política, assim, da mesma forma que chamamos de povos indígenas um conjunto de distintas etnias com identidades próprias, e de comunidades quilombolas, um conjunto de comunidades negras, em sua maioria rurais, que se identificavam de maneiras distintas, também era preciso que tivéssemos um “conceito único”, onde os segmentos, as identidades distintas conseguissem se enxergar e para as quais o Estado direcionaria ações, programas e recursos financeiros.

Outro desafio neste momento de construção do conceito de comunidades tradicionais é que este deveria estar associado ao conceito de sustentabilidade, visto que o decreto que criou a comissão incluiu em sua denominação o termo “desenvolvimento sustentável”. Assim, além dos aspectos socioculturais definidores das comunidades, estas deveriam apresentar também uma ligação próxima e simbiótica com o uso sustentável dos recursos naturais. Aqui cabe um destaque. No momento de construção do conselho, a ser narrado no capítulo III, esta questão volta à tona, e não é destacada a necessidade de revisar o marco conceitual, visto se adequar aos segmentos “tradicionais”, mas há uma supressão do termo “desenvolvimento sustentável” na nomeação do conselho nacional. Esta supressão tem relação direta com a ampliação no escopo de atuação e representatividade da comissão ao longo de sua existência, não mais cabendo a restrição **estabelecida no seu** momento inicial.

Neste momento inicial de construção conceitual, havia ainda uma outra preocupação: não fechar tanto o conceito a ponto de excluir segmentos que não estavam organizados o suficiente para reivindicar participação e inclusão, e também não deixá-lo tão amplo que coubessem todos os setores economicamente marginalizados, mas não identitariamente distintos. Também se questionava a unidade a ser utilizada, como destacado em trecho do relatório do I Encontro, abaixo **transcrito**, ou seja, se seriam povos, etnias **ou** comunidades. Optando-se, em um primeiro momento, pelo termo comunidades, frisado por Mauro Almeida no encontro dos especialistas, como sendo “um grupo que interage diretamente – face-a-face – e que é capaz de agir coletivamente a partir dessas interações”. (LITTLE, 2006, pg. 9). Posteriormente ao I Encontro, e como resultado das discussões deste e das oficinas de trabalho para construção da Política Nacional, a unidade foi ampliada, sendo incluídas as identidades étnicas, passando a ser povos e comunidades.

O que seria minimamente do ponto de vista teórico e metodológico, identitário do que viriam a ser povos e comunidades tradicionais, então como ele⁶ tinha acúmulo, sensibilidade e compromisso com o tema, ele preparou um relatório, um documento a partir do qual foi feita a primeira intervenção por ocasião do encontro nacional. Quais seriam os parâmetros, inclusive para ver, tudo experimentalmente, se as comunidades ali representadas se identificavam com aqueles parâmetros, a questão territorial, a identidade, uma identidade política, mas também com um *background* em termos de práticas, de saberes, de modos de vida. (COSTA FILHO, 2017, informação verbal).

Assim, durante o I Encontro de Comunidades Tradicionais, o consultor apresentou seu primeiro esboço para construção do conceito de comunidades tradicionais para que fosse discutido pelos representantes da sociedade civil, buscando um maior consenso sobre os termos e unidades para o próximo momento de oficinas de trabalho da construção da PNPCT.

Paul E. Little (...) apresentou o início de um mapeamento das comunidades tradicionais, com base no que se encontra na bibliografia brasileira. Frisou que o que estava prestes a apresentar não estava "escrito em pedra", mas esperava que servisse de provocação, como um ponto de partida para uma conversa sobre o que são as comunidades tradicionais. Na busca de um mecanismo para definição de um conceito a esse respeito, propôs-se a realização desse mapeamento bibliográfico. Seus resultados deverão dinamizar as discussões com o intuito de se construir de forma participativa uma definição para o termo 'comunidades tradicionais'. Trata-se de um termo recente, usado pelos ambientalistas que procuram parceiros para a realização de atividades de conservação. Surgiu também no contexto de luta pelos direitos étnicos e territoriais dos povos indígenas e dos quilombolas. Logo, as comunidades tradicionais se tornaram então alvo de novas políticas públicas nas áreas ambiental e de desenvolvimento agrário.

Houve dúvidas quanto a unidade social a ser utilizada, sendo possibilidades: populações, povos, comunidades, associações, colônias, etnias e habitantes de um ecossistema. Chegou-se à conclusão de que 'comunidades' seria um termo que abrange a maioria. Em seguida, deve-se definir o que significa ser tradicional, pois diferentes perspectivas sociais geram conceitos distintos, não existindo uma definição correta. A definição e delimitação do conceito é uma questão política e técnica. Foram apresentados possíveis critérios para definição de comunidades tradicionais: uso sustentável da terra, destino da

⁶ Está falando do consultor Paul E. Little.

produção, vínculo territorial, situação fundiária, organização social, expressões culturais, inter-relações com outros grupos da região e autoidentificação. Lembrou-se que existem várias maneiras de se pensar a tradicionalidade e que cada grupo vai ter um conjunto diferente dos elementos acima, que pode ser usado para se alcançar uma definição da tradicionalidade. (LITTLE, 2005, no relatório, pg. 31).

O produto final do consultor Paul Little apresenta algumas questões importantes, que devem ser retomadas e debatidas também no âmbito da narrativa do I Encontro e das disputas vivenciadas naquele momento. Uma delas diz respeito ao conceito de comunidades tradicionais ter sido cunhado em duas frentes: a primeira, do movimento ambientalista, que crescia no país e arregimentou aliados, e, havendo a necessidade de nomeações, começou a utilizar termos que remetiam às comunidades tradicionais. A outra, no âmbito das discussões políticas sobre a garantia de direitos aos grupos étnicos distintos, tendo como grandes incentivadoras da discussão as convenções internacionais que foram ratificadas pelo Brasil, como **por exemplo** a Convenção nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho.

Após o Encontro e com base no apanhado das discussões que foram realizadas em todas as etapas acima citadas, Little (2006) **propôs** alguns critérios que deveriam ser considerados sobre tradicionalidade de um povo ou comunidade, fazendo algumas ressalvas sobre estes critérios, quais sejam: **que não poderiam ser vistos de forma burocrática, como cláusulas pétreas; que necessitavam ser vistos de maneira “holística”, ou seja, de maneira integrada ao cotidiano das comunidades, visto que eles se articulam nos processos organizativos das mesmas; e que não devem ser vistos de forma isolada como inclusivos ou exclusivos da comunidade na categoria de comunidade tradicional e devem ser olhados no todo.**

Os critérios definidos naquele momento foram: uso sustentável da terra, destino da produção, vínculo territorial, situação fundiária, organização social, expressões culturais, interrelações com outros grupos e autoidentificação. Estes critérios aparecem, **não nestes termos, com outra redação**, na definição de Povos e Comunidades Tradicionais presente no Decreto nº 6.040/2007, sendo acrescidos de alguns termos que foram incorporados nos processos de oficinas e escuta aos PCTs nas regiões e nas reuniões da Comissão Nacional.

Estes conceitos de povos e comunidades tradicionais **fazem** parte da base teórica central deste trabalho, juntamente com os de território e identidade, sendo estes conceitos relacionados a outros que também serão necessários para a construção do arcabouço

teórico, que buscarei trazer ao longo do texto conforme for sendo necessário, como o conceito de sustentabilidade e de que maneira este conceito **dialoga com** os de reconhecimento, políticas públicas, participação social, neocolonialismo, cosmopolítica e decolonialidade. Desta forma, apresento abaixo uma pequena revisão do conceito e de como ele está apropriado neste trabalho.

O conceito de povos e comunidades tradicionais utilizado pelo Estado brasileiro está contido no supramencionado Decreto 6.040/2007, sendo esta base legal fundamental para a discussão proposta na presente pesquisa.

A conceituação foi sendo construída ao longo dos últimos anos e é possível remeter **sua bases base** à cultura, que também sofreu modificações na sua compreensão e foi sendo percebida como dinâmica e relacional, não estando, portanto, estanque, mas sim em constantes mudanças e adaptações.

Sahlins (1997) apresenta justamente esta crítica à visão de que as culturas são estanques e estão se perdendo. Em seu entendimento, as culturas são dinâmicas e o contato pode e tem gerado uma ressignificação de questões culturais, e, em alguns casos, inclusive um resgate cultural, a possibilidade real de continuidade das culturas. Desenvolve seu argumento apresentando exemplos de como o contato com outras culturas gerou modificações e adaptações culturais, mas não perda de culturas, **desmistificando** a ideia de que os povos e as culturas se aculturam com o contato.

O importante para o autor e para este trabalho é que haja um reconhecimento de que há um desenvolvimento simultâneo de uma integração global e de uma diferenciação local. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que ficamos mais próximos globalmente, ficamos também mais distintos, já que as identidades são mais fortemente reafirmadas. "Integração e diferenciação são co-evolucionárias" (SAHLINS, 1997, p. 58).

A abordagem que faz da manutenção e reformulação cultural é importante para se pensar em como grupos culturalmente diferenciados foram se autodefinindo e autorreconhecendo como pertencentes à grande categoria de povos e comunidades tradicionais e como esta categoria também foi sendo moldada para dar conta da diversidade cultural destes segmentos.

O trabalho com povos e comunidades tradicionais **têm tem** demonstrado que a não nominação à exaustão dos segmentos existentes tem se revelado como boa estratégia, ao menos neste momento ainda inicial. As identidades destes segmentos ainda são emergentes, o que significa dizer que a percepção de que são diferentes, de que têm distinções culturais significativas que não os enquadram **no** mesmo nível que a

sociedade englobante, ainda está em curso. Há, ainda, um processo de descobrimento destas identidades socioculturais, em virtude da invisibilidade em que viviam perante o Estado e da necessidade de acessarem políticas públicas. Ainda que se destaque que esta nominação unificada pode vir a ser modificada rapidamente, com a inclusão das distinções de cada uma das denominações identitárias e mesmo com o esvaziamento ou encerramento de atividades da comissão/conselho e da política nacional.

Mas cabe salientar que, ao invés de estar em curso uma homogeneização cultural, o que tem acontecido é justamente o inverso, ou seja, há um crescente processo de “descobrimento” de novas identidades, de etnogênese crescente, como mencionado por Little (2002), incluindo identidades de comunidades tradicionais em contextos urbanos.

Tanto Little (2002) quanto Diegues (2000) trazem uma discussão sobre o conceito de povos ou comunidades tradicionais, ou comunidades locais, que dialoga com a questão da diferenciação cultural e ~~dos usos distintos do uso distinto~~ que estes segmentos fazem do território, dos regimes territoriais e ~~usos~~ dos recursos naturais que os distinguem.

Para esta discussão, cabe destacar em Diegues a análise que faz das comunidades tradicionais, tendo como base uma ótica marxista, ou seja, importando que estas são consideradas sociedades pré-capitalistas, pré-industrializadas, onde ainda não há uma dependência total do mercado e do capital, relacionando-as, ainda, aos territórios tradicionalmente ocupados.

Diegues propõe um conceito destas comunidades que em muito se assemelha, e não de forma casual⁷, ~~em~~ ao exposto no Decreto 6.040/2007

(...) grupos humanos culturalmente diferenciados que historicamente reproduzem seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base em modos de cooperação social e formas específicas de relações com a natureza, caracterizados tradicionalmente pelo manejo sustentado do meio ambiente (DIEGUES, 2000, p. 22).

Little (2002, p. 23), ao buscar descrever estas comunidades, fala sobre fatores como “a existência de regimes de propriedade comum, o sentido de pertencimento a um lugar, a procura de autonomia cultural e práticas adaptativas sustentáveis que os variados grupos sociais analisados mostram na atualidade”.

⁷ Carlos Diegues foi um dos membros da Academia que ajudou no processo de construção e debate sobre o conceito de PCTs.

Os processos de resistência cultural e constituição de grupos sociais distintos, abordando também as questões da miscigenação e do sincretismo cultural que deram origem a novas categorias étnicas e raciais, tratado por Little (2002), também dialogam fortemente com os grupos que estavam presentes no momento inicial da formação da comissão nacional e com o que se conforma ainda hoje. Os processos acima mencionados trazem visibilidade aos de etnogênese e aos grupos que utilizaram justamente a invisibilidade como estratégia de sobrevivência, que têm se afluído mais e buscado a garantia de direitos.

Desde o início do processo de construção da comissão nacional e do encontro nacional, havia uma polêmica sobre a conceituação, em si. Little (2006) faz a seguinte ponderação:

Há uma série de dificuldades em definir o conceito “comunidades tradicionais”. Primeiro, o uso do conceito é recente – já que data das últimas duas décadas – e não se consolidou ainda num significado único. Segundo, o conteúdo do conceito varia de acordo com as diferentes perspectivas sociais utilizadas para definir o conceito. Não existe uma definição “correta” do conceito porque cada definição vai incorporar os interesses de grupos sociais específicos na sua delimitação. Para tanto, a definição e delimitação do conceito é simultaneamente um problema técnico e uma questão política. (LITTLE, 2006, pg. 5).

Ainda sobre a polêmica da conceituação, ou homogeneização da diversidade em um único conceito, Almeida (2006, p. 25-26) pondera que o termo tradicional não pode ser reduzido a questões históricas e aos laços coletivos primordiais, mas se relaciona com identidades que são redefinidas de maneira constante e em acordo com as situações apresentadas. Neste sentido, para o autor “O critério político-organizativo se sobressai, combinado com uma política de identidades, da qual lançam mão os agentes sociais **objetivados (???)** em movimento, para fazer frente aos seus antagonistas e aos aparatos de Estado.”

Sobre a questão da construção política do conceito e sobre como dialoga com os grupos, Costa Filho (2015, p. 83) ressalta que a categoria povos e comunidades tradicionais se configura de fato como uma construção política

(...) respaldada por lastros da ordem da tradição desses grupos e seus modos de vida, memória social, práticas sociais e produtivas, territorialidades

específicas, enfim, todas as características que lhes conferem distinção cultural e política e lhes assegurem proteção especial.

Destaque-se, ainda, que outras categorias hoje consolidadas no ordenamento jurídico também foram criações que, em um primeiro momento, pareceram artificiais, como indígenas e quilombolas, mas que hoje são apropriadas e legitimadas pelos próprios segmentos e movimentos.

Esta apropriação, após dez anos, completos em fevereiro deste ano, da construção da PNPCT, já pode ser sentida em diversas esferas e reuniões. É fato que ainda há uma nomeação, a identidade própria dos grupos. Como exemplo, cito apanhadores de flores-sempre-viva, **que** se identificam desta forma, mas buscaram o Estado e a luta coletiva por meio do enquadramento na definição estatal de povos e comunidades tradicionais, sendo este, hoje, o conceito aglutinador das distintas lutas.

Mas é importante, ainda, destacar que o uso da categoria povos e comunidades tradicionais não significa que o conceito esteja pacificado, seja entre os próprios segmentos assim categorizados, seja no meio acadêmico, mas, sim, continua sendo uma construção, um arcabouço que busca dar unicidade para o tratamento estatal desta sociodiversidade, no direcionamento de políticas públicas para estes segmentos. Estes, por sua vez, fazem, justamente, o caminho inverso. E se autoreconhecem como pertencentes aos PCTs, buscando, desta forma, esta inclusão estatal.

Para que o diálogo entre Estado e sociedade civil pudesse ocorrer, fez-se imperativo o estabelecimento formal de conceitos, objetivos, princípios e diretrizes que poderiam nortear não só as ações do Poder Público como da sociedade como um todo junto aos povos e comunidades tradicionais, fazendo-se, assim, justiça à relevância de sua participação na sociedade brasileira, dando, finalmente, visibilidade a estes segmentos.

Como resultado deste processo do encontro de Luziânia e fruto das discussões, no âmbito governamental, com a sociedade civil e com membros da Academia, foi enviada a minuta de decreto de reformulação da CNPCT. Abaixo, destaco trechos do instrumento oficial remetido à análise da Presidência da República e as justificativas envolvidas no pedido de modificação, como forma de demonstrar como o Estado se valeu do processo de diálogo gerado no I Encontro para construí-la. É possível também verificar que, apesar da construção coletiva, a linguagem do decreto e a exposição de motivos obedecem ao rito estatal, conformando-se, desta forma, como uma expressão da nossa tradição escrita e burocratizada.

As propostas de modificação ora apresentadas têm como base os resultados alcançados durante o I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais: Pautas para Políticas Públicas (...)

Entre as principais demandas decorrentes do I Encontro, está a revisão do Decreto de 27 de dezembro de 2004, visando a instituição oficial da participação da sociedade civil na Comissão. A este respeito, foi proposto pelos participantes que a mesma passe a ser composta, **paritariamente**, por 15 representantes **de** órgãos da administração pública federal e por 15 instituições representantes dos povos e comunidades tradicionais(...)

Os representantes da sociedade civil (...) corresponde àqueles indicados pelos representantes dos povos e comunidades tradicionais durante o I Encontro (...)

Tal proposta, **a nosso ver**, está em consonância com a pluralidade socioambiental, econômica e cultural brasileira, na qual se inserem tais povos e comunidades tradicionais que ainda hoje permanece, em sua maioria, invisível frente a nosso ordenamento jurídico.

(...) Também deve-se destacar que foi identificada a necessidade de modificação do nome (...) "Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais".

A este respeito, é importante considerar que a aprovação e posterior ratificação da **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho** — OIT sobre Povos Indígenas e Tribais no Brasil (...), consolidou no direito nacional o uso do termo "povos" para as sociedades consideradas indígenas ou tribais. Conforme esclarece a própria Convenção (art. 1º, 3) tal termo não será interpretado como tendo implicação no que se refere a direitos que no direito internacional lhes possam ser conferidos, o que significa dizer que seu uso não implica qualquer prejuízo a idéia de que tais povos continuam a compor a nação brasileira como um todo. (ANANIAS e SILVA, 2005, Exposição de Motivos).

Algumas considerações aos trechos citados. Primeiro, é importante notar, como já mencionado, que as discussões ocorridas durante o I Encontro foram consideradas na reformulação do decreto e que, principalmente, foram destacadas pelo governo na exposição **des de** motivos para a alteração. Para este trabalho, alguns pontos devem ser destacados. O primeiro é com relação à entrada dos povos indígenas na composição da comissão e na nova nomeação.

Durante o I Encontro, houve um momento de tensão inicial entre os povos indígenas e os quilombolas e os demais segmentos, já citados anteriormente. Havia uma

compreensão de que a incorporação destes dois segmentos pelo conceito geral de povos e comunidades tradicionais, bem como a inclusão na comissão poderia gerar perda de direitos constitucionais adquiridos, ainda que não estivessem sendo cumpridos. Temia-se que novos atores pudessem prejudicar ainda mais.

Assim, a inclusão da definição das instituições que iriam compor a comissão nacional no texto final do decreto representou, naquele momento, a superação deste dilema inicial. Não que este dilema tenha sido resolvido com a instituição da comissão ou mesmo do conselho, mas demonstra que houve um acordo entre os segmentos para que esta inclusão pudesse ser feita.

O segundo ponto de destaque é sobre a nomenclatura da comissão povos e comunidades tradicionais. A entrada do termo povos, neste primeiro momento, como se pode perceber no próprio texto da exposição de motivos, foi relacionado ao **cumprimento** da Convenção 169 da OIT no que se refere aos povos indígenas e tribais, não havendo, naquele momento, discussões avançadas sobre outros segmentos que também se constituem como povos e não somente como comunidades. É importante fazer este destaque, pois, no momento de avaliação e construção do conselho, esta compreensão foi alterada, baseando-se nos anos de experiência da comissão e nos diversos trabalhos acadêmicos realizados neste período, ampliando-se o termo povos a outros segmentos.

Outro ponto de destaque é a composição. A proposta de composição deveria dialogar com o que era “a nosso ver”, conforme citado acima, a melhor forma de destacar e incluir a sociodiversidade constituinte de povos e comunidades tradicionais. Este destaque é importante, pois, mesmo entre os órgãos que estavam à frente do processo de construção da comissão, havia dúvidas sobre qual era o melhor escopo para composição e qual deveria ser o principal recorte: ambiental, cultural ou social. Neste sentido, houve uma tendência a priorizar o ambiental, tendo o recorte sociocultural como forte também, mas apenas alguns segmentos tiveram destaque neste e não na relação com o meio ambiente.

Assim, a formação inicial da comissão foi fruto das forças atuantes naquele momento, dos ministérios que estavam à frente do processo e dos grupos diferenciados socioculturalmente e que mantinham uma forte relação com o uso sustentável dos recursos naturais. Mas, desde este momento, fica nítido que a composição não é excludente de novas categorias/identidades, nem completamente representativa da sociobiodiversidade brasileira. Foi o possível, como destaca Teresa Moreira (2017), ex-secretária executiva da comissão nacional:

A menção à OIT está nos considerando da política, então tinha uma relação direta com esta convenção. Mas a relação que os grupos tinham com o meio ambiente e com os recursos naturais foi mais forte no momento de construção da comissão. (...) A composição inicial da comissão foi o melhor arranjo possível dentro do conceito e da visão dos dois ministérios (MDS e MMA), de uma forma também que não fosse tão ampla que chegasse nos direitos humanos *lato sensu* e diluísse a necessidade de criação de uma comissão específica para discutir políticas para estes segmentos. (MOREIRA, 2017, informação verbal).

2.3 DEBATENDO A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL

Após a realização do I Encontro de Comunidades Tradicionais e com o envio da proposta de reformulação da Comissão Nacional, houve um período de espera da ação governamental, até que, em julho de 2006, foi publicado o novo decreto com as modificações da CNCPT. Esta publicação marca o início oficial dos trabalhos da comissão nacional. Abaixo, destaque para alguns trechos do decreto que são importantes para o presente trabalho.⁸

DECRETO DE 13 DE JULHO DE 2006

(...) Art. 2º À Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais compete:

I - coordenar a elaboração e acompanhar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

Art. 3º A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverá, no exercício das competências previstas no art. 1º deste Decreto: (...)

II - privilegiar a participação da sociedade civil.

Art. 5º 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.

Brasília, 13 de julho de 2006, 185o da Independência e 118o da República. (Diário Oficial da União, nº 134, Seção 1, pg. 19, 2006).

⁸ A versão integral do Decreto encontra-se nos anexos desta dissertação.

A comissão tem, então, como sua primeira atribuição/competência coordenar a construção e implementação da PNPCT. Deverá priorizar a participação da sociedade civil e será presidida pelo MDS e secretariada pelo MMA. Com estas questões destacadas em decreto e também pacificadas entre os membros, a primeira decisão da comissão é que, apesar de ter membros titulares e suplentes da sociedade civil, como forma de garantir maior participação nas discussões e visões distintas, serão sempre convidados e terão passagens pagas igualmente titulares e suplentes.

Isto foi uma inovação nas instâncias de representação e participação social. O habitual era que o governo garantisse a participação da sociedade civil por meio do pagamento das diárias e passagens de membro titular, e somente na ausência deste seria pago a membro suplente. A CNPCT decidiu que todos os membros da sociedade civil poderiam participar de todas as reuniões e que os ministérios seriam responsáveis pelo pagamento das despesas.

Esta decisão garantiu que, na quase totalidade das reuniões, houvesse a participação de um número maior de membros da sociedade civil do que do governo. Como os votos eram paritários, com voto de qualidade do MDS, as discussões pendiam para o lado da sociedade civil. Não que isso tenha sido refletido em decisões mais favoráveis à sociedade civil, mas o destaque cabe para impulsionar o debate se o número simplesmente garante o fluxo de decisões e de sua implementação. No capítulo III, veremos isto com mais detalhe ao tratarmos da composição do conselho nacional, mas aqui já cabe o destaque para entender como foram sendo construídas as discussões no âmbito da comissão.

O período entre o I Encontro e a 1ª reunião da comissão nacional foi marcado pela realização de encontros de trabalho, como oficinas e seminários regionais, e reuniões com os representantes da sociedade civil, MMA e MDS. Esta última tendo como principal foco a construção da proposta de consultas aos PCTs referente ao texto da política, e a própria construção deste texto, que deveria ser baseado nas discussões ocorridas durante o encontro de Luziânia.

Os encontros, oficinas e seminários foram realizados em: Porto Alegre, regionais, realizados em: Brasília-DF, 18 de novembro de 2005, reunião com a sociedade civil que iria compor a CNPCT, discussão do texto base da política nacional e proposta de realização de oficinas de consultas à política; Delmiro Gouveia-AL, 02 de dezembro de 2005, **I Encontro dos Povos Tradicionais do São Francisco**; Porto Alegre-RS, 05 de março de 2006, Seminário Nacional “**A questão da institucionalização do acesso ao território de comunidades tradicionais extrativistas e locais**”; Paulo Afonso-BA, 10

de março de 2006, **I Reunião da Comissão dos Povos Tradicionais do São Francisco**; Curitiba-PR, 28 de março de 2006, Evento paralelo (*side event*) intitulado: **A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil: uma experiência na criação de espaços públicos para povos indígenas e comunidades locais**, realizado durante a 8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Consulta Pública sobre a modificação do Decreto de 27 de dezembro de 2004, 24 de outubro de 2005, em Belo Horizonte-MG.

(acho legal rever as vírgulas e pontos pois tá difícil de entender o que foi, aonde e quando)

Desta forma, ~~quando~~ após a publicação da reestruturação, a comissão nacional realiza a sua reunião de instalação em agosto de 2006, tendo como tema principal de pauta o debate sobre o texto base da PNPCT. O texto já possuía um conteúdo mais robusto, resultado dos processos realizados neste intervalo de um ano, entre agosto de 2005 e agosto de 2006 e também fruto também de reuniões com a sociedade civil. Já havia uma proposta muito objetiva sobre o processo de consultas ao texto da política.

Cabe aqui ressaltar que, a partir ~~deste momento de~~ da instalação da comissão, começa a minha participação mais próxima e ~~implicada~~ comprometida na construção da política nacional e no cotidiano de reuniões da comissão e discussões governamentais. Neste momento, ainda estou ligada a uma outra agenda dentro do MMA, mas tendo demonstrado interesse em acompanhar a pauta e participar dos processos, recebo autorização para fazê-lo. Ainda não me encontro ligada à secretaria executiva da comissão nacional e tenho um papel de colaboradora da política e interessada no tema. Participei do momento da instalação da comissão e das discussões sobre a construção das oficinas, do texto base a ser colocado em consulta e das oficinas em si.

O processo de construção das oficinas, iniciado mesmo antes da instalação da comissão nacional, contou com a participação das áreas técnicas do MMA, MDS e com a cooperação internacional, por meio de projetos com organismos internacionais que ajudaram no processo de financiamento. Esta ressalva é aqui importante para compreender como a construção da comissão e da política faziam parte de um esforço governamental, mas estava ainda fortemente relacionada com os acordos de cooperação técnica e financeira que o país tinha com alguns países, especialmente os então chamados G7, que reuniam os mais ricos naquele momento.

A ressalva dialoga com discussão interna do MMA de que a política ambiental do governo brasileiro, e por consequência a política em nascimento com os povos e

comunidades tradicionais, precisava ser institucionalizada, no sentido de ganhar corpo dentro das instituições governamentais, contando com recursos advindos do orçamento público e não mais sendo feita por meio dos acordos de cooperação internacional. As equipes técnicas deveriam ser formadas por profissionais concursados e não mais por consultores.

Uma das preocupações era que os recursos internacionais estavam sendo finalizados ou diminuídos significativamente, gerando grande instabilidade na continuidade das ações em curso. Outra era que, como estas ações estavam pautadas muito fortemente nas consultorias realizadas por pessoas físicas, o conhecimento não permanecia no órgão, mas migrava com a/o profissional, causando descontinuidades da atuação governamental e enormes perdas de memória institucional sobre programas e ações realizadas.

Desta forma, houve a busca de maior envolvimento de equipe de profissionais com vínculos um pouco mais consistentes com os órgãos, servidores públicos, contratados temporariamente por meio de processo seletivo similar a concurso público, gestores públicos e, em menor número, as consultorias realizadas por pessoas físicas. Uma equipe técnica dos dois órgãos se debruçou nas demandas vindas do I Encontro Nacional e iniciou a proposta de transformação das demandas em texto normativo, em formato de decreto, para instituição da política nacional.

Na primeira reunião oficial da Comissão Nacional, realizada em 02 de agosto de 2006, em Brasília, dos quatro pontos de pauta, três eram voltados à discussão do texto da política, do planejamento das oficinas e do calendário de execução. A reunião se mostrou insuficiente para acordar e consensuar todos os detalhes necessários, sendo delegada a um grupo mais reduzido a tarefa de trabalhar nas sugestões ao texto e detalhes do planejamento e execução das oficinas para que voltasse a ser debatido e decidido pelo pleno em nova reunião da comissão.

Após reunião do grupo de trabalho de coordenação das oficinas, realizada nos dias 14 e 15 de agosto de 2006, foi realizada a 2ª Reunião Ordinária da CNPCT entre os dias 30 de agosto e 1º de setembro do mesmo ano. Nesta reunião, foram apresentadas as propostas de metodologia das oficinas e o texto base a ser consultado, sendo as duas aprovadas pelo pleno e tendo sido definido o cronograma para realização das oficinas.

Assim, houve aprovação para o início do processo de oficinas para construção do texto da política e continuidade do processo de coleta de sugestões para a definição de povos e comunidades tradicionais que estariam presentes no decreto.

As oficinas de trabalho sobre a política tiveram que ter o nome alterado e algumas participações excluídas, por terem sido realizadas em setembro de 2006, período eleitoral (eleições federais e estaduais). Portanto, uma série de impedimentos cerceava a atuação governamental, não podendo ser realizadas algumas atividades que poderiam ser consideradas como incentivadoras de ações voltadas às campanhas eleitorais.

O objetivo principal das oficinas foi, assim, definido como “um processo participativo de reflexão crítica, apresentação de propostas e sugestões, e identificação de pontos de consenso e não-consenso que devem resultar em subsídios concretos para a elaboração da versão final da Política” (Metodologia, 2006, pg. 1).

O momento de realização das oficinas foi importante para que houvesse uma divulgação da comissão nacional e principalmente para que os povos e comunidades tradicionais tivessem ampliado o momento de encontro entre os pares, de diálogo sobre as similaridades e lutas que poderiam e deveriam ser unificadas. Com o redirecionamento das oficinas para privilegiar a participação dos segmentos, houve também uma diminuição do papel dos outros órgãos governamentais no processo. Isto significou que a discussão dos temas a serem incluídos no texto da política se deu de maneira um pouco mais igualitária entre os representantes dos PCTs, com um pouco menos de direcionamento estatal, ainda que presente.

As oficinas tiveram sede em cinco cidades, sendo realizadas quatro de maneira simultânea e uma de modo isolado. Isto também exigiu que as equipes governamentais se dividissem em duas etapas, o que melhorou a composição de forças, visto que as equipes do MDS e do MMA ~~estiveram~~ ~~estavam~~ em menor número nas etapas concomitantes.

Participaram do processo cerca de 350 pessoas, sendo, também, um momento para o governo federal aprofundar os conhecimentos sobre as distintas identidades e formas de ocupação territorial e buscar nova compreensão de que as políticas, em sua maioria, não poderiam somente ser adaptadas para agregar PCTS. Muitas necessitariam ser reformuladas ou construídas, sob o risco do esforço de criação da comissão nacional e da política nacional ser desperdiçado caso não houvesse uma disseminação desta compreensão.

Importante também destacar que, no momento das oficinas, puderam estar presentes segmentos que não estavam representados na composição da comissão, mas que tinham identidades próprias e agregaram para compor a construção coletiva da política.

As oficinas foram realizadas por meio de trabalhos em grupos. Os diversos segmentos de cada uma das regionais foram divididos, de maneira a ter uma boa representatividade da diversidade local em cada um dos grupos, evitando-se grupos formados por somente um segmento. Cada grupo discutia princípios, objetivo geral, objetivos específicos e as diretrizes dos eixos temáticos da Política Nacional.

Uma dinâmica que se mostrou bem importante foi a construção de mapas coletivos. Como muitos dos segmentos não se conheciam, esta dinâmica servia a este fim e também para se localizarem. No início dos trabalhos dos grupos, era disponibilizado um mapa da região onde estava ocorrendo a oficina. Cada um dos participantes presentes buscava no mapa a localização do seu território e se apresentava. O resultado, para o governo, foi ter uma visão mais geral de onde estavam localizados os segmentos e um apanhado **sobre os** modos de vida. Para os segmentos, foi **importante** reconhecer no outro similaridades e entender **os** modos de vida e **a** ocupação territorial distintos, mas não dissonantes.

Ainda analisando este momento de construção da PNPCT, com a realização de cinco oficinas regionais envolvendo PCTs de todo o país no debate e idealização de uma política nacional e dos conceitos que melhor os definiam, este pode ser visto como um importante momento de dependência mútua entre Estado e PCTs. Não que houvesse gerado simetria e reciprocidade⁹, mas demonstrou que somente com a força do Estado e da máquina administrativa não seria possível entender e ter capilaridade com a política nacional.

O resultado deste período foi a decretação, em fevereiro de 2007, da PNPCT, que apresentava conceituações e orientações ao trabalho do Estado brasileiro, que geraram maior visibilidade a estes segmentos sociais e que passaram a ser incluídos em outras esferas de participação social, como conselhos, comissões, grupos de trabalho, conferências, para além do espaço da CNPCT.

O documento final do processo de consultas ou oficinas regionais acabou por se configurar na Resolução nº 01, de 07 de fevereiro de 2007¹⁰. O texto, pensado para ser anexo à PNPCT, ficou extenso demais para esta finalidade, **já que** normalmente, os textos de políticas públicas **são** mais sucintos, trazendo elementos centrais a serem desenvolvidos em planos e ações posteriores à publicação da política.

⁹ Ainda que entre alguns agentes estatais esta tenha sido de fato a sensação, a de reciprocidade, não é possível expandir para a relação entre Estado e PCTs. No momento narrado e até a atualidade, esta reciprocidade ainda é um ideal, mas longe da realidade dos fatos e dos atos.

¹⁰ No texto da dissertação estão citados trechos deste documento no que se relaciona com a questão territorial e identitária. O texto completo encontra-se como anexo a esta.

A publicação da política nacional é um marco das conquistas dos povos e comunidades tradicionais, que, pela primeira vez, aparecem com esta terminologia no arcabouço normativo do Estado brasileiro e que surgem como protagonistas neste processo de construção, buscando a saída da invisibilidade em que se encontravam para **os textos oficiais** de políticas públicas.

O período de finalização das consultas/oficinas e da publicação da política nacional foi considerado curto, demonstrando, também, a maturação que o tema teve no governo federal no período de 2004 a 2007. Entretanto, a despeito de toda a importância do processo, da inclusão dos PCTs no Estado, uma enorme frustração estava presente no dia do lançamento da PNPCT. Havia uma enorme expectativa de que o ato solene deste momento fosse feito pelo então presidente Lula. Isto não aconteceu, sendo este mais um momento em que os destinatários da política, os povos e comunidades tradicionais, foram os protagonistas, mas não viram este protagonismo refletido no reconhecimento estatal por meio da presença de sua autoridade máxima. Infelizmente, esta atitude seria demonstrada repetidas vezes, não tendo havido, até o momento, nenhum presidente que os recebesse pessoalmente. Mas, a despeito desta ausência, a política nacional foi criada, planos e ações foram construídos e avanços foram alcançados.

Faço aqui mais um parênteses para tratar um pouco sobre a construção de políticas públicas, especialmente da decisão política e como estas se incluem no ciclo de planejamento governamental. Esta pequena discussão é importante para entender o real significado da decretação da PNPCT e também para tornar mais visível o próximo ciclo a ser narrado, o de implementação da política, monitoramento e avaliação.

Rua (xxx) destaca que as sociedades modernas são conflituosas por si, abarcam uma enorme gama de diferenças e diversidades, o que gera os conflitos. **Apresenta**, ainda, duas formas possíveis para a solução: a coerção, **através do** uso da força, ou a política, **utilizando** a negociação. Tratando-se de povos e comunidades tradicionais e das múltiplas identidades e modos de vida, estas diferenças se tornam ainda mais destacadas da sociedade de maneira geral, e os conflitos foram se acirrando no decorrer da história recente do país.

É necessário destacar que estes conflitos sempre existiram, mas tornaram-se mais visíveis a partir das disputas por terras que foram intensificadas após a revolução verde, ou seja, com o aumento dos investimentos e do poderio do agronegócio. Nos anos de 2003-2005, o país atingiu grande crescimento no setor produtivo agrícola, com enormes safras de grãos, ganhando destaque internacional. Este aumento da importância do setor

primário, da produção de grãos, gerou um enorme aumento da necessidade de terras produtivas, processo iniciado ainda nas décadas de 70/80. Esta pressão sobre o campo tornou visível, também, a luta dos segmentos sociais que ali habitam e habitavam, reivindicando seus direitos territoriais que estavam sendo crescentemente ameaçados.

É ingenuidade interpretar a intenção do Estado de dar visibilidade aos segmentos de povos e comunidades tradicionais e construir políticas públicas voltadas a estes, de maneira descolada deste momento de crescimento da importância do setor agropecuário. As lutas eram crescentes, as mortes de lideranças, frequentes, e era necessário intervir. Como destaca Rua (1997), eram duas possibilidades: por meio da coerção pura e simples ou por meio da política, da negociação. O caminho escolhido foi o da política, que também envolve coerção, ainda que em outros níveis.

Rua (1997), assim define política: “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.”. Desta forma, avalio que a construção da PNPCT foi uma decisão política, pautada na questão da pressão dos movimentos sociais por visibilidade, direitos territoriais e políticas públicas, e também na necessidade estatal de intervir por meio da “política” nas disputas crescentes por terras no país, gerando políticas públicas voltadas a estes segmentos até então quase esquecidos, mas também entendendo que estas políticas poderiam amenizar a pressão por direitos territoriais. Não foi o que ocorreu e tratarei disso mais adiante.

Em processos de construção de textos acadêmicos, as citações a autores que referenciam o que está sendo discutido não só são comuns como estimuladas. Como esta dissertação tem uma relação extremamente forte com normativos e pauta-se na discussão sobre o reconhecimento parcial que o Estado brasileiro fez dos povos e comunidades tradicionais, tanto identitário como territorial, ~~peço licença para ser enfadonha e torna-se imperioso~~ acrescentar o texto integral da política, pois este apresenta os conceitos que nortearam a ação governamental e são os mesmos que foram questionados diversas vezes pelo próprio governo. Esta citação integral do texto da política tem ainda o caráter de marcar, no contexto desta pesquisa, a importância deste ciclo concluído de construção de uma política pública. O texto é o reflexo do momento em que foi construído, dos atores envolvidos e das expectativas que foram geradas em torno da sua implementação. É como uma constituição federal, que se não ganhar corpo é apenas letra, sonho e desejos. Destaco no texto os trechos mais importantes para esta pesquisa.

DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007 Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

D E C R E T A :

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT, na forma do Anexo a este Decreto.

Art. 2º Compete à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT, criada pelo Decreto de 13 de julho de 2006, coordenar a implementação da Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

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;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras. Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de fevereiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

ANEXO POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS
PRINCÍPIOS

Art. 1º As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

I - **o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais**, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade,

religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade;

II - a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;

III - a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;

IV - o acesso em linguagem acessível à informação e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

V - o desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições;

VI - a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas;

VII - a promoção da descentralização e transversalidade das ações e da ampla participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e execução desta Política a ser implementada pelas instâncias governamentais;

VIII - o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IX - a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;

X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses;

XI - a articulação e integração com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

XII - a contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

XIII - a erradicação de todas as formas de discriminação, incluindo o combate à intolerância religiosa; e

XIV - a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

OBJETIVO GERAL

Art. 2º A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, **com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais**, sociais, ambientais, econômicos e culturais, **com respeito e valorização à sua identidade**, suas formas de organização e suas instituições.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT:

I - **garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios**, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;

II - solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável;

III - implantar infra-estrutura adequada às realidades socioculturais e demandas dos povos e comunidades tradicionais;

IV - garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos;

V - garantir e valorizar as formas tradicionais de educação e fortalecer processos dialógicos como contribuição ao desenvolvimento próprio de cada povo e comunidade, garantindo a participação e controle social tanto nos processos de formação educativos formais quanto nos não-formais;

VI - **reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais**, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos;

VII - garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso aos serviços de saúde de qualidade e adequados às suas características sócio-culturais, suas necessidades e demandas, com ênfase nas concepções e práticas da medicina tradicional;

VIII - garantir no sistema público previdenciário a adequação às especificidades dos povos e comunidades tradicionais, no que diz respeito às suas atividades ocupacionais e religiosas e às doenças decorrentes destas atividades;

IX - criar e implementar, urgentemente, uma política pública de saúde voltada aos povos e comunidades tradicionais;

X - garantir o acesso às políticas públicas sociais e a participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social;

XI - garantir nos programas e ações de inclusão social recortes diferenciados voltados especificamente para os povos e comunidades tradicionais;

XII - implementar e fortalecer programas e ações voltados às relações de gênero nos povos e comunidades tradicionais, assegurando a visão e a participação feminina nas ações governamentais, valorizando a importância histórica das mulheres e sua liderança ética e social;

XIII - garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso e a gestão facilitados aos recursos financeiros provenientes dos diferentes órgãos de governo;

XIV - assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos concernentes aos povos e comunidades tradicionais, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade;

XV - reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais;

XVI - apoiar e garantir o processo de formalização institucional, quando necessário, considerando as formas tradicionais de organização e representação locais; e

XVII - apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais.

DOS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Art. 4º São instrumentos de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:

I - os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

II - a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto de 13 de julho de 2006;

III - os fóruns regionais e locais; e

IV - o Plano Plurianual.

DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Art. 5º Os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais têm por objetivo fundamental e orientar a implementação da PNPCT e consistem no conjunto das ações de curto, médio e longo prazo, elaboradas com o fim de implementar, nas diferentes esferas de governo, os princípios e os objetivos estabelecidos por esta Política:

I - os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais poderão ser estabelecidos com base em parâmetros ambientais, regionais, temáticos, étnico-socio-culturais e deverão ser elaborados com a participação equitativa dos representantes de órgãos governamentais e dos povos e comunidades tradicionais envolvidos;

II - a elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais poderá se dar por meio de fóruns especialmente criados para esta finalidade ou de outros cuja composição, área de abrangência e finalidade sejam compatíveis com o alcance dos objetivos desta Política; e

III - o estabelecimento de Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais não é limitado, desde que respeitada a atenção equiparada aos diversos segmentos dos povos e comunidades tradicionais, de modo a não convergirem exclusivamente para um tema, região, povo ou comunidade.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 6º A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverá, no âmbito de suas competências e no prazo máximo de noventa dias:

I - dar publicidade aos resultados das Oficinas Regionais que subsidiaram a construção da PNPCT, realizadas no período de 13 a 23 de setembro de 2006;

II - estabelecer um Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável para os Povos e Comunidades Tradicionais, o qual deverá ter como base os resultados das Oficinas Regionais mencionados no inciso I; e

III - propor um Programa Multi-setorial destinado à implementação do Plano Nacional mencionado no inciso II no âmbito do Plano Plurianual. (Diário Oficial da União, 2007, xxxx, grifos meus)

A primeira observação com relação ao texto da PNPCT é sobre as definições. Assim, uma das discussões narradas neste capítulo foi justamente a questão do conceito de povos e comunidades tradicionais, que, após a publicação do decreto, passa a ser o grande guarda-chuva conceitual, onde vários segmentos podem ser agora reconhecidos pelo Estado brasileiro e sujeitos de direito da política. O conceito está longe de ser um tema pacífico, tanto entre os assim nominados PCTs, como entre o governo, quanto no meio acadêmico.

Tal qual o conceito de povos indígenas e de comunidades quilombolas, foi um conceito, ainda que construído de maneira participativa, definido pelo Estado brasileiro para balizar a atuação desse mesmo Estado junto a estes segmentos. Neste sentido, o

conceito reforça a noção de que o encontro do Estado brasileiro com a diferença constituinte da sua nação, continua sendo pautado na dominação, na necessidade de enquadramento nos compartimentos que estruturam o fazer estatal e não no diálogo intercultural, no tratamento da diferença e com a diferença.

Outro ponto a ser destacado é que a garantia dos direitos territoriais apenas aparece no artigo 2º do Anexo da Política, ao tratar dos objetivos da política. Apesar dos incisos VIII, IX e XII do artigo 1º tratarem de direitos, o direito ao território não configura como um princípio da PNPCT. Diversos direitos estão citados, como os sociais, econômicos, culturais e humanos, mas o territorial não. Isto demonstra que, apesar de ser um objetivo a ser perseguido pela política desde sua constituição, não é um princípio da política a busca da garantia pelos direitos territoriais. É emblemático, especialmente ao tratarmos da sua implementação e avanços, verificarmos que estes direitos de fato avançaram muito pouco, apesar de serem a principal reivindicação desde sempre.

Outro destaque vai para o reconhecimento da autoidentificação para garantia plena dos direitos. Tratarei da questão com mais detalhe no próximo capítulo, mas é importante fazer o destaque de que a “celeridade” do papel da política não foi concretizada até o momento, dez anos após a sua decretação, ocorrendo, inclusive, episódios de extrema paralisia estatal e retrocesso nas discussões sobre a autoidentificação e seu reconhecimento estatal, como será narrado no processo de construção da regulamentação das consultas livres, prévias e informadas previstas na Convenção nº 169 da OIT, já citada anteriormente.

Estes dois últimos destaques são importantes para introduzir a discussão do próximo momento, qual seja, o da implementação da PNPCT. As duas principais reivindicações dos PCTs estão presentes no texto da Política, ainda com as ressalvas feitas. Mas, apesar de constarem como objetivos a serem cumpridos, passaram por processos de enorme conflito entre os órgãos da gestão pública federal, com discordâncias de visões, assim como entre os segmentos de PCTs, que realizaram um duro debate de avaliação sobre a atuação da comissão e da política, questionando, dentre outros, os reais avanços alcançados nas garantias dos direitos identitários e territoriais.

3 POLÍTICA CRIADA, POLÍTICA IMPLEMENTADA?

Este capítulo trata do período após a criação da política nacional e dos caminhos e descaminhos da sua implementação, passando pelo momento de grande crise e avaliação da comissão nacional, culminando com a realização do II Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. É um período que envolve sete anos da história da comissão. É tanto o período mais longo aqui retratado, como também o período de maiores dificuldades, de descrenças do movimento social e de embates dentro e fora da comissão, entre governo e sociedade civil, dentro do governo e também momento de explicitação de posicionamentos bem distintos no âmbito governamental.

Para uma melhor compreensão e análise deste período da CNPCT optei por iniciar este capítulo com uma pequena revisão conceitual sobre o ciclo de construção, implementação e avaliação de políticas públicas. Entendo que esta opção tornará a leitura da narrativa do período de construção do primeiro plano de desenvolvimento sustentável e subsequentes mais inteligível, pensando na estrutura estatal e como se constroem as políticas públicas.

Vivi intensamente este período, por diversas vezes um pensamento de derrota tomava conta da ação, tamanha foram as dificuldades e falta de compreensão das demandas pelo governo de maneira geral. Este foi um período marcado por duas eleições presidenciais, suas polarizações e alianças, por diversos embates no campo político também dentro da comissão. Ainda que este não seja o viés deste trabalho, não é possível tratar do período sem mencionar algumas situações vivenciadas e como elas acabaram por influenciar rumos tomados pela comissão nacional.

Este capítulo busca narrar assim o período que compreende os anos de 2007 a 2014, a construção do primeiro plano nacional, do plano prioritário, dos planos setoriais, de como a comissão e os órgãos governamentais foram buscando soluções para implementar a política nacional e como e em que medida estas soluções foram dialogadas com, na e entre os segmentos da comissão nacional. Apresenta, ainda, algumas questões levantadas por uma proposta de avaliação feita por consultoria contratada pelo MMA junto aos representantes da sociedade civil da comissão e todo o rico debate que ocorreu nos encontros regionais e nacional dos povos e comunidades tradicionais que culminaram com a criação do conselho nacional, fazendo assim, ponte com o último capítulo desta dissertação que busca tratar do momento mais recente que compreende maio de 2016 até o momento de conclusão deste trabalho.

3.1 DIALOGANDO COM A TEORIA

Este item busca dar uma visão geral, superficial, e por isso mesmo não exaustiva da teoria sobre construção de políticas públicas e agendas governamentais. Saraiva (2006) assim conceitua políticas públicas

(...) poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAIVA, 2006, pg. 29).

Saraiva (2006) destaca, ainda, que as políticas públicas têm como finalidade a democracia, a justiça social e a felicidade das pessoas (pg. 29). Desta forma, as políticas públicas poderiam ser vistas como a maneira do Estado de garantir que situações de injustiça social pudessem ser corrigidas a partir da sua atuação.

Saraiva (2006) apresenta, ainda, uma divisão das etapas num processo de política pública, pensando no caso da América Latina, e o divide em: formação da agenda; elaboração do problema; formulação, especificação das alternativas; implementação; execução; acompanhamento e avaliação.

Kingdom (2006) apresenta uma conceituação sobre a formulação de políticas públicas, e mais especificamente, sobre a formação da agenda, que é importante para fomentar o debate inicial que me proponho antes de entrar propriamente na narrativa da implementação e execução da política nacional.

De uma maneira bastante simplificada, podemos considerar que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma **agenda**; a **especificação das alternativas** a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre estas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou **decisão presidencial**; e a **implementação dessa decisão**. (KINGDON, 2006, pg 221).

O autor utiliza o termo agenda como sendo a lista de temas que em dado momento estão no centro das preocupações do governo e mesmo de pessoas fora do governo, mas que estejam no centro do poder. Desta forma, como destacado no capítulo anterior, o momento político de mudança de gestão governamental e novas pautas e formas de

governar, e econômico, com crescimento e recordes de safras de produtos agropecuários, associado ao movimento da sociedade civil de lutas por direitos e garantias estatais, configuraram a situação para que a agenda política estivesse favorável à construção tanto da comissão nacional como da política nacional.

Kingdon (2006) apresenta ainda uma definição para o processo de especificação destacando que este “restringe o grande conjunto de alternativas possíveis a um grupo menor, a partir do qual as escolhas são realmente efetuadas.” (pg. 225) e se pergunta “Por que alguns assuntos são priorizados nas agendas enquanto outros são negligenciados? Por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras?” (pg. 225). Estas duas questões são importantes na discussão da construção da política nacional e do plano nacional e da sua implementação.

A decisão de criação da política e da comissão se relacionam com a situação acima narrada, mas na efetivação desta política em um plano de ação, há uma outra decisão a ser tomada pelo centro do poder estatal: qual o tamanho desta nova política e quais ações serão protagonistas? Bem a decisão, como será relatado neste capítulo, foi restrita e em muitos casos se relacionou com a simples reserva de recursos ou direcionamento de políticas já existentes para estes segmentos, e não houve a decisão política de enfrentar o maior desafio proposto pela sociedade civil, o de buscar novas normativas para a regularização dos territórios tradicionalmente ocupados. É possível perceber que houve uma priorização pela inclusão social e econômica, e uma negligência com as questões territoriais.

Ilustrando como a agenda política em conjunto com o processo de especificação geraram a política nacional, Marina Silva, uma das idealizadoras da comissão nacional e incentivadora da política escreveu,

A conjunção de demandas históricas e de um governo comprometido com o resgate da noção republicana da cidadania se materializou na promulgação do Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007. Ele instituiu uma política construída em estreita vinculação com os seus beneficiários, além de dar uma definição legal ao conceito de povos e comunidades tradicionais e aos seus territórios. Importante observar que a existência de uma definição legal não marca o fim dos acalorados debates acadêmicos que podem levar ao seu aperfeiçoamento, mas permite ao poder público avançar na implementação de direitos e benefícios.

Gerada a partir de demandas históricas de segmentos sociais até bem pouco tempo invisíveis aos olhos do Estado brasileiro, a instituição da Política

Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais é fundamental não somente por propiciar a inclusão política e social dos povos e comunidades tradicionais, como também por estabelecer um pacto entre o poder público e esses grupos, com obrigações de parte a parte e o comprometimento maior do Estado ao assumir a diversidade no trato com a realidade social brasileira. (SILVA, 2007, pg. 8).

A análise de uma de suas idealizadoras feita apenas meses após a decretação da política nacional servem como bom exemplo do momento político de sua construção e como estava a composição de forças para se pensar a atuação governamental naquele instante, mas no mesmo texto escreve Silva (2007) ao falar do mérito da política nacional

O seu grande mérito é tirar da invisibilidade essa expressiva parte da população brasileira, estabelecendo diretrizes e objetivos que permitem às políticas universais do governo brasileiro se adequarem para atender às demandas e características singulares deste público. (SILVA, 2007, p. 9, grifos meus).

Destaque para o fato das políticas públicas universais se “adequarem” para atender às demandas dos PCTs e não para a necessidade de construção de novas políticas públicas que partissem de premissas completamente inovadoras. Segue falando sobre a importância destes segmentos para a conservação ambiental e termina dando destaque ao reconhecimento para a agenda social do governo, mais uma vez enquadrando as políticas com destaque para a questão social e ambiental, mas não para a territorial.

Implementar essa política **como parte da agenda social do governo**, além de um diferencial estratégico, significa o atendimento a uma demanda histórica da sociedade, representa o reconhecimento do papel fundamental desempenhado por essas comunidades no desenvolvimento diário de conhecimentos e práticas que permitiram uma **convivência harmônica com o ambiente, tornando-os diretamente responsáveis pela conservação de grande parte da biodiversidade existente hoje no território brasileiro**. Além disto, é coerente com o compromisso de reconhecimento e atenção à diversidade brasileira, expresso, em última instância, na própria marca institucional desenvolvida para representar este governo: BRASIL, UM PAÍS DE TODOS. (SILVA, 2007, pg. 9, grifos meus).

Em seu artigo, Saraiva (2006) faz uma divisão, válida para América Latina, como supramencionado, de que é necessário fazer uma distinção quando se trata da implementação de políticas públicas. Esta divisão está entre a implementação para a execução e a execução de fato. A primeira prevê a construção de planos, e a segunda é a prática da primeira, a execução em si da ação, o pôr em prática. Assim, a primeira etapa de implementação seria a de “(...) planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar a política. (...) a elaboração de todos os planos, programas e projetos (...)”. (SARAIVA, 2006, pg. 34). E a execução é todo o conjunto de ações para atingir os objetivos da política, é a sua realização.

Assim, neste capítulo me proponho a narrar o processo de implementação e de execução, trazendo também elementos de avaliação nesta narrativa, e apresentando processo mais amplo de avaliação feito no âmbito da comissão nacional que culminou com a realização do II Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. De maneira simplista é possível dizer que o capítulo I apresentou a etapa de formação da agenda, elaboração e formulação da política pública, e que este trará elementos da implementação, execução e avaliação.

3.2 DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Neste momento a Comissão estava funcionando, a Política Nacional havia sido criada e agora restava buscar os meios para que deixasse de ser apenas um apanhado de ações dispersas dos ministérios e começasse a fazer sentido, a dialogar com as demandas dos segmentos e fosse capaz de gerar mudanças, aumentando a segurança jurídica sobre seus territórios, suas identidades reconhecidas e respeitadas, com políticas públicas chegando e sendo adequadas às distintas realidades.

Este também é um momento em que meu envolvimento com a pauta se torna mais próximo. Assumi, em dezembro de 2007, a secretaria executiva da Comissão Nacional e partilho da responsabilidade de realizar este papel articulador junto aos órgãos governamentais em conjunto com o MDS, que exercia a presidência da Comissão. Pensando no desenrolar desta dissertação, este também talvez seja um momento mais complicado, o de assumir as rédeas da história narrada, que será complementada com entrevistas, normativos e relatos, mas que será basicamente feita a partir da minha experiência pessoal com o processo.

Esta tomada de rédea, de partida (???) enseja a necessidade de familiaridade com o que será narrado e o afastamento necessário para sua análise. VELHO (2008) ao tratar dos desafios de ser antropólogo em sua própria realidade alertava para a questão da proximidade não significar necessariamente conhecimento analítico sobre a mesma.

Posso estar acostumado, como já disse, com uma certa paisagem social onde a disposição dos atores me é familiar, a hierarquia e a distribuição de poder permitem-me fixar, grosso modo, os indivíduos em categorias mais amplas, no entanto, isso não significa que eu compreenda a lógica de suas relações. O meu conhecimento pode estar seriamente comprometido pela rotina, hábitos, estereótipos. Logo, posso ter um mapa mas não compreendo necessariamente os princípios e mecanismos que o organizam. O processo de descoberta e análise do que é familiar pode, sem dúvida, envolver dificuldades diferentes do que em relação ao que é exótico. Em princípio dispomos de mapas mais complexos e cristalizados para nossa vida cotidiana do que em relação a grupos ou sociedade distantes ou afastados. Isso não significa que, mesmo ao nos defrontarmos, como indivíduos e pesquisadores, com grupos e situações aparentemente mais exóticos ou distantes, não estejamos sempre classificando e rotulando de acordo com princípios básicos através dos quais fomos e somos civilizados. (VELHO, 2008, pgs. 128-129).

(...) Esse movimento de relativizar as noções de distância e objetividade, se de um lado nos torna mais modestos quanto à construção do nosso conhecimento geral, por outro lado permite-nos observar o familiar e estudá-lo sem paranoias sobre a impossibilidade de resultados imparciais, neutros. (VELHO, 2008, pg. 130).

E da mesma forma, conforme destacado por Velho (2008), por mais que o narrado tenha além da minha experiência pessoal um apanhado de dados e entrevistas, o que realizo é uma interpretação, repleta das minhas subjetividades, bem como, tenho consciência de que pela proximidade e por ser tema de diversos estudos, minha interpretação será revisada, revisitada e confrontada, o que também está dentro do esperado quando me proponho a realizar uma pesquisa sobre minha própria sociedade, a brasileira, especificamente sobre o tratamento dispensado na implementação de políticas públicas a povos e comunidades tradicionais, meu trabalho cotidiano, como aqui busco realizar.

(...) ao estudar o que está próximo, a sua própria sociedade, o antropólogo expõe-se, com maior ou menor intensidade, a um confronto com outros especialistas, com leigos e até, em certos casos, com representantes dos universos de que foram investigadores, que podem discordar das interpretações do investigador. (VELHO, 2008, pg. 132).

Para iniciar a contar este momento de implementação da PNPCT até sua avaliação, com a realização do II Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, começo pelo destaque para três pontos no decreto de instituição da Política Nacional que tratam de sua implementação.

Art. 4º São instrumentos de implementação da Política Nacional (...):

I - os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

II - a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto de 13 de julho de 2006; (...)

IV - o Plano Plurianual. (Diário Oficial da União, 2007, pg. 4).

O primeiro destaque é para as formas de implementação da Política: planos, comissão e plano plurianual. Narrarei como estes foram sendo construídos e dialogados, mas destaco que até hoje não conseguimos deixar a visão fragmentada presente nos Planos Plurianuais (PPA), que são o grande instrumento de planejamento estratégico do governo, e que funcionam de maneira compartimentada. Tratam de saúde e de educação, em uma visão macro, com capítulos que remetem a situações específicas, mas não constroem, nem mesmo para os povos indígenas, um planejamento que seja de fato estratégico e integrado. As ações permaneceram compartimentadas em suas caixas.

Art. 5º (...)

I - os Planos (...) poderão ser estabelecidos com base em **parâmetros ambientais, regionais, temáticos, étnico-socio-culturais** e deverão ser elaborados com a participação equitativa dos representantes de órgãos governamentais e dos povos e comunidades tradicionais envolvidos;

II - a elaboração e implementação dos Planos (...) poderá se dar **por meio de fóruns especialmente criados para esta finalidade** (...). (Diário Oficial da União, 2007, pg. 4, grifos meus)

O segundo é para os planos de desenvolvimento. Houve avanços com a construção de planos setoriais, não que tenham conseguido fugir desta lógica, mas o avanço foi as áreas absorverem a Política Nacional e buscarem construir planos para seus segmentos. Os planos foram construídos em diálogo com os segmentos que estavam sendo beneficiários da ação e contaram com a participação de diversos órgãos.

Entretanto, como será explicitado, a pulverização de ações em planos setoriais ou segmentais, tiveram e tem mais o papel de dar visibilidade à ação estatal e ao protagonismo de alguns órgãos, do que realmente a se propor novas formas de construção de políticas públicas, de implementação partilhada e com visão de conjunto efetivada

Art. 6º (...)

II - estabelecer um **Plano Nacional** de Desenvolvimento Sustentável para os Povos e Comunidades Tradicionais, o qual deverá ter como base os resultados das Oficinas Regionais mencionados no inciso I; e

III - propor um **Programa Multi-setorial** destinado à implementação do Plano Nacional mencionado no inciso II no âmbito do Plano Plurianual. (Diário Oficial da União, 2007, pg. 5, grifos meus)

O terceiro **destaque** é justamente sobre esta ineficiência na construção de um plano nacional e na proposição de uma ação multisetorial. As tentativas de realizar um plano nacional se mostraram bem frustrantes, sendo sempre um apanhado de ações, construção de uma tabela e monitoramento destas. As duas ações, plano e ação multisetorial, foram realizadas, entretanto, nenhuma das duas alcançou resultados esperados, de integração das políticas públicas, de construção de políticas específicas, de estrutura fácil e visível no PPA.

3.2.1 Plano Nacional

O primeiro plano nacional foi construído a partir das demandas vindas do I Encontro e transformadas em programas e ações governamentais. O plano foi construído e debatido pelas câmaras técnicas que foram formadas no âmbito da comissão visando construir e monitorar ações de cada um dos eixos da política nacional.

O processo das oficinas de trabalho gerou dois produtos, na realidade este é um ponto importante. As oficinas narradas no capítulo anterior tiveram dois produtos bem nítidos, a consolidação do conceito de povos e comunidades tradicionais, conforme apresentado na instituição da política e a própria instituição da política.

Entretanto, o texto da política nacional não representa o produto final das oficinas. Digo isto, pois o processo das oficinas foi muito mais rico do que os enunciados de uma política e um decreto presidencial. Partindo das demandas apresentadas no I Encontro foram abertas discussões muito ricas sobre a construção de políticas, a implementação e resolução de conflitos e passivos territoriais, por exemplo. Mas, estas discussões objetivas em enunciados para a ação estatal, não compuseram a política nacional.

Assim, durante a sua 4ª Reunião Ordinária, realizada em abril de 2007, portanto, após a decretação da PNPCT, foi aprovada pelo pleno da CNPCT a Resolução nº 1, de 01 de março de 2007, em que aponta as diretrizes para a implementação da Política Nacional, falando em termos de teoria de políticas públicas, seria a especificação das alternativas à elaboração da política, ao problema levantado.

O texto com as diretrizes¹¹ possui 18 (dezoito) páginas e apresenta um detalhamento por eixo da política, estruturado da seguinte forma: diretriz; objetivo específico e ações. As ações deveriam ser o ponto de partida para a construção dos planos, que entrariam no detalhamento das atividades, recursos, responsáveis, prazos, indicadores, monitoramento e avaliação.

É necessário fazer alguns apontamentos com relação ao texto das diretrizes e ao instrumento com o qual foi viabilizado. A política foi criada por meio de um decreto, e no cenário das normativas estatais o que usualmente ocorre é que após um decreto este venha a ser regulamentado por meio de uma portaria. Como este documento apresentava as possíveis soluções aos problemas levantados com a criação da política, o mais esperado era que tivesse sido disseminado por meio de uma Portaria, dando maior institucionalidade e oficialidade ao documento.

Entretanto, o que ocorreu foi a aprovação de uma Resolução no âmbito da comissão nacional, instrumento juridicamente mais frágil e foi ainda mais fragilizado no momento em que não foi dada a devida publicidade ao ato, ou seja, o grande meio oficial de divulgação da ação estatal e dos seus normativos é o Diário Oficial da União, e este ato não foi publicado neste veículo, sendo, portanto, um ato sem lastro na oficialidade dos normativos estatais, faltando-lhe, inclusive, assinatura pelo então presidente da comissão nacional.

Este destaque se fez necessário para demonstrar como a fortaleza do processo de formação da agenda, elaboração e formulação da PNPCT começou a sofrer logo após a

¹¹ O texto completo compõe um dos anexos deste trabalho.

sua decretação com um cenário de precariedade jurídica e falta de apoio institucional para a grandeza da missão que era implementar e executar uma política pública inédita, voltada à segmentos populacionais completamente esquecidos, até então, no ordenamento jurídico do Estado brasileiro. Conforme destacado por um entrevistado, que vou resguardar a identidade pela delicadeza do comentário feito, “A gente sentiu que a pegada começou a ser um pouco mais desenvolvimentista, houve uma necessidade maior de compor com as coligações políticas (...) a predisposição não era mais a mesma” (X, 2017, informação verbal), esta decisão também demonstra uma mudança nas prioridades com relação à política nacional.

O primeiro plano nacional foi então construído a partir de um compilado de ações que os órgãos que compunham a comissão nacional foram apresentando. Após a realização das oficinas e a decretação da política nacional e da Resolução nº 01 da comissão, houve o apanhado das ações e a construção do plano. Fisicamente este se configura como uma planilha onde constam os temas, os objetivos específicos abaixo, e depois uma linha com colunas que se relacionam com as ações (chamadas de diretrizes), os programas que se relacionam, parcerias, recursos, e territórios de implementação.

O plano continha diversas ações destacadas em 67 (sessenta e sete) páginas. Entretanto, chama atenção a falta de detalhamento das atividades do plano, onde os recursos seriam gastos e de que forma os povos e comunidades tradicionais poderiam participar da implementação e monitoramento do plano. Na realidade se configura como um compilado do PPA e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) trazidos para uma planilha, denominada de Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – Correspondência de Objetivos e PPA.¹²

Durante a 5ª Reunião Ordinária da Comissão Nacional, ocorrida em agosto de 2007, houve uma discussão sobre este formato do plano e das necessidades. Os próprios representantes de governo destacaram as falhas que o plano apresentava e as adequações e especificações que deveriam ser feitas para garantir melhoria do plano e que o mesmo dialogasse mais diretamente com as comunidades que seriam beneficiárias das políticas públicas definidas no mesmo.

(...) a respeito da estruturação do Plano, acha que como ainda não há um mapeamento dos povos e comunidades tradicionais, cada órgão deveria definir quais metas pretende alcançar na implementação, e que neste processo deveria

¹² O plano consta nos anexos deste trabalho.

se buscar trabalhar nas linhas de verificação da acessibilidade e capacitação. (representante do MDA, Ata da 5ª Reunião Ordinária, 2007, pg. 6)

fora demandado que as respectivas áreas elaborassem propostas de ações adaptadas aos povos e comunidades tradicionais, tendo como base os princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (representante do MMA citando reunião de secretários nacionais que compõem a CNPCT sobre o aprimoramento do plano, Ata da 5ª Reunião Ordinária, 2007, pg. 6)

salientou que a forma de apresentação das ações está muito relacionada à forma como as ações são apresentadas no Plano Plurianual do Governo. Por isso a necessidade de que cada órgão especifique quanto dos recursos existentes podem ser destinados às comunidades (representante do MMA falando sobre o plano, Ata da 5ª Reunião Ordinária, 2007, pg. 6)

As falas citadas demonstram como, naquele momento, o próprio governo sentia que o plano não condizia com o esforço de construção participativa que havia sido o processo da política nacional e não apresentava inovações no sentido de novas políticas públicas criadas a partir das necessidades dos povos e comunidades tradicionais e dos anseios e demandas levantadas durante as oficinas de trabalho e o I Encontro de Comunidades Tradicionais.

3.3 ILUSTRANDO – EXECUTANDO A POLÍTICA

O processo de implementação da política nacional, assim como sua planificação, não foi sequencial e nem obedeceu aos rigores propostos no Decreto de instituição da mesma, tem sido pautado nas demandas da sociedade civil, **na sua** tradução feita pelos **próprios** órgãos governamentais e **na** construção de políticas e ações que reflitam este processo de tradução.

(...) o que é uma tradução? Não é, dirá Walter Benjamin, o que restitui fielmente os objetos designados, já que, afinal de contas, nas diferentes línguas todos os objetos fazem parte de conjuntos, de sistemas diferentes que expressam o que ele chama de modos de intenção. Pão e *brot* significam ambos o mesmo objeto, mas diferem em seus modos de significação (*intentio*). A boa tradução é, então, aquela que é capaz de apreender os pontos de ressonância, de fazer com que a *intentio* em uma língua reverbere na outra. (CUNHA, 2009, pg. 108).

Como destacado acima por Manoela Carneiro da Cunha (2009) este trabalho de tradução tem sido executado pelos órgãos de governo que, diante do novo apresentado pelos povos e comunidades tradicionais, tem se lançado no ofício de traduzir mundos incomensuráveis e materializá-los em políticas públicas. Em uma livre e talvez absurda forma de comparar, neste caso o Estado atua como o xamã

(...) cabe-lhe, “por dever de ofício”, mais do que pelos instrumentos conceituais tradicionais, reunir em si mais de um ponto de vista. Pois, apenas ele, por definição, pode ver de diferentes modos, colocar-se em perspectiva (...) E é por isso que, por vocação, desses mundos disjuntos e alternativos, incomensuráveis de algum modo, ele é o geógrafo, o decifrador, o tradutor. (CUNHA, 2009, pgs 112-113).

E também como pontuado por Cunha (2009) “Poderia-se ver nos esforços de tradução, de totalização (...) a tentativa, sempre votada ao fracasso, em qualquer escala que se considere – e no entanto sempre recomeçada – de construir sentido.” (pg. 113)

Neste item tratarei de alguns exemplos importantes para buscar demonstrar o narrado até o momento, ~~das~~ as dificuldades encontradas e ~~dos~~ os processos de apropriação das demandas feitos pelos gestores públicos e, como em muitos casos houve uma leitura e execução que, apesar de em uma primeira leitura beneficiarem os PCTs, podem ser vistas com mais cuidado e demonstrar a nossa inabilidade na implementação de políticas públicas.

Os exemplos aqui narrados, de maneira resumida, serão: o processo para inclusão formal/oficial dos povos e comunidades tradicionais no escopo da regulamentação das consultas prévias, livres e informadas previstas na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT); a construção de planos por segmentos, como o de matriz africana e o de extrativistas e ribeirinhos; a destinação de área da União para acampamentos ciganos no Distrito Federal.

Novamente faço a ressalva de que há diversos exemplos exitosos de políticas que foram construídas e implementadas, mas estas normalmente já passaram por grandes processos de avaliação e estão documentadas à exaustão, inclusive pelo próprio Estado. Por isso, e tendo em vista o exercício de realizar uma análise e uma autoanálise do papel da gestão estatal a partir das discussões com a sociedade civil, apresento estes exemplos por serem emblemáticos das dificuldades ainda presentes no nosso trabalho diário.

3.3.1 Os sujeitos de direitos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho

Início esta discussão apresentando o processo de regulamentação das consultas previstas na Convenção 169 da OIT. Conforme já relatado, a discussão da constituição da política e seus antecedentes são pautados fortemente também nesta convenção internacional que trata dos direitos dos povos indígenas e tribais e apresenta nos artigos 6º, 7º 15 e 16 considerações sobre o processo de consultas e participação a que devem ser submetidos estes povos sempre que medidas administrativas ou legislativas os afetarem diretamente. Isso inclui, por exemplo, a necessidade de que sejam realizadas consultas em casos de grandes empreendimentos de infraestrutura, como usinas hidroelétricas, **que** afetarem seus territórios e modos de vida.

No primeiro semestre de 2011 o **Ministério das Relações Exteriores (MRE)** convidou alguns órgãos para iniciar uma discussão sobre a necessidade de realizar uma regulamentação das consultas previstas na Convenção 169 da OIT. **A** discussão estava pautada, inicialmente, na intenção de ampliação de grandes obras de infraestrutura, como a Usina de Belo Monte, e nos impactos que haveria em Terras Indígenas. Conforme disposto no documento AGENDA DE ATIVIDADES PARA 2012/2013, do Grupo de Trabalho Interministerial sobre a regulamentação dos mecanismos de consulta previstos na Convenção 169 da OIT, Portaria Interministerial nº 35, de 27 de janeiro de 2012, a motivação para a construção da regulamentação foi **objeto de** acordo firmado entre o governo brasileiro e a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Em abril de 2011, o Brasil foi incluído em lista provisória de casos cuja análise ocorreria na Comissão de Aplicação de Normas da 100ª Conferência Internacional do Trabalho, prevista para ocorrer em julho de 2011. A lista preliminar continha 44 casos, dos quais 5 seriam escolhidos. **A inclusão do Brasil na lista preliminar referia-se a uma reclamação, apresentada, em 2008, pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e outras entidades sindicais brasileiras, relativa, inter alia, à não-inclusão de quilombolas nos relatórios apresentados pelo Brasil sobre a Convenção sobre Direitos dos Povos Indígenas e Tribais (169) e à inexistência da regulamentação do mecanismo de Consulta Prévia.** Ainda em maio de 2011, fechou-se acordo entre o Governo brasileiro e representantes da CUT que permitiu a retirada temporária do caso contra o Brasil. Contribuiu para o acordo o fato de o Brasil ter reconhecido explicitamente os quilombolas como sujeitos de direito da Convenção 169, em relatório regular de aplicação do instrumento entregue em

junho de 2011. Outro fator fundamental para a suspensão do processo foi o compromisso do Governo em iniciar a discussão sobre o processo de regulamentação da Consulta Prévia e realizar seminário sobre o tema até a próxima Conferência Internacional do Trabalho, a ser realizada em junho de 2012. (MRE, SG/PR, 2012, Documento de trabalho, pg. 1-2, grifos do original).

Assim, dando prosseguimento aos acordos firmados com a CUT, foi constituído o acima citado Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). O grupo iniciou as discussões pautando que o processo das consultas era exclusivo dos povos indígenas e comunidades quilombolas. Estes eram os dois segmentos reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 e também reconhecidos pelo Estado brasileiro como sujeitos de direito da referida convenção internacional, os quilombolas foram reconhecidos após os acordos firmados com a CUT.

Assim, o primeiro trabalho nosso, MDS e MMA, no grupo de trabalho foi o de argumentar que tendo em vista o disposto no Decreto nº 6.040/2007, especialmente na definição de povos e comunidades tradicionais, não de maneira desavisada, muito similar à conceituação de povos tribais presentes na convenção 169 da OIT, não poderia ser ignorado no momento de discussão da regulamentação do processo de consultas, ou seja, os sujeitos de direito da convenção não se resumiam aos indígenas e quilombolas, mas devido à legislação nacional se estendiam aos povos e comunidades tradicionais, reconhecidos como os povos tribais mencionados na convenção.

A primeira ação do GTI foi realizar em março de 2012 um seminário para discutir com a sociedade civil o processo de regulamentação dos mecanismos de consultas. Também foi o primeiro momento de embate para inclusão dos povos e comunidades tradicionais. A programação do seminário foi fechada e dentre os convidados e participantes não havia a presença dos povos e comunidades tradicionais além dos indígenas e quilombolas. Após calorosas discussões estes foram incluídos, em menor número e de forma completamente coadjuvante em relação aos já reconhecidos sujeitos de direito da convenção.

O documento posterior ao seminário e construído como resultado da etapa e de planejamento da ação do GTI foi o supracitado Agenda de Atividades para 2012/2013. O documento é, novamente, uma narrativa da exclusão dos PCTs do processo de reuniões informativas e etapas consultivas sobre a regulamentação. Aparecem como sendo atores

a serem informados e consultados por meio do diálogo com a CNPCT, não constarão da programação de oficinas do GTI e tampouco do Orçamento previsto para as duas etapas.

Durante todo o trabalho do GTI o tratamento dado aos PCTs foi diferenciado ao dos indígenas e quilombolas, remetido a um diálogo com a CNPCT, a uma obrigação das etapas serem realizadas pela comissão nacional e a inclusão em suspenso, jamais assumida pelo conjunto dos órgãos do grupo de trabalho. As reuniões informativas foram atreladas aos encontros regionais e aconteceriam em um dia e meio. Como houve atrasos na realização dos encontros, problemas orçamentários e disputas internas ~~dentro das nas~~ instâncias governamentais. Este processo de informação nunca foi realizado.

Em fevereiro de 2014 o então secretário de Articulação Social da **Secretaria Geral/ Presidência da República (SG/PR)** esteve presente na 22ª Reunião Ordinária da CNPCT para informar que não havia tido consenso entre os órgãos governamentais para a inclusão dos povos e comunidades tradicionais como sujeitos de direitos da convenção 169 da OIT. Este fato refletiu as incoerências internas do governo brasileiro. Se por um lado reconhece a sociodiversidade constituinte do seu povo por meio do **Decreto nº 6.040/2007** e os conceitos definidos, reconhecendo a amplitude dos povos e comunidades que vivem de maneira distinta da sociedade envolvente e que por isso merecem um tratamento diferenciado com a criação de uma política nacional específica para estes. Por outro os alija do reconhecimento de beneficiários de uma convenção internacional, que, assim como a política nacional, foi reconhecida pelo Estado brasileiro como vigente em seu território por meio de um decreto. Toda a contradição e disputa de forças conflitante internas ao próprio governo são desveladas neste ato.

Particularmente como participante do processo, vislumbro neste episódio os distintos governos que existiam. O cenário político de 2014, ano com eleições presidenciais, já iniciou de forma extremamente acalorada e com disputas internas entre os órgãos que explicitavam as distintas correntes de pensamento e condução de políticas públicas que estavam presentes há alguns anos no centro do **Poder Federal**. Estas forças políticas divergentes davam sinais de desgaste na busca de diálogos para soluções consensuadas.

Os conflitos puderam ser sentidos mesmo em órgãos que tem dentre suas atribuições a defesa socioambiental. A depender da força política de seu dirigente máximo, estes se transformaram em verdadeiros algozes dos PCTs, sendo, inclusive, os primeiros a levantar bandeiras de que o reconhecimento pelo Estado brasileiro destes

segmentos como sujeitos de direitos da convenção 169 poderia representar um significativo atraso no processo de desenvolvimento em curso.

Esse recuo do governo brasileiro em não reconhecer em sua plenitude os PCTs como sujeitos de direitos se refletiu em outras políticas. Alguns órgãos começaram a se sentir desobrigados de atender às demandas, ou mesmo de buscar o diálogo com a sociedade civil, visto que o próprio Estado reconhecia suas diferenças, mas negava à sua diversidade a plenitude de acesso aos mesmos direitos que os demais cidadãos. Como é o caso, por exemplo, dos pescadores artesanais e ribeirinhos no processo de construção de Belo Monte, já que lhes foi negado o direito de consulta sobre o empreendimento, e posteriormente também o direito de permanência em seus territórios e de inclusão nas políticas compensatórias de maneira negociada e justa. Como não houve um reconhecimento prévio, casos como este estão judicializados, buscando a garantia dos direitos destes segmentos.

Acreditei ser importante trazer para este trabalho o caso da regulamentação da OIT 169 como ilustrador da implementação da política, ainda que não se tratasse de um plano ou política construída a partir da constituição da comissão e da política nacional, visto que na realidade a convenção é que balizou a criação destas outras duas, mas para destacar como o Estado tem e utiliza em diversas situações o poder discricionário, determinando, inclusive, quem são ou não os sujeitos de direitos de acordos e convenções internacionais ratificadas pelo país.

3.3.2 Dois planos setoriais e uma mesma perspectiva

Assim como o plano nacional, os planos setoriais também são considerados instrumentos de implementação da política nacional e foram sendo pensados por órgãos com atribuições sobre alguns dos segmentos de povos e comunidades tradicionais como forma de organizar a ação do Estado e dar visibilidade às demandas e pautas dos movimentos sociais. Os dois planos partiram de demandas da sociedade civil, sendo esta sua maior contribuição para pensar a construção de políticas públicas a partir da escuta sensível às bases dos movimentos sociais e suas demandas e necessidades.

O Planafe – Plano Nacional para o Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas começou a ser construído em 2011. Este plano traz a especificidade de ter sido iniciado por uma ação direta da sociedade civil. Um dos movimentos sociais mais antigos e articulados da Amazônia, o de defesa e luta pelos direitos dos seringueiros, em sua origem, e atualmente das comunidades extrativistas, o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS) convocou suas bases e o Governo Federal para o I

Chamado da Floresta, evento que tinha o objetivo de discutir a realidade das comunidades extrativistas da Amazônia brasileira e debater a construção de políticas públicas.

O I Chamado foi então realizado nos dias 05 e 06 de agosto de 2011, na Reserva Extrativista Terra Grande Pracuúba, localizada no município de São Sebastião da Boa Vista, no arquipélago do Marajó-PA. Estiveram presentes cerca de 300 participantes e os titulares dos **Ministérios** do Desenvolvimento Agrário e **do** Meio Ambiente. Ao final do encontro foi apresentada a pauta de reivindicações dos extrativistas da Amazônia e ~~apresentadas~~ algumas políticas em curso e possibilidades de atuação, por parte dos órgãos federais.

O II Chamado foi realizado no período de 28 a 29 de novembro de 2013, na Reserva Extrativista Gurupá-Melgaço, no município de Melgaço, também no arquipélago do Marajó-PA. Neste encontro houve um aumento da participação governamental com a presença dos titulares dos **Ministérios** do Desenvolvimento Agrário, **do** Meio Ambiente e **do** Desenvolvimento Social e o segundo no comando da Secretaria Geral da Presidência da República.

Como consequência deste II Chamado foi constituído um grupo de trabalho responsável pela construção do Planafe. O plano neste momento estava voltado para a discussão da sustentabilidade em unidades de conservação de uso sustentável e nos assentamentos ambientalmente diferenciados, visando o atendimento das comunidades com o território regularizado.

O plano continha as políticas e ações que os ministérios vinham executando e que tinham um recorte para povos e comunidades tradicionais ou as que poderiam assim ser direcionadas. A maior ousadia desse plano foi a inclusão de ação de acesso à água própria para o consumo humano por meio da implementação de tecnologias sociais em parceria com a sociedade civil, a exemplo do que estava em curso no semiárido brasileiro com a implantação do programa de cisternas para captação de água da chuva. A questão na Amazônia não era a falta de água, mas a falta de potabilidade e **os** riscos para a saúde.

O plano, apesar do nome nacional, apresentava ainda a ausência de diversas comunidades extrativistas, visto que atenderia somente as que se encontravam em territórios reconhecidos pelo Estado, como reservas ambientais ou assentamentos da reforma agrária, e também era destinado aos ribeirinhos que estavam em áreas destinadas da União por meio das TAUS. Entretanto, este segmento era invisibilizado no nome do plano.

Em 2015, nos dias 28 e 29 de outubro, na Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, foi realizado o III Chamado. O número de participantes foi de cerca de duas mil pessoas, houve presença expressiva dos órgãos de Governo, que com seus técnicos passaram o dia discutindo as demandas e como as políticas públicas estavam sendo acessadas e quais os problemas que as comunidades enfrentavam para acessar. A inovação deste chamado foi a presença de comunidades extrativistas de outros biomas. Foram convidados membros da CNPCT, que tem o extrativismo como sua principal atividade econômica, mas que tem identidades distintas, como as catadoras de mangaba, por exemplo.

A presença governamental efetivou a assinatura de Portaria Interministerial firmada pelo MDA, MMA e MDS, institucionalizando o Planafe e criando a Comissão Intersetorial do plano, composta pelo governo e pela sociedade civil, com membros definidos a partir da comissão nacional. Esta versão do plano já inclui no nome os ribeirinhos, mas mantém o escopo limitado aos territórios regularizados.

Em novembro de 2016 foi novamente pensado um rearranjo do Plano, foi realizada uma oficina com diversos segmentos que tem no extrativismo sua principal, ou uma importante, atividade econômica, como: extrativistas da Amazônia, ribeirinhos, pantaneiros, retireiros do Araguaia, fundo e fecho de pasto, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, extrativistas costeiros e marinhos, geraizeiros, dentre outros. Como produto da oficina foi proposta uma tabela com demandas da sociedade civil, esta que foi encaminhada aos órgãos que se posicionaram sobre políticas para atender as demandas. Novamente, a estrutura de concentrar em uma planilha as ações governamentais e colocar os valores a serem gastos e tentar territorializar estas ações, sem construção de novas políticas, programas e / ou ações.

O plano ficou para ser lançado ou relançado em sua versão 2017-2019, mas carece, ainda, de consistência financeira. Diante de uma grave crise econômica e política, com prioridade para atendimento de outros setores, há uma grande dificuldade dos órgãos em quantificar os recursos que terão disponíveis para a execução das ações que estão propostas no Planafe.

Assim, o Planafe constitui-se como uma articulação da ação governamental voltada ao segmento das comunidades extrativistas e ribeirinhas. Sua inovação foi ter partido de encontros realizados pela sociedade civil, assim como o Plano Nacional de PCTs, e também espelhado em ação realizada pelos movimentos do campo, como Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetagri). Para esta nova versão 2017-2019, o Planafe apresenta a proposta de um decreto institucionalizando o plano, onde haverá um aumento

no número de órgãos do comitê intersetorial e conseqüentemente de membros da sociedade civil. E também foi excluída a delimitação de atendimento, sendo, portanto, consideradas comunidades que tenham ou não os territórios regularizados como público beneficiário.

Também em 2011 o Governo, por meio da Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) iniciou a discussão com a sociedade civil para a construção do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana. O plano, destinado às comunidades de Terreiro ou de Matriz Africana, foi fruto da luta dos movimentos sociais que desde a instituição da nova composição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) vinham se articulando e estruturando sua pauta de reivindicações junto ao Governo Federal. ~~E que entenderam;~~ Entenderam, em conjunto com o governo, que era o momento de ter uma ação estatal mais organizada voltada a este segmento.

A primeira grande reivindicação ~~des destes~~ movimentos era com relação a sua identidade. Desde a inserção da primeira organização da sociedade civil no Consea a discussão sobre o entendimento que ser povo de Terreiro ou de Matriz Africana é muito mais do que ser ligado aos preceitos de religiões afro-brasileiras ou de matriz africana. A identidade destes povos e comunidades está pautada em uma herança ancestral, cultural, política, territorial, linguística, social e religiosa, dentre outros aspectos de unificação destes distintos povos e comunidades, ~~e~~. A redução ao universo religioso é não considerar sua cosmovisão, seu estar no mundo, as violências sofridas e a resistência de se manter, mesmo após um brutal sistema escravocrata, como ocorreu no Brasil.

Para o Plano a grande discussão foi a conceitual. Não entrarei nos detalhes, conflitos, disputas e melindres que esta questão gerou tanto no âmbito do Governo Federal, ~~mas, como também,~~ principalmente, entre os movimentos sociais, entretanto não me furtarei de tecer um comentário sobre a questão. Como destaquei no primeiro capítulo a necessidade de nominar e de colocar em uma de suas caixas, é algo característico do Estado brasileiro e de sua herança colonial. Leite (2000) chama atenção para como o termo cunhado na Constituição Federal de 1988 “remanescentes das comunidades dos quilombos” foi questionado naquele momento por não dialogar com o que estava em curso no movimento social

A noção de “remanescente”, como algo que já não existe ou em processo de desaparecimento, e também a de “quilombo”, como unidade fechada,

igualitária e coesa, tornou-se extremamente restritiva. Mas foi principalmente porque a expressão não correspondia à autodenominação destes mesmos grupos, e por tratar-se de uma identidade ainda a ser politicamente construída, que suscitou tantos questionamentos. (LEITE, 2000, pg. 9).

No momento de nominar o plano houve uma enorme discussão se o plano seria dos Povos de Terreiro ou dos Povos de Matriz Africana. A maior disputa era para retirar o conteúdo colonialista que existia na nomeação de Povos de Terreiros, sendo estes vistos como os espaços da escravidão e que deveriam ser repensados e ressignificados pelos movimentos. Assim, a outra intenção era a de retirar da nomeação o conteúdo religioso dado no Brasil aos territórios destes povos. Entretanto, no intuito de decolonizar a nomeação e se autoidentificar, alguns movimentos atuaram de forma extremamente colonialista, decidindo que a partir daquele momento o Estado reconhecia os Povos de Matriz Africana, e ou os povos que se autoidentificavam como de Terreiros entendiam este novo conceito decolonial ou iriam ser excluídos dos processos em curso. No nobre intuito de buscar sua própria identidade e reafirmar seu pertencimento, os movimentos foram tão cruéis quanto o Estado brasileiro. Tornaram seus inimigos os que tinham uma outra compreensão sobre sua identidade, mas que são os mesmos povos.

A estrutura do plano e a forma de construção ocorreu nos moldes do Plano Nacional e do Planafe, já narrados. Houve uma extensa discussão com a sociedade civil que apresentou suas demandas e necessidades de reconhecimento e equanimidade no tratamento pelo Estado brasileiro. Por seu lado, o Governo Federal editou uma Portaria criando um grupo de trabalho interministerial responsável pela elaboração do referido plano. O grupo contava com a presença de onze órgãos. Ao final o modelo de planificação de ações seguiu ao que havia sido proposto no plano nacional, sendo diferenciados apenas os eixos de atuação: a) garantia de direitos; b) territorialidade e cultura; c) inclusão social e desenvolvimento sustentável. Contava com 19 iniciativas e 56 metas, o montante esperado de R\$ 52.590.000 (cinquenta e dois milhões e quinhentos e noventa mil reais). Para sua efetivação o plano foi submetido à comissão nacional que em sua 19ª Reunião Ordinária, ocorrida em 19 de setembro de 2012, o aprovou.

Desta maneira, os planos setoriais, a exemplo do plano nacional, continuaram nas inovações sobre o diálogo com a sociedade civil, a ampliação dos espaços de participação, o respeito à instância nacional de participação social, a comissão nacional, mas apresentaram a mesma falha, não foram ousados no sentido de buscar construir novas

políticas, e mantiveram a estrutura de agregação de ações estatais. Pouco foi construído em termos de atuação estatal para efetivação das demandas.

Destaco, por exemplo, no plano de matriz africana/terreiros a discussão sobre a importância do alimento para estes povos e comunidades, do ato sagrado de se alimentar, da partilha do alimento como elemento agregador e constituinte da cosmovisão destes povos, da soberania alimentar, dos hábitos e restrições, e de como todas estas importantes questões colocadas pelos movimentos sociais em diversos encontros e fóruns, como CNPCT, Consea, Conselho Nacional para a Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), dentre outros, foi reduzida na ação estatal a uma política assistencialista de distribuição de cestas de alimentos. Sendo as ações inovadoras que foram pensadas canceladas, ou por falta de recursos financeiros, logo de priorização dentro de seus órgãos, ou por inoperância dos instrumentos de repasse de recursos públicos para entidades da sociedade civil.

Na ação de planificação das políticas públicas foram criados e aumentados os espaços de participação social, tanto por meio dos conselhos e comissões nacionais como pela instituição do fórum interconselhos. Entretanto, esta participação ainda está restrita a uma discussão pouco aprofundada de construção de novas políticas públicas, da ação estatal. Tem funcionado como espaços de consultas sobre o que o Estado pensa em termos de políticas públicas, e sendo instâncias para cancelar o planejamento estatal, mas ainda pouco eficientes e influentes na concretização de suas demandas. Ouso dizer que o Estado ainda não está de fato preparado para a inovação e participação social mais profunda em suas decisões.

3.3.3 Os povos ciganos e o Território

O último exemplo que gostaria de trazer para esta narrativa da implementação da política nacional, é o caso da destinação de territórios. Especificamente sobre destinação de terras da União para os Povos Ciganos no Distrito Federal. Primeiro apresentarei uma curta revisão do conceito de território, visto que para grande maioria os ciganos são povos nômades que nunca quiseram se fixar, havendo uma grande incompreensão da necessidade de destinação de territórios para estes povos.

Os territórios constituem unidade essencial para a manutenção, reprodução e transmissão cultural, da grande maioria de povos e comunidades tradicionais. Violar este direito significa em grande parte condenar estes segmentos sociais diferenciados à extinção. Sem os territórios tradicionalmente ocupados ou acessados, ou mesmo mantendo estes territórios, mas com grandes impactos ambientais sobre o mesmo,

sujeitam-se estes segmentos sociais a terem suas culturas, tradições e produções cerceadas de serem reproduzidas e/ou transmitidas. Em grande medida os territórios definem diversos segmentos de povos e comunidades tradicionais e estão associados diretamente com a sua produção e reprodução cultural.

Diversos autores destacam que a constituição do Estado-nação foi um divisor de águas na discussão sobre território, Santos (2005) diz que o território era a base do Estado que ao mesmo tempo o definia e o moldava, o conformava. Dizia, ainda, que a definição do que é um território é feita a partir do uso que se faz dele. Resgata, a noção de trabalho associada ao território, a terra, é o local onde se trabalha, onde se produz, onde se sobrevive e se reproduz.

O conceito de territorialidade também é importante para o debate sobre o reconhecimento dos direitos de povos e comunidades tradicionais. Little diz que é um “esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico” (2002, p. 3) e que os territórios surgem a partir das condutas de territorialidade de um determinado grupo, destacando que por meio dos seus processos históricos, sociais e políticos um grupo produz um território.

Little (2002, p. 4) também apresenta o conceito de cosmografia, que são “os saberes ambientais, ideologias e identidades – coletivamente criados e historicamente situados – que um grupo social utiliza para estabelecer e manter seu território.”.

E acrescenta que

A cosmografia de um grupo inclui seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história da sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que dá ao território e as formas de defesa dele. (LITTLE, 2002, p. 4).

A questão territorial para os povos ciganos foi durante alguns anos um ponto forte de discussões e debates no âmbito da CNPCT, a primeira discussão era justamente no sentido da necessidade do Estado compreender duas questões primordiais. A itinerância pode ser considerada para alguns uma questão cultural e a itinerância precisa ser entendida como falta de opção, como necessidade de constantes deslocamentos provocados pelos preconceitos e incompreensões com a cultura cigana. Estas duas questões moldaram, em grande parte os debates ocorridos na comissão nacional e absorvido pelos órgãos que a compunham.

Citando apenas trechos das cartas dos encontros regionais e nacional é possível perceber como a questão territorial estava pautada, incluindo estas duas perspectivas, a de permanência na itinerância e a de sedentarização, com demandas específicas

Promover um trabalho eficiente e contínuo junto às municipalidades para estabelecimento de áreas prioritárias para receber ciganos. (Relatório I Encontro Nacional, 2005, pg. 24)

(...) o caso dos povos ciganos que não dispõem de um instrumento jurídico nacional que lhes garanta acesso às escolas, educação de qualidade, saúde, etc, sobretudo, uma política que impeça a exposição à violência física dos povos ciganos a cada lugar que montam acampamento, como é o caso dos Calons. Em outros casos, o próprio poder público municipal dispõe de legislação que proíbe a entrada e o respectivo acampamento de ciganos Calons no município. O modo de vida dos povos ciganos requer do Estado brasileiro, na sua totalidade (União, Estados e Municípios) adoção de medidas legais que assegurem o pleno uso e ocupação do território, a exemplo, o Termo de Autorização de Uso Sustentável -TAUS (Portaria MP 100, 03/06/2009). (Caderno de Cartas e Moções dos Encontros Regionais de Povos e Comunidades Tradicionais, 2014, pg. 12, Carta da Região Norte).

Exigimos a criação de um Estatuto dos Povos Ciganos com garantia dos direitos e preservação da cultura e tradição. Promover a regularização fundiária destinada a esses povos, e promover a inclusão social e garantia de políticas públicas específicas a estes povos, em todas as esferas governamentais. (Caderno de Cartas e Moções dos Encontros Regionais de Povos e Comunidades Tradicionais, 2014, pg. 20, Carta da Região Centro-Oeste).

Reconhecimento e regularização fundiária para os povos ciganos Calons, sendo uma área territorial em cada cidade para que possam implantar locais fixos como ponto de apoio, bem como implantação de infraestrutura básica (saneamento, saúde, educação), visando a reprodução do seu modo de vida. (Caderno de Cartas e Moções dos Encontros Regionais de Povos e Comunidades Tradicionais, 2014, pg. 39, Carta da Região Sudeste).

Na construção do instrumento de cessão de uso de terra da União no Distrito Federal se pensou em realizar um processo que fosse possível iniciar, como modelo nacional, uma proposta de área de livre acampamento para famílias ciganas em situação de itinerância. Entretanto, as famílias que estavam naquele momento pleiteando o espaço, tinham a intenção de se sedentarizar.

Assim, os povos ciganos do Distrito Federal, especificamente duas famílias do ramo, clã ou etnia Calon, conseguiram por meio da emissão de um Contrato de Cessão de Uso Gratuito, dado às associações que os representam, a destinação de parcelas de terras públicas da União, e a partir da posse destas, estão construindo seus modos de viver e impregnando este espaço com sua cultura, sua reprodução física, econômica e social, que passou a ser feita nesta nova terra. Aqui apresentarei o contrato de uma das famílias, destinado à comunidade localizada na Rota do Cavalo, em Sobradinho-DF, mas farei considerações sobre o caso da outra família, comunidade localizada nas proximidades da BR 020 em Planaltina.

O Contrato de Cessão de Uso Gratuito firmado no ano de 2015 entre a Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal e o Governo do Distrito Federal que posteriormente formaliza que a “finalidade da cessão de uso gratuito consiste em assentar a Comunidade Cigana, representada pela organização não governamental Associação Cigana da Etnia Calon do Distrito Federal” (Livro nº 9, Registro de Atos), apresenta uma série de cláusulas para a garantia de permanência destas famílias. O contrato gerou um território de 3,51ha na Fazenda Sálvia, localizado em Sobradinho-DF.

O disposto no inciso I, do artigo 18, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 fundamenta a cessão. A Lei 9.636/98 dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União:

Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a:

I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde. (grifo meu) (Lei nº 9.636/1998).

Desta forma a cessão foi feita para entidade sem fim lucrativo que como rege seu estatuto é

Uma organização tradicional dos costumes e tradições ciganas, com atividade assistencial, cultural, educacional, lazer, ambiental, rural, turística, beneficente adequadas a seus interesses e condições, de modo a contribuir para o patrimônio cultural de sua comunidade e da sociedade brasileira.

Não se configurando, desta maneira, em um processo de regularização fundiária de territórios tradicionalmente ocupados e sim em um ato discricionário do poder público de

destinação de imóveis da União para entidades de assistência social. É importante fazer este destaque pois não foi construído um diálogo entre o poder público e os povos ciganos buscando construir um instrumento que atendesse à solicitação inicial destes povos e tampouco este instrumento foi criado especificamente para atender às demandas apresentadas, tanto pela União, por meio da SEPPIR, como pelos povos ciganos, por meio da comissão nacional e também dos encontros regionais e nacional, dentre outras formas de apresentação da proposta.

Conforme destacado anteriormente a principal reivindicação dos povos e comunidades tradicionais tem sido a questão territorial, não sendo diferente com os povos ciganos, que demandam ao Estado que sejam criadas áreas onde possam ter infraestrutura para fixação de seus acampamentos (ranchos) no processo de deslocamento territorial que fazem, ou como chamado, no processo de nomadismo, e mesmo, em diversos casos, para que possam se sedentarizar.

Para as famílias beneficiárias diretas, o instrumento de cessão gera uma garantia de ocupação de 10 anos, prorrogáveis por igual período. Entretanto, uma das obrigações geradas às famílias ocupantes onera **as** com a possibilidade de vir a ser limitante do modo de vida deste segmento, qual seja, **sobre** os deslocamentos territoriais, rege o instrumento que: “caso o Outorgado Cessionário retirar-se do imóvel com caráter de **definitividade, ainda que por motivos culturais**, ocorrerá a extinção da finalidade da cessão de uso” (Contrato de Cessão de Uso Gratuito, 2015, pg. 2).

Ocorre que com a família, comunidade, que recebeu o mesmo instrumento de Contrato de Cessão de Uso Gratuito em Planaltina, houve uma invasão policial ao acampamento, sendo constrangidas mulheres e crianças, sob o pretexto de buscar armas a partir de denúncia anônima. Bem, esta ação policial gerou na comunidade um alto grau de apreensão sobre a sua situação e segurança no local. Como esta comunidade é fortemente vinculada a outra localizada em uma cidade do Estado de Goiás, próxima a Brasília, após o incidente, as famílias decidiram passar um período junto aos parentes nessa cidade goiana.

Atualmente estão correndo sérios riscos de perda do **C**ontrato de **C**essão com o Governo do Distrito Federal por conta desse período passado junto aos parentes em Goiás. Aqui duas questões saltam aos olhos. A primeira é o que seria considerado “definitivamente” para o governo local, visto que as comunidades aqui mencionadas possuem histórico de itinerância, com rotas de comercialização de produtos e períodos vividos em outras localidades, mas, com retorno ao território aqui localizado.

A segunda questão é ⊕ “ainda que por motivos culturais”, ou seja, em um instrumento de cessão de uso, firmado entre o Governo Federal, por meio da SEPPIR, para garantir um espaço onde fosse possível às famílias ciganas permanecerem quando de sua estada no Distrito Federal, agora, justamente pelos motivos culturais que geraram a construção da cessão estes povos estão cerceados de exercer seus direitos de itinerância, correndo o risco de que seja considerado abandono do local e conseqüente perda do direito de uso.

Esta situação vivenciada pelos povos ciganos no Distrito Federal é capaz de demonstrar algumas das inoperâncias que o Estado ainda possui na destinação de áreas para regularização de territórios tradicionais e na escuta de demandas e execução de políticas. A primeira diz respeito justamente a forma como os instrumentos são pensados e como são executados. Como mencionado acima, o pedido realizado pelos povos ciganos à CNPCT dizia respeito a terem áreas destinadas aos acampamentos de famílias em itinerância, ou seja, que fossem destinadas áreas que poderiam ser ocupadas pelas famílias ciganas quando de suas passagens pelas cidades, sem que corressem os riscos de serem expulsas e onde tivessem condições básicas de higiene e acesso a serviços como água, esgotamento, energia elétrica. Ou então que fossem regularizadas áreas para as famílias que desejam se sedentarizar e como esta solicitação acabou por ser interpretada pelo governo do Distrito Federal na emissão do contrato de cessão de uso para associações, entidades da sociedade civil com personalidade jurídica.

O contrato está vinculado às associações e somente estas têm direito de ocupação do espaço, ou seja, caso outras comunidades, ou famílias, estejam no Distrito Federal de passagem não poderão usufruir deste espaço para realizar a fixação de seus acampamentos. Deverão, novamente, se arriscar na ocupação de terrenos onde estarão expostos à expulsão e outras formas de violência, como ausência de condições mínimas de habitação. E tampouco o contrato gera uma relação com as famílias que estão acampadas, visto que o instrumento é com entidade, pessoa jurídica, ficando as famílias também expostas. Se algum imprevisto ocorrer com as entidades ficarão sem garantias de permanência.

A segunda está no próprio instrumento, que como destacado apresenta dentre suas cláusulas uma que fere diretamente o direito ao exercício de seu modo de vida, à opção de exercer uma cultura de itinerância. Esta cláusula traz o mesmo significado de um aforamento para que um fazendeiro da pesca, um aquicultor, utilizasse o terreno da União para sua sobrevivência, e lhe fosse negado o acesso ao rio para produzir peixes. Citei o

instrumento do aforamento pois é bem comum, em locais com mangue, a cessão de áreas da União para a produção de camarões em cativeiro, por exemplo. Entretanto, não há cláusulas onde lhes seja negado realizar sua produção, como no caso em questão é negado o direito de exercício da cultura cigana (negada a possibilidade inclusive de vir a ter este direito), incluindo a questão econômica envolvida em boa parte das rotas migratórias dos povos ciganos.

Claude Raffestin (1993) cita Albert Jacquard dizendo que a nossa maior riqueza está em nossas diferenças, que este é o nosso bem mais precioso e em seguida nos fala que buscamos proteger a diferença no mundo vegetal e animal, mas não temos o mesmo cuidado quando se trata da diferença no mundo humano. Apresenta a dureza da discriminação espacial, quando com o intuito de controlar, subjugar ou dominar grupos sociais os espaços são interditos a estes grupos, sendo estes isolados ou submetidos às vontades de grupos dominantes.

Linares (2010) apresenta um apanhado de definições sobre o Estado e as resume dizendo que “Estado é um aparato social, territorial, de produção efetiva de três monopólios: recursos, coesão e legitimidade.” (pg. 26). E depois complementa, “o monopólio da legitimidade territorial tem uma dimensão institucional, uma dimensão ideal e uma dimensão de correlação de forças” (pg. 27). Quando o assunto é destinação territorial para os povos e comunidades tradicionais ainda estamos perdendo, seja em qual dimensão estejamos inserindo a questão, o Estado ainda exerce fortemente seus monopólios sobre o território, com foco na soberania e na produção de riquezas econômicas, moldando as instituições responsáveis pela sua gestão territorial.

Cabe ainda destacar que, quando se pensa com relação aos povos ciganos as questões territoriais são ainda um campo a ser melhor estudado, são povos considerados desterritorializados, há quem os represente como povos que tem o céu como seu chão, numa alusão ao suposto nomadismo deste povo. (HAESBAERT, 2005). O caso aqui levantado, nos apresenta questões sobre o processo de territorialização, ou reterritorialização, que se dá de forma inversa ao explicitado por diversos autores, que seja, primeiro estão conseguindo obter suas terras, seus lugares, e a partir desta conquista estão dando significado a esta, estão territorializando este lugar, transformando o espaço conquistado e fazendo sua cosmografia, tornando-o um território.

3.3.4 Uma rápida observação sobre uma imensa pesquisa

Faço aqui apenas mais um destaque, o que busquei demonstrar com estes exemplos poderia ter sido feito com outras ações que fracassaram antes, ainda na sua fase de

implementação, que não chegaram, portanto, a ser executada. E cito muito rapidamente uma que também enuncia como as prioridades foram sendo modificadas conforme a política foi sendo implementada, **qual seja o** mapeamento dos povos e comunidades tradicionais.

Ainda em 2007, iniciou-se na comissão nacional a discussão sobre a realização de uma pesquisa nacional para mapear os PCTs. A pesquisa teria natureza censitária, mas também apresentaria uma série de questões qualitativas para melhorar o diálogo e entendimento da gestão pública sobre os segmentos, construindo e direcionando melhor as políticas públicas.

Neste período já havia um intenso diálogo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para inclusão de questões em suas pesquisas que pudessem desvelar dados sobre os povos e comunidades tradicionais. O primeiro diálogo teve a intenção de inclusão de questões no censo demográfico que seria realizado em 2010. O informe dava conta de que o questionário já estava consolidado e não haveria mais a possibilidade de inclusões. Em 2008 o diálogo foi mantido e uma das frentes era a construção de um acordo de cooperação entre o MDS e o **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE** para a execução da pesquisa nacional.

O Instituto informou que não haveria como cumprir com o solicitado no acordo de cooperação e não poderia se responsabilizar pela execução da pesquisa nacional sobre PCTs. Desta forma, foram buscadas novas possibilidades de financiamento, sendo primeiro detalhada a metodologia e construída uma memória de cálculo detalhada para cada uma das etapas propostas.

Mesmo com a negativa do IBGE em realizar a pesquisa, entendeu-se que era necessária uma maior aproximação dos PCTs com o órgão, e, ainda em 2008, foi realizada uma oficina entre a comissão nacional e o Instituto com o intuito de apresentar a diversidade que estava sendo discutida na comissão e como esta poderia aparecer nas pesquisas do órgão.

Em 2009, diante do fechamento das portas de financiamento da pesquisa nacional e da impossibilidade de ter novos dados junto ao IBGE partiu-se para uma discussão de acesso à base de microdados do censo agropecuário do Instituto para verificar o que havia de informação que pudesse iniciar um processo de mapeamento nacional dos PCTs. A busca foi realizada e os achados foram raros e insuficientes para uma nítida noção da ocupação territorial e diversidade social e cultural, mas, ainda, assim, foi possível fazer alguns mapas a partir dos dados encontrados.

Em 2014 retoma-se o diálogo com o IBGE agora com vistas à inclusão de questões no censo agropecuário que deveria ser realizado no ano de 2016. Novamente uma enorme equipe governamental participa de uma oficina no instituto, onde são reapresentadas tanto a diversidade da qual estamos tratando como também as demandas e lacunas que temos nas políticas pela ausência de dados mais confiáveis e / ou oficiais.

É formado um grupo de trabalho no âmbito da Secretaria Geral para construção das questões que iriam compor o formulário de pesquisa do censo agropecuário. O grupo contava também com a participação de alguns membros da sociedade civil integrantes da comissão nacional. É fechada uma proposta de inclusão que vai para a direção do IBGE, que rejeita todas as questões propostas, sendo posteriormente, em 2017, excluídas, inclusive questões que levantariam dados sobre agricultores familiares e sua produção.

Em dezembro de 2016 o IBGE organiza um grande seminário e conseguimos, com a importante parceria de técnicos e técnicas do Instituto que entendem a emergência da necessidade dos dados sobre PCTs, construir mesas de trabalho, uma delas exclusiva sobre a discussão das bases administrativas que temos disponíveis, os dados que conseguimos nestas bases e os gargalos ainda existentes. É novamente formado um grupo de trabalho para discutir a questão da inclusão dos PCTs. Entretanto, até julho de 2017 não houve nenhuma reunião, apesar de inúmeras manifestações e solicitações para retomada do diálogo.

Em uma das palestras proferidas pelo então presidente do IBGE e em um comentário que fez respondendo a uma indagação, é possível inferir como será o rumo desse diálogo, pelos menos no futuro mais próximo. Na palestra evidenciava que a nova missão que está sendo construída é de não mais ser um órgão executor de pesquisas, que as bases de dados administrativas do Governo Federal já são suficientes para fornecimento de informações e que o Instituto se tornaria mais um analista que um pesquisador de campo. E o comentário foi sobre a equipe do Instituto e a preparação desta para realizar análises, ao que ele se manifestou dizendo que a equipe atual era de analistas de elevador, desmerecendo o trabalho realizado pelo Instituto que então presidia.

Como as bases de dados administrativas não conseguem dar conta da diversidade sociocultural dos PCTs e estão limitadas aos assuntos tratados pelos órgãos e / ou pelos recortes realizados, como renda, a possibilidade de que nos próximos anos sejam feitas pesquisas nacionais oficiais sobre estes segmentos é reduzida.

3.4 AVALIANDO

O que deu mesmo força a Comissão e que convenceu da sua importância foram vocês¹³ que em alguns momentos críticos não desistissem. Não desistissem porque o Governo estava quase entregando os pontos, não ia para as reuniões, não tinha dinheiro. Tinha uma porção de desculpas para o próprio governo se convencer da importância dos povos e comunidades tradicionais para a construção da identidade do brasileiro, **não tem brasileiro sem povos e comunidade tradicionais. Isso é uma coisa que nós precisamos ter claro, se nós quisermos ter um Brasil com cara de Brasil nós vamos precisar dos povos e comunidades tradicionais.** (ZIMMERMANN, Jörg, 2012, Reunião com Especialista).

Em sua 15ª Reunião Ordinária a comissão aprova uma carta¹⁴ a ser encaminhada a presidente eleita Dilma Rousseff, onde apontavam os avanços conquistados e os desafios. A carta apresentava ainda as prioritárias que os PCTs queriam que fossem assumidas pela nova gestão, incluindo a construção de um novo Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com políticas e ações específicas para os segmentos e com um forte foco nos processos de regularização fundiária dos territórios tradicionalmente ocupados.

A carta já trazia o desejo dos membros da comissão nacional de vê-la transformada em **um** conselho, solicitando que fossem feitos esforços para aprovação junto ao Congresso Nacional de projeto de lei com esta finalidade. E também reforçava um pedido antigo dos membros, que fossem recebidos pela **Presidência** da República como Comissão Nacional, este pedido foi feito durante todo o período de existência da comissão, e nunca atendido.

Em resposta à carta, a primeira reunião de 2011 foi organizada contando com a presença de importantes secretários dos **Ministérios** membros e da **Presidência** da República, que levaram um apanhado de como estava se organizando a nova gestão e apresentando, ainda de forma não estruturada, o Plano Brasil Sem Miséria, que viria a ser a política condutora da gestão presidencial de 2011-2014, sendo, inclusive, o mote do lema do logotipo do governo “Brasil – país rico é país sem pobreza”, portanto estruturadora de programas e ações voltadas à população em situação de extrema pobreza.

¹³ Jörg Zimmermann se dirigindo aos povos e comunidades tradicionais presentes na reunião de avaliação com especialistas do meio acadêmico, em dezembro de 2012.

¹⁴ A carta encontra-se nos anexos.

Outro tema trazido para esta primeira reunião foi a construção do PPA 2012-2015 que traria inovações como a participação da sociedade civil em sua construção por meio do Fórum Interconselhos, instância formada por representantes da sociedade civil de todos os conselhos e das duas comissões nacionais. A intenção do Fórum era dar mais capilaridade à discussão do PPA e fazer com que sua construção fosse mais participativa e seu monitoramento mais qualitativo, incluindo análises desta nova instância.

Assim, ainda durante a primeira reunião de 2011, foram escolhidos os representantes da sociedade civil que participariam do Fórum Interconselhos para construção do PPA 2012-2015. Apesar das reuniões terem acontecido com a presença da diversidade dos conselhos e comissões, não foi possível perceber mudança significativa na inserção de políticas públicas voltadas aos povos e comunidades tradicionais e nem modificações na forma de monitoramento da implementação das políticas. O Fórum funcionou até 2015 com reuniões e discussões estaduais, acompanhou ainda a construção do PPA 2016-2019, conseguiu transformar a comissão nacional e agora o conselho em instância de monitoramento da implementação do Plano, mas não há um eixo de povos e comunidades tradicionais e, tampouco as ações propostas por estes durante os anos de existência, foram incorporadas no planejamento e implementação das políticas públicas. Este seria um outro capítulo a ser avaliado em se tratando de participação social e governo brasileiro, mas como não é o foco principal deste trabalho, ficará neste como registro da participação da CNPCT e dos poucos frutos colhidos, até o momento.

Os anos de 2011 e 2012 foram marcados por uma certa paralisação ou diminuição dos trabalhos realizados pela comissão nacional. As quatro reuniões ordinárias previstas em seu regimento interno não foram cumpridas, uma segunda versão do plano nacional não foi efetivada e tampouco houve a construção de planos para atuação prioritária. A situação de conflitos fundiários foi agravada, houve um fortalecimento de setores contrários aos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, como o agronegócio, o que tornou a disputa política e por recursos mais drástica.

Pessoalmente também foi um momento de mudança. Após onze anos deixo o MMA e assumo a coordenação de apoio à presidência da comissão nacional junto ao MDS. Internamente ao MDS ocorrem mudanças, também. A coordenação de apoio à execução dos trabalhos da comissão é transferida para a secretaria executiva, aumentando seu *status* e poder de articulação junto às outras secretarias, mas perde toda a equipe, vindo a transformar-se, em 2011, em uma assessoria e contando apenas com uma pessoa, eu.

Esta mudança interna de nível ~~hierarquia~~ **hierárquico** de fato se refletiu em um enorme ganho de articulação com as outras secretarias e aumentou ~~de~~ o poder de coordenação interna das políticas. **Porém** a perda da equipe significou uma diminuição da atuação descentralizada, **das** possibilidades de articulação com os estados e municípios e com os segmentos, **e** junto a estes em suas comunidades foi drasticamente reduzida. Houve momentos de intenso trabalho da coordenação que chegou a contar com dez pessoas, entre efetivos e consultores, **e a** nova assessoria contava apenas com uma pessoa.

Não é possível avaliar esta mudança de estrutura interna sem que tenha relação com o momento da comissão nacional e conseqüentemente com o **País**. O **País** vivia o início de um novo mandato presidencial, ainda se configurando o perfil da nova gestão, mas já era possível verificar que havia uma enorme mudança nas prioridades, que novamente não incluíam os povos e comunidades tradicionais. A gestão da secretaria executiva do MDS apenas refletia este novo momento gerencial do **País**, e as reuniões, a agenda e a pauta, passaram a ser a menor das preocupações.

Soma-se o fato da **Assessoria** à presidência estar vinculada diretamente à Assessoria da Secretaria Executiva, o que na prática representava um acúmulo de agendas, não havia uma exclusividade do meu trabalho ser voltado aos povos e comunidades tradicionais, este era **apenas** um dos temas, mas não o único e em diversos momentos nem o principal. Houve meses em que grande parte do meu tempo era utilizado no acompanhamento de agendas e políticas internas e readequações à nova gestão, ficando a comissão nacional em segundo plano.

Esta situação efetivamente começa a modificar somente no final de 2012, quando uma nova gestão assume de fato o comando da secretaria executiva e, principalmente, a presidência da comissão nacional. Disposto a fazer a comissão funcionar, ter efetividade e dar prosseguimento ao processo de avaliação e de encontros regionais e nacional. Esta foi uma significativa mudança que é refletida diretamente na retomada mais ativa dos trabalhos, não sem atropelos e calorosos debates e, internamente, em um direcionamento do meu trabalho prioritariamente para os PCTs e a comissão nacional.

Em sua 19ª reunião ordinária, ocorrida em setembro de 2012, foi apresentada pela sociedade civil e aprovada a proposta de realização do II Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais que se propunha a atingir os seguintes objetivos: avaliar a PNPCT, elencar as prioridades para Povos e Comunidades Tradicionais, pactuar o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável, avaliar a Comissão Nacional, enquanto

instância da gestão da Política, sua forma de funcionamento, critérios para representação e o Regimento Interno.

Desde o final de 2010, havia dentre alguns membros da sociedade civil o desejo de realizar uma grande avaliação da comissão, sua efetividade no sentido de construção e implementação de políticas públicas, além do desejo de vê-la transformada em conselho, agregando mais segmentos e ampliando a articulação política entre estes. Assim, após os anos de 2011 e 2012, sem muitas reuniões e sem avanços significativos, este intuito se ampliou no sentido de realizar de fato uma ação mais nacional, que reunisse diversos segmentos e pudesse ecoar mais fortemente dentro das ações governamentais. O primeiro formato pensado havia sido o de conferência nacional, mas não havia acúmulo, apoio político e recursos para sua realização, sendo, então, buscada como forma alternativa a realização do II Encontro, mas desta feita com etapas regionais e uma etapa nacional, priorizando a participação dos PCTs.

Esta primeira proposta apresentada tinha como metodologia a realização de cinco encontros regionais no primeiro semestre de 2013, com um total de 250 participantes. O Encontro Nacional ocorreria em agosto, com 150 participantes. Foram pensadas também outras ações como uma reunião com especialistas ~~do meio acadêmico~~ em Povos e Comunidades Tradicionais **oriundos do meio acadêmico** em novembro de 2012 e a criação de um grupo de trabalho com o intuito de detalhar a proposta e tocar a execução do processo do II Encontro Nacional.

Em 11 de dezembro de 2012 é iniciado o processo do II Encontro Nacional com a realização, em Brasília, de reunião com especialistas do meio acadêmico. Foram convidados para a reunião ~~antropólogas e~~ antropólogos que participaram do processo inicial de construção do conceito de povos e comunidades tradicionais e também que se juntaram ao grupo durante a existência da comissão nacional. Estavam presentes na reunião: Mauro Almeida, da Universidade Estadual de Campinas- Unicamp; Juliana Santilli, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT; Manuela Carneiro da Cunha, da Universidade de Chicago; Alfredo Wagner Berno de Almeida, da Universidade do Estado do Amazonas – UEAM; Aurélio Vianna, da Fundação Ford; e Antônio Carlos Diegues, da Universidade de São Paulo – USP.

Os trabalhos desenvolvidos neste dia foram separados em momentos, o primeiro constou de apresentações governamentais e da sociedade civil sobre os avanços conquistados desde a construção da comissão nacional e o que está em desenvolvimento. As falas governamentais foram marcadas por uma prestação de contas, relatos de ações

importantes e marcos conquistados, destacando a articulação da comissão para a construção e implementação das políticas. Farei alguns destaques dos pontos abordados que são importantes para compreensão do processo, mas principalmente para entender um pouco da visão estatal dos avanços, incluindo as questões territoriais e construção de planos como grandes conquistas, sem que fosse feita uma avaliação mais profunda sobre a eficácia destas medidas e se estas de fato dialogavam com um novo modo de regularizar territórios e se as política planejadas eram recortes de universos ou se foram construídas especificamente para PCTs.

(...) a concessão de direito real de uso para aproximadamente 30 Reservas Extrativistas. Até 2009 só existiam 2 RESEX com CDRU e, em parceria com a SPU avançou para mais 28 RESEX.

(...) trabalhamos fundamentalmente com o Plano Nacional da Sociobiodiversidade, fazendo com que os PCTs acessem os mercados institucionais, dentro das políticas públicas já existentes (ex. do PAA, a PNAE e a PGPM). (OLIVEIRA, 2012, pg. 10, fala de representante do MMA).

(...) no Plano Brasil sem Miséria (coordenado pelo MDS), o conceito de miséria não cabe para PCTs, então estamos discutindo esse conceito para estas populações; porém, nesse Plano, há o Bolsa Verde que é executado pelo MMA para os extrativistas; ATER e Fomento, executado pelo MDA, e há chamadas específicas para indígenas, quilombolas e pescadores artesanais. (OLIVEIRA, 2012, pg. 11, fala de representante do MDS).

(...) há um esforço de aperfeiçoar os instrumentos para acesso dos PCTs às políticas públicas: o primeiro é a DAP, que dá acesso a crédito, ATER (a partir da nova Lei de ATER, com chamadas específicas para quilombolas, indígenas, quebradeiras, fundos de pasto, etc.), e acesso aos mercados institucionais. (OLIVEIRA, 2012, pg. 11, fala de representante do MDA).

(...) acreditamos que o eixo de Acesso à Terra é estruturante, assim haverá encontros dos povos quilombolas e os chefes dos Institutos de Terra dos Estados para fazer uma política integrada de regularização fundiária.

(...) estamos desenvolvendo o Plano Nacional de Desenvolvimento de Povos e Comunidades de Matriz Africana, com diversos eixos, instrumentos, ações e atividades de monitoramento. (OLIVEIRA, 2012, pg. 11, fala de representante da SEPPIR).

Apenas para reforçar o exposto acima, as concessões de direito real de uso dadas às associações das comunidades residentes em unidades de conservação são importantes no sentido de deixar nítido que aquele território da União está sendo ocupado de forma

regular por estas comunidades e que os recursos naturais estão sob a responsabilidade das mesmas. As desvantagens são que as concessões podem apresentar prazos para vencimento, que podem ser prorrogados, a depender da gestão que estará em curso no momento do vencimento destas concessões, o que implica dizer que não é um documento definitivo. É um avanço, mas deve ser visto com as ressalvas necessárias, e não como foi propagado, não é a garantia de permanência definitiva no território, não funciona como um título de propriedade.

Os planos continuaram a ser feitos obedecendo a mesma lógica de inclusão de ações, políticas com recorte para os segmentos. Poucas foram as ações construídas exclusivamente para composição desses planos. Assim, por exemplo, a discussão sobre pobreza do Plano Brasil Sem Miséria não foi concluída e as ações foram sendo adequadas, buscando destinação para os segmentos de PCTs, com alguma adaptação. Importante destacar que esta falta de construção específica de políticas públicas para estes segmentos, não significou que alguns avanços foram conquistados, aqui apenas faço o destaque que a forma de planificação e inclusão das políticas foi feita como adaptação do existente, e não como inovação na sua construção.

Esta análise sobre as políticas percorridas durante o encontro, são hoje assim analisadas e entendidas, mas faço a ressalva que como gestora pública nem sempre é corriqueiro ou trivial enxergar, no momento em que as políticas estão sendo gestadas, que estas tratam de um paliativo e não de uma medida de efetividade e garantias. Assim, por exemplo, a questão da regularização fundiária das unidades de conservação de uso sustentável por meio das concessões de direito real de uso, é construída e implementada com a certeza de uma maior garantia territorial. Infelizmente os instrumentos que criam as unidades de conservação, são eles também passíveis de serem revogados ou substituídos por leis, que têm hierarquia superior aos decretos, instrumentos utilizados para a criação de unidades de conservação.

Desta forma, o que temos acompanhando, e aqui faço este pequeno parêntese para o momento atual para exemplificar esta questão. Com o Congresso Nacional discutindo medidas provisórias de revisão de área de unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável, medidas emitidas pela Presidência da República, a mesma que edita decretos de criação destas unidades, percebe-se a fragilidade do instrumento. Há um enorme risco, já em curso, que as unidades de conservação sejam objeto constante de revisões de perímetros, ou mesmo revogação da sua existência, para que empreendimentos econômicos sejam possibilitados em sua atual área. Cito o caso do Pará,

onde há grandes interesses do agronegócio e da indústria minerária hoje em áreas protegidas pela legislação ambiental, e da Bahia, onde há riscos destas mesmas áreas protegidas, mas desta feita, para o mesmo agronegócio e para o turismo, para a construção de grandes redes hoteleiras internacionais.

Isto posto, volto a afirmar, que foi um avanço a concessão de direito real de uso, pois entendia-se que era uma garantia de permanência para as comunidades residentes em unidades de conservação de uso sustentável, e principalmente, porque quando estas soluções foram buscadas não havia nem o vislumbre de que os riscos acima mencionados pudessem ocorrer, os de revisão ou mesmo revogação de unidades de conservação já criadas e consolidadas.

As falas iniciais da sociedade civil nesta mesma reunião com os especialistas informavam sobre os avanços alcançados na articulação interna dos segmentos a partir da constituição da comissão nacional e de como estão estruturados no momento, além de relatos das situações vivenciadas, alguns exemplos:

A CNPCT é um espaço muito importante onde houve a criação e o fortalecimento da própria Rede. (...), as comunidades pantaneiras começaram a se articular para a discussão de quilombolas e indígenas. Dizia-se que eram ribeirinhos, mas o pantanal não é somente a parte alagável. Também não eram somente camponeses ou agricultores. E assim se iniciou a discussão do conceito e quais nomes se dariam a essas comunidades, além da inserção dessas comunidades às políticas públicas. (OLIVEIRA, 2012, pg. 8, fala de Cláudia de Pinho).

Nós da Pacari tínhamos um trabalho muito mais local e quando viemos para a CNPCT nossa articulação cresceu e se fortaleceu. A rede tem trabalhos em 6 Estados (Minas, Bahia, Tocantins, Maranhão, Goiás e Mato Grosso). (...) Temos uma publicação que é a Farmacopéia Tradicional do Cerrado, (...) Levamos essa publicação para a ANVISA conhecer o nosso trabalho, e não fazer como fazia antes, que fechava as farmacinhas. Estamos buscando os órgãos de Vigilância Sanitária para nos conhecer e fazer normas pra gente, dizer o que é que temos que melhorar. Estamos levando a Vigilância Sanitária para os nossos encontros, como o de Parteiras, Benzedeiras e Raizeiras do Cerrado. (OLIVEIRA, 2012, pg. 9, fala de Lucely Pio).

Estamos sofrendo ataques incentivados por Prefeituras e Câmaras de Vereadores, que incentivam a invasão da soja sobre as áreas de mate e pinhão. A PNPCT nos garante que haja um respeito na implantação das grandes obras nas comunidades, mas no caso dos faxinais, o inimigo é o agronegócio. Todo o mecanismo jurídico que temos não serve. (OLIVEIRA, 2012, pg. 11, fala de Hamilton Silva).

Estamos sendo expulsos, com muitos grileiros na área. Vivemos a mais de 100 anos na área, (...) Há uma demora do poder público em reconhecer os direitos dos povos tradicionais da região. (OLIVEIRA, 2012, pg. 12, fala de Rubem Taverny Sales).

Os trechos acima informam sobre como a comissão foi importante para os segmentos se organizarem internamente e se fortalecerem em suas lutas locais, e também como este fortalecimento foi ajudando no próprio trabalho da comissão. Mas, também informam sobre as ameaças que sofrem, algumas agravadas pela luta política e pela garantia dos direitos territoriais. Nos falam sobre situações ainda cotidianas e não solucionadas, aliás, agravadas enormemente neste ano de 2017.

As falas dos especialistas foram previstas para englobar a possibilidade de realizar respostas a perguntas orientadoras, as primeiras foram: a) Em que contextos há a necessidade de reconhecimento do Estado dos PCTs? Quais os instrumentos existentes que possibilitam esse reconhecimento, e em que pontos específicos temos que avançar?; b) Quais devem ser os critérios para ingresso e renovação das representações e das categorias da sociedade civil na Comissão?; c) Como podemos estruturar um mapeamento dos PCTs com as bases de dados já existentes? Levantamento de possíveis linhas de ação; d) Os Planos de Desenvolvimento Sustentável como instrumentos da PNPCT; e) Qual o limite para inclusão de segmentos sociais no conceito de PCTs? Abaixo trechos de algumas falas:

Falta um estatuto jurídico mais forte para PCTs. (...) A legislação sanitária está voltada para a produção industrial em larga escala. (...) maior integração com as políticas de preservação do patrimônio cultural.(...) , é necessário pensar na integração das políticas ambientais com as políticas de garantia da tradição dos PCTs. (OLIVEIRA, 2012, pg. 14, fala de Juliana Santilli).

(...) é necessário pensar na integração das políticas ambientais com as políticas de garantia da tradição dos PCTs. (...) um ganho do I Encontro que foi reconhecimento e o intercâmbio entre os PCTs, que até então não se conheciam. Porém a discussão foi arrefecendo com o tempo, e apesar de ter avanços desde então nas políticas públicas, estas ainda foram insuficientes. (...) A Comissão precisa ser independente financeiramente, independente do papel do Governo que é muito paternalista.(...) Há também universidades que trabalham com populações tradicionais e que se poderiam propor um grupo de apoio não governamental à Comissão. Que eles pudessem solicitar gratuitamente o aporte técnico ou político, através de advogados e outros

profissionais(...) maior representatividade de povos e comunidades tradicionais em eventos internacionais(...)é preciso ampliar a base de apoio da CNPCT de maneira que ela independa do governo, e para isso é necessário se organizar. Para o discurso a favor de PCTs, precisa-se procurar outros argumentos que não sejam só ambientais, mas que passem pela questão do direito destas populações. Precisamos formar jurisprudência para a nova defesa dos direitos dos PCTs não indígenas e não quilombolas. (OLIVEIRA, 2012, pg. 14 e 15, fala de Carlos Diegues).

(...) é preciso refundar a política de colaboração entre conhecimento científico e tradicional. E o Brasil tem uma posição privilegiada porque é megadiverso social e ambientalmente. (...) A escola é um centro de desvalorização dos conhecimentos tradicionais, separando os conhecimentos de casa de um lado e da escola de outro. (OLIVEIRA, 2012, pg. 15, fala de Manuela Carneiro da Cunha).

(...) há um fenômeno recente de uma consciência interna ao movimento de PCTs da necessidade da divisão específica para cada grupo, além do reconhecimento externo. (...) mobilização que a Comissão gerou, tivemos mais de 14 leis aprovadas em benefício das quebradeiras de coco que têm efetividade e forçam o reconhecimento legal. No caso dos Pomeranos tivemos duas leis aprovadas no ES sobre a questão das línguas(...) mesmo em quadros trágicos (...) acredita que estes tem um quadro de vitória também, pois marca maior mobilização dos povos tradicionais.(...) aumentou a 'criminalização' das lideranças e das pesquisas sobre PCTs por parte da sociedade, só pelo fato de procurarem ser reconhecidos em seus territórios. (OLIVEIRA, 2012, pg. 16, fala de Alfredo Wagner B. de Almeida).

Recomenda elevar a competência e o poder hierárquico da Comissão para uma Secretaria de Povos e Comunidades Tradicionais e/ou uma Fundação Nacional (OLIVEIRA, 2012, pg. 17, fala de Mauro Almeida).

Houve uma queda nos índices de desmatamento relacionada com o aumento das terras demarcadas. Mas, há os velhos desafios atualizados: grandes projetos de desenvolvimento. Além disto, há atendimento desigual às demandas territoriais. Extrativistas: 30 milhões hectares; Quilombolas: 1 milhão de hectares; Povos Indígenas: 112 milhões de há; Agroextrativistas: 15 milhões de ha; Quebradeiras: (OLIVEIRA, 2012, pg. 17, fala de Aurélio Vianna).

É possível perceber nos trechos acima extraídos que houve uma prevalência em destacar avanços conquistados e também em fazer proposições de desafios que deveriam ser assumidos no momento após o processo de avaliação da comissão. Dos avanços

alguns dizem respeito a questões importantes de serem comentadas. A questão do território e da concessão de direito real de uso, já foi acima mencionada, mas Juliana Santilli nos traz a preocupação com a legislação sanitária e as barreiras que esta apresenta para a comercialização dos produtos da sociobiodiversidade.

Até hoje esta ainda é uma realidade, algumas alternativas foram e estão sendo buscadas para garantir a possibilidade de integração dos produtos advindos de PCTs nos mercados consumidores, com o valor diferenciado que merecem receber, por se tratar de produtos ecologicamente mais sustentáveis e socialmente mais inclusivos. Atualmente a grande discussão neste sentido tem sido a busca por selos de certificação de origem, como o Selo Quilombos do Brasil e o Selo Indígenas do Brasil, e mais recentemente buscando certificar os produtos, como o tracajá e o jacaré que estão sendo manejados por comunidades tradicionais, o óleo de babaçu feito pelas quebradeiras de coco babaçu do Maranhão, dentre outros.

Outro ponto destacado é a integração com outras políticas, especialmente as políticas culturais. No momento em que a avaliação foi realizada, o Ministério da Cultura – MinC estava realizando uma política de inclusão cultural extremamente importante e com potencial de integração de diversas comunidades, como os pontos de cultura, unidades de difusão e integração cultural dentro das comunidades tradicionais, com acesso à internet e outras ferramentas digitais, possibilitando a difusão do conhecimento e integração dos jovens. Infelizmente, várias destas políticas foram diminuídas ou extintas, mas os alertas feitos permanecem válidos para serem buscados pelo novo conselho nacional.

Carlos Diegues nos brinda com uma rica análise sobre a necessidade de independência financeira da comissão, iria apenas um pouco além, e diria que esta autonomia financeira não deveria ser da comissão ou do conselho, este, como instância de participação social, deve continuar sendo uma obrigação do Estado brasileiro garantir suas reuniões, estrutura de funcionamento e meios necessários para cumprimento das suas atribuições. Entretanto, concordo que deveria haver uma forma de financiamento, independente dos recursos estatais, para garantir a articulação autônoma da sociedade civil que compõem o conselho. Possibilitando, assim, uma maior articulação nacional e internacional dos seus membros, buscando caminhos coletivos de melhorias e também tendo a possibilidade de articular melhor suas bases de sustentação, mobilizando as comunidades.

Manuela Carneiro da Cunha nos brinda com uma análise sobre o papel da escola e da falta de articulação que ainda existe entre os saberes acadêmicos e os saberes tradicionais. Esta discussão me remete a duas importantes discussões de políticas públicas que aconteceram e ainda ocorrem. A primeira diz respeito a como construir uma escola e um currículo que seja capaz de dialogar com as tradições e com o calendário dos aprendizados, da educação tradicional. Este desafio ainda resta distante de ser alcançado, há uma enorme resistência do Ministério da Educação em realizar esta discussão para além do que é feito na educação escolar indígena e quilombola, ainda encontra-se em total invisibilidade os demais segmentos da tradição.

A outra discussão é como garantir acesso ao ensino superior e que este ensino possa também respeitar e alavancar a tradição e suas necessidades de se repensar, reinventar, ressignificar. Após dois anos novamente nos bancos escolares de uma universidade pública federal que está se propondo a discutir e pensar a educação superior para povos e comunidades tradicionais, não tenho como não supor que este seja um belo caminho a ser trilhado por outras. Respeito à necessidade de permanecer em seus territórios, aulas em períodos concentrados na universidade mescladas com períodos nas comunidades, programas curriculares que articulam o conhecimento acadêmico com o conhecimento tradicional, possibilidades de produção científica além dos artigos, ensaios, dissertações. Não é o único caminho, mas é um novo e partilhado caminho e pode e deve ser expandido para outras universidades públicas, aumentando as possibilidades de participação dos PCTs nestes espaços.

Alfredo Wagner, que tem sido grande parceiro da comissão nacional, nos apresentou também questões para reflexão. A primeira diz sobre o impacto da comissão e da política na geração e fomento de novas legislações estaduais e municipais, aumentando o reconhecimento jurídico dos segmentos. Como exemplo, cito o caso da língua pomerana como língua oficial em cidades do Espírito Santo; o reconhecimento dos faxinalenses e suas formas de ocupação territorial, por meio de lei do estado do Paraná; e dos fundos e fechos de pasto que são reconhecidos na constituição estadual e mais recentemente tiveram a regulamentação do processo de autorreconhecimento e emissão de certificação dada pelo estado da Bahia.

Aqui resta importante o debate sobre como a existência de uma esfera nacional de participação social e o reconhecimento estatal da diversidade sociocultural afetou a construção de outras legislações e os reconhecimentos estaduais e municipais e como a política tem servido de parâmetro na busca de inclusão destes segmentos no arcabouço

jurídico e também nas escolas, na sinalização das cidades, afinal, reconhecer o pomerano como língua oficial permite um aumento da sua visibilidade e aprendizado para comunidades além do próprio povo pomerano residente nestas cidades.

A outra questão ~~destaque~~ ~~feito~~ ~~apresentada~~ por Alfredo Wagner é sobre os conflitos territoriais ainda vivenciados e como os movimentos vem sendo, de forma crescente, criminalizados neste processo de busca por garantias territoriais. Com relação aos conflitos nos chama atenção para que, mesmo em situações de perda, houve ganhos no sentido de acúmulos e visibilidades. Assim, antes invisíveis aos olhos do Estado, os territórios e territorialidades dos PCTs agora merecem ser debatidas, contestadas e judicializadas. Os territórios tradicionalmente ocupados saíram assim do eixo que existia entre Terras Indígenas, Territórios Quilombolas e Unidades de Conservação e assumiram uma gama extensa de possibilidades de usos e ocupação que não cabem nestas formas de regularização, gerando e / ou ampliando conflitos, que se tornaram também mais visíveis por conta da comissão e da política. É uma rede de retroalimentação.

O lado perverso destas disputas tem sido o aumento da criminalização dos movimentos sociais, sendo a imagem repassada para a sociedade de modo geral a de proprietários vítimas de invasões feitas por comunidades tradicionais em terras produtivas que alimentam o país e são ocupadas por pessoas que não gostam de trabalhar a terra e produzir, diminuindo as riquezas do país. A opinião pública tem se voltado mais fortemente contra os movimentos e atacado mais ferozmente suas estruturas e comunidades. Basta uma pesquisa em jornais estaduais, sítios eletrônicos de federações de agricultura que é possível encontrar reportagens cobertas de preconceitos e desinformação. O mesmo tem acontecido com diversos setores dos poderes executivo, legislativo e judiciário, tanto em nível federal como estadual e municipal. Estas ameaças podem ser verificadas, por exemplo, no corte de verbas para estes segmentos, nos projetos de lei em tramitação e nas decisões judiciais em curso.

Aurélio Vianna, que além de ser um acadêmico tem uma enorme experiência na construção e execução de projetos voltados aos PCTs, apresenta em sua fala, destacada acima, a questão da diferença na destinação territorial e, não trazida como citação, mas presente no relatório, um ponto importante que é o desafio que o Estado brasileiro tem de construir formas alternativas para estas outras ocupações territoriais. Assim, tratando ainda do primeiro ponto, destinação territorial, fala de dados de titulação, homologação de territórios tradicionais, com o alerta da desigualdade com que isso tem sido conduzido no país.

Se por um lado há um aumento do reconhecimento identitário destes segmentos este mesmo fenômeno não é acompanhado no momento da destinação e garantia do território. Naquele momento, em 2012, ainda havia uma expectativa de que houvesse um novo ciclo de titulações, homologações e criação de unidades de conservação de uso sustentável. Verificou-se posteriormente, que nem mesmo estas formas já consolidadas nos normativos vigentes foram continuadas, e tampouco houve avanços na discussão de outras formas de destinação territorial e reconhecimento de ocupações tradicionais para outros segmentos.

Neste sentido, destaca Vianna que um grande desafio ainda a ser enfrentado pela comissão naquele momento de avaliação que estava sendo iniciado, era justamente como debater e avançar nas garantias territoriais de segmentos não indígenas, não quilombolas e que não cabem em uma unidade de conservação. Este desafio foi enfrentado nas discussões ocorridas nos encontros regionais e nacional, sem solução fácil ou já em curso, mas aceito como necessário para consolidação dos próprios segmentos. Esta também foi uma das preocupações apresentadas pela sociedade civil na mesma reunião com os especialistas, como é possível verificar abaixo no relato da fala da Claudia de Pinho.

Assim, a reunião com os especialistas também serviu para a exposição de um processo de avaliação que os membros da sociedade civil vinham fazendo há cerca de um ano, e que havia sido consolidada na 20ª Reunião Ordinária, ocorrida em Curitiba-PR, em dezembro de 2012, poucos dias antes, portanto, da reunião com especialista. As considerações feitas apontavam para a tônica dos encontros que viriam a ser realizados nos anos de 2013 e 2014. No relatório da reunião foi feita uma separação de pontos positivos e negativos, que aqui retiramos e passamos apenas à citação do que foi levantado pela sociedade civil como pontos importantes neste processo de avaliação:

01. Ausência de marco regulatório para regularização de territórios tradicionais; 02. O processo de união dos diversos segmentos e a demanda de outros promoveram uma compreensão maior das suas próprias demandas; 03. O reconhecimento da sociodiversidade pelo Decreto 6.040 foi um ganho; 04. Oportunidade de conhecer outros segmentos de PCTs por meio da Comissão também é positivo; 05. Houve avanço na ampliação dos programas sociais (CadÚnico, Bolsa Família, etc.), considerados importantes pela CNPCT; 06. Importância da inserção de produtos da agrobiodiversidade principalmente na merenda escolar das comunidades; 07. Aumento da participação de PCTs na discussão de outras políticas, tais como a política de plantas medicinais; 08. A CNPCT é também um espaço de formação política, e momento de qualificação para conhecer a todos.

Assim, a dependência exclusiva do governo para viabilizar as reuniões da Comissão é um ponto negativo e fragiliza a sociedade civil; 09. Ampliação da representação de PCTs em outros conselhos, comitês e comissões de outros segmentos; 10. Editais específicos lançados pelo governo para PCTs é um avanço, mas a linguagem destes editais ainda não é acessível; 11. O grande avanço da CNPCT foi a afirmação da auto-identificação; 12. Não há resposta para a maioria dos encaminhamentos da Comissão; 13. São poucos os Estados que abriram espaços de discussão de PCTs. Muitas vezes é mais fácil trabalhar com o Município do que com o Estado. Assim, falta ampliar a visibilidade do tema nos Estados; 14. Pouca utilização do espaço político da CNPCT pela sociedade civil a fim de dar visibilidade aos PCTs (necessário ampliar a utilização do espaço para trazer demandas e cobrar soluções); 15. O reconhecimento da CNPCT se dá mais na sociedade do que dentro do próprio governo; 16. Enfraquecimento da discussão pelo próprio governo, que no momento da promulgação do Decreto foi muito visibilizada, porém não foi internalizada, e com o tempo se aquietou; 16. Estrutura frágil da CNPCT por não ter recursos para o seu funcionamento; 17. Faltam técnicos para trabalhar na Comissão em outros ministérios. Além disto, falta qualificação de técnicos dos demais ministérios para o tema; 18. As câmaras técnicas são muito importantes, uma vez que lá existem discussões mais voltadas para a realidade dos PCTs. Mas o tempo de paralisação destas foi uma perda, pois é onde há maior integração da sociedade civil com o governo; 19. Desafio para a CNPCT de acompanhar a discussão do PL 2447 e dos marcos legais de direitos da sociodiversidade. (OLIVEIRA, 2012, pg. 21-22)

A sociedade civil apresentou ainda, algumas propostas para a melhoria dos trabalhos:

01. Ampliar a visibilização e discussão de PCTs nos espaços internacionais;
02. Pensar em uma Unidade de Conservação só de gente, da sociodiversidade;
03. Sistematizar todas as informações sobre PCTs, que estão espalhadas em diversos órgãos, em um único banco de dados; 04. Ampliar, pela CNPCT, a discussão da construção de políticas e marcos legais estaduais, além das Comissões Estaduais; 05. Ampliar as discussões com diversos setores do governo, e não só ficar trazendo reivindicações. Assim, irá aumentar o peso político da Comissão; 06. Difundir as informações geradas na Comissão em áreas remotas, como Amazônia, Pantanal e nos diversos biomas. Este é um papel da sociedade civil. (OLIVEIRA, 2012, pg. 22-23).

A síntese apresentada pela sociedade civil do processo de avaliação que fizeram apresenta logo em seus três primeiros pontos elementos importantes: a ausência de legislação para regularizar territórios tradicionais; o reconhecimento das identidades feito pelo Estado brasileiro e a união das lutas dos diversos segmentos da sociedade civil. O primeiro tópico, a falta de legislação foi detalhada na discussão sobre os exemplos de políticas geradas a partir da comissão nacional e da política nacional. O segundo tópico foi tratado com mais detalhe no Capítulo II. Assim, apesar de ter ocorrido em período posterior, por se tratar também de um processo avaliativo da comissão nacional, trago alguns elementos levantados pela sociedade civil que são importantes para pensar em como foi se dando a relação do Estado com a sociedade, entre os membros da sociedade civil e que culminaram nestes processos de avaliação.

Em novembro de 2016, portanto em período posterior à constituição do conselho nacional, foi realizada pelo MMA uma reunião de avaliação da comissão nacional com membros da sociedade civil. A reunião foi coordenada por uma consultoria contratada pelo ministério justamente para realizar uma compilação dos dados produzidos pela comissão nacional e avaliar a sua existência. Os resultados da consultoria deverão ser disponibilizados por meio de publicação, ainda não disponível. É importante, antes de entrar no conteúdo de algumas falas, destacar que a consultora contratada é ligada a um dos movimentos sociais representados na comissão nacional.

Há nas falas duas vertentes, um pouco divergentes. Uma que acredita que houve pouca circulação de informação sobre as lutas dos segmentos no âmbito da CNPCT, formada por pessoas que entraram na comissão mais recentemente, e outra que destaca como a comissão foi importante para consolidação de alguns movimentos e para agregar nas lutas dos segmentos. As duas vertentes são válidas, visto que há também uma avaliação, já mencionada, de um período de paralisia da comissão nacional, que culmina com a sensação **nos** novos membros, de falta de articulação.

Mas também é real o sentimento de integração e parceria nas lutas, visto que houve e ainda há, uma busca por conhecer as distintas realidades e ajudas mútuas na compreensão das legislações, políticas públicas e estratégias de lutas, o que para muitos movimentos e segmentos significou a visibilidade e inclusão nas políticas, antes não estavam articulados e tinham dificuldades em perceber quais caminhos deveriam ser seguidos.

Vou destacar apenas pequenos trechos deste rico momento de avaliação da sociedade civil que para este trabalho ilustram os momentos que estavam tanto nesta

avaliação de 2016 como na de 2012 e no processo de encontros, as conclusões não são distintas e se complementam.

O que aconteceu de organização a partir do momento em que viemos para cá e conhecemos um ao outro, que pudemos dialogar e achar que isso era possível e construir uma base que está mais sólida hoje do que era em 2005. (Jhonny Martins, Avaliação da CNPCT feita pelo MMA, 2016).

Dos calons as instituições foram formalizadas a partir da comissão, antes não eram regularizadas (Maura Piemonte, Avaliação da CNPCT feita pelo MMA, 2016).

A luta conjunta de se ver visível todos foi um marco de 2005.... o que significou esta luta conjunta dentro de uma espaço paritário, este é um ponto muito importante de ser avaliado. O que significa estar em paridade em um espaço como esse, de luta. De avanços da sociedade civil, esta é uma preocupação, não podemos chegar ao final do processo e dizer após este histórico de luta e entender que não avançamos. A avaliação da CNPCT neste momento (2016) é novamente um momento de luta política, estamos em um momento que não nos é novamente favorável, muito menos do que quando foi criada a comissão. O que tínhamos de demanda era de conhecer o outro. Tínhamos claro que não queríamos um espaço de disputas. Mas como fazer isso se a gente ainda não conhecia o outro? Daí surgiu a ideia de se ter os encontros nacionais, conhecer o que Dona Dijé sempre falava, vamos conhecer os 'Brasis'. (Cláudia de Pinho, Avaliação da CNPCT feita pelo MMA, 2016).

A CNPCT foi importante na unificação dos movimentos, houve muito esfroamento dos movimentos, foi rachando, rachando...teve uma unificação de luta, que se conheceu muitos movimentos, e isso desceu para a base...tenho muito orgulho que após a CNPCT a luta dobrou, não é que ela dobrou, ela se unificou para lutar em conjunto pelo direito que se tem. Isso é um ponto fundamental, o povo se ajuntar para fazer a luta em conjunto... nós somos povos, somos gente, precisamos defender um como todos, é todos por um e um por todos. (Braulino Caetano, Avaliação da CNPCT feita pelo MMA, 2016).

As falas do governo, da sociedade civil e de membros da Academia nos trazem panoramas distintos. **M**uito dizem dos locais de fala de cada um destes setores e de como a visão da comissão nacional e da política nacional podem ser alteradas a depender do interlocutor. Minha percepção sobre este momento inicial de avaliação foi de uma nítida separação entre os setores, com algumas convergências.

Para nós, agentes do Estado, naquele momento parecia que deveria haver mais foco e priorização nas políticas, entendendo ainda que a planificação e setorização das políticas e ações era o melhor caminho. As questões territoriais eram vistas com alguns avanços, especialmente em unidades de conservação, criação de assentamentos ambientalmente diferenciados e novos instrumentos como os Termos de Autorização de Uso Sustentável.

Para a sociedade civil havia o avanço do reconhecimento identitário, muito destacado e respeitado, especialmente após o Decreto nº 6.040/2007, mas este não se reverteu em regularização dos territórios e em construção de novos instrumentos e marcos regulatórios capazes de cumprir este desafio. A pouca influência das decisões da comissão nacional, também aparecem como um ponto de fragilidade. **E O** grande destaque foi a unificação das lutas, o se conhecerem e reconhecerem, ampliando os desafios, mas unificando as lutas e fortalecendo-os para os embates políticos. Não mais se viam sozinhos no cenário nacional, há uma união fortalecida entre eles, ainda que alguns segmentos tenham a preferência pela luta isolada, esta não é mais a única forma, é possível realizar conquistas coletivas de vários segmentos e não mais personificar as conquistas em alguns movimentos.

Para os membros da Academia, há a ausência de maior participação de órgãos responsáveis pela regularização territorial, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Secretaria de Patrimônio da União, então vinculada ao Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento. Destacam, ainda, a necessidade de maior autonomia, incluindo a financeira, da sociedade civil com relação ao governo, e da busca por apoio das causas nas esferas internacionais, com aumento de participação em instâncias já conquistadas pelos Povos Indígenas, por exemplo.

No ano de 2011, com relatório publicado em 2012, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República realizou a pesquisa “Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros”. A comissão nacional foi uma das instâncias de participação social pesquisada, e alguns resultados acrescentam ao diálogo com as outras avaliações feitas.

Nas questões abertas: “Quais os principais pontos fortes na atuação do conselho?” e “**O** que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?”, as respostas foram agrupadas em categorias e para a primeira questão os dois maiores destaques foram para o ganho de visibilidade dos povos e comunidades tradicionais com a comissão e o segundo para a diversidade da composição desta, que dialogam com o também levantado nos processos avaliativos da comissão.

Toda avaliação está datada e influenciada pelo momento em que foi realizada e pela forma de condução da mesma, ~~assim~~, tendo assim parcialidades e sendo importante para levantar questões e ponderar pontos de vista. A realizada pelo Ipea também está marcada, sendo realizada em momento de nova gestão e de expectativas não atendidas, mas, assim como as outras avaliações apresenta questões que são importantes para se reconstruir e buscar novas formas de se relacionar, agora no conselho.

Os pontos fracos destacados na pesquisa do Ipea apontam para uma insatisfação localizada nas questões administrativas ligadas à comissão nacional, na necessidade de ampliação da participação de alguns setores e na pouca efetividade das decisões tomadas pela instância. O primeiro ponto traz elementos mais marcados ~~de~~ **por** problemas localizados, como problemas de condução da reunião e falta de documentos para subsidiar debates. Mas os outros pontos destacados são constantes em outras avaliações.

O primeiro é sobre ausências ou pouca participação de alguns setores, e que foi ~~no~~ **o** histórico da comissão uma reclamação recorrente. O poder público, com exceção de alguns órgãos, foi muito ausente das reuniões, ~~e~~ que como consequência direta remete ao terceiro ponto, **o** de pouca efetividade das decisões, **que** ~~elare~~ não podem ser referenciadas somente pela ausência dos órgãos, mas a falta de conectividade e o desconhecimento aumentaram a baixa operacionalidade das decisões.

A pouca incidência da comissão e de suas decisões e deliberações no conjunto da política nacional apesar de aparecer somente em terceiro lugar na pesquisa do Ipea, dialoga com os problemas enfrentados na implementação e execução da política nacional e também com a nulidade de aprovação de normativos junto ao legislativo e com um grande desconhecimento no judiciário sobre o que são os povos e comunidades tradicionais e como operar nas ações que são judicializadas envolvendo estes segmentos.

A pesquisa do Ipea apresenta, ainda, algumas considerações finais que continuam sendo válidas, principalmente pensando no terceiro capítulo e nas perspectivas e desafios a serem enfrentados pelo conselho nacional: necessidade de aumentar a frequência das reuniões (eram realizadas reuniões trimestrais), possibilitando aprofundamento das questões debatidas; pleno funcionamento das câmaras técnicas pode gerar maior efetividade e objetividade das discussões; promover a ampliação da participação do poder público nas reuniões; melhorar a articulação com outros setores da administração pública; melhorar a comunicação e divulgação dos trabalhos realizados.

3.5 PREPARANDO O PROCESSO DE ENCONTROS REGIONAIS E NACIONAL

Entendendo a avaliação como parte importante do processo de construção dos encontros regionais e nacional este tópico tem a intenção de narrar, de maneira breve, como foram as reuniões que antecederam os encontros e como foi sendo construído o ambiente político e financeiro para a sua execução.

Na 21ª Reunião Ordinária da comissão, ocorrida em março de 2013 foi apresentado o resultado do grupo de trabalho de planejamento dos encontros realizado em conjunto com a consultoria contratada pelo MMA para esta função. O grupo de trabalho formado na 19ª Reunião Ordinária, se reuniu durante o ano de 2012. A metodologia previa dois grandes momentos de avaliação e revisão, um da comissão nacional e o outro da política nacional. Na reunião algumas propostas foram apresentadas como o aumento no número de participantes por encontro, a divisão da Região Norte em dois encontros e a busca de apoio dos governos estaduais para a realização dos encontros.

Ainda nesta reunião outro ponto de pauta foi um debate com os então titulares do MDS, MMA e da Secretaria Geral da Presidência da República sobre a pauta de reivindicações dos povos e comunidades tradicionais. Foi formada uma mesa com a presença de representantes da sociedade civil e entregue uma carta¹⁵ com as principais demandas e reforçando o pedido de realização de audiência com a Presidência da República, pedido realizado desde 2005 e ainda não consolidado. Destaco aqui dois pontos, a reiteração da demanda de criação de marco legal para regularização dos territórios tradicionais e o de garantia de recursos financeiros para a realização dos encontros.

Após a reunião ordinária foi reunido novamente o grupo de trabalho para o planejamento dos encontros onde foram refeitas as divisões de vagas por segmentos adequando ao novo número de participantes proposto e aprovado e também finalizada a metodologia, com as sugestões advindas do plenário da comissão.

O ano de 2013 foi marcado pela realização de uma única reunião ordinária da comissão nacional, a 21ª. Esta paralisação nos trabalhos teve diversas razões, mas não tenho como deixar de relatar as dificuldades, já mencionadas e reivindicadas fortemente pela sociedade civil, sobre a necessidade de que houvesse um orçamento fixo estabelecido anualmente para a realização das reuniões ordinárias. Nesse ano, com contingenciamentos e destinação de recursos para outras áreas prioritárias, simplesmente

¹⁵ A carta encontra-se nos anexos desta dissertação.

não houve garantia de recursos nem no MDS e tampouco no MMA para a realização das reuniões. Foi um ano marcado pela quase total paralisia dos trabalhos, sendo realizadas somente algumas reuniões do grupo de trabalho de planejamento dos encontros e a realização em dezembro do 1º Encontro Regional dos Povos e Comunidades Tradicionais – Região Nordeste.

Para a realização deste encontro, como não havia recursos financeiros do Orçamento da União, foram viabilizados recursos por meio da cooperação técnica internacional. O ano foi marcado por enormes e procedentes cobranças da sociedade civil para a realização dos encontros. Afinal a metodologia havia sido acordada, o quantitativo de participantes, os objetivos e faltava apenas que o processo enfim fosse realizado. Desta forma, houve um enorme atropelo e equívoco na realização do encontro da Região Nordeste.

Já no final do ano, em novembro, saiu a confirmação do recurso com prazo de execução até dezembro, o que inviabilizou a realização de nova reunião do grupo de planejamento dos encontros, ficando esta tarefa mais **entrada centralizada** no MDS e no MMA. Como o recurso previsto era do MDS, assumi a coordenação do processo, sendo responsável pela contratação dos moderadores, relatores e tendo uma equipe responsável pela logística. A equipe de moderação e relatoria foi basicamente formada por estudantes ou recém-formados em cursos de ciências sociais com alguma experiência com povos e comunidades tradicionais. A coordenação de metodologia ficou com **a** consultoria contratada em parceria com **a** sociedade civil, mas houve atropelos no processo e a avaliação desta etapa foi decisiva para a construção dos demais encontros e redirecionamento de objetivos, sem que fosse jogada fora a experiência e trabalho realizado na Região Nordeste.

3.6 REENCONTRANDO COM A DIVERSIDADE – II ENCONTRO NACIONAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Em dezembro de 2013 é realizado na cidade de Salvador-BA a primeira etapa regional, Nordeste. Houve grandes problemas na mobilização dos segmentos, outros eventos já estavam marcados, inviabilizando a presença **de suas** das principais lideranças na região, **como** pescadoras/es artesanais e extrativistas costeiros e marinhos. O encontro foi realizado com a presença de 171 (cento e setenta e uma) pessoas, sendo 92 (noventa e dois) representantes da sociedade civil.

Dentre os representantes da sociedade civil havia 26 de Povos de Terreiro ou de Matriz Africana. Este alto número se deu pela mobilização local do segmento e por disputas em curso sobre o conceito e nomeação do segmento, que foram transportadas para o Encontro e tomaram contornos de confronto explícito, conforme mencionado ao tratar do Plano de Matriz Africana.

Havia ainda: quatro quilombolas, quatro fundos de pasto, três pescadores artesanais, oito extrativistas costeiros, uma catadora de mangaba, quatro ciganos, um indígena e 13 jovens. 11 membros da sociedade civil da comissão estadual para a sustentabilidade dos povos e comunidades tradicionais; 4 membros da comissão municipal para a sustentabilidade dos povos e comunidades tradicionais; e 13 membros da CNCPT.

As disputas entre os representantes dos movimentos dos Povos de Terreiro e dos Povos de Matriz Africana também estiveram refletidas nas 32 inscrições realizadas no momento de realização do Encontro. A norma era de inscrição prévia, mas visando distensionar a situação e buscar maior integração para o processo de avaliação da comissão nacional e da PNPCT, as inscrições foram aceitas, sendo apenas limitado o número de possíveis delegadas/os para o encontro nacional. Os conflitos foram a tônica desse primeiro encontro regional e acarretaram em uma avaliação posterior dura e a reorientação dos rumos dos próximos encontros regionais e do nacional.

Como a metodologia pensada para o encontro previa uma avaliação da atuação da CNCPT, com perguntas orientadoras que visavam entender de que maneira as ações da comissão nacional e da política nacional estavam atingindo os movimentos sociais em suas bases, houve uma interpretação de que estavam avaliando os membros da comissão e suas atuações e não o coletivo. Essa visão acarretou alguns problemas importantes na recondução dos trabalhos após este encontro regional. O primeiro foi a retirada de algumas questões que poderiam trazer elementos importantes para se pensar melhor tanto a ação mais articulada da sociedade civil, se repensando em conjunto com seus movimentos de base, e o segundo, a outra forma de pensar a ação estatal.

Como houve o entendimento de que a avaliação levava para o lado pessoal e colocava em questão os e-as representantes da sociedade civil na comissão, acabou-se por não avaliar com cuidado os recados destinados ao governo que foram dados pela sociedade civil ~~destinados ao governo~~. A principal delas foi a falta de conhecimento da comissão nacional e de suas ações. Este é um problema que deve ser analisado tendo em vista os dois lados, o da sociedade civil e o do governo. Como aqui me proponho a fazer uma análise a partir da minha atuação no governo, vou me deter neste a este viés.

Desde o início da recomposição da comissão nacional a sociedade civil pedia que fosse construída uma estratégia de comunicação. A temática era nova, os conceitos eram novos e era preciso divulgar a política e também a atuação, tanto da comissão como das políticas públicas que estavam sendo direcionadas para estes segmentos, facilitando a compreensão das pessoas em suas localidades e o acesso aos serviços, podendo, inclusive, aumentar sua ação de controle social sobre a atuação governamental. Entretanto, esta ação não foi priorizada, e no universo dos poucos recursos destinados às ações voltadas aos PCTs, o máximo que se conseguiu foi a criação de espaços específicos nos sítios eletrônicos do MDS e do MMA.

A maior ação buscada para este fim foi a construção do Portal Ypadê. A ideia era criar um portal ou uma página, administrada pela sociedade civil, financiada pelo governo, onde estariam presentes contatos dos representantes e das diversas associações, movimentos, redes ou comunidades de PCTs, notícias, agenda de lutas, acompanhamento de projetos de lei em curso que afetariam os segmentos, explicações sobre cada um dos segmentos, com localizações para facilitar a compreensão do público, [sem marcadores étnicos que buscariam informações no portal](#). O portal foi construído e financiado pelo MMA, mas a administração acabou ficando vinculada ao próprio órgão, e a tentativa de repassar a administração para a sociedade civil também não se mostrou eficaz. Sem uma pessoa responsável pela alimentação das informações, o portal se transformou em uma ótima ferramenta, mas completamente subutilizada.

As avaliações nos colocam por diversas vezes em situação de reação, mal recebemos a informação e já reagimos de maneira negativa, ou rechaçando o que foi dito ou levando para o lado da crítica pessoal e não buscando quais elementos ali levantados podem nos dizer sobre a nossa atuação e podem indicar caminhos para melhorias. Bem, pelo menos, assim foi o processo de avaliação da CNPCT ocorrido neste primeiro encontro regional. Mal recebido pelos dois lados, governo e sociedade civil.

Poderia explorar aqui outros pontos, mas o importante para esta narrativa, foi destacar que a primeira versão da proposta metodológica não funcionou, e as críticas à atuação da comissão foram um duro golpe aos que esperavam comemorações pela sua simples existência.

O que o primeiro encontro trouxe foi esta possibilidade de realizar, ainda que posteriormente, uma avaliação mais apurada das críticas recebidas, e sem estar no calor do momento, verificar o que poderia ser melhor pensado para os próximos encontros e principalmente na atuação da própria comissão após estes encontros.

Assim, em fevereiro de 2014 uma nova proposta metodológica é apresentada agora pelo grupo responsável pela construção dos encontros. O grupo é dividido em coordenação geral, responsável por contribuir e buscar soluções em todas as áreas: metodologia e logística, articulação política, resolução de conflitos, construção e articulação das equipes para cada uma das etapas; coordenação metodológica, responsável pela construção da proposta, treinamento da equipe, acompanhamento do processo durante os encontros; coordenação de logística, responsável pela condução das equipes contratadas, emissão de passagens aéreas, pagamento de diárias, hospedagem, transferências entre hotel e local do evento. Esta divisão possibilitou uma melhor organização dos encontros e incluiu, com responsabilidades para os dois lados, Governo e sociedade civil, além das equipes do MDS e MMA, já envolvidas, com destaque para a parceria essencial para a realização dos encontros realizada com o MDA e com a equipe da coordenação dos povos e comunidades tradicionais. Houve de fato uma corrente enorme entre governo e sociedade civil para que houvesse a continuidade dos encontros.

Assim Como no início da comissão nacional onde havia uma relação de enorme cooperação entre agentes do Estado e sociedade civil para a sua construção, com as ressalvas já destacadas neste trabalho, neste momento dos encontros novamente houve um estreitamento das relações e uma importante tomada de protagonismo da sociedade civil.

Após o primeiro encontro Nordeste insatisfeita com a forma de condução do encontro e com a metodologia adotada, a sociedade civil realizou uma dura avaliação e tomou a responsabilidade da realização dos encontros e de construção da metodologia para sua ação direta. Assim, assumiram, em parceria com o governo, as coordenações acima mencionadas. Foi definido que para cada regional haveria uma coordenação política, responsável pela articulação dos participantes e diálogo com o poder local. A intenção era não somente dar maior protagonismo à agenda e às discussões da sociedade civil como também envolver mais os governos municipais e estaduais, que são os responsáveis pela execução da política de forma mais próxima e cotidiana, ofertando boa parte dos serviços que estavam em discussão, como saúde e educação, além, claro, da questão central, o território.

Da parte do Governo houve um entendimento que a melhor maneira que tínhamos de fazer com a que a política se tornasse mais visceral dentro dos órgãos da administração pública federal seria incorporando nos encontros a utilização de servidores públicos. Resolvia-se, assim, duas questões, a falta de recursos financeiros para contratação de

moderadores e relatores, e a falta de organicidade da pauta dos povos e comunidades tradicionais para além dos setores específicos dentro de cada um dos órgãos, setores, que muitas vezes eram na realidade a presença de uma pessoa cuidando da pauta. Eu mesma vivi esta situação durante seis anos.

Desta forma, a equipe de moderação e relatoria dos encontros regionais e nacional foi formada por servidores públicos de diversos órgãos que compunham a comissão nacional. Foi definida a metodologia, produzido material de suporte e realizados os treinamentos com vistas à melhor atuação durante os encontros, de maneira a ajudar na condução das discussões, sem que isso significasse se colocar no lugar dos participantes, perder o controle dos debates e deixar que fossem orquestrados pelas disputas políticas entre grupos e que tivessem a capacidade de compreender a pauta, ter sensibilidade para a escuta, e fossem bons tradutores.

Poderia narrar aqui cada uma das etapas, mas talvez somente esta discussão dê uma nova dissertação, tantos foram os detalhes e aprendizados do processo. Assim, continuando na intenção de realizar uma narrativa que apresente os fatos como vivi e também que seja capaz de trazer elementos para a compreensão do encadeamento dos processos, farei um pequeno relato do apanhado das outras quatro etapas regionais e nacional, e nos anexos deste trabalho será possível encontrar os documentos produzidos neste processo de encontros.

O primeiro ponto que gostaria de destacar foi que a guinada na forma de coordenação dos encontros surtiu efeitos de tomada de rédeas de fato da sociedade civil e despontamento de lideranças que antes pareciam tímidas durante as reuniões da comissão nacional. O legado, neste sentido, foi sentido tanto na sociedade civil como dentro do governo.

Cada uma das etapas previa uma coordenação local formada por membros da sociedade civil. Este método ~~acarretou em~~ ocasionou reuniões onde a realidade local estava mais próxima das discussões e onde atores estaduais e municipais pudessem também fazer parte do processo, uns já engajados na luta e outros aprendendo por meio do encontro. Mas, também fez com que disputas internas entre os segmentos aflorassem de forma mais nítida, e em alguns casos chegando a necessitar de mediação externa para a resolução.

Assim como afloraram questões na sociedade civil, o mesmo ocorreu no âmbito governamental, e como minha análise se faz mais intensa justamente a partir do olhar de alguém de dentro da estrutura estatal, me deterei em algumas situações. A primeira foi

vivida ainda no encontro Nordeste, na mesa de abertura, quando uma importante pessoa do alto escalão governamental, utilizou-se da presença de correligionários para atacar um desafeto, **integrante de** outro alto escalão governamental. Esta situação expôs a cisão que já ocorria há algum tempo na gestão federal, como destacado acima, e também fragilizou a luta de um segmento (povos de Terreiro/Matriz Africana), visto que houve, após o incidente, uma série de atropelos e maus entendidos coordenados pelas lideranças que, assim como a gestora federal, estavam mais interessados em destruir o encontro do que em dialogar e buscar construções coletivas.

Com a mudança na metodologia e a inclusão de servidores públicos como mediadores e relatores, o importante órgão da gestora federal, que compunha a estrutura de coordenação dos encontros, foi desaparecendo das discussões e se colocando em uma posição de crítica não construtiva ao processo. A situação era a seguinte, em uma mesma gestão federal havia órgãos que tinham uma posição política, ideológica ou representavam interesses pessoais que não se dispunham a realizar construções conjuntas com outros órgãos da mesma esfera federal.

No encontro da região Centro-Oeste uma ação governamental junto ao Legislativo colocou em risco todo o encontro e fez com que a abertura para o diálogo estivesse mais comprometida, pois o ato foi visto como uma traição do governo aos povos e comunidades tradicionais. No dia 24 de junho de 2014 foi apresentado pelo Governo ao Congresso Nacional, em regime de urgência, **ao Congresso Nacional**, o Projeto de Lei nº 7735, que dispunha sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.

O PL não considerava anos de discussão com a sociedade civil, incluindo debates realizados no âmbito da comissão nacional, o último ocorrido **previamente anteriormente** à 20ª Reunião Ordinária, em dezembro de 2012. A sociedade civil estava extremamente organizada e vinha debatendo com o MMA a construção de anteprojeto de lei que fosse capaz de proteger os direitos dos PCTs e também não inviabilizasse a pesquisa e a comercialização de produtos e medicamentos. Acontece que a versão remetida ao Congresso Nacional era sem dúvida voltada a beneficiar o setor conhecido como usuário do patrimônio genético e dos conhecimentos (pesquisadores, indústria farmacêutica, cosmética, dentre outros), fragilizando profundamente o setor conhecido como detentores (os povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e os agricultores familiares).

Foi necessário um profundo movimento de negociação para que o encontro ocorresse conforme o previsto e mais, que o tema principal não fosse o PL, visto que a pauta a ser debatida era extensa e tão importante e ameaçadora como o Projeto de Lei. Mas, a discussão não foi suprimida, gerando frutos no processo de articulação interna dos diversos segmentos e também com relação a uma escuta do Governo Federal. Na carta do encontro o segundo item chama atenção para a questão

(...) e apresentamos nossas reivindicações: (...)

2. A retirada imediata de urgência do PL 7735/2014 que regula acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados e a repartição dos benefícios derivados da utilização da biodiversidade, tendo em vista que os PCTs não foram ouvidos previamente, conforme determina a Convenção 169 da OIT e Resolução CONAMA 001-86. (Cartas e moções dos encontros regionais de povos e comunidades tradicionais, 2014, pg. 17).

Outro incidente, similar ao ocorrido no encontro da região Nordeste, foi sentido na região Sudeste. Novamente um órgão de governo teve suas conversas sendo escutadas por participantes do encontro dando conta de uma insurgência orquestrada com o único intuito de desorganizar a luta dos povos e comunidades, fragilizar a comissão nacional, e com isso conquistar um espaço que simplesmente poderia ter sido negociado, mas por falta de habilidade política e talvez evidenciando interesses pessoais, não o foi.

~~Tentando~~ Vou tentar apresentar de maneira suave o que ocorreu e quase arruinou com o encontro, visto ter sido arquitetado para ocorrer na abertura do evento. Havia, pela equipe de uma gestora pública federal, o entendimento de que o encontro era ilegítimo e não representava a totalidade das opiniões na sociedade civil (o que de fato ocorria, visto que havia número de vagas limitadas, não havia como incluir todos os movimentos de todos os segmentos, mas sempre foi buscado incluir o maior número de diversidade dentro dos distintos segmentos de PCTs em cada região). Bem, este entendimento equivocado, acrescido das disputas conceituais acima mencionadas, foram os componentes explosivos para que fosse proposta uma dinâmica com o intuito de constranger a coordenação do encontro e supostamente expor uma exclusão de representantes feita de forma premeditada.

Por sorte, a conversa foi escutada por uma pessoa da sociedade civil, que entendendo o risco acionou os outros órgãos do Governo e houve um pacto de que toda a sociedade civil, ~~cada um dos segmentos~~ presente, teria um representante na mesa de

abertura, todos com direito a fala. Havia uma pessoa da sociedade civil, fortemente vinculada à equipe da referida gestora pública federal, que não estava inscrita no encontro e se apresentou na recepção com disposição para aumentar o tumulto. Por decisão da coordenação geral do encontro, que incluía a sociedade civil e o governo, ela foi acolhida pelos membros da comissão nacional, instalada no hotel do evento, como todos os outros participantes e podendo participar de todas as atividades, com exceção de ser eleita delegada, visto não estar na listagem prévia de inscrições.

Este outro “incidente” interno ao governo, demonstrou para os que o vivenciaram, a fragilidade da articulação governamental, alguns projetos pessoais se sobrepondo aos interesses da gestão pública e do próprio Governo. Mas, também foi importante para demonstrar a enorme maturidade da sociedade civil na condução política do encontro, a sensibilidade na articulação e a tranquilidade necessária para concluir o processo com todos os eventos sendo realizados, com pautas encaminhadas, discussões realizadas e alicerces de fortalecimento das bases dos movimentos sociais mais firmes.¹⁶

A metodologia acordada para as novas etapas regionais, após o Nordeste, incluía três grandes produtos reflexivos: Carta dos Encontros; proposta de reestruturação da comissão nacional; e avaliação da política nacional com construção e / ou revisão de demandas. A metodologia da etapa nacional, incluía os mesmos produtos: uma carta nacional dos PCTs; a proposta final aprovada em plenária ~~de~~ com os critérios básicos para a reestruturação da comissão nacional ou formação do conselho nacional; e a priorização das demandas por eixos temáticos.

Destaco aqui, inclusive como forma de introduzir o capítulo final desta dissertação, o debate sobre a reestruturação da CNPCT. Quando se inicia o processo de encontros regionais, com a região Nordeste em dezembro de 2013, a proposta, como já mencionado, era fazer uma avaliação crítica da atuação da CNCPT, identificar gargalos e propor

¹⁶ Algumas situações foram vividas de forma tão intensa que não posso me furtar somente de um comentário. Este incidente trouxe também um elemento que me faz refletir profundamente também sobre a minha atuação pessoal e profissional. Que é sobre o cuidado de realizar atividade profissional pautada em critérios de compromisso e coerência, mas buscando separar alguns conteúdos da minha vida privada da esfera profissional, por exemplo, minha opção religiosa. Este incidente foi marcado também pelo forte viés de confusão entre o público e o privado, fazendo com que pessoas com intenções boas e que buscavam melhorias reais de alguns segmentos, vissem críticas a questões sobre a condução profissional de alguns temas, como críticas pessoais, como críticas à religiosidade, como críticas a pessoas do convívio privado de gestores públicos. Não sem ter nitidamente um lado nesta história, como tendo a demonstrar durante esta dissertação, mas também como forma de não contaminar a minha atuação profissional, e aqui neste momento acadêmica, com paixões, que poderiam, podem e poderão colocar em risco todos os argumentos técnicos utilizados para a defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais. Este episódio me serviu muito pessoalmente para uma profunda reflexão sobre a minha forma de atuação, posicionamentos e ações como gestora pública.

soluções, incluindo sua reestruturação ou somente recomposição, dependeria do debate a ser travado. Bem, assim, ocorreu neste primeiro regional.

Em 2014 houve uma reestruturação da proposta dos encontros, mas foi mantida a perspectiva de avaliar a comissão e propor alternativas para sua reestruturação. Entretanto, em maio de 2014, foi publicado o Decreto nº 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social, dispondo em seu artigo 2º dos conceitos para os fins da política

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática **permanente**, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para **promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas**;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo **em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento** vinculado ao cumprimento de suas finalidades (Decreto nº 8.243, 2014, pg. 1).

Este novo ato normativo modificou, já na região Norte, encontro realizado em junho de 2014, a conformação do objetivo. Não era mais somente uma discussão sobre a reestruturação da CNCPT, como destacavam os conceitos da política, as comissões são para “objetivos específicos” e com “prazo de funcionamento”, e os conselhos são para a promoção da participação “no processo decisório e na gestão de políticas públicas” e são permanentes. Assim, houve um redirecionamento e a discussão passou a ser sobre critérios para a formação do conselho nacional, visto que a comissão nacional deveria ser extinta, pois estava em desacordo ~~em a~~ naquele momento ~~com a~~ recém instituída política de participação social.

Todos os encontros restantes (Norte, Centro-Oeste, Sul e Sudeste) já direcionaram a discussão neste sentido. Buscou-se aproveitar o debatido em Salvador, e com a junção das propostas de todos os regionais foi realizado o debate no encontro nacional, sendo aprovada em plenária a proposta de critérios a serem observados na construção do novo conselho nacional que seria criado em substituição à comissão nacional **conforme ilustrado na Tabela 2 a seguir.**

Tabela 2: Proposta para reestruturação da CNPCT

<p>Proposta para reestruturação da CNPCT Aprovada no II Encontro Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais</p>
--

Composição (governo e sociedade civil)	Eleição	Mandato e Recondução	Frequência das reuniões ordinárias	Estrutura de funcionamento	Presidência e Secretaria Executiva	Deliberativo e/ou consultivo
60% da Sociedade Civil e 40% do Governo. Número de membros da sociedade civil que garanta a representatividade de todos os segmentos dos Povos e Comunidades Tradicionais	Convocação em edital, elaborado pela CNPCT, para realização de Conferências Regionais, nas quais serão escolhidas as representações de cada segmento que disputarão a eleição durante a Conferência Nacional.	3 anos – com participação de 2 representantes por segmento e possibilidade de recondução de pelo menos 50%	4 reuniões ordinárias por ano. Extraordinárias conforme seja necessário. 2 reuniões anuais por segmento realizadas no dia anterior da reunião do Conselho. Reuniões descentralizadas, nos diferentes estados, principalmente naqueles em que os direitos dos PCTs estiverem sendo violados/negligenciados	I-Plenário; II- Presidência; III- Secretaria Executiva; IV - Câmaras Técnicas; V - Grupos de Trabalho	Presidência: Sociedade Civil Secretaria Executiva: Secretaria Geral da Presidência da República	Consultivo e deliberativo

Ainda no encontro nacional, como forma de dar continuidade e concretude ao que havia sido deliberado durante o processo, foi apresentada e aprovada o indicativo de criação de um grupo de trabalho de transição, que seria depois analisado e deliberado pela comissão nacional. Este é o ponto de ligação com o próximo capítulo, onde me proponho narrar e analisar o trabalho do GT, a criação do conselho e o momento político atual.

4 INICIANDO NOVOS RUMOS – O CONSELHO NACIONAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Este capítulo contextualiza o momento de criação do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, desde os trabalhos executados pelo Grupo de Trabalho de Transição até o momento atual. A intenção é de narrar como foi o processo, mas também de trazer elementos que possam gerar uma análise de conjuntura política atual. Quais **os** desafios, **as** perspectivas e **os** riscos que o conselho está enfrentando, como está a pauta dos povos e comunidades tradicionais e quais desafios estão sendo enfrentados.

A metodologia de coleta e análise permanece como **nos** capítulos anteriores, aqui somente serão agregados trechos de matérias jornalísticas que podem ajudar na construção do panorama político e **da** situação das políticas voltadas aos povos e comunidades tradicionais além dos normativos e projetos em trâmite.

Também foram utilizadas entrevistas com membros da CNPCT e com gestores públicos ou antigos gestores públicos, buscando desvelar como entendem o momento atual e quais **os** desafios e perspectivas têm com relação a avanços nas políticas até então construídas e no reconhecimento de identidades e de territórios tradicionais pelo Estado brasileiro.

4.1 O GRUPO DE TRABALHO DE TRANSIÇÃO

Um dos produtos do II Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais foi a constituição de um grupo de trabalho, eleito entre as/os delegadas/os do encontro, com membros da comissão (governo e sociedade), que tinha os seguintes objetivos: a) Avaliar os subsídios deliberados durante o II Encontro Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais referentes à proposta de reestruturação da CNPCT; b) Propor à CNPCT a recomposição da mesma e a representatividade dos segmentos; e c) Propor minuta de Decreto ou **Projeto** de Lei com a reestruturação da Comissão. Tendo sido uma das principais decisões do encontro nacional o pedido de criação de um conselho nacional, esta era justamente a principal atribuição do grupo, avaliar como e qual a melhor maneira de efetivar esta deliberação.

O grupo foi formado por **trinta** participantes, sendo **7** representantes de órgãos do governo federal e **7** representantes da sociedade civil que compunham a comissão nacional, **quinze** membros da sociedade civil eleitos durante o encontro nacional para esta finalidade, sendo **1** da juventude, e o Ministério Público Federal. A criação do grupo ocorreu na 24ª Reunião Ordinária da comissão, ocorrida no dia 25 de fevereiro de 2015.

O prazo estipulado para que fossem finalizados os trabalhos foi de 90 dias, podendo este ser prorrogado.

A primeira reunião do GT ocorreu em março de 2015, onde definiu a metodologia de trabalho e acenou com a necessidade de prorrogação do prazo para conclusão dos trabalhos, tendo em vista a quantidade de análises a serem feitas, as disputas em jogo e a responsabilidade de refletir em um instrumento jurídico (fosse um decreto ou anteprojeto de lei) o desejo manifestado durante o processo de encontros com os povos e comunidades tradicionais.

A principal tarefa neste primeiro momento foi analisar decretos de outros conselhos com temáticas afeitas aos povos e comunidades tradicionais, como o Consea e o CNPIR. Esta primeira reunião teve ainda a importante tarefa de definir as atribuições da presidência e da secretaria executiva do conselho a ser proposto.

A segunda reunião ocorreu em abril de 2015 e foi uma reunião extremamente mais tensa, a sociedade civil apresentou aos membros de governo a proposta de debater o ~~momento~~ cenário político daquele momento, as políticas em curso para PCTs e os riscos que estavam sofrendo. Após um processo eleitoral em 2014 extremamente acirrado com a disputa presidencial sendo definida nos momentos finais da contagem de votos e havendo uma enorme polarização entre os dois principais candidatos, o governo iniciou seu mandato em janeiro de 2015 ainda sob o efeito destas disputas, e no mês de abril já havia um cenário de batalhas judiciais e legislativas pela frente. O que causava apreensão na sociedade civil, visto que já ocorriam críticas à forma como a política, como a territorial, vinha sendo conduzida.

A maior preocupação da sociedade civil naquele momento dizia respeito à falta de apoio e de suporte que as gestões anteriores haviam dispensado aos PCTs. Apesar de inúmeros pedidos, de cartas às candidaturas e dos anos de existência e trabalho da CNPCT, os apelos para que houvesse uma audiência com a Presidência da República e seu ou sua titular nunca havia sido atendido. Nos últimos anos as disputas territoriais tinham se acirrado e não havia previsão para a solução dos conflitos, pelo contrário, havia uma total paralisia nos processos de regularização dos territórios tradicionais. Somava-se a este quadro uma diminuição dos recursos financeiros acarretando, consequentemente, numa diminuição dos recursos aplicados em políticas públicas voltadas a estes segmentos.

A sociedade civil demonstrou toda a sua preocupação com o momento político e econômico, manifestando a insatisfação com a forma como vinham sendo tratados nos últimos anos, com o descaso que as áreas mais influentes da gestão federal demonstravam

com a pauta, além de relatarem os diversos casos de violência a que estavam cada vez mais submetidos. A análise da sociedade civil não deixou de ser crítica com sua própria atuação, traçando, inclusive, um duro panorama, mas cheio de perspectivas boas, de necessidade de fortalecimento de suas bases, e do entendimento que há uma luta que se faz na esfera nacional, outra que é feita na esfera local e outra ainda na esfera das comunidades.

Desta forma, esta segunda reunião foi um marco também na maturidade do grupo e dos membros de governo que também estavam na discussão. Penso que perdemos a ingenuidade com os anos de atuação e reconquistamos o início da autonomia e necessidade de se refazer após esta reunião, que foi uma conversa franca e aberta entre os membros de governo e a sociedade civil. Com a necessidade do trabalho, de realizar as reuniões e os encontros, os diversos problemas da pauta e vividos pelo governo e pela sociedade civil nos últimos anos, havia ficado como adormecido e esta reunião serviu como divisor de águas, após este debate grupos se formaram de forma mais transparente, podendo ser possível entender melhor tanto dentro do governo como na sociedade civil, quem estava em conjunto na luta e quem estava navegando em carreira solo, buscando sua sobrevivência pessoal ou garantia de recursos e ações em proveito próprio e não do conjunto de PCTs. E nesse sentido, perdeu-se o que ainda restava de ingenuidade.

Ainda nesta segunda reunião do GT ocorreu a discussão mais pesada do processo. Afinal quem iria compor este novo conselho a ser criado? Assim como no I Encontro quando foi definida a composição da comissão nacional, era o momento de passado um processo com o envolvimento de mais de 900 pessoas, consultadas as bases, eleitos os representantes para ali se fazerem presentes, definir quais seriam os segmentos que teriam assento, quantas vagas, como seria a composição.

Os anos de debates na comissão nacional e os aprendizados com os segmentos e movimentos sociais e mesmo dentro dos movimentos sociais davam conta de uma representação que se faz absolutamente impossível de ocorrer, nos moldes atual de ~~ocorrer~~. Seria algo como ter um assento para cada etnia dos povos indígenas, sendo; para as comunidades quilombolas ao menos dois tipos de representação, urbanos e rurais; povos de Terreiros ou de matriz africana, no mínimo um assento para cada um dos troncos linguísticos e mais as manifestações regionais, bantu, jeje e yorubá, jurema, terecô; aos povos ciganos, o mesmo, cada um dos clãs, ramos ou etnia, também deveria ter uma vaga, e ainda há subdivisões, o que acarretaria numa disputa dentro do mesmo ramo. E assim, os movimentos nos ensinaram durante os anos toda a sua diversidade, mas o Estado ainda

não está preparado para executar conselhos com ~~quatrocentas pessoas~~, ou mais ~~pessoas~~. Ainda estamos no jardim de infância da democracia ~~participativa~~. Pensar em um conselho com esta estrutura era, e ainda é algo inimaginável para o governo brasileiro.

Portanto, havia a necessidade de ampliar a participação dos segmentos, mas ~~com~~ o cuidado de ~~realizá-la~~ de maneira a não comprometer a viabilidade econômica e física do próprio conselho, correndo-se o risco de ficar sem nenhum conselho ou com a mesma estrutura que havia na comissão nacional. Este desafio foi vencido de duas maneiras. A primeira foi por meio de uma decisão dos encontros regionais e do nacional, o conselho seria composto majoritariamente pela sociedade civil, representando 60% do número total de membros. A segunda solução foi incluir todos os segmentos que tinham participado dos encontros regionais, cada um com ~~1~~ vaga de titular e ~~2~~ de suplentes. A forma de ocupação das vagas foi posteriormente definida. A proposta, então, de composição foi com ~~vinte e oito~~ segmentos e ~~1~~ vaga para a juventude dos PCTs.

A manutenção da decisão dos encontros de compor o conselho com 60% de membros da sociedade civil, ou seja, com o governo estando em minoria, não foi pacífica entre os órgãos de governo. Havia o entendimento de alguns órgãos que a manutenção desta estrutura geraria uma desigualdade na busca por consenso e mesmo nas decisões. Um sentimento de que seria ruim o governo ficar em minoria, que haveria uma perda de autonomia. Alguns elementos não eram levados em consideração. O primeiro era a admissão de que o governo sempre esteve em minoria, visto que nos balanços de presenças feitos durante os anos de existência da comissão nacional, as maiores ausências sempre foram registradas no lado governamental, apesar das reuniões ocorrerem quase que em sua totalidade em Brasília, cidade de residência dos membros governamentais.

E o outro fator que parece não ter sido observado é que apesar de estar em minoria em grande parte das reuniões o governo não registrou perda de controle sobre a comissão, ou seja, as funções de presidência e secretaria executiva eram exercidas por órgãos governamentais, e não houve decisões da comissão nacional que colocassem os órgãos governamentais ou seus representantes em situação de risco ou de desconforto. É fato que algumas decisões neste sentido foram tentadas, mas no histórico da comissão nacional buscou-se o caminho da negociação ao ~~invés do~~ caminho do embate direto, da confrontação. Ouso avaliar que o momento político colocou algumas pessoas do governo em situação de receio, se esta nova composição do conselho não representaria a ruptura deste caminho do consenso ~~e com~~ maior autonomia e protagonismo nas decisões da nova instância que estava sendo gestada.

A terceira reunião do GT ocorreu em maio, e duas foram as principais discussões. A primeira com relação ao texto do decreto. Foram debatidos os incisos referentes às competências do conselho, com pedidos de retirada de dúvidas e melhoria de redação. Após as ponderações, inclusões e novas redações ao final da reunião foi aprovado o texto da proposta de decreto ou projeto de lei a ser submetido à aprovação do plenário da CNPCT.

O segundo tema debatido foi com relação à composição da primeira gestão do conselho, o que acarretaria uma discussão sobre as futuras composições, por consequência. O deliberado no II Encontro Nacional era que deveria ser reconduzido 50% da composição em cada novo mandato. Como haveria no novo conselho vinte e nove assentos para a sociedade civil, a primeira discussão foi se haveria a manutenção de quinze ou de quatorze segmentos. Foi decidido pela manutenção de quinze segmentos que compunham a comissão nacional e a abertura de vagas de titulares para treze segmentos e mais a juventude.

A quarta reunião do GT ocorreu em junho, sendo realizada com o intuito de concluir o edital de seleção das entidades da sociedade civil que iriam compor o novo conselho. Não houve discussão sobre a vaga referente à juventude, assim, nesta reunião antes da discussão sobre o texto retornou-se a este ponto. Sendo definido que, visto que o II Encontro havia realizado um processo de eleição entre as/os delegadas/os da juventude e o eleito estava compondo o GT de Transição e, como pelas regras acordadas no edital, não haveria uma institucionalidade de entidade da sociedade civil com 2 anos de atuação exclusivamente na questão da juventude, optou-se por retirar a vaga de titularidade do edital, e que esta fosse composta no primeiro mandato pelo representante eleito no II Encontro. Assim, a proposta de edital acordada pelo GT seguiu para o plenário da comissão nacional com treze vagas, e as vagas de suplência seriam ocupadas pelos titulares, tanto pelos que estavam permanecendo permaneceram, como no caso dos que seriam eleitos.

A 5ª e última reunião do GT de Transição ocorreu em agosto de 2015, onde, após as alterações dadas pela equipe de escrita e revisão da proposta de decreto, este foi lido por inteiro, destacado e debatido cada um dos destaques apresentados. Após os dois dias de reunião foi aprovada a versão final, que seria então submetida ao pleno da CNPCT.

Na 27ª Reunião Ordinária da CNPCT, ocorrida em dezembro de 2015, os representantes eleitos pelo GT de Transição realizaram a apresentação ao pleno da comissão nacional dos dois produtos do grupo: a minuta de decreto ou projeto de lei e o

edital de seleção das entidades da sociedade civil. Acordou-se que como a sociedade civil já havia debatido os temas ali propostos e já tinham acordo sobre os textos apresentados, caberia então aos órgãos do governo federal realizar avaliação e retornar com os encaminhamentos para a efetivação da criação do conselho nacional e abertura do processo de seleção das entidades.

A 29ª Reunião Ordinária da comissão nacional ocorreu em maio de 2016, em meio ao turbilhão político vivido pelo país nos dias iniciais daquele mês. A reunião teve a intenção de votar a minuta de decreto ou projeto de lei de criação do conselho e realizar os encaminhamentos necessários para sua efetivação. Alguns pontos foram extremamente polêmicos, sendo necessária uma reunião de urgência, no meio da reunião ordinária, entre os órgãos do governo federal para fechar acordo nas propostas. Destacarei a seguir os pontos polêmicos, alguns dos debates e uma das situações vividas naquele momento.

O primeiro ponto foi com relação à natureza do conselho e órgão de vinculação. Com relação à natureza havia uma separação, na proposta de decreto a ser apresentada à Presidência da República (PR) para assinatura. Por uma prática da administração pública, somente seria possível a criação **de conselho consultivo**, por meio de decreto, ~~de conselho consultivo~~. Assim, foram feitas duas versões, uma a ser debatida e apresentada ao Congresso Nacional com natureza deliberativa e consultiva, e outra somente consultiva apresentada à PR.

A outra discussão foi com relação à vinculação à Secretaria Geral da PR. O órgão havia sido extinto e criada a Secretaria de Governo, mas mesmo esta nova estrutura apresentou resistência em abrigar um novo conselho, visto que a intenção era de efetivar a função de instância articuladora do governo com a sociedade civil, e não de assumir a gestão de um conselho. Em reuniões prévias à 29ª Reunião Ordinária havia sido feito o pedido ao MDS para que assumisse então a condução do novo conselho, abrigando-o em sua estrutura. Este pedido foi aprovado tanto pela direção do órgão como pelo pleno da CNCPT. Desta forma, a proposta de decreto do conselho o instituiu como instância consultiva e parte **integrante** da estrutura do MDS.

Muitas das questões levantadas foram com relação às competências do conselho a ser criado, havia a proposta do GT de Transição já modificada pelas reuniões e debates e sobre esta nova proposta era necessário decidir o que seria levado adiante no texto final. Como forma de melhor organizar os debates e compreensão do que foi retirado do texto e quais questões envolvidas, apresentarei o texto da proposta de decreto e abaixo os

argumentos utilizados para as modificações que foram realizadas na versão final do decreto.

I – Promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, buscando reconhecer, fortalecer, propor, deliberar, fiscalizar e garantir os direitos destes povos e comunidades, inclusive os de natureza territorial, socioambiental, econômica, cultural, bem como seus usos, costumes, conhecimentos tradicionais, ancestrais, saberes e fazeres, suas formas de organização, suas instituições e o **direito à consulta livre, prévia e informada**; (minuta decreto, 2015, pg.1, grifos meus)

I - promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com vistas a reconhecer, fortalecer e garantir os direitos destes povos e comunidades, inclusive os de natureza territorial, socioambiental, econômica, cultural, e seus usos, costumes, conhecimentos tradicionais, ancestrais, saberes e fazeres, suas formas de organização e suas instituições. (Decreto nº 8.750, 2016, pg. 1).

XV – propor e articular ações para garantir a **realização de consultas públicas livres, prévias e informadas**, com a efetiva participação de povos e comunidades tradicionais, sobre temas relacionados à sociobiodiversidade, territórios, maretórios, territorialidades e direitos de povos e comunidades tradicionais; (minuta decreto, 2015, pg.2-3, grifos meus).

XVIII - propor e articular ações para garantir a efetiva participação de povos e comunidades tradicionais, sobre temas relacionados com sociobiodiversidade, territórios, territorialidades e direitos de povos e comunidades tradicionais. (Decreto nº 8.750, 2016, pg. 3).

Com base em todo o processo de regulamentação da consulta prévia, livre e informada, que foi emperrado e se mostrou absolutamente inócuo para os PCTs, conforme relatado no capítulo II, e prevendo os ruídos que a menção a esta poderia gerar na PR, optou-se pela retirada do texto.

XVII – emitir certidão de autoidentificação para reconhecimento formal dos povos e comunidades tradicionais, quando solicitado, aplicando-se aos indígenas e quilombolas os atos normativos específicos;

XVIII – emitir, diante de situações de conflitos regionais socioambientais, certidão declaratória da existência de povos e comunidades tradicionais na região envolvida, quando solicitado por tais povos e comunidades; (minuta decreto, 2015, pg. 3).

As duas competências que se relacionavam com o processo de certificação de PCTs foram retiradas do texto final do decreto. Houve um grande debate sobre a emissão destas certidões. Um dos apontamentos sobre a emissão das certidões pelo conselho, implicaria em uma estrutura que simplesmente não estava prevista e em um montante de recursos que era inimaginável se pensar para o momento de dificuldades econômicas que estava passando o governo federal.

Certo que este debate não pode se limitar às questões de recursos humanos e financeiros, e um outro argumento era pelo vespeiro que o tema suscitava. Há em curso no Supremo Tribunal Federal uma ação de inconstitucionalidade com relação ao Decreto nº 4.887/2003, que versa sobre o processo de regulamentação do “procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (Decreto nº 4.887, 2003, pg. 1).

O decreto apresenta no §1º do artigo 2º que, “Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade” (Decreto nº 4.887, 2003, pg. 1), e no §4º do artigo 3º que, “A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.” (Decreto nº 4.887, 2003, pg. 1).

Se um decreto que regulamenta um artigo constitucional estava sendo questionado no STF, e uma das questões diz respeito a autoidentificação, seria pouco prudente colocar em risco o decreto de criação do conselho, e por conseguinte a própria existência do conselho, por conta dos incisos que tratavam da certificação das comunidades, que seria neste caso, feita por um órgão colegiado, uma instância de participação social, fragilizando mais ainda o certificado a ser emitido que não estaria regulamentado por um órgão da administração pública federal.

Pessoalmente tenho uma visão dúbia com relação à emissão das certidões de autoidentificação ou autorreconhecimento, se por um lado as certidões (regulamentadas em nível federal para as comunidades quilombolas, e no estado da Bahia para as comunidades de fundo e fecho de pasto, que se encontram na constituição daquele estado), ajudam no processo de garantia dos direitos territoriais, visto que significam um atestado de que o Estado brasileiro reconhece a existência dessas comunidades, suas particularidades frente à sociedade envolvente, e seus direitos territoriais, por outro também representam uma dependência do Estado.

Sem a chancela do Estado é como se o autorreconhecimento que as comunidades fazem não fosse legítimo, em consequência suas reivindicações territoriais também não. Santos (2007) diz que “(...) a razão que critica não pode ser a mesma que pensa, constrói e legitima o que é criticável”. (pg. 52). O autor segue tratando de dois processos distintos de conhecimento, o da regulação e o da emancipação, e sobre um gradiente dentro destes. Na regulação o saber sairia do caos à ordem, o conhecimento leva a por ordem nas coisas, na sociedade. Na emancipação o saber sai do colonialismo à autonomia solidária, o saber levaria a uma sociedade mais solidária, menos colonial e hierárquica.

Com a dominação do conhecimento de regulação sobre o conhecimento de emancipação, a solidariedade entre os diferentes passou a ser considerada caos, uma ignorância, sendo, portanto, necessária sua ordenação; passando, assim, o colonialismo a ser considerado ordem. Dito isto, entendo que a emissão das certidões pode significar justamente esta saída da autonomia solidária das comunidades para serem ordenadas pelo estado em suas formas coloniais, por meio da expedição de documentos que digam quem são as comunidades, não as reconhecendo em si.

Outra modificação foi com relação à composição. A proposta original previa **quarenta e oito** membros e **4** convidados permanentes, a versão final conta com **quarenta e quatro** membros e **1** convidado permanente. Esta alteração ocorreu, principalmente, pela reestruturação sofrida pelos ministérios, que extinguiu alguns órgãos e fundiu outros. Como esta reestruturação foi feita após a finalização dos trabalhos do GT de Transição, houve a necessidade de realizar adequações. Não houve mudanças no número de segmentos a serem representados no conselho. A única mudança com relação aos segmentos foi no processo eleitoral.

Foram mantidos **dezesesseis** segmentos, entretanto, houve a decisão de que as vagas de suplência seriam ocupadas também por meio de edital de seleção de novas entidades. Ou seja, somente **dezesesseis** membros da extinta comissão nacional estariam garantidos no conselho nacional, as outras **treze** vagas de titularidade e **cinquenta e oito** de suplência seriam todas preenchidas por meio de edital. Esta decisão foi baseada no entendimento de que o histórico da comissão nacional e articulação política estaria mantida com a permanência de **dezesesseis** pessoas, mas que estava sendo criado um novo conselho e após dez anos de existência com as mesmas representações era o momento de renovação.

A proposta do grupo de trabalho previa que houvesse uma presidência e uma vice-presidência ocupadas por membros da sociedade civil eleitos pelo plenário. No debate para concertação do decreto, entendeu-se que devido à delicadeza do momento político

era mais prudente adotar a estrutura de outros conselhos já existentes. Desta maneira optou-se pela estrutura do Consea, presidência exercida pela sociedade civil e secretaria geral, com atribuições de substituição da presidência, exercida pelo Ministro do Desenvolvimento Social.

O capítulo intitulado “DO FUNCIONAMENTO”, apresentava conteúdo que em normas similares está disposto no regimento interno das instâncias de participação social, houve então entendimento, feito pela Consultoria Jurídica do MDS, que era mais ético com o conselho que estava sendo criado, que este tipo de decisão sobre detalhes do funcionamento fosse tomada pelas/os conselheiras/os após a posse e instalação do mesmo. Desta forma, foi retirada a sessão do decreto.

Por fim, nesta mesma reunião, foi ainda tomada a difícil decisão de como seria composta a permanência dos **dezesseis** membros da comissão nacional no conselho, caso este fosse criado. Houve consenso de que os ocupantes das cadeiras de titulares na comissão permaneceriam no conselho, e em caso de imprevistos somente quem fosse suplente naquele momento poderia assumir. A intenção era garantir que, se o conselho fosse criado os nomes dos representantes da comissão nacional poderiam ser prontamente designados como conselheiras/os, garantindo, assim, uma composição mínima do novo conselho.

A dinâmica adotada nas reuniões da comissão nacional era de sempre realizar, um dia antes das reuniões do pleno, uma exclusiva da sociedade civil. No dia 02 de maio, a sociedade civil reunida decidiu que iria apresentar a proposta de decreto aprovada pelo GT de Transição, sem as modificações propostas pelo governo, ao Congresso Nacional para que tramitasse como um projeto de lei. E assim o fizeram, procuraram alguns deputados para acolhimento da demanda. Entretanto, diante do cenário político desfavorável até o momento não foi efetivada a apresentação do PL.

Ao final da reunião foi construída a exposição de motivos e o decreto foi ~~tramitado~~ **encaminhado à para-a** Presidência da República para assinatura. No dia 09 de maio de 2016, foi publicado o Decreto nº 8.750, que instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Abaixo apresento as competências **previstas no ~~de~~ Decreto**, destacando que o debate que busquei apresentar neste trabalho também está refletido no aumento das competências do CNPCT com relação à construção, implementação e execução das políticas públicas, incluindo criação de novos instrumentos, capacitação de recursos humanos, discussão da pauta internacional, maior diálogo com a Academia e construção conjunta com institutos de pesquisa, especialmente com o IBGE.

Entendo que ~~em todo~~ durante todo o processo que culminou com a construção da proposta de decreto houve um enorme amadurecimento da sociedade civil, que saiu da invisibilidade de suas identidades e passou a assumir o protagonismo da sua discussão com o Estado brasileiro. Não tenho a ingenuidade de acreditar que este diálogo se dá ou se dará de forma simétrica, pois já partimos de instrumentos que são os da racionalidade ocidental, da tradição escrita, ou seja, ditamos a ordem, como deve ser o relacionamento, mas, ao mesmo tempo, vejo a sociedade civil muito mais preparada para enfrentar esta disputa de saberes. O que pode levar em um ~~tempo mais~~ curto **espaço de tempo** a um diálogo menos vertical.

I - promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com vistas a reconhecer, fortalecer e garantir os direitos destes povos e comunidades, inclusive os de natureza territorial, socioambiental, econômica, cultural, e seus usos, costumes, conhecimentos tradicionais, ancestrais, saberes e fazeres, suas formas de organização e suas instituições;

II - propor Conferências Nacionais de Povos e Comunidades Tradicionais, as suas etapas preparatórias e os parâmetros para sua composição, sua organização e seu funcionamento;

III - zelar pelo cumprimento das convenções, dos acordos e dos tratados internacionais ratificados pelo Governo brasileiro e das demais normas relacionadas aos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IV - atuar pela participação dos povos e comunidades tradicionais nas discussões e nos processos de implementação e de regulamentação das convenções, dos acordos e dos tratados internacionais ratificados pelo Governo brasileiro e das demais normas relacionadas aos direitos dos povos e das comunidades tradicionais;

V - coordenar, acompanhar e monitorar a implementação e a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT e do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em colaboração com os órgãos competentes por sua execução, e as previsões orçamentárias para sua consecução;

VI - articular-se com os órgãos competentes e com as entidades da sociedade civil para a inclusão de ações do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais no Plano Plurianual;

VII - propor princípios, diretrizes, conceitos e entendimentos para políticas relevantes à sustentabilidade dos povos e comunidades tradicionais no âmbito

do Governo federal, observadas as competências dos órgãos e entidades envolvidos;

VIII - propor ações necessárias à articulação e à consolidação de políticas relevantes para a sustentabilidade de povos e comunidades tradicionais, estimular a efetivação dessas ações e a participação da sociedade civil, especialmente quanto ao atendimento das situações que exijam providências especiais ou de caráter emergencial;

IX - promover a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social por intermédio de órgãos congêneres municipais, estaduais, distritais, regionais e territoriais e outras instâncias de participação social;

X - identificar a necessidade de instrumentos necessários à implementação e à regulamentação de políticas, programas e ações relevantes para a sustentabilidade dos povos e comunidades tradicionais, propor sua criação ou sua modificação;

XI - criar e coordenar câmaras técnicas e grupos de trabalho, com a finalidade de promover a discussão e a articulação em temas relevantes para a implementação e a regulamentação dos princípios e das diretrizes da PNPCT, observadas as competências de outros colegiados instituídos no âmbito do Governo federal;

XII - identificar, propor e estimular ações de capacitação de recursos humanos, fortalecimento institucional e sensibilização, destinadas ao Poder Público e à sociedade civil, com vistas ao desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais;

XIII - estimular, propor e fomentar a criação e o aperfeiçoamento de políticas públicas que resguardem a autonomia e a segurança territorial dos povos e comunidades tradicionais;

XIV - articular políticas públicas, programas e ações, promover e realizar ações para combater toda forma de preconceito, intolerância religiosa, sexismo e racismo ambiental, inclusive em parceria com o Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial e com os demais conselhos ou comissões que tratem dos temas abordados;

XV - estimular a criação de ações para a melhoria de pesquisas estatísticas que visem a identificar e a dar visibilidade aos segmentos de povos e comunidades tradicionais, no âmbito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou de outros institutos, censos e pesquisas, e acompanhar o andamento destas pesquisas junto aos Ministérios e aos órgãos afins;

XVI - estimular o diálogo com outros órgãos e esferas da sociedade e a troca de experiências com os institutos de pesquisa e com a sociedade civil de outros

países que já iniciaram processos de inclusão de povos e comunidades tradicionais em suas pesquisas;

XVII - propor medidas para a implementação, o acompanhamento e a avaliação de políticas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, respeitando sua autonomia, seus territórios, suas formas de organização, seus modos de vida peculiares e seus saberes e fazeres tradicionais e ancestrais;

XVIII - propor e articular ações para garantir a efetiva participação de povos e comunidades tradicionais, sobre temas relacionados com sociobiodiversidade, territórios, territorialidades e direitos de povos e comunidades tradicionais;

XIX - propor e acompanhar a criação e o aperfeiçoamento de políticas públicas que resguardem a autonomia e a segurança territorial dos povos e comunidades tradicionais e seus direitos frente a ações ou intervenções públicas ou privadas que afetem ou venham a afetar seu modo de vida e/ou seus territórios tradicionais;

XX- acompanhar, junto aos órgãos competentes, quando solicitado pelas comunidades tradicionais, demandas de reconhecimento e de regularização fundiária de territórios de povos e comunidades tradicionais;

XXI - acompanhar e participar da construção de protocolos que visem à mediação de conflitos socioambientais que envolvam povos e comunidades tradicionais; e

XXII - elaborar e aprovar o seu regimento interno. (Decreto 8.750, 2016, pgs. 1-3).

4.2 O CONSELHO NACIONAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

O texto do decreto de criação do conselho nacional apresenta nas suas considerações finais, em seu artigo 17 como deverá ser o processo eleitoral para composição do primeiro mandato.

Art. 17. A eleição para composição do primeiro mandato do CNPCT será realizada conforme edital, com ampla publicidade, o qual disponibilizará treze vagas para membros titulares para os segmentos de povos e comunidades tradicionais que não componham atualmente a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e cinquenta e oito vagas para membros suplentes.

§ 1º A Secretaria-Executiva do CNPCT instituirá comissão para elaborar o edital e estabelecer as regras do processo eleitoral para escolha dos membros representantes da sociedade civil.

§ 2º A comissão de que trata o § 1º observará a mesma proporcionalidade de participação de representantes da sociedade civil prevista no inciso I do **caput** do art. 4º.

§ 3º O edital será publicado no prazo de trinta dias, contado da data de publicação deste Decreto. (Decreto 8.750, 2017, pg. 8).

O mesmo decreto apresentou a constituição da Secretaria Executiva do conselho. Pela primeira vez estava estipulada em normativa que a unidade deveria ter uma equipe mínima formada: secretário executivo, coordenador geral, coordenador administrativo, e mais equipe técnica. Este foi outro avanço advindo das demandas da sociedade civil, pois havia uma fragilização da estrutura anterior, onde a equipe era reduzida e não exclusiva da pauta. Desta forma, foi possível buscar pessoas no MDS para compor a secretaria executiva, que atualmente conta com quatro funcionários exclusivos para o exercício junto ao conselho nacional.

Esta secretaria executiva foi responsável por instituir uma comissão eleitoral formada por cinco conselheiras/os da sociedade civil e três do governo federal (MDS, MMA e Ministério da Justiça e Segurança Pública, este último pela experiência com igual processo para a composição do Conselho Nacional de Política Indigenista). Ocorre que devido ao momento político de transição governamental, a primeira reunião da comissão eleitoral ocorreu somente em agosto de 2016, quebrando, assim, o prazo estipulado em Decreto de 30 dias para a publicação do edital de seleção das entidades.

Nesta primeira reunião foi revisado o edital proposto pelo GT de Transição e foram feitas pequenas adequações tendo em vista as alterações do Decreto, como, por exemplo, o número de vagas disponibilizado. Após estas pequenas alterações foi aprovado o texto do edital. Em 20 de outubro foi publicado o Edital nº 1, de 19 de outubro de 2016. Foram publicadas, ainda, retificações de prazos em 28/11 e 26/12/2016 e 06/02/2017.

A segunda reunião da comissão eleitoral foi realizada em 26 de janeiro de 2017, onde foram avaliadas as inscrições e documentos recebidos, sendo publicada no dia 27 de janeiro as inscrições homologadas. No dia 02 de fevereiro foi realizado o processo eletrônico de votação, e o resultado publicado no dia 03 de fevereiro por meio da Portaria nº 129/MDS. Após a publicação dos resultados houve um novo processo de consulta à consultoria jurídica sobre as vagas remanescentes, seis segmentos e a juventude, não tiveram candidaturas e havia outros segmentos sem candidaturas, mas com titulares designados, advindos da comissão nacional.

A consultoria jurídica entendeu que para os casos em que havia titularidade já designada poderiam estas entidades indicarem os suplentes, mas no caso das vagas sem candidaturas e sem designações, seria necessária a abertura de novo edital, mas não havia impedimento de que o conselho fosse instalado, visto que mais de 79% das vagas disponibilizadas estavam ocupadas.

No dia xxxxxxxxxx foi publicada a Portaria nº , designando as/os conselheiras/os para o primeiro mandato do conselho nacional. Desta forma, espera-se agora a instalação do conselho para as próximas semanas, tema a ser mais detalhado ao final deste capítulo.

4.3 CENÁRIO POLÍTICO DA CRIAÇÃO DO CONSELHO ATÉ A ATUALIDADE

Este item guarda grandes dificuldades na construção de uma escrita que seja narrativa dos fatos e incorpore análises, muitas vezes ainda deveras contaminadas pelos acontecimentos tão recentes e acalorados. Mas, também é instigante no sentido de buscar um diálogo com a parte final deste capítulo, que são os desafios e perspectivas do conselho e da política nacional.

Importante iniciar esta narrativa com o momento de criação do conselho. Como explicitado anteriormente o processo de avaliação da comissão iniciou-se em 2012 e a instituição do conselho só foi possível dias antes do afastamento da então Presidente da República para julgamento pelo Senado Federal, visto que a defesa dos direitos destes segmentos não ter sido uma prioridade das suas gestões. Como busquei demonstrar em trechos deste trabalho, o diálogo entre Povos e Comunidades Tradicionais sofreu com dissensões internas do governo federal, e após 2008, com as alianças políticas firmadas, forças historicamente contrárias às lutas dos povos indígenas e comunidades quilombolas, foram incorporadas em pastas do Poder Executivo, aumentando ainda mais o fosso entre a política construída, o ideal de participação social buscado e a realidade da implementação e execução.

Em 16 de maio de 2016, sete dias após a instituição do conselho nacional, o jornal o Estado de São Paulo, apresentou em seu editorial o tema da criação do conselho, o texto apresenta diversos equívocos que foram rebatidos pela sociedade civil que compunha a comissão nacional, pelo Ministério Público Federal e por movimentos sociais, abaixo o texto, “Dilma e os povos tradicionais”:

A menção a “povos e comunidades tradicionais” pouco ajuda a detectar qual é a área de atuação do novo conselho. Desconhece-se a existência de um povo ao qual não se possa atribuir o qualificativo “tradicional”. Afinal, povo é um

agrupamento humano com elementos culturais comuns, ou seja, todo e qualquer povo tem suas tradições.

Entre as amplas e variadas competências do novo órgão, o decreto lista a tarefa de “promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com vistas a reconhecer, fortalecer e garantir os direitos destes povos e comunidades”.

Como se não fosse suficiente tal burocracia, o decreto também menciona que o novo conselho deverá propor “Conferências Nacionais de Povos e Comunidades Tradicionais”. Assim, já está prevista a criação de mais burocracia – mais congressos, mais viagens, mais diárias, mais estudos –, num investimento de tempo e de dinheiro em temas de duvidoso interesse público. Ao menos, no âmbito do Poder Executivo, na forma proposta, como órgão consultivo.

Não é de hoje que o PT multiplica, na esfera da administração federal, órgãos colegiados de consulta. O PT sempre teve grande afinidade com esse tipo de proposta, que culminou no Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, com nítido teor bolivariano, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Equivocadamente, esses conselhos são apresentados como se fossem a plena realização do ideal democrático, já que possibilitariam uma atuação do Estado em consonância com a sociedade civil. Tal lógica desconsidera que o canal institucional para atender a essa demanda é o Poder Legislativo, e não conselhos de duvidosa representação social, que, quando muito, representam apenas a si mesmos. É vital para a democracia que a representação social se dê pelo Congresso, que conta com garantias institucionais de independência e autonomia. Pretender que órgãos dependentes do Executivo cumpram esse papel de mediador entre sociedade e Estado é fazer pouco-caso do sistema representativo como voz da população. Exemplo claro da debilidade da representação desses órgãos pode ser encontrado no novo decreto. Segundo o texto presidencial, o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais deverá ter, entre os quarenta e quatro membros titulares, vinte e nove representantes da sociedade civil – cada um a ser escolhido dentre vinte e nove segmentos da sociedade: povos indígenas, comunidades quilombolas, povos de terreiro e de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais, extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, caatingueiros, vazanteiros, veredeiros, apanhadores de flores sempre vivas, pantaneiros, morroquianos, povo pomerano, catadores de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, retireiros do Araguaia, comunidades de fundos e fechos de pasto, ribeirinhos, cipozeiros, andirobeiros, caboclos e “juventude de povos e comunidades tradicionais”. Só esses segmentos devem ter voz?

O decreto seria uma brincadeira de mau gosto, não fosse o desperdício de dinheiro público decorrente de todo esse processo e, principalmente, se esse tipo de conselho não produzisse efeitos deletérios para a democracia. Suas resoluções são depois usadas como instrumento de pressão política, como se ali estivesse expressa a vontade da sociedade brasileira. Boa coisa não é esse tipo de manobra. (O Estado de São Paulo, 2016)

Dentre as cartas feitas em resposta ao enunciado no editorial do citado jornal trago alguns destaques e a íntegra da carta feita pela sociedade civil que compôs a CNPCT. É possível perceber **em todas** tanto a indignação com os termos utilizados, **como** a dúvida se este assunto era de interesse público e, **ainda**, os questionamentos sobre a democracia participativa.

A luta dos pescadores historicamente marcada por enfrentamentos e aprendizados com o tempo e as marés, traz no dia a dia uma forma de fazer e reproduzir únicas, os mais velhos ensinam aos mais novos o que aprenderam com os antepassados e de geração em geração as práticas e conhecimentos a cerca dos petrechos, do tempo, dos ventos, das luas, marés espécies de peixes e seus hábitos, períodos de reprodução e agregação... A sociedade dos pescadores e pescadoras Artesanais no Brasil é riquíssima culturalmente. Não tenho muito a ensinar, pois sei que não poderia esperar diferente de quem não nos conhece ou faz questão de ignorar, entretanto gostaria de repassar um ensinamento que aprendi com meu avô nas rodas de conversa de fim de tarde entre os velhos pescadores na comunidade onde nasci, pois para mim isso é um princípio ético e moral: se você não sabe sobre o que está falando então não fale. Só conhece o mar quem é do mar e a floresta quem é da floresta, então antes de falar sobre o que vocês não conhecem procurem quem conhece. (PINTO, 2016).

a definição de povos e comunidades tradicionais foi consolidada a partir de convenções internacionais, como a Convenção OIT 169, de 1989 promulgada pelo decreto 5051/2004 (a qual recomendo ao autor a leitura integral) e ratificada pelo Estado brasileiro.

a participação social é mecanismo previsto no texto constitucional, que esperamos, o senhor tenha acesso. Consolidar através de um decreto presidencial, a existência de um conselho, capaz de debater com diversos órgãos do governo federal, estratégias para equalizar o acesso as politicas publicas é legítimo e constitucional. Outro ponto que o editorial se equivoca é atribuir exclusivamente ao Legislativo a representação política no país. Cabe dizer que representação não é sinônimo de representatividade, visto a

composição branca e aristocrática do atual Congresso. A isso, destacamos que o texto do editorial, não representa a expressão do interesse público, uma vez que não problematiza o grave problema do acesso à representatividade monopolizado pelos partidos políticos e submetido aos obscuros interesses que levam à corrupção e aos acordos subterrâneos como temos visto recentemente. Para finalizar, não cabe dúvidas sobre o interesse público sobre o tema. Inclusive porque são essas comunidades as maiores afetadas pelo atual modelo de desenvolvimento econômico, por si só excludente e massacrador das formas de vida que não se enquadram ao atual status quo; se o Estado brasileiro não tem interesse nesses segmentos, deixe-os em paz. (Coletivo de Entidades Negras, 2016).

O editorial do Estado de São Paulo de 16 de maio de 2016, intitulado “Dilma e os povos tradicionais”, representa uma série de ataques aos povos que tanto contribuíram para a construção da identidade sociocultural brasileira. Em uma repetição de erros e mentiras, o Estadão zomba da existência dos povos tradicionais, violando a Constituição Federal Brasileira de 1988 e diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Na tentativa de minar a mobilização política dos povos, qualificando a criação do Conselho como “tema de duvidoso interesse público”, o Estadão afirma ser “vital para a democracia que a representação social se dê pelo Congresso”. Sabemos que o poder legislativo, no atual sistema político, não garante a representação da diversidade da sociedade brasileira, e entendemos este posicionamento do jornal como uma afronta aos espaços de participação política conquistados com tanta luta e esforço.

O processo de construção do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais contou com inúmeras reflexões entre diversos segmentos dos povos e comunidades tradicionais de todo Brasil, onde o Governo apenas respeitou a democracia brasileira permitindo aos povos se expressarem. Não aceitaremos que este processo de diálogo e mobilização, construído no intuito de conquistar mais visibilidade e direitos dos povos, seja negado desta forma desrespeitosa. Resistimos, como sempre, lutando contra a invisibilidade à qual tentam nos condenar, e nos organizando por um Brasil que respeite suas raízes ancestrais de culturas e tradições. (Sociedade Civil da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, 2016).

O jornal apresentou ao longo do último ano diversas matérias que apresentavam duras críticas às políticas implementadas voltadas aos PCTs nos últimos anos, não avalio

aqui se estas publicações são coerentes ou não, mas sim que o meio de comunicação estava ~~ao produzir estas matérias~~ usando de atributo da democracia que é a livre expressão, **ao produzir estas matérias**. A peculiaridade do editorial é que ataca a democracia participativa como forma de governar, e preconiza que a única forma ~~de para~~ que a sociedade consiga participar de maneira integral da gestão é por meio da democracia representativa, excluindo, inclusive, a possibilidade de que tenham uma atuação conjunta.

No caso específico dos PCTs que quando possuem representantes no legislativo são poucos e raros, o desafio é ~~garantir~~ **assegurar** voz e normativos voltados à garantia e ampliação dos direitos destes segmentos e que sejam debatidos sem que ~~sejam atacados~~ **ataques**, em sua fase inicial de tramitação pelas forças dominantes em boa **parte** do poder legislativo, como bancadas ruralista e evangélica, quase sempre opositoras às pautas de direitos destes segmentos.

Não houve novas reportagens ou editoriais com conteúdo que questionasse a legitimidade do conselho nacional e mesmo a categoria povos e comunidades tradicionais, mas o mesmo não pode ser descartado quando se busca trazer elementos que sejam capazes de construir um panorama do cenário nacional no que diz respeito aos PCTs.

Neste sentido é importante levantar alguns pontos sobre medidas do **Executivo** e do **Legislativo** e como influenciam ou tem potencial de influenciar o cenário atual e o futuro próximo destes segmentos. A primeira medida foi a nova estrutura, **através da** Medida Provisória nº 726, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, foram extintos dois ministérios que tinham em suas atribuições o trabalho direto com segmentos de PCTs, o de Desenvolvimento Agrário, que contava com uma coordenação-geral de povos e comunidades tradicionais; e o de Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, que tinha a **S**ecretaria de **C**omunidades **T**radicionais, além de ser responsável pela articulação de políticas para comunidades quilombolas, povos de Terreiros/Matriz Africana e Povos Ciganos.

As funções do MDA foram absorvidas pela criada Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, e a coordenação-geral de PCTs, fundida com a de mulheres e juventude. A pauta também sofreu com uma completa renovação da equipe que estava ligada à coordenação-geral, o que acarretou ~~no~~ **um** atraso na execução de algumas políticas e cancelamento de outras, como chamadas públicas para fornecimento de assistência técnica e extensão rural voltadas aos povos indígenas e comunidades quilombolas.

Algumas medidas sobre a questão territorial também merecem destaque. A primeira, editada em 06 de maio de 2015, o Decreto nº 8.447, que dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba. O plano é voltado à região que engloba o Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, visando o desenvolvimento de ações e destinação de recursos públicos para consolidação da nova fronteira agropecuária. O plano apresenta ainda como uma das suas diretrizes a ampliação e fortalecimento da classe média no setor rural. Cabe ressaltar que na composição do comitê gestor do referido plano não há a presença de representações de agricultores familiares e / ou povos e comunidades tradicionais, restando o debate de quem viria a ser esta nova classe média do meio rural além dos atuais, assim considerados, pela lógica proposta no Decreto, os excluídos, ou a classe baixa do setor rural.

Qualquer grupo social que queira dominar economicamente outro grupo, de modo a extrair permanente e continuamente o produto de seu trabalho, precisa, antes de tudo, saber “colonizar” o seu espírito. Ninguém se deixa explorar de modo direto e violento sem reação. A possibilidade de debelar a reação com mais violência sempre se revelou muito custosa e, crescentemente com o avanço da história, de eficácia apenas de curto prazo. No mundo moderno, quem quiser se apropriar, por meio de instrumentos de mercado e de Estado, da riqueza e do produto do trabalho alheio **tem**, antes, **de convencer os espoliados de que a dominação que os explora e subordina é para seu próprio bem.** (SOUZA, 2016, pg. 19).

Há ainda uma outra observação a ser feita. A relação entre o aumento da fronteira agrícola e a destinação de territórios tradicionais tem ocorrido de forma antagônica, onde houve a expansão da produção monocultural e incremento de safras, houve inversamente um aumento da violência no campo e das disputas por terras, com expulsões e extermínios de povos e comunidades tradicionais.

O novo Código Florestal, instituído pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, cria em seu artigo 29 o Cadastro Ambiental Rural (CAR) que é

(...) o registro público eletrônico de âmbito nacional, 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. (Lei nº 12.651, 2012, pgs. 17-18).

Ocorre que o que seria um registro público onde estariam concentradas as informações das propriedades rurais, incluindo reserva legal, áreas de uso consolidado, por exemplo, e sendo instrumento para realizar a regularização ambiental das propriedades rurais, não foi pensado para atender aos povos e comunidades tradicionais, apesar de obrigatório o seu uso. A lógica operante do cadastro é voltada para a propriedade privada e não para territórios com posse coletiva.

Há ainda um outro agravante, o Estado, seja na esfera federal, estadual ou municipal tem obrigação de prestar assistência técnica para inclusão dos dados dos povos e comunidades tradicionais no cadastro. Ocorre que dos territórios que não são titulados ou dos segmentos que não possuem um órgão específico de promoção dos seus direitos, esta assistência não tem sido prestada, prejudicando enormemente estes segmentos. Conforme destaca reportagem feita pelo Instituto Socioambiental

“Todas as outras comunidades que não têm o reconhecimento do território ainda, não têm o cadastro. Não existe assistência técnica de nenhum órgão, embora pela lei devesse existir. Eles estão fora do sistema”, explica Raquel Pasinato, coordenadora do Programa Vale do Ribeira do ISA. Ela avalia que existem, no mínimo, duas vezes o número de comunidades que ainda não conseguiram fazer o cadastro no Vale, em comparação com aquelas cadastradas. (ISA, 2017, [sítio eletrônico do Instituto](#))

Cabe ainda destacar que o CAR permite que sejam cadastradas propriedades individuais no módulo de PCTs. Ocorre que para algumas comunidades esta é a realidade, estão agrupados em pequenas propriedades rurais conformando comunidades, mas a grande maioria encontra-se em territórios coletivos e a inclusão de propriedades particulares dentro do território representa um retrocesso na luta pelas garantias territoriais, podendo, inclusive, ser utilizado como argumento para confrontar a existência de uma comunidade, visto estar com território desagregado.

Outra medida que é necessária ser colocada neste cenário é a Medida Provisória nº 759, convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural. O título que pode ser rapidamente associado a uma política importante e reivindicada pelos PCTs esconde em seu texto pontos que poderiam vir a justificar e regularizar ocupações ilegais e / ou colocar práticas ilegais dentro da legalidade, visto que a legislação possibilita a anistia a invasões territoriais e premia o

invasor com ótimos subsídios para realizar a regularização fundiária da área outrora invadida ilegalmente.

Uma de suas maiores armadilhas é transformar terras públicas e bens comuns em propriedades privadas. A Lei permite, ainda, que terras consideradas latifúndios, com extensão de até 2.500 hectares, sejam regularizadas sem a necessidade de licitação pública, como antes previsto, sendo possível, também, regularizar ocupações feitas até 2011, ~~sejam regularizadas~~.¹⁷ A legislação tem o potencial de aumentar os conflitos territoriais e conseqüentemente, ~~de~~ as mortes no campo, uma vez que serão reivindicadas terras para a regularização que se sobrepõe aos territórios tradicionais, que como demonstrado neste trabalho, continuam descobertos de uma execução prioritária do Poder Executivo para regularização fundiária destes.

Recentemente a Advocacia Geral da União (AGU) editou o Parecer nº 001/2017/CGU/AGU, de 19 de julho de 2017, que amplia para toda a administração pública o cumprimento das condicionantes referentes à decisão do STF sobre a Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Dentre outras questões, o parecer impõe a tese do marco temporal para a homologação de Terras Indígenas. O parecer conclui que:

Estas são as razões pelas quais se conclui que a Administração Pública Federal deve observar, respeitar e dar efetivo cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento da PET n. 3.388/RR, fixou as "salvaguardas institucionais às terras indígenas", determinando a sua aplicação a todos os processos de demarcação de terras indígenas, em consonância com o que também esclarecido e definido pelo Tribunal no acórdão proferido no julgamento dos Embargos de Declaração (PET-ED n. 3.388/RR) e em outras de suas decisões posteriores, todas analisadas neste parecer (ex.: RMS n. 29.087/DF; ARE n. 803.462/MS; RMS n. 29.542/DF). (D.O.U, 2017, seção 1, pg. 11)

Outras medidas do Legislativo se somam a este cenário de maior vulnerabilização territorial e possível retirada de direitos conquistados após longos processos de luta social. Um destes é o PL 3068/2015, que dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental de Canavieiras, englobando os municípios de Canavieiras, Una e Belmonte, no estado da Bahia. A área em questão está sendo criada no território da Reserva Extrativista Canavieiras, criada a partir da luta dos extrativistas marinhos e costeiros para

¹⁷ Anexo Carta da Sociedade Civil ao Procurador-Geral da República solicitando abertura de processo de inconstitucionalidade da Lei nº 13.465/2017.

regularização do seu território e conservação do meio ambiente. Na própria justificativa do projeto o autor argumenta

A área objeto desta proposição, por meio de decreto presidencial, foi anteriormente transformada em Reserva Extrativista, o que inviabilizou o turismo, maior vocação econômica da região, principalmente no que tange à construção de estabelecimentos comerciais, hotéis e pousadas, assim como as suas respectivas obras de infraestrutura realizadas pelo poder público. (BRITO, 2015, pg. 6).

Outras medidas do Legislativo podem ser inseridas no cenário atual. Como o PL 8.107/2017 que caminha na mesma direção de fragilização da legislação ambiental, e por consequência de toda a proposta de regularização de territórios tradicionais com características ambientais distintivas. Este PL trata da diminuição da área da Floresta Nacional do Jamanxin no Pará, que conforme a justificativa atenderia à regularização de terras para pequenos produtores que foram prejudicados com sua criação, visto que há áreas requeridas para estas posses de 1.700 hectares, bem além da média de quatro módulos fiscais que normalmente os pequenos produtores possuem.

Outra destas medidas foi a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) “destinada a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio – FUNAI e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos.” (Requerimento de CPI, 2015, pg.1), teve seu relatório final divulgado, onde foram criminalizados antropólogos/os que emitiram laudos que embasam processos de reconhecimento territorial, lideranças indígenas, procuradores da República, dentre outros. O relatório cita que houve invenção de indígenas feita pelos profissionais, e acusa as lideranças do movimento indígena de serem “supostos indígenas”.

Outras medidas poderiam ser aqui citadas e comentadas, como recente portaria editada pelo MJSP em que era constituído um grupo de trabalho para realizar a integração dos povos indígenas e das comunidades quilombolas. O grupo é formado por um representante da FUNAI e diversos órgãos de comando e controle, como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, dentre outros. Diante da má repercussão da publicação da Portaria, o MJSP voltou atrás e republicou a criação do grupo, mas agora com o objetivo de discutir a organização social de indígenas e quilombolas. Importante destacar que o Ministério não possui atribuições com relação às políticas voltadas às comunidades

tradicionais desde que uma reestruturação da administração pública federal retirou do órgão as atribuições da **S**ecretaria **E**special de **P**olíticas de **P**romoção da **I**gualdade **R**acial. Além da estranheza do tema a ser tratado, resta também o questionamento de em que momento os povos indígenas e as comunidades quilombolas serão ouvidos pelo grupo de trabalho, visto que não há a menor menção sobre consultas na **P**ortaria em questão, e recordando que o Brasil ratificou a Convenção nº 169 da OIT e reconheceu os indígenas e quilombolas como sujeitos de direitos desta.

O cenário político iniciado em 2015 com disputas de força entre o poder executivo e o legislativo federal, e estando o exercício da **P**residência da República refém das ações do Congresso Nacional, é possível prever um panorama de ampliação de medidas que venham a beneficiar bancadas fortes de parlamentares, como a chamada bancada ruralista, que conta com mais de 200 deputadas/os e representa uma enorme fonte de votos, necessários em tempos de votações de reformas e de admissibilidade de inquéritos criminais. Antagonicamente, a bancada dos defensores dos povos e comunidades tradicionais deve contar com um núcleo fiel em todas as votações que não chega a 50 deputadas/os, **dando maior evidência que na disputa de força no legislativo federal tem sido bem desigual.**

4.4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS

O espaço do conselho continua sendo um espaço de resistência. Na comissão foi um espaço de visibilidade, de resistência e de proposição. Mas agora no conselho continua sendo um espaço de resistência da nossa existência enquanto povo e comunidade tradicional. Estar no conselho na atual conjuntura política é dizer, e não só para os governantes (...), que vamos continuar brigando pelos nossos direitos, que nós não queremos retrocessos nas nossas conquistas (...) queremos a garantia de que nossos filhos e nossos netos possam sentir orgulho de ser de comunidade tradicional. (...) É também um espaço que vai possibilitar aos movimentos também se reinventarem dentro da atual conjuntura política e se verem e se enxergarem no conjunto, se não unir, se não tiver força coletiva, não vai conseguir sequer garantir as poucas conquistas que tivemos. (PINHO, 2017, informação verbal).

Após a conclusão do processo de eleição, e com a publicação da **P**ortaria **M**inisterial designando as/os conselheiras/os para o primeiro mandato do CNPCT, a expectativa que ainda permanece até a conclusão desta dissertação se relaciona com a sua instalação.

Os meses de julho e agosto tornaram-se decisivos na continuidade da governabilidade do atual **P**residente da República, visto que está em curso um debate no Congresso Nacional sobre a admissibilidade ou não do processo de investigação por

supostas práticas de corrupção no exercício do mandato, tornando o momento político extremamente delicado.

E o momento tem gerado expectativas tanto no governo como na sociedade civil, como destacado por uma componente da equipe da secretaria executiva

Recentemente foi publicada a portaria de designação dos Conselheiros que nos permite prosseguir com a instalação do Conselho. Foi um processo de 1 ano e 2 meses que deveria ter durado apenas 30 dias, de acordo com o decreto que o instituiu. A notícia é boa, mas até que a instalação seja concretizada e os conselheiros tomem posse, vivemos um momento de muita atenção. (LEMOS, 2017, informação verbal).

Desta forma, a expectativa é que passado este período seja convocada a reunião de instalação do conselho que terá como pauta única o debate sobre seu regimento interno, instrumento sem o qual não há legalidade nos processos decisórios realizados pelo conselho. Após a instalação e aprovação do regimento outros desafios entrarão na pauta do conselho.

Um desafio extremamente novo, mesmo para a sociedade civil, será a construção e efetivação do processo de eleição da/o presidente do conselho. Como já tratado, a comissão nacional tinha a presidência e a secretaria executiva exercidas por órgãos do governo federal, portanto, será necessário tranquilidade e estratégia para que a presidência venha de fato a ser unificadora das lutas da sociedade civil e não mais uma fragilidade no processo de diálogo com o Estado brasileiro.

Para que a presidência esteja fortalecida será importante vencer um outro desafio. Com a criação do conselho, a extinção da comissão nacional, e a não instalação do conselho, há um vácuo de um ano e dois meses sem reuniões, sem realização de articulações presenciais das/os conselheiras/os. Isto torna as estratégias coletivas de união mais sensíveis às disputas individuais, e um outro fator a ser considerado é a renovação do conselho. Como o conselho é formado por membros da comissão nacional e novos representantes de novos segmentos que antes não a compunham, há também, ainda, a necessidade de um reconhecimento entre eles, um retornar a se enxergar no outro, a entender que a luta do outro é também a sua luta (falas já citadas da sociedade civil da comissão nacional).

A questão da presidência remete à importância de que a própria sociedade civil esteja bem articulada e coesa como um todo, visto que o cenário das medidas

governamentais ~~ser~~ é temeroso para os segmentos dos povos e comunidades tradicionais de maneira geral. Importante que a união articulada ao redor do processo de votação e depois a regulamentação da Lei nº 13.123/2015, seja mantido e fortalecido, unificando as lutas e ideias de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, também. Este tema também foi ponderado pelo ex-presidente da CNPCT

É importante que a sociedade civil leve adiante todo o processo que foi iniciado na construção do conselho, que ele seja efetivo, e que seja também um espaço maior de reivindicação e de avaliação das políticas, da efetividade das políticas (...) conseguimos interferir pouco em algumas políticas, mas era o embrião, conseguimos interferir em editais de chamadas públicas, então tinham vários espaços e oportunidades que tem que batalhar para avançar e não para retroceder.(...) pode haver um congelamento do espaço, temo por este 2016, 2017 e 2018 que tenhamos poucos avanços pelo próprio momento do país como um todo. (CARDONA, 2017, informação verbal).

Outro desafio que precisará de fôlego diz respeito às pautas que estão represadas desde a extinção da comissão nacional. Farei aqui um pequeno apanhado das pautas e das discussões acerca dos povos e comunidades tradicionais. A primeira grande pauta é com relação à principal reivindicação, regularização territorial.

Como exposto acima no cenário do país no momento, há uma tendência de aumento das disputas fundiárias, com conseqüente aumento da violência, elevando-se o número de PCTs ~~assinados~~ ~~assassinados~~ nos conflitos fundiários. As medidas propostas tanto pelo Poder Executivo como pelo Legislativo, bem como e as jurisprudências geradas no judiciário, apontam para um cenário de retrocessos. É possível que ocorra, além da paralisia das regularizações já em curso nos últimos anos, ~~que haja~~ perda de territórios que pareciam consolidados, como no caso das unidades de conservação e dos ataques que estão sofrendo pelo Executivo e pelo Legislativo.

E outras pautas relacionadas também com a questão territorial tem sido intensificadas ou tem surgido mais fortemente a necessidade de participação dos PCTs. Como a discussão sobre o módulo para Povos e Comunidades Tradicionais do CAR e mesmo o CAR geral. No módulo PCT as discussões têm gerado em torno da falta de alimentação com dados, que acontece pela falta de assistência técnica, dúvidas sobre melhor estratégia para inclusão, se individual ou coletivo, dentre outras questões que tornaram o módulo pouco representativo do universo de territórios tradicionais.

No módulo geral o que tem ocorrido é que o cruzamento dos dados de declarações feitas por proprietários particulares ou posseiros de terras apresenta dados de sobreposição com territórios tradicionais já reconhecidos, como Terras Indígenas. Poderia ser de fato uma sobreposição clássica, quando a Terra Indígena contava com outros habitantes, além dos indígenas, no momento da homologação, significando que estes devem ser desintrusados. Mas, o que a princípio o dado das sobreposições do CAR indica é que há uma enorme declaração de posse de terras ou titularidade em território indígena, o que pode configurar um problema de invasão, de incorreção no fornecimento das coordenadas, de má fé na expansão de propriedades.

Há uma necessidade urgente de maior participação do conselho nacional nestas discussões, esta, aliás, é uma reivindicação da comissão nacional desde 2015, que ainda aguarda uma solução que possa vir antes do final do prazo para regularização de territórios com isenções de multas, que termina em 31 de dezembro de 2017.

A discussão sobre Mudanças Climáticas também tem demandado um maior envolvimento do conselho nacional. Há duas frentes de trabalho que são bem importantes, a da mitigação, onde os PCTs aparecem como fortes candidatos a serem beneficiários de ações, como a estratégia nacional do REDD+. E no campo da adaptação, aparecem como alerta de vulnerabilidade à exposição dos efeitos das mudanças climáticas. Em ambas as pautas, será essencial o envolvimento das/os conselheiras/os da sociedade civil, sob o risco da ausência apresentar equívocos, como no Plano Nacional de Adaptação que foi construído sem consultas ou participação dos segmentos de povos e comunidades tradicionais.

Entendendo que poderiam ter sido destacados neste capítulo outros desafios, outro cenário político e outras perspectivas, mas também sendo fiel ~~em~~ **ao** propósito deste trabalho de apresentar um panorama sobre o diálogo do Estado com os Povos e Comunidades Tradicionais, optei por fazer as observações acima mencionadas. Em qualquer cenário, entendo que o mais visceral para a continuidade do conselho nacional como uma instância de participação social e capaz de influenciar e pautar o governo é por meio da união dos segmentos, da luta articulada dos movimentos sociais e da certeza, conforme dito por FILHO (2017)

A democracia é justamente uma ordem social que potencializa a sociedade civil, a partir da própria sociedade – e isso é fundamental. (...) Isso significa que a democracia não é algo dado, não é um partido, um dogma, uma espécie

de política, mas uma construção contínua, e que por isso mesmo exige representação e participação. (FILHO, 2017, 19).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

(...) o encontro de grupos sociais com o Estado, com a sociedade envolvente, para o encontro das minorias com as majorias, para os encontros em meso escala. Para encontros nos quais a assimetria de poder gerou algum tipo de violência, física, espacial, cognitiva ou simbólica. Proponho chamar esses momentos de Encontros Neocolônias e reconhecer neles o choque de duas lógicas: a Lógica do Estado e a Lógica das Sociedades Cívicas. (LOBÃO, 2010. Pg. 225).

Estas considerações finais apresentam também a possibilidade de serem **consideradas encaradas** como apontamentos iniciais uma vez que dialogam com o trazido no trabalho sobre a comissão nacional e a implementação de políticas públicas pelo Estado brasileiro, mas também dialogam com a nova etapa a ser ainda iniciada, a do conselho nacional. Buscarei não repetir as considerações que foram sendo feitas no decorrer do trabalho.

O debate sobre a implementação da política, ou seja, sobre a tradução das demandas em planos para execução da ação estatal, também pode ser entendido como um debate entre sistemas epistêmicos distintos e sobre a necessidade de inclusão de outras formas de pensamento que não as hegemônicas, no caso específico, a racionalidade ocidental operante nas instituições estatais. Ou seja, como a descoberta, o desvelamento destes novos sistemas epistêmicos dialoga com a ação estatal. Poderia trazer este debate por meio de diversos autores, mas por entender que as questões levantadas por Boaventura de Sousa Santos, já mencionadas neste trabalho, e por Catherine Walsh sobre interculturalidade, fomentam meus diálogos internos e também produzem novas reflexões, os trouxe para ajudar nesta proposta mínima de finalização.

Boaventura de Sousa Santos (2007) desenvolve sua argumentação sobre a necessidade de construção de uma nova epistemologia que seja feita a partir do Sul e para o Sul, propondo que se relacione de forma direta com a emancipação social, com o conhecimento advindo da autonomia solidária.

A questão do regramento, da normatividade do Estado frente aos povos e comunidades tradicionais apresenta uma outra questão posta por Santos (2007), até que ponto o que se aprende, o que se ganha, vale à pena frente ao que se perde? Esta é uma questão extremamente importante ao se tratar de povos e comunidades tradicionais.

Catherine Walsh (2012) apresenta a interculturalidade a partir de três dimensões: a relacional, a funcional e a crítica. Desenvolve a proposta de que uma nova epistemologia seja construída a partir da interculturalidade crítica e da decolonialidade do ser, do saber,

do poder e da natureza, aponta, assim, para a construção de sociedades distintas, com outro ordenamento social, questionando fortemente as estruturas capitalista, coloniais, raciais e misóginas. Esta visão é de extrema importância para pensar as relações do Estado brasileiro com os povos e comunidades tradicionais e vice versa. Ainda é um ideal a ser conquistado. A CF/88 é um grande marco de abertura do Estado brasileiro para a cidadania e suas sociodiversidades, indígenas, quilombolas e **culturais**, entretanto, ainda os trata como reconhecendo a diferença sem, no entanto, avançar de fato para uma construção dialogada. Entendo que a real comunicação do diálogo só é possível quando os emissores das mensagens possuem simetria de relações, e esta ainda é uma realidade distante na relação entre o Estado brasileiro e os Povos e Comunidades Tradicionais.

A luta pela garantia dos territórios tradicionais e manutenção da cultura pressupõe assumir a regulação estatal sobre os direitos territoriais e destinação de territórios, esta conquista, este aprendizado é garantidor da lógica cultural de autonomia solidária dos povos e comunidades tradicionais ou esta pode se perder e se tornar ordenada, monocultural? Diante da narrativa do cenário político atual se coloca ainda o desafio de analisar como a contradição entre novas formas de ocupação e concepção territorial feita pelos PCTs pode ou não escapar da normatividade da racionalidade moderna e dos instrumentos desta racionalidade e qual seria o impacto das ações atuais de fragmentação dos territórios coletivos com oferta de regularização de pequenos lotes de terras, que garantiriam uma titulação individual frente às lutas coletivas pela regularização de territórios coletivos. São aqui, ainda pontos em aberto, sem análise e conclusões, mas que dialogam com os desafios a serem enfrentados pelos PCTs e também pelo Estado brasileiro.

Outro importante desafio é o de construir uma política de participação social que seja pautada na autonomia e independência da sociedade civil, geradora de emancipação e de contundência com relação à ação estatal e não de cooptação, subjugação, como por diversas vezes o Estado o fez.

Com autonomia, incluindo a financeira, **algumas** alternativas deveriam ser buscadas, como a remuneração para as representações da sociedade civil nos conselhos públicos. A remuneração não deveria ser pessoal e sim ir para um fundo a ser gerido pela própria sociedade civil, buscando uma maior autonomia para que realizem reuniões, eventos, seminários, oficinas, independente da ação estatal, e das reuniões ordinárias e extraordinárias dos conselhos.

Em tempos de recursos parcos parece impossível **pensar imaginar**, mas buscando um exemplo penso no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), formado por representações da indústria e do agronegócio, os usuários do patrimônio genético e do conhecimento tradicional, e por representações de Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares, os detentores destes patrimônios e conhecimentos. Há uma clara assimetria nas possibilidades de participação e diálogo. Uma forma de melhorar este fosso, poderia justamente ser a estipulação de valor a ser depositado anualmente no fundo da sociedade civil, que poderia, então, construir capacitações, oficinas informativas, cartilhas, para que mais detentores entendessem as normas em vigor e pudessem também realizar as negociações em bases mais simétricas.

Algumas questões que foram colocadas em diversos momentos da CNPCT e também estão nas competências do conselho precisam ser enfrentadas com mais afinco. Com o cenário nacional não exatamente favorável aos PCTs é necessário intensificar **as** articulações com parceiros internacionais. Acionar organismos para denunciar o não cumprimento pelo país de normativas internacionais das quais o Brasil é signatário, como a Convenção nº 169.

A construção de uma rede entre PCTs e Academia, já iniciada em 2008/2009, poderia ser retomada, entendendo também que como a relação com o Estado brasileiro ainda é assimétrica, esta rede poderia apoiar com aporte gratuito de assessoramento jurídico e técnico. Entendo, inclusive, que esta rede poderia ser articulada pelo MESPT, que incorpora os segmentos ao meio acadêmico. Seria uma forma de gerar um duplo, alimentando as lideranças com apoio e aportes necessários, e também trazendo lideranças para dentro da Academia, aumentando a rede com pesquisadores PCTs.

Pensando ainda nas possibilidades de novas fronteiras de atuação dos PCTs a que possibilitou a produção desta dissertação é uma delas, a inclusão destes segmentos como alunos dos cursos de pós-graduação em universidades públicas brasileiras. Diversos cursos têm ofertado vagas para indígenas e negros (que podem ser de segmentos tradicionais ou não), e o MESPT oferta vagas para indígenas, quilombolas e PCTs. **A** produção da minha turma, pode ser um ótimo exemplo de como este diálogo entre conhecimento científico e conhecimento tradicional pode produzir material importante para a discussão também no campo das políticas públicas e da atuação estatal. As dissertações de Helma Spamer, Jonielson **XXXXX** e Moisés **XXXXXX**, são bons exemplos, isto para falar apenas dos três estudantes que não eram indígenas ou quilombolas e que mesmo sem vagas garantidas naquela seleção para PCTs, foram aprovados e direcionaram

seus trabalhos para discutir as realidades onde estão inseridos seus segmentos e os dilemas que enfrentam na relação com o Estado e com a luta política nos movimentos sociais.

Construir, também, uma discussão sobre novas abordagens metodológicas para alicerçar novas bases entre o Estado e a sociedade civil. O cenário do país conduz à necessidade de decolonizar o ser, o poder, e as estruturas, entender que há questões que serão resolvidas pelo Estado e outras, pela insurgência.

Neste processo de busca de autonomia, os territórios regularizados, **assim** como as unidades de conservação de uso sustentável, deveriam ter a gestão assumida por seus moradores. **Há** ainda a visão de que o Estado precisa tutelar as comunidades beneficiárias destas unidades, e é necessário informar a este Estado que as unidades existem porque foram conservadas pela gestão territorial e ambiental tradicional realizada pelas próprias comunidades, e não pela ação do Estado.

A busca de autonomia da sociedade civil passa também por uma necessidade de compreensão, em alguns casos, de que a necessidade de criação de grandes categorias conceituais é uma necessidade do Estado e não dos povos e comunidades tradicionais, e que é preciso não se autocolonizar em conceituações que podem vir a ofuscar, por exemplo, cosmovisões que definem e orientam conteúdos da religiosidade, ancestralidade, senhoralidade que foram unificadoras dos povos da diáspora africana em terras brasileiras, para se enquadrar em uma categoria de laicidade do Estado.

Por fim, é necessário construir saídas para a armadilha de discutir políticas de inclusão social e produtiva, necessárias é claro, para discutir a real situação que melhoraria todas estas outras políticas, a territorial. Assim como em 2007 buscou-se a inclusão dos PCTs pela via do social e produtivo, para não se discutir o territorial, novamente em 2017, safra recorde, aumento da violência no campo, e medidas estatais drásticas para acabar com as possibilidades de regularização dos territórios tradicionais. Apresentam um cenário de integração destes segmentos, seja criando grupos de trabalho formado pelas forças de segurança pública do país para discutir a organização social dos indígenas e quilombolas, seja por meio de políticas aparentemente inofensivas, mas que preveem visitação de agentes do Estado em territórios tradicionais para ensiná-los **os** cuidados **e** para estimular o melhor desenvolvimento de suas crianças. Mais uma vez o que está por trás das políticas integracionistas ou de inclusão é a falta de política territorial, ou melhor a falta de política territorial para os PCTs.

Os burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de carreira pública. Controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação. Embora não possuam mandato, os burocratas geralmente possuem clientelas setoriais. Além disso, eles têm projetos políticos, que podem ser pessoais ou organizacionais (como a fidelidade à instituição, o crescimento da organização à qual pertencem, etc). Por isso, é comum haver disputas não apenas entre políticos e burocratas, mas também conflitos entre burocracias de diferentes setores do governo. (RUA, 1999, pg. 4).

A minha atuação não foi isenta e nem sem direcionamentos, assim como outras atuações também não o foram. Como se relacionam e de que forma pode-se direcionar mais pessoas e fazer crescer a rede de “militantes” dos PCTs no âmbito da burocracia estatal, esta também é uma forma importante de atuação para que a agenda cresça dentro do Estado.

6 BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, A. O bem viver. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016. 269p.

AGIER, Michel. Encontros etnográficos. São Paulo: Ed. Unesp; Alagos: Edufal, 2015. 100p.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras de Quilombos, Terras Indígenas, “Babaçuais Livres”, “Castanhais do Povo”: Terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2006. 140p.

AVRITZER, Leonardo (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. 470p.

BARTOLOMÉ, Miguel A. e BARABAS, Alicia M. Autonomías étnicas y estados nacionales. México: Instituto Nacional de Antropología e História, 1998. 470p.

BAUMAN, Zygmunt. Identidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2005. 112p.

BONETTI, Alinne e FLEISCHER, Soraya. Entre saias justas e jogos de cintura. Florianópolis: Ed. Mulheres; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007. 369p.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. 322p.

CANDAU, Joël. Memória e identidade. São Paulo: Contexto, 2014. 224p.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. Cultura com aspas e outros ensaios. São Paulo: Cosac Naify, 2009. 440p.

CERQUEIRA, Edmilton, SOUZA; Luiz Fernando Machado de; MELO, Patrícia; SANTOS, Quêner Chaves dos; PIRES, Tauá Lourenço (orgs.). Os povos e comunidades tradicionais e o ano internacional da agricultura familiar. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015. 205p.

CLASTRES, Pierre. Sociedade contra o Estado. São Paulo: Cosac Naify, 2012. 240p.

ECO, Umberto. Como se faz uma tese. São Paulo: Perspectiva, 2008. 192p.

FILHO, Raymundo Magliano. Um Caminho para o Brasil. – A reciprocidade entre sociedade civil e instituições. São Paulo: Contexto, 2017. 224p.

FONSECA, Isabel. Enterrem-me em pé. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 368p.

HAESBAERT, Rogério. *O Mito da Desterritorialização*: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 395p.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 64p.

HERCULANO, Selene, e PÁDUA, José Augusto (org). *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Demará, 2004. 316p.

HOBBSBAWM, Eric; RANGER, T. *A invenção das tradições*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008. 400p.

L’ESTOILE, Benôit de; NEIBURG, Federico; SIGAUD, Lygia (orgs.). Antropologia, impérios e estados nacionais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, FAPERJ, 2002. 295p.

LANDER, E. (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. 278p.

LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994. 192p.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. 360p.

LEFEBVRE, Henri. A produção do espaço. Paris: Anthropos, 2000. 265p.

LEFF, Enrique Zimmermman. *A Aposta Pela Vida: Imaginação Sociológica e Imaginários Sociais nos Territórios Ambientais do Sul*. Vozes, 2016. 512p.

_____. *Aventuras da epistemologia ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 136p.

_____. Racionalidade ambiental a reapropriação social da natureza. Editora Record, 2006. 555p.

MARTINS, José de Souza. O cativo da terra. São Paulo: Contexto, 2010. 288p.

NETO, Joaquim Shiraishi, org. Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil. Manaus: UFAM, 2007.

PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre. Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o mapa de conflitos. Editora Fiocruz, 2013. 306p.

POUTIGNAT, Phillipe e STREIFF-FENART, Jocelyne. Teorias da etnicidade. São Paulo: Ed. Unesp, 2011. 252p.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: , 1993. 269p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo, Cortez, 2010. 416p.

_____. Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 504p.

_____. Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo, 2007. 126p.

SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). Identidade e diferença. Petrópolis: Vozes, 2011. 133p.

VELHO, Gilberto. Individualismo e cultura. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008. 152p.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. Metafísicas canibais. São Paulo: Cosac Naify, 2015. 2013p.

WAGNER, Roy. A invenção da cultura. São Paulo: Cosac Naify, 2012. 256p.

WOORTMANN, Ellen F. Significados da terra. Brasília: Editora UnB, 2004. 290p.

Capítulo de livros

BARTHOLO JR, R. S.; BURSZTYN, M. Prudência e Utopismo: ciência e educação para a sustentabilidade. In: Marcel BursztyN. (Org.). *Ciência, Ética e Sustentabilidade: desafios ao novo século*. 1ed. São Paulo: Editora Cortez/Unesco, 2001, v. 1, p. 159-188.

HERCULANO, Selene e PACHECO, Tania – Introdução: “Racismo Ambiental”, o que é isso?. Racismo Ambiental – I Seminário Brasileiro contra o Racismo Ambiental. FASE. 2006.

PIMENTA, José. Desenvolvimento Sustentável e povos indígenas: os paradoxos de um exemplo amazônico. *In: Anuário Antropológico*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004, p. 115-149.

Artigos

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. *Eurozine*, p 1-30, 2003.

BEVILAQUA, Ciméa; LEIRNER, Piero de Camargo. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. *Revista de Antropologia*, USP, v. 43, n. 2, p. 105-139, São Paulo, 2000.

CHIRIBOGA, Oswaldo Ruiz. O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 3, n. 5, São Paulo, 2006.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Relações e dissensões entre saberes tradicionais e saber científico. *Revista USP*, São Paulo, n75, 2007.

DA MATTA, Roberto. O ofício do etnólogo ou como ter “anthropological blues”. *PPGAS do Museu Nacional*, Rio de Janeiro, 1974.

DURANTE, Daniela Simiqueli. Ciganos nas terras do Espírito Santo representações sócio-políticas (1870-1936), *Vitória*, 2014.

FERRARI, Florencia. O mundo passa: uma etnografia dos Calon e suas relações com os brasileiros. *USP*, São Paulo, 2010.

GALLOIS, Dominique Tilkin. Cultura “indígena” e sustentabilidade: alguns desafios. *Tellus, Campo Grande*, ano 5, n. 8/9, abr/out 2005.

GOLDFARB, Maria Patrícia Lopes. Definindo os ciganos: as representações coletivas sobre a população cigana na cidade de Sousa-PB. *Revista Arius*, v. 14, n. 1, João Pessoa, 2008.

LACEY, Hugh. Pluralismo metodológico, incomensurabilidade e o status científico do conhecimento tradicional. *Scientiae Studia*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 425-453, 2012.

LANNA, Marcos. As sociedades contra o Estado existem? Reciprocidade e poder em Pierre Clastres. *Mana*, v. 11, p. 419-448, 2005.

LEFF, Enrique. La ecología política en América Latina: un campo en construcción. *Sociedade e Estado*, v. 18, n. 1-2, p. 17-40, 2003.

_____. Campo controversial y en incesante construcción. In: ORTEGA, Miguel Angel (org). *La construcción del campo de la educación ambiental: análisis, biografías y futuros posibles*. Guadalajara: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara, México, 2012.

LITTLE, Paul. Mapeamento conceitual e bibliográfico das comunidades tradicionais no Brasil. Produto de consultoria, Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2006.

_____. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Série Antropologia*, Brasília, n. 322, 2002.

_____. Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global. *Tellus*, ano 2, n. 3, p. 33-52, *Campo Grande*, 2002.

_____. Espaço, memória e migração: por uma teoria da reterritorialização. *Textos de História*, v. 2, n.4, Brasília, p. 5-25, 1994.

_____. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. *Horizontes Antropológicos*, 2006.

MELLO, Marco Antonio da Silva; VEIGA, Felipe Berocan; COUTO, Patrícia Brandão; SOUZA, Miriam Alves. Os ciganos do Catumbi – De “andadores do Rei” e comerciantes de escravos a oficiais de justiça na cidade do Rio de Janeiro. *Cidades – Comunidades e Territórios*, n. 18, p. 79-92, 2009.

MENDES, Ana Beatriz Vianna; COSTA FILHO, Aderval; SANTOS, Ana Flávia Moreira. Tratados Internacionais, Populações Tradicionais e Diversidade Biológica. *Revista Teoria & Sociedade, Número Especial: Antropologias e Arqueologias*, hoje, 2014.

MORAES, Roque. Análise de Conteúdo. *Revista Educação, Porto Alegre*, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados* 26, 2012.

PERIPOLI, Gláucia Casa Grande. As raízes das flores: uma etnografia entre mulheres ciganas em Pelotas. Dissertação, UFPEL, Pelotas, 2013.

SAHLINS, Marshall. O “pessimismo sentimental” e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um “objeto” em via de extinção. Parte I e Parte II. *Mana*, p. 41-73 e 103-150, 1997.

SANTOS, Milton. O retorno do território. OSAL; CLACSO, año 6, n. 16, *Buenos Aires*, 2005.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y (de) colonialidad: Perspectivas críticas y políticas in *Visão Global, Joaçaba*, v.15, n. 1-2, p. 671-74, jan./dez., 2012.

7 ANEXOS

7.1 ANEXO I – DECRETO S/ Nº DE 13/07/2006

Nº 134, sexta-feira, 14 de julho de 2006	Diário Oficial da União - Seção 1	ISSN 1677-7042	19 
<p>DECRETO Nº 5.843, DE 13 DE JULHO DE 2006</p> <p>Prorroga a validade dos Restos a Pagar inscritos no exercício financeiro de 2004, de que trata o Decreto nº 5.729, de 20 de março de 2006, e dá outras providências.</p> <p>O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição,</p> <p>D E C R E T A :</p> <p>Art. 1º O prazo fixado no art. 1º do Decreto nº 5.729, de 20 de março de 2006, fica prorrogado até 15 de agosto de 2006.</p> <p>§ 1º Os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderão prorrogar, até 31 de dezembro de 2006, o prazo de que trata o caput para o atendimento de programações que não constem da Lei Orçamentária de 2006, cujo cancelamento dos correspondentes Restos a Pagar poderá prejudicar a conclusão da obra ou serviço que esteja em andamento.</p> <p>§ 2º Para fins do disposto no § 1º, o Ministro de Estado da Pasta interessada deverá encaminhar ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, até 31 de julho de 2006, a relação dos Restos a Pagar que deverão ter seu prazo de validade prorrogado nos termos do referido parágrafo.</p> <p>§ 3º Os Ministros de Estado referidos no § 1º publicarão, até 15 de agosto de 2006, portaria interministerial discriminando o montante, por órgão, dos Restos a Pagar prorrogados.</p> <p>Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Brasília, 13 de julho de 2006; 185ª da Independência e 118ª da República.</p> <p style="text-align: right;">LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA <i>Guido Mantega</i> <i>Paulo Bernardo Silva</i></p>	<p>Art. 2º À Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais compete:</p> <p>I - coordenar a elaboração e acompanhar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;</p> <p>II - propor princípios e diretrizes para políticas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais observadas as competências dos órgãos e entidades envolvidos;</p> <p>III - propor as ações necessárias para a articulação, execução e consolidação de políticas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, estimulando a descentralização da execução destas ações e a participação da sociedade civil, com especial atenção ao atendimento das situações que exijam providências especiais ou de caráter emergencial;</p> <p>IV - propor medidas para a implementação, acompanhamento e avaliação de políticas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais;</p> <p>V - identificar a necessidade e propor a criação ou modificação de instrumentos necessários à implementação de políticas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais;</p> <p>VI - criar e coordenar câmaras técnicas ou grupos de trabalho compostos por convidados e membros integrantes, com a finalidade de promover a discussão e a articulação em temas relevantes para a implementação dos princípios e diretrizes da Política Nacional de que trata o inciso I, observadas as competências de outros colegiados instituídos no âmbito do Governo Federal;</p> <p>VII - identificar, propor e estimular ações de capacitação de recursos humanos, fortalecimento institucional e sensibilização, voltadas tanto para o poder público quanto para a sociedade civil visando o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais; e</p> <p>VIII - promover, em articulação com órgãos, entidades e colegiados envolvidos, debates públicos sobre os temas relacionados à formulação e execução de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais.</p> <p>Art. 3º À Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverá, no exercício das competências previstas no art. 1º deste Decreto:</p> <p>I - considerar as especificidades sociais, econômicas, culturais e ambientais nas quais se encontram inseridos os povos e comunidades tradicionais, a que se destinam a Política Nacional de que trata o inciso I do art. 2º; e</p> <p>II - privilegiar a participação da sociedade civil.</p> <p>Art. 4º A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais será composta por quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e quinze representantes de organizações não-governamentais, os quais terão direito a voz e voto, a seguir indicados:</p> <p>I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, titular e suplente;</p> <p>II - Ministério do Meio Ambiente, titular e suplente;</p> <p>III - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, titular e suplente;</p> <p>IV - Ministério do Desenvolvimento Agrário, titular e suplente;</p> <p>V - Ministério da Cultura, titular e suplente;</p> <p>VI - Ministério da Educação, titular e suplente;</p> <p>VII - Ministério do Trabalho, titular e suplente;</p> <p>VIII - Ministério da Ciência e Tecnologia, titular, e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, suplente;</p> <p>IX - Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, titular e suplente;</p> <p>X - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, titular e suplente;</p> <p>XI - Fundação Cultural Palmares, titular e suplente;</p> <p>XII - Fundação Nacional do Índio - FUNAI, titular e suplente;</p> <p>XIII - Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, titular e suplente;</p> <p>XIV - Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, titular e suplente;</p> <p>XV - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, titular e suplente;</p> <p>XVI - Associação de Mulheres Agricultoras Sindicalizadas, titular e suplente;</p> <p>XVII - Conselho Nacional de Seringueiros, titular e suplente;</p> <p>XVIII - Coordenação Estadual de Fundo de Pasto, titular e suplente;</p> <p>XIX - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, titular e suplente;</p> <p>XX - Grupo de Trabalho Amazônico, titular e suplente;</p> <p>XXI - Rede Faxinais, titular e suplente;</p> <p>XXII - Movimento Nacional dos Pescadores - MONAPE, titular e suplente;</p> <p>XXIII - Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu, titular, e Comunidades Organizadas da Diáspora Africana pelo Direito à Alimentação Rede Kodya, suplente;</p> <p>XXIV - Associação de Preservação da Cultura Cigana, titular, e Centro de Estudos e Discussão Romani, suplente;</p> <p>XXV - Associação dos Moradores, Amigos e Proprietários dos Pontões de Pancas e Águas Brancas, e Associação Cultural Alemã do Espírito Santo, suplente;</p> <p>XXVI - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira, titular, e Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo, suplente;</p> <p>XXVII - Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - FORMAD, titular, e Colônia de Pescadores CZ-5, suplente;</p> <p>XXVIII - Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babacu, titular, e Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão, suplente;</p> <p>XXIX - Rede Caçara de Cultura, titular, e União dos Moradores da Jureia, suplente;</p> <p>XXX - Rede Cerrado, titular, e Articulação Pacari, suplente.</p> <p>§ 1º Os representantes e respectivos suplentes constantes deste artigo serão indicados pelos titulares dos órgãos, entidades e organizações não-governamentais, e designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para um período de dois anos, permitida a recondução.</p> <p>§ 2º O representante e respectivo suplente que não pertencer à mesma organização não-governamental poderá comparecer às reuniões com direito a voz, mas apenas um voto será computado nas votações.</p> <p>§ 3º O Presidente da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais poderá convidar representantes de outros órgãos governamentais, não-governamentais e pessoas de notório saber, para participar das reuniões, sem direito a voto.</p> <p>Art. 5º 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.</p> <p>Art. 6º A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais reunir-se-á em caráter ordinário a cada três meses e, extraordinariamente, a qualquer momento, mediante convocação de seu Presidente, ou da maioria absoluta de seus membros, neste caso, por documento escrito, acompanhado de pauta justificada.</p> <p>Art. 7º Eventuais despesas com diárias e passagens dos representantes e seus suplentes enumerados nos incisos XVI a XXX do art. 4º deste Decreto poderão ser pagas a conta dos órgãos e entidades constantes dos incisos I a XV, mediante disponibilidade orçamentária e financeira.</p> <p>Art. 8º A participação na Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais é considerada de relevante interesse público e não enseja qualquer tipo de remuneração.</p> <p>Art. 9º O regimento interno da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais será aprovado por maioria absoluta de seus membros, no prazo de cento e vinte dias a contar da data de publicação deste Decreto, e deverá ser publicado mediante portaria do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p> <p>Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Art. 11. Fica revogado o Decreto de 27 de dezembro de 2004, que cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais.</p> <p>Brasília, 13 de julho de 2006, 185ª da Independência e 118ª da República.</p> <p style="text-align: right;">LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA <i>Fátima Ananias</i> <i>Martina Silva</i></p>		
<p>DECRETO Nº 5.844, DE 13 DE JULHO DE 2006</p> <p>Acresce parágrafos ao art. 78 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.</p> <p>O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991,</p> <p>D E C R E T A :</p> <p>Art. 1º O art. 78 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:</p> <p>“§ 1º O INSS poderá estabelecer, mediante avaliação médico-pericial, o prazo que entender suficiente para a recuperação da capacidade para o trabalho do segurado, dispensada nessa hipótese a realização de nova perícia.</p> <p>§ 2º Caso o prazo concedido para a recuperação se revele insuficiente, o segurado poderá solicitar a realização de nova perícia médica, na forma estabelecida pelo Ministério da Previdência Social.</p> <p>§ 3º O documento de concessão do auxílio-doença conterá as informações necessárias para o requerimento da nova avaliação médico-pericial.” (NR)</p> <p>Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Brasília, 13 de julho de 2006; 185ª da Independência e 118ª da República.</p> <p style="text-align: right;">LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA <i>Nelson Machado</i></p>			
<p>DECRETO DE 13 DE JULHO DE 2006</p> <p>Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências.</p> <p>O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,</p> <p>D E C R E T A :</p> <p>Art. 1º A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, criada pelo Decreto de 27 de dezembro de 2004, doravante denominada Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, passa a reger-se pelas disposições deste Decreto.</p>			

7.2 ANEXO II – RESOLUÇÃO CNPCT Nº 001, DE MARÇO DE 2007.

RESOLUÇÃO – CNPCT nº 001, de março de 2007.

Aprova as diretrizes para implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos Comunidades Tradicionais

A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, no uso das atribuições que lhes foram conferidas pelo Decreto de 13 de julho de 2006, e pelo art. 6º do Anexo do Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, resolve:

art. 1º - Aprovar as diretrizes para implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais na forma do anexo desta resolução

7.3 ANEXO III – RECORTE DEMONSTRATIVO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS – CORRESPONDÊNCIA DE OBJETIVOS E O PPA

Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – Correspondência de Objetivos e o PPA				
Eixo Estratégico 1 – Acesso aos Territórios Tradicionais e aos Recursos Naturais				
Tema 1 – Garantia e efetivação do acesso por povos e comunidades tradicionais aos seus territórios e aos recursos naturais				
1.1 – Objetivo Específico: Garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica				
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE				
Diretrizes	Programas e Ações	Parcerias	Recursos – LOA 2007	Área Geográfica de Execução e Observações
1.1.5 e 1.1.6	Programa: 0499 – Áreas Protegidas do Brasil. Ação 18.541.0499.0884.0001 - Apoio a Criação de Unidades de Conservação (Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentáveis). - DAP/SBF/MMA	IBAMA	3.272.931,00	Nacional
	Programa 0151 – Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento (da FUNAI) Ação: Conservação e Recuperação da Biodiversidade em Terras Indígenas. Unidade executora: DAP/SBF/MMA	FUNAI e IBAMA	200.000,00	Nacional A Finalidade da ação é: Promover, resgatar, valorizar, disseminar e preservar o conhecimento tradicional sobre o meio ambiente dos povos indígenas, visando a conscientização e manutenção do equilíbrio ecológico e o uso sustentável dos seus recursos naturais, inclusive no sentido de dirimir os conflitos advindos da sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação. Previsão de 15

				comunidades assistidas em 2007
	<p>Programa 0104 - “Recursos Pesqueiros Sustentáveis”- Ação Ação 6016 – “Manejo Integrado da Biodiversidade Aquática e Recursos Hídricos na Amazônia”- SBF/DCBIO/Gerência de Recursos Pesqueiros</p>		3.832.000,00	<p>Região Norte O Projeto AquaBio será implementado a partir de 4 componentes: Planos e Políticas Públicas; Atividades Demonstrativas; Desenvolvimento de Capacidades; e Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação/ Disseminação de Informação. Previsão de 70.000 (ha) manejados</p>
	<p>Programa 1040: Acesso à Alimentação (MDS) Ação 0558: Apóia a projetos de segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas Unidade executora:CARTEIRA INDÍGENA/SDS/MMA</p>	MDS – fonte orçamentária	6.000.000,00	A Carteira Indígena fomenta e apóia projetos voltados à promoção do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar indígena, favorecendo a permanência das populações indígenas em seus territórios.
IBAMA				
Diretrizes	Programas e Ações	Parcerias	Recursos – LOA 2007	Área Geográfica de Execução e Observações

	PROGRAMA : 0506 - Nacional de Florestas AÇÃO: 2D11 - Ordenamento do Uso Florestal Sustentável em Florestas Nacionais Unidade Responsável: Diretoria de Florestas		R\$ 1.597.300,00 Não há coordenador vinculado no sistema SIGPLAN para o IBAMA	
INCRA				
Diretrizes	Programas e Ações	Parcerias	Recursos – LOA 2007	Área Geográfica de Execução e Observações
	Programa 1336 - Brasil Quilombola Ação 1642 – Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos. Executor: Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária / Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas.		3.500.000,00	Mecanismo: Execução direta ou por meio de convênios
	Programa 1336 - Brasil Quilombola Ação 0859 - Pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas aos remanescentes de quilombos. Executor: Diretoria de ordenamento da Estrutura Fundiária / Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas.		27.330.234,00	Mecanismo: Execução direta
	Programa 0138 – Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária Ação 2105 – Gerenciamento e fiscalização de cadastro rural Executor: Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária.		7.900.000,00.	Mecanismos: celebração de convênios, contratos ou execução direta.
	Programa 0138 – Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária Ação 2110 – Regularização fundiária de imóveis rurais Executor: Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária.		9.000.000,00.	Mecanismos: celebração de convênios, contratos ou execução direta.

	Programa 0138 – Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária Ação 2114 – Sistema de cadastro rural Executor: Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária.		11.000.000,00.	Mecanismos: celebração de convênios, contratos ou execução direta.
	Programa 0138 – Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária Ação 4426 – Georreferenciamento de imóveis rural Executor: Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária.		19.797.477,00.	Mecanismos: celebração de convênios, contratos ou execução direta.
2 - Interação entre territórios tradicionais e sagrados e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.				
2.1 - Objetivo Específico: Solucionar e/ou minimizar conflitos gerados pela implantação de unidades de conservação de proteção integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável.				
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE				
Diretrizes	Programas e Ações	Parcerias	Recursos – LOA 2007	Área Geográfica de Execução e Observações
	DAP/SBF/MMA Programa : 0499 – Áreas Protegidas do Brasil. Ação 18.541.0499.0884.0001 - Apoio a Criação de Unidades de Conservação (Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentáveis).		3.272.931,00	Nacional Mecanismos: A DAP/MMA analisa os novos processos de criação de UC de Proteção Integral, levando em consideração as comunidades tradicionais de forma a não criar UC's de PI onde existem populações tradicionais.
IBAMA				
Diretrizes	Programas e Ações	Parcerias	Recursos – LOA 2007	Área Geográfica de Execução e Observações
	PROGRAMA: 0499 - Áreas Protegidas do Brasil AÇÃO: 6381 - Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais Unidade Responsável: Diretoria de Ecossistemas-IBAMA		R\$ 295.000,00 Não há coordenador vinculado no sistema SIGPLAN para o IBAMA	

	<p>PROGRAMA: 0499 - Áreas Protegidas do Brasil AÇÃO: 0884 - 44201 Apoio à Criação e Gestão de Unidades de Conservação Unidade Responsável: Diretoria de Ecossistemas- IBAMA</p>		<p>TOTAL: R\$ 2.670.347,00, subdividido pelas diretorias finalísticas do Ibama (DISAM, DIREC, DIREF). No tocante à DISAM, a previsão orçamentária equivale à R\$ 1.055.000,00.</p> <p>Não há coordenador vinculado no sistema SIGPLAN para o IBAMA</p>	<p>Em relação à DISAM, existe a previsão de criação de 15 unidades de conservação das categorias de Resex e RDS, no universo de solicitação de 120 unidades.</p>
	<p>PROGRAMA: 0499 - Áreas Protegidas do Brasil Ação: 2C88 - Gestão de Áreas Protegidas nos Ecossistemas Mata Atlântica e Campos Sulinos Unidade Responsável: Diretoria de Ecossistemas – IBAMA</p>		<p>R\$ 4.799.853,00 Não há coordenador vinculado no sistema SIGPLAN para o IBAMA</p>	
	<p>PROGRAMA: 0499 - Áreas Protegidas do Brasil AÇÃO: 2C89 - Gestão de Áreas Protegidas nos Ecossistemas Cerrado e Pantanal Unidade Responsável: Diretoria de Ecossistemas – IBAMA</p>		<p>R\$ 4.123.500,00</p> <p>Não há coordenador vinculado no sistema SIGPLAN para o IBAMA</p>	
	<p>PROGRAMA: 0499 - Áreas Protegidas do Brasil AÇÃO: 2C91 - Gestão de Áreas Protegidas no Ecossistema Caatinga Unidade Responsável: Diretoria de Ecossistemas – IBAMA</p>		<p>R\$ 3.233.000,00</p> <p>Não há coordenador vinculado no sistema SIGPLAN para o IBAMA</p>	
	<p>PROGRAMA: 0499 - Áreas Protegidas do Brasil AÇÃO: 2C92 - Gestão de Áreas Protegidas nos Ecossistemas Costeiro e Marinho Unidade Responsável: Diretoria de Ecossistemas – IBAMA</p>		<p>R\$ 3.255.000,00 Não há coordenador vinculado no sistema SIGPLAN para o IBAMA</p>	

	PROGRAMA: 0499 - Áreas Protegidas do Brasil AÇÃO: 2C93 - Gestão de Áreas Protegidas no Ecossistema Amazônico Unidade Responsável: Diretoria de Ecossistemas – IBAMA		R\$ 4.018.000,00 Não há coordenador vinculado no sistema SIGPLAN para o IBAMA	
Eixo Estratégico 2 – INFRA ESTRUTURA				
3. Infra-estrutura Básica				
3.1 – Objetivo específico: Implantar infra-estrutura adequada às realidades sócio-culturais e demandas dos povos e comunidades tradicionais, estejam eles localizados em Unidades de Conservação de Proteção Integral, Áreas de Preservação Permanente, ou em qualquer				
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE				
Diretrizes	Programas e Ações	Parcerias	Recursos – LOA 2007	Área Geográfica de Execução e Observações
	Programa: 1145 – Comunidades Tradicionais Ação: 9707 – Identificação de Mecanismos de Crédito para o Extrativismo	IBAMA	Tipo não orçamentária Coordenador da ação 9707 no SIGPLAN: Paulo Herique Borges de Oliveira Júnior	
FUNASA				
Diretrizes	Programas e Ações	Parcerias	Recursos – LOA 2007	Área Geográfica de Execução e Observações
	Programa: 1203 – Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde Ação: 3994 – Modernização do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde – VIGISUS		12.000.000,00	Brasil – 34 Distritos Especiais Indígenas
	Programa: 0150 – Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento Ação: Estruturação de Unidades de Saúde para Atendimento à População Indígena.		12.225.000,00	Brasil – 34 Distritos Especiais Indígenas

	Programa: 1287 – Saneamento Rural Ação: 7684 – Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos		32.600.000,00	Brasil – 34 Distritos Especiais Indígenas
	Programa: 1287 – Saneamento Rural Ação 7656 – Implantações, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Rurais, em Áreas Especiais (Quilombos, Assentamentos e Reservas Extrativistas) e em Localidades com População Inferior a 2.500 Habitantes para Prevenção e Controle de Agravos		66.465.625,00	Território Rural Brasileiro
	Programa: 1287 – Saneamento Rural			
	Programa: 1287 – Saneamento Rural			

7.4 ANEXO IV – CARTA À EQUIPE DE TRANSIÇÃO

Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

À Equipe de Transição

Governo Dilma Roussef

Brasília, 10 de dezembro de 2010.

A Constituição Federal de 1988 é um marco histórico no processo de redemocratização política do Brasil, sendo entendida como elemento primordial na solidificação dos direitos individuais e coletivos. Este é o caso, por exemplo, dos direitos diferenciados e reconhecidos dos povos indígenas e comunidades quilombolas. Ao estabelecer prerrogativas diferenciadas para esses povos e comunidades, a Carta Magna opera, de forma direta, nos princípios fundamentais da constituição do próprio Estado brasileiro, uma vez que se adéquam os

conceitos vigentes sobre o que é a sociedade brasileira, sua composição e como ocorreu a sua formação. A busca da legítima ampliação deste genuíno processo de democratização levou o Governo Federal a estruturar os elementos iniciais de uma nova política voltada para a inclusão no arcabouço conceitual e legal do Estado brasileiro, isto é, a inclusão de outras formas de organização social, que não estão plenamente representadas nas categorias já reconhecidas e expressas nos termos legais (indígenas ou remanescentes de comunidades de quilombos – art. 231 – CF e art. 68 do ADCT).

Este governo deu um novo encaminhamento ao conceito de comunidades tradicionais quando o incorporou como parte de uma nova estratégia de políticas públicas, inclusivas e de direitos. A construção de uma política para esses segmentos teve início em 2008 e um momento importante em 2005, quando realizou o I Encontro dos Povos e Comunidades Tradicionais, do qual resultou a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). Esta comissão coordenou a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007. Este decreto direciona a ação do governo federal para o atendimento das necessidades socioambientais de um conjunto de grupos sociais, que tem sido marginalizado, tanto pelas forças do mercado quanto pelo Estado: as chamadas comunidades tradicionais. Isto, por sua vez, coloca uma série de desafios para o governo federal, que priorizou ações de regularização fundiária, inclusão social e produção sustentável para estes povos e comunidades.

Nos oito anos de gestão do governo Lula muitos avanços foram alcançados. Os principais podem ser traduzidos na construção e implementação de políticas de inclusão produtiva voltadas exclusivamente para as cadeias de produtos da sociobiodiversidade, o Plano Nacional de Promoção dos Produtos da Cadeia da Sociobiodiversidade. Por meio das ações deste Plano foi possível avançar significativamente nas discussões acerca de arranjos produtivos locais e regionais, buscando o fortalecimento tanto da cadeia dos produtos da sociobiodiversidade quanto dos extrativistas, que dela sobrevivem. Mas, mesmo estas ações de sucesso ainda necessitam ganhar escala e atingir um número maior de extrativistas e de produtos a serem trabalhados. Necessário reconhecer, também, o esforço para regularização fundiária de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, com a entrega das Concessões de Direito Real de Uso em nome das comunidades tradicionais.

Buscando construir um canal de diálogo com o novo governo que se aproxima, e destacando o imenso carinho destes segmentos sociais com a presidente eleita Dilma Roussef, apresenta-se a seguir algumas ações estruturantes que são necessárias serem assumidas como desafio pelo próximo governo e perseguidas como metas de consolidação de políticas públicas inclusivas e garantidoras de direitos específicos aos povos e comunidades tradicionais deste Brasil.

Propõe-se:

- Que nos primeiros quatro meses da gestão Dilma seja elaborado o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com pactuação política e orçamentária interministerial para sua execução;
- Que seja criada Diretoria de Regularização dos Territórios Tradicionais dos Povos e Comunidades Tradicionais dentro da estrutura do Instituto de Colonização e Reforma

Agrária – Incra, contando com equipe multidisciplinar qualificada para atuação com estes segmentos sociais;

- Que seja assumido como grande desafio da gestão Dilma a regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais que tenham seus territórios tradicionais em terra firme, localizados ou não dentro de unidades de conservação;
- Que seja respeitada a OIT 169 no que tange à consulta prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais antes da criação e consolidação de Unidades de Conservação de Proteção Integral e da implementação de grandes projetos de infraestrutura;
- Que sejam respeitados os hábitos alimentares tradicionais, bem como suas formas de abate de animais criados em seus territórios, garantindo a segurança alimentar e nutricional dos povos e comunidades tradicionais e a manutenção de sua cultura;
- Que seja promovida a conservação e uso de sementes tradicionais, como forma de proteção da biodiversidade;
- Que sejam feitos estudos visando adequação das legislações federais de comercialização de produtos perecíveis à realidade da produção praticada pelos povos e comunidades tradicionais;
- Que seja ampliado o acesso à rede pública de ensino para os povos e comunidades tradicionais e que sejam criadas escolas dentro de seus territórios;
- Que seja criado, dentro do PPA, com garantia de recursos financeiros pelos ministérios executores, um Programa Intersetorial específico para execução das políticas voltadas aos povos e comunidades tradicionais, assim como para a estruturação e funcionamento da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;
- Que haja um marco legal para repasse de recursos públicos às organizações da sociedade civil, que respeite estas formas de organização e não inviabilize a participação destes segmentos sociais em programas e projetos apoiados pelo governo federal;
- Que sejam criadas, junto às instituições financeiras, linhas de crédito específicas e com recursos significativos para apoio às atividades produtivas dos povos e comunidades tradicionais;
- Que seja incentivada a construção de tecnologias sociais apropriadas às necessidades dos povos e comunidades tradicionais, que respeitem suas tradições e identidade sociocultural;
- Que o Programa Luz para Todos, e ações de saneamento seja ampliado às Áreas Protegidas e em territórios de povos e comunidades tradicionais;
- Que seja criado um Fundo Nacional de Apoio aos Povos e Comunidades Tradicionais, com aporte de recursos públicos e doações;
- Que esta Comissão Nacional ganhe maior institucionalidade por meio da aprovação de projeto de lei transformando-a em Conselho Nacional, com especificação de espaço governamental responsável pela condução da agenda dos povos e comunidades tradicionais;

- Que seja recebido, para uma audiência com a presidente Dilma, grupo de povos e comunidades tradicionais, ainda nos primeiros seis meses de gestão.

Aprovado na 15ª Reunião Ordinária da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável para Povos e Comunidades Tradicionais.

7.5 ANEXO V – DOCUMENTO FINAL AOS MINISTROS

Brasília, 07 de Março de 2013.

Sr^a. Ministras e Sr. Ministro

Gilberto Carvalho

Tereza Campello

Isabela Teixeira

Secretaria Geral da Presidência da República

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Ministério do Meio Ambiente

Senhoras Ministras e Senhor Ministro,

Nós, Povos e Comunidades Tradicionais que compõe a sociedade civil na Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT entregamos este documento referente às propostas prioritárias para construção e implementação de políticas diferenciadas para nossos segmentos.

Nesse sentido, apresenta-se:

1- Territórios Tradicionais

- Criar marco legal como mecanismo para garantir a regularização fundiária, homologação e devolução das terras tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades Tradicionais no Brasil, que não são abarcados pela Constituição Federal de 88;
- Criar um Decreto presidencial garantindo a permanência e os direitos das comunidades tradicionais em seus territórios que estão sobrepostas por Unidades de conservação de proteção Integral até o momento de sua recategorização para UC de Uso Sustentável;
- Revogação imediata da Portaria 303 da Advocacia Geral da União, de 16 de julho de 2012, que dispõe sobre as salvaguardas institucionais às terras indígenas (TIs); além de infringir a Convenção 169 da OIT, infringindo também a convenção da diversidade biológica, tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, e que preconizam o direito do consentimento prévio, livre e informado de comunidades e povos tradicionais;
- Suspensão da tramitação da PEC 215, que transfere a competência da demarcação e homologação de terras indígenas, quilombolas e áreas de conservação ambiental do Poder Executivo para o Congresso Nacional.

2- Funcionamento da CNPCT

- Que estrutura funcional técnica e administrativa da CNPCT estejam ancoradas na Secretaria Especial da Presidência da República;
- Acelerar o processo de votação o PL 7447/10 que estabelece diretrizes e objetivos para as políticas públicas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais;
- Participação efetiva dos ministérios com internalização da discussão e implementação "real" da Política Nacional de Povos e Comunidades tradicionais;

- Criar fundo específico para custear despesas da sociedade civil da CNPCT, bem como apoiar projetos e ações de PCTs.
- Garantia de recursos para a realização dos Encontros de Povos e Comunidades Tradicionais com participação ampla e efetiva de no mínimo 100 lideranças nos encontros regionais e 200 lideranças no Encontro Nacional.

3- Mecanismos de acesso a Recursos Públicos

- Criar mecanismo que possibilite o acesso das organizações da sociedade civil a recursos públicos.
- Criar mecanismos de apoio e fomento a atividades econômicas sustentáveis nas comunidades Tradicionais.

4- Garantia de Direitos à Consulta e a participação.

- Nas instâncias internacionais de discussões, principalmente no espaço da Convenção da Biodiversidade.

Neste sentido, certos de contarmos com vosso apoio nos colocamos a disposição para permanente e contínuo diálogo em busca de que nossas demandas sejam atendidas.

Atenciosamente,
Sociedade civil que compõe a CNPCT.

7.6 ANEXO VI - PROPOSTA DA SOCIEDADE CIVIL DA COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS - CNPCT AO GOVERNO FEDERAL.

BRASÍLIA, Março 2013

1. INTRODUÇÃO

Este documento refere-se às propostas da Sociedade Civil da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT ao Governo Federal no sentido de contribuir para construção e implementação de políticas diferenciadas para Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil.

A sociedade civil da CNPCT é composta por: Agroextrativistas, Indígenas, Quilombolas, Povos de Terreiro, Quebradeira de coco-de-Babaçu, Pescadores artesanais, Comunidades Tradicionais Pantaneira, Retireiros, Geraizeiros, Fundo de Pasto, Faxinalenses, Catadoras de Mangaba, Povos Ciganos, Raizeiras, Pomeranos, Caiçaras, Catadoras de sempre-vivas.

A CNPCT, criada em 2006 tem como missão prioritária a de elaborar e coordenar a implementação da Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que foi instituída em 2007, através do Decreto n. 6040 que definiu de forma avançada o entendimento de Povos e Comunidades Tradicionais como *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* e o de Territórios Tradicionais como os

espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

Esses conceitos apresentados foram amplamente discutidos e avaliados pelas representações ao longo de um processo de reflexão na construção da referida política e são bases de nossas reivindicações e propostas aqui apresentadas.

O espaço físico ao ser transformado em um território porque os grupos nele inscrevem acontecimentos e significações sociais, é apreendido e vivenciado a partir dos sistemas e conhecimentos que cada grupo específico constrói em sua historicidade. E as singularidades são intimamente conectadas ao lugar ou a um ecossistema específico – Cerrado, Amazônia, Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal, Zona costeira e marinha e outros. Conexão que define as formas como o espaço é apropriado e como se pode realizar a construção do mesmo como território. Essas formas de apropriação e de construção são conformadas para garantir a manutenção dos serviços ambientais, reprodução social, material e imaterial de cada grupo.

Outra questão a ser considerada são as manifestações culturais. Estas são transmitidas oralmente a partir dos conhecimentos culturais, ancestrais, sociais, econômicos, religiosos, políticos e ambientais construídos na historicidade de cada comunidade específica. Estes se expressam por meio de linguagem que as comunidades de outros grupos que os circundem, ao mesmo tempo em que as festas, as rezas, as comidas, a religiosidade, o modo de fazer as casas, as roupas e outros aspectos demarcam as diferenças com outros grupos sociais ou comunidades.

Assim, os aspectos que referenciam os povos e comunidades tradicionais estão pautados em direitos que lhes são inerentes: Identidade, Organização Social, Território, Sistema de Produção ou Economia e Cultura. É em torno destes eixos referenciais, relacionados com suas tradições culturais, ancestrais que as políticas agrária e ambiental devem nortear seus programas e também ações emergenciais no sentido de incluir imensos bolsões onde a miséria e/ou a violência vem imperando, onde os direitos culturais destes povos subsistirem estão sendo negados e violados.

O bem-estar social dos Povos e Comunidades Tradicionais, depende do estabelecimento e implementação de políticas públicas diferenciadas, garantia do modo de vida, saúde, educação, arranjos produtivos, soberania e segurança alimentar e nutricional, que culminem na visibilidade e integridade desses segmentos, que historicamente ainda estão excluídos e negligenciados pelas políticas de Estado, silenciados e atropelados por pressões fundiárias, processos discriminatórios e excludentes.

2. POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E CONFLITOS TERRITORIAIS: LUTAS PELAS DESINVISIBILIDADE.

Há uma dimensão identitária indissociável da base territorial, a noção de pertencimento a um lugar, condutas de territorialidade relacionadas aos critérios de inclusão e exclusão (os de dentro e os de fora), à defesa e regularização, a identificação com um ecossistema ou bioma específico, florestal ou savânico, terrestre ou aquático, fluvial ou marinho, ou ambos. Também temos que considerar os povos e comunidades cujos territórios foram expropriados e se refugiaram no plano da memória coletiva. Há também os povos nômades, cuja territorialidade está associada a rotas migratórias e espaços sazonalmente ocupados, sejam rurais ou urbanos. Além das comunidades que foram envolvidas pela cidade e sofrem com a especulação imobiliária dos seus territórios tradicionais.

Importante ressaltar que as estratégias existentes de garantia territorial e proteção como Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Reservas Extrativistas - RESEXs e Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS têm garantido às comunidades a oportunidade de manter o seu modo de vida e cultura. Entretanto cabe lembrar que essas estratégias necessitam de uma melhor atenção governamental no que tange aos seus processos de criação e implementação. As terras indígenas e demais territórios tradicionais já demarcados vem sofrendo processos de pressão por grandes projetos que ameaçam a sua existência, por outro lado a fragilidade dos órgãos governamentais que são responsáveis pela gestão e implementação dessas áreas deixa claro que precisamos avançar rumo a novas estratégias que façam com que o governo reconheça a importância socioeconômica que essas áreas têm para o estado brasileiro.

Segundo estimativas do antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, os povos e comunidades tradicionais somam aproximadamente 25 milhões de pessoas e ocupam uma parcela significativa do território nacional, não obstante parte considerável desse montante corresponde a terras ainda não regularizadas, muitas intrusadas e degradadas parcial ou integralmente. Estamos lidando, portanto, com um contingente populacional e uma dimensão territorial que são extremamente significativas.

Os dados mostram que as violações dos direitos humanos dos Povos Tradicionais têm seus principais vetores nas políticas que viabilizam os grandes projetos de infraestrutura (hidrelétricas, portos, ferrovias, hidrovias, entre outros), agropecuários, florestais e de mineração, criação de parques e outras modalidades de unidades de conservação de proteção integral.

Sobre esta temática apresenta-se:

1. Providências do Estado brasileiro no sentido de assegurar os direitos territoriais e direitos fundamentais da pessoa humana, a partir da aprovação de projetos de leis em curso, construção de dispositivos, instruções normativas, itinerários técnicos e garantias de sustentabilidade produtiva e territorial para os povos e comunidades tradicionais;
2. Criar marco legal como mecanismo para garantir a devolução das terras tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades Tradicionais no Brasil, que não são abarcados pela Constituição Federal de 88.

3. Criar um Decreto presidencial garantindo a permanência e os direitos das comunidades tradicionais em seus territórios que estão sobrepostas por Unidades de conservação de proteção Integral até o momento de sua recategorização para UC de Uso Sustentável;
4. Estabelecer ação política articulada com órgãos gestores ambientais Federal e Estadual para regularização fundiária e estabelecer os processos de desafetação dos territórios sobrepostos por unidades de conservação de proteção integral, recategorizando-os para unidades de conservação de uso sustentável (RESEX e RDS) sempre com discussão ativa dos Povos e Comunidades tradicionais envolvidos.
5. Que não sejam mais criadas unidades de proteção integral sobre territórios que comprometem modos de vida e sustentabilidade desses povos e comunidades;
6. Estabelecer marco legal para Território dos Povos Ciganos nômades, designando áreas da União com saneamento básico e luz elétrica nos municípios onde passam.
7. Que as áreas de domínio da União sejam respeitadas e destinadas ao usufruto das comunidades que as ocupam tradicionalmente (quando for o caso);
8. Que sejam criadas e regularizadas as RESEXs, RDS pleiteadas por Povos e Comunidades Tradicionais;
9. Que o Estado garanta a permanência e reocupação dos territórios tradicionalmente ocupados por povos e comunidades tradicionais, a partir de destinação de terras públicas, arrecadação de terras privadas, titulação ou concessão de uso a favor dos povos e comunidades;
10. Que o Estado compense os povos e comunidades tradicionais por prejuízos resultantes de esbulho de seus territórios tradicionais, danos ambientais, bem como pela preservação de ecossistemas e biomas como guardiões da biodiversidade;
11. Revogação imediata da Portaria 303 da Advocacia Geral da União, de 16 de julho de 2012, que dispõe sobre as salvaguardas institucionais às terras indígenas (TIs); além de infringir a Convenção 169 da OIT, infringindo também a convenção da diversidade biológica, tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, e que preconizam o direito do consentimento prévio, livre e informado de comunidades e povos tradicionais.
12. Suspensão da tramitação da PEC 215, que transfere a competência da demarcação e homologação de terras indígenas, quilombolas e áreas de conservação ambiental do Poder Executivo para o Congresso Nacional;
13. Implementação imediata da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas – PNGATI;
14. Que a CNPCT tenha representante de povos e comunidades tradicionais nas discussões das metas brasileiras para a biodiversidade.
15. Criação de Grupos de Trabalhos, com participação expressiva das comunidades envolvidas, no caso de sobreposição de Unidades de Conservação e territórios de comunidades tradicionais, para discussão e construção de mecanismos de convivência.

16. Que sejam criadas Reservas Extrativistas de Plantas Medicinais para raizeiras dos Biomas, reconhecendo o conhecimento tradicional desse povo tradicional no uso e manejo de plantas medicinais na prática da medicina tradicional.
17. Viabilizar o acesso das Organizações de Base aos recursos oriundos das compensações ambientais disponíveis nos fundos governamentais com vistas a melhoria da qualidade de vida das populações afetadas;
18. Assistência Técnica (ATER) específica para os Extrativistas (Pescadores(as), Caranguejeiros (as) Marisqueiras, catadoras de mangaba), para: 1- beneficiamento dos recursos pesqueiros e extrativistas; 2- acesso ao mercado institucional; 3- Instalação de agroindústrias e cozinhas de bases comunitárias, envolvendo prioritariamente as mulheres e juventude;
19. Definição de períodos de defeso das espécies pesqueiras em geral considerando: 1- elaboração de novos diagnósticos; 2- conhecimento tradicional; 3- implementação adequada do Seguro Defeso, pelas Organizações (Ass. Mães) das RESEXs Marinhas. 4 - Aprimorar o monitoramento e Fiscalização de quem está recebendo o Seguro Defeso;
20. Fortalecer e acelerar processos de elaboração dos Acordos de Gestão e Plano de Manejo nas RESEX, respeitando o tempo das comunidades e apoiando as organizações de Base para a execução;
21. Usar urgentemente os recursos da Agenda Social no ICMBIO – MMA, para fazer o cadastro de beneficiários e elaborar os Planos de Manejo de RESEX Costeiro-Marinhas;
22. Criar Secretaria Especial ligada a Presidência do ICMBio em Brasília que trate especificamente dos assuntos referentes as RESEXs, com um Disque Extrativista;
23. Efetivar os espaços e a participação ativa na tomada das decisões no âmbito dos orçamentos, licenciamentos, normatização, formação e outras. Emergencialmente. Abrir processo de discussão nas bases com real poder de decisão sobre o Decreto de Regulamentação das RESEXs e a IN de Plano de Manejo;
24. Implementar monitoramento pesqueiro em todas as RESEX's e Desenvolver pesquisas que mensurem a produção atual e potencial, seus respectivos valores e dos serviços ambientais gerados/prestados por cada RESEX;
25. Dotar as RESEX's e RDS com pessoal e infraestrutura de fiscalização, considerando a especificidade da categoria;
26. Viabilização pelo Governo Federal da participação de representantes de Povos e Comunidades nos Comitês de Bacia Hidrográfica, de forma a viabilizar o controle social da política de uso da água;
27. Que o Comitê da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos elabore uma *legislação* específica para o *Uso tradicional e sustentável de plantas medicinais*, assegurando o direito de povos e comunidades tradicionais de praticarem a medicina tradicional, (em conformidade com o item VII, Artigo 3, dos objetivos específicos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT); e reconhecendo a validação desta prática por seus conhecimentos tradicionais transmitidos entre gerações;

Propostas Específicas

- Regularização fundiária e homologação de TIs já demarcadas no bioma Cerrado;
- Desintrusão das TIs ocupadas por não indígenas que já conta com determinações legais orientando a desintrusão, como a TI Bororo Jarudori (Poxoréu – MT);
- Implantação imediata pelo INCRA MG do PAE Vereda Funda – município de Rio Pardo de Minas – beneficiando geraizeiros que tiveram suas terras expropriadas pelo Estado e União durante a década de 1980;
- Reconhecimento e demarcação do território das comunidades tradicionais, com prioridade para o caso de grupos ameaçados, como ocorre no território tradicional das comunidades geraizeiras de Formosa do Rio Preto (BA), na região do Alto Rio Preto e Alto Rio Sapão, que se encontra invadido por fazendeiros, e de Ponte de Mateus, no município de São Desidério (BA);
- Atendimento às reivindicações de povos e comunidades tradicionais pelo MMA/ICMBio, de criação ou regularização fundiária de reservas extrativistas (RESEX) e de desenvolvimento sustentável (RDS), nos biomas: **Cerrado:** Resex Areião / Vale do Guará no Alto Rio Pardo, Norte de Minas Gerais; Resex Tamanduá/Poções, Riacho dos Machados/MG; Resex Sempre Viva, Lassance/MG; Resex Serra do Múquem, Corinto/MG; Resex Barra do Pacuí, Ibiaí/MG; Resex Três Riachos, Santa Fé de Minas/MG; Resex Serra do Alemão, Buritizeiro/MG;- Resex Curumataí, Buenópolis/MG;; - RDS Retireiros do Médio Araguaia, Luciara/MT; Resex Chapada Limpa, Chapadinha/MA; Resex Chapada Grande, Tanque/PI; Resex Galiota e Córrego das Pedras, Damianópolis/GO; Resex Contagem dos Buritis, São Domingos/GO; Resex Rio da Prata, Posse/GO; Resex Brejos da Barra, Barra/BA, Mata Grande (MA);Resex Recanto das Araras de Terra Ronca, São Domingos/GO; Resex Lago do Cedro, Aruanã/GO Reserva de Enseada da Mata – MA, **Zona Costeira e Marinha:** Tauá mirim(MA); Farol de Santa Marta Grande(SC); Imbituba Garopaba(SC); Barra do Serinhaem(PE);Litoral Sul de Sergipe(SE) e Decretar a ampliação das Reservas Extrativista de Araí Peroba (PA); Chocoaré-Mato Grosso(PA);Espelho D´água ataque(CE), Resex Marinha do Superagui – PR; **Amazônia:** Criação da Reserva Extrativista de Cabralzinho e ampilação da Reserva Extrativista do Rio Cajari; **Mata Atlântica:** RDS Faxinal dos Marcondes, Faxinal do Bom Retiro, Faxinal São Roquinho – PR;
- Retomada imediata, pela FUNAI, dos processos de identificação e revisão de limites das terras indígenas (TIs) do Cerrado, com prioridade para as terras dos Guarani-Kaiowa (MS);
- Viabilizar o acesso das Catadoras de Mangaba ao PAA, PAE e programas da CONAB;
- Reabertura do processo que trata do Decreto de 7 de maio 2008, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda São José do Arrebancado" no estado de Sergipe;
- Implementar a Concessão de Direito Real de Uso: nas RESEX Costeiras e Marinhas incluindo a parte terrestre, priorizando a Regularização fundiária das RESEXS de Canavieiras- BA, Prainha do Canto Verde - CE, Iguape - BA ainda em 2013 para viabilizar que as comunidades acessem recursos e políticas públicas;

- Regularização dos Territórios de Comunidades Tradicionais de Panhadores de Flor que estão sendo expropriados, principalmente por Unidades de Conservação (Federais e Estaduais), mas, também, por Empreendimentos Minerários e de Plantios de Eucalipto, em que está inserido o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Espinhaço – Região do entorno de Diamantina, Minas Gerais;
- Regulamentação da Atividade do Extrativismo das Flores e outros Produtos Vegetais Não Madeireiros (extração, manejo e comercialização).
- Criação de uma nova categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, a Reserva Agroextrativista, apropriada aos meios de vida característicos do Cerrado - proposta apresentada e aprovada pela Comissão Coordenadora do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), em 2006;
- Reconhecimento e regularização de territórios de comunidades vazanteiras do São Francisco através de ações conjuntas envolvendo a SPU – ICMBIO – INCRA – a exemplo da proposta que vem sendo construída pelos Vazanteiros do Pau Preto no Norte de Minas Gerais;
- Agilidade nos processos de desapropriação visando a desintrusão de fazendeiros nos territórios quilombolas, como no caso do quilombo de Brejo dos Crioulos (São João da Ponte – MG);
- Que o Estado não seja omissos nos conflitos territoriais e não criminalize lideranças, como nos casos de Brejo dos Crioulos, Gurutuba, Ilha da Capivara, Parques estaduais e federais;
- Agilidade no processo de elaboração participativa do Zoneamento Ecológico-Econômico do Cerrado, considerando o papel dos Povos e Comunidades Tradicionais na proteção de áreas naturais, na geração de renda e seus direitos a território;
- Providências do Estado brasileiro e do Estado de Minas Gerais no sentido de assegurar os direitos territoriais, a partir da aprovação de projetos de leis em curso, construção de dispositivos, instruções normativas, itinerários técnicos e garantias de sustentabilidade produtiva e territorial para os povos e comunidades tradicionais do Norte de Minas;
- Que as quebradeiras de coco-de-Babaçu, sejam consultadas no processo de discussão do Projeto de Lei que regulariza o acesso e uso do conhecimento tradicional;
- Que seja encaminhado como Medida Provisória o Projeto de Lei que garanta o livre acesso aos babaçuais, e que sejam cumpridas nos municípios;
- Que haja a retirada dos búfalos dos campos e Lagos na Baixada Maranhense;
- Que seja proibido o uso de cercas elétricas nas regiões de babaçuais;
- Que haja Programas de educação para o campo nas comunidades de quebradeiras de coco babaçu;
- Que sejam proibidas as práticas de venda e queima de coco inteiro nas regiões de babaçuais;
- Que o Estado de Goiás não seja omissos e verifique as atividades mineradoras no Parque Estadual da Serra Dourada, que estão impactando as cabeceiras dos cursos de água e poluindo os ecossistemas de vegetação endêmica, com restos

de lajes que são extraídas da área, sem controle e sem nenhum benefício para as comunidades locais;

- Que sejam criadas Reservas Extrativistas de Plantas Medicinais para raizeiras do Cerrado, reconhecendo o conhecimento tradicional no uso e manejo de plantas medicinais e na prática da medicina tradicional;
- Que o ofício das raizeiras e quebradeiras de coco-de-babaçu, sejam reconhecidas como um Bem Cultural de Natureza Imaterial, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Ministério da Cultura, e que a sua prática seja assegurada como um direito consuetudinário das comunidades, sem criminalização, em conformidade com o artigo 8j e 10c da Convenção da Diversidade Biológica, da qual o Brasil é signatário;

3. GESTÃO E FORTALECIMENTO DA CNPCT: ESPAÇO DE DISCUSSÃO E DEMOCRACIA.

A criação da Comissão Nacional e o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais serviram para dar maior visibilidade aos segmentos sociais tradicionais e às categorias identitárias, abrindo maiores possibilidades de diálogo da sociedade civil com o poder público e promovendo maior justiça e equidade étnico-racial. Entretanto, os avanços mais significativos vêm ocorrendo apenas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério do Meio Ambiente, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e do Ministério da Cultura. Embora o Ministério do Desenvolvimento Agrário tenha criado através da Resolução de Nº 83 de 19 de maio de 2011, o Comitê Permanente de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais junto ao CONDRAF¹⁸ o mesmo sequer cita, entre suas atribuições, *a garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.*

Quanto à Comissão Nacional e à implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, os recursos, programas e ações capitaneados até o momento, com a intermediação da Casa Civil são extremamente modestos, dada a dimensão, diversidade e complexidade da categoria Povos e Comunidades tradicionais.

Neste sentido, apresenta-se:

- Que estrutura funcional técnica e administrativa da CNPCT estejam ancoradas na Secretaria Especial da Presidência da República;
- Acelerar o processo de votação o PL 7447/10 que estabelece diretrizes e objetivos para as políticas públicas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais;
- Participação efetiva dos ministérios com internalização da discussão e implementação "real" da Política Nacional de Povos e Comunidades tradicionais;

¹⁸ Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável ligado ao MDA.

- Criar Programas e Políticas que subsidiem o autoreconhecimento e a identificação de Povos e Comunidades Tradicionais, com o protagonismo dos mesmos;
- Efetivar compromisso da Agenda Internacional com participação efetiva de representantes da sociedade civil da CNPCT;
- Criar fundo específico para custear despesas da sociedade civil da CNPCT, bem como apoiar projetos e ações de PCTs.

4. DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS.

Em um contexto de violação de direitos dos povos tradicionais que vai se generalizando na mesma medida em que sociedade toma consciência de nossa existência, seja pela ameaça ao direito à alimentação, à subsistência, principalmente pela expulsão ou encurralamento em seus territórios originários, seja não reconhecendo identidades e tradições culturais, deixando-os à mercê das forças do mercado, ou pela alteração em escala ampliada dos condicionantes ambientais em que encontram-se inseridos, vozes ecoam para uma movimentação onde entram em cena populações vivendo em comunidades que reivindicam não apenas a terra, mas o direito de ser reconhecida como detentoras de uma cultura própria, uma maneira diferenciada de ver e agir no mundo.

Em termos de políticas públicas, o maior desafio, no que diz respeito aos segmentos sociais tradicionais que integram a sociedade brasileira, é assegurar universalização dos direitos e a implementação de recortes diferenciados, adequados às suas realidades e processos histórico-conjunturais.

Com relação à identidade dos atingidos pelos conflitos de terra, hoje vemos que em primeiro lugar despontam os povos indígenas, seguidos pelas comunidades tradicionais, como a exemplo os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os caiçaras, as catadoras de mangaba, as raizeiras, as quebradeiras de coco babaçu, marisqueiras, catadores de caranguejos, extrativistas, faxinalenses, geraizeiros, seringueiros, entre outros.

Muitas iniciativas têm sido desenvolvidas em busca da solidariedade e da efetivação de direitos com apoio de organizações da sociedade civil, nacional e internacional, entidades sindicais, pastorais, ONGs, que acionam instâncias de comunicação com a sociedade em geral denunciando violações de direitos humanos, acionando ações jurídicas ou através de interlocuções com setores de governos, municipais, estadual e federal, ou até mesmo instâncias internacionais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH - OEA).

Sobre isso, incide as propostas de:

- Proteção efetiva às lideranças comunitárias ameaçadas de morte e julgamento dos responsáveis;
- Que o Estado não seja omissor nos conflitos territoriais e não criminalize lideranças;
- Que o decreto 6040 e a convenção 169, que garante os direitos das comunidades tradicionais sejam efetivados.

- Que a segurança pública, quando houver necessidade de adentrar nos territórios dos Povos Ciganos nômades, respeite o seu modo de vida e a sua cultura.

5. EDUCAÇÃO, CULTURA E CIDADANIA DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS.

Fruto da presença cidadã da população brasileira no processo constituinte, a partir de 1988 a sociedade brasileira deixa de ser vista como una e é definida como diversa, em todos os aspectos da vida social e cultural da nação. Desde então, vem se formando um cenário propício, nacional e internacionalmente, para que as diversidades culturais, étnicas, de sistemas produtivos não capitalistas se tornem visíveis e, com suas emergências por politizarem suas identidades, passem a ser consideradas como as gentes que imprimem ao retrato do Brasil a sua verdadeira face.

Estas iniciativas representam um novo posicionamento na medida em que tanto se inscreve nos textos formais como se propõe à formulação de ações diferenciadas, dirigidas a tais segmentos da sociedade nacional. Isto denota um comprometimento maior do Estado ao assumir a diversidade no trato com a realidade social brasileira.

As propostas apresentadas visam contribuir com esta temática, sendo elas:

- Promover condições de saúde, educação e transporte dignas para as comunidades tradicionais, em especial as distantes dos centros urbanos ou isoladas, buscando sistemas diferenciados e adequados a realidade de cada comunidade.
- Efetivar programas de educação diferenciada para transmissão de saberes, práticas e conhecimentos tradicionais
- Que seja permitido que as crianças Ciganas tenham acesso à escola no período que permanecerem em um território nômade;
- Que seja criado marco legal que respeite e possibilite a leitura de mão e a venda de artesanato pelas mulheres ciganas.
- Que as crianças que nascem em barracas nos acampamentos dos Povos Ciganos possam ser registradas sem burocracia, principalmente quando realizada por parteiras.
- Que seja efetivado e aceito o cartão do SUS do Povo Cigano em qualquer município do território brasileiro.
- Apoiar iniciativas a organização das comunidades tradicionais Caiçaras envolvendo duas regiões (Sul e Sudeste) e três Estados (RJ-SP-PR), valorizando suas especificidades e fortalecendo as características comuns entre elas; - apoiar iniciativas de organizações comunitárias tradicionais para incluir e ampliar a discussão sobre segurança, soberania alimentar e agricultura sustentável.

Brasília, 07 de Março de 2013.

7.7 ANEXO VII – INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017: TERRAS, FLORESTAS E ÁGUAS FEDERAIS EM RISCO

Inconstitucionalidade da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017: Terras, Florestas e Águas Federais em Risco.

Brasília, 28 de julho de 2017

Exmo. Sr. Rodrigo Janot,

Procurador-Geral da República

As organizações abaixo-assinadas vêm manifestar preocupação e solicitar medidas legais cabíveis por parte da Procuradoria-Geral da República em relação à sanção do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12/2017 (MP 759/2016), que alterou diversas regras sobre a regularização fundiária rural e urbana no país, convertida na Lei nº 13.465/2017.

A Lei nº 13.465/2017 promove a privatização em massa e uma verdadeira liquidação dos bens comuns, impactando terras públicas, florestas, águas, e ilhas federais na Amazônia e Zona Costeira brasileira. As funções socioambientais, econômicas e arrecadatórias dos bens da União são violadas.

Em relação à regularização fundiária rural, as alterações legais enviam um claro sinal à sociedade de que invasões de terras públicas aliadas ao desmatamento ilegal são condutas toleráveis e premiadas. Isso ocorre porque, sob pretexto de aperfeiçoar as regras fundiárias, as alterações legais promovem ampla anistia ao crime de invasão de terras públicas, previsto no Art. 20 da Lei nº 4.947/1966, bem como oferecem generosos subsídios ao cobrar valores irrisórios na regularização pela venda das terras da União.

Primeiro, a Lei nº 13.465/2017 alterou o marco temporal para regularização fundiária, permitindo que invasões recentes (até 2011) sejam passíveis de regularização. Essa mudança, na prática, anistia o crime de invasão. Segundo, a nova lei estabelece que o valor pago pela terra será de 10% a 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua elaborada pelo Incra. O resultado serão valores menores que 10% do valor de mercado das terras, representando uma entrega do patrimônio público federal a preço subsidiado para quem, de fato, praticou um crime. Outro agravante é permitir esses mesmos benefícios para invasões entre 1.500 e 2.500 hectares (latifúndios), que antes só seriam regularizáveis mediante licitação pública. Esta combinação de preços baixos, extensão da área passível de regularização, mudança de marco temporal e anistia para grandes invasores vem historicamente estimulando a grilagem e fomentando novas invasões, com a expectativa de que no futuro uma nova alteração legal será feita para regularizar ocupações mais recentes.

Lembramos que a invasão de terras públicas é acompanhada pelo desmatamento ilegal como forma de sinalizar a ocupação das áreas. Após um período de forte redução de desmatamento na Amazônia, o país voltou a registrar aumento alarmante nas taxas anuais de perda da cobertura florestal. Esse fato põe em risco os compromissos assumidos pelo Brasil para mitigação das mudanças climáticas, previstos no Decreto nº 7.390/2010 e, mais recentemente, nas contribuições nacionais para cumprimento do Acordo de Paris, promulgado pelo Brasil no Decreto nº 9.073/2017.

Além disso, o estímulo a invasões de terra e ao desmatamento acirra conflitos agrários, bem como com as populações indígenas e tradicionais cujos territórios não foram reconhecidos. Os conflitos agrários no país cresceram 26% de 2015 a 2016, representando o maior aumento em 31 anos. Já em 2017, duas chacinas na fronteira da expansão do desmatamento na Amazônia indicam que essa tendência pode continuar, com nove assassinatos de homens e mulheres em um conflito em Colniza/MT e dez assassinatos em conflito em Pau D'Arco/PA.

Destacamos ainda que o PLV enfraquece o combate ao desmatamento nos imóveis titulados, por três fatores: i) exclui a exigência direta de conservação em área de preservação permanente e reserva legal como condição para a transferência final da terra ao particular; ii) dificulta a retomada da área em casos de desmatamento ilegal e ii) impede a retomada de imóveis se o desmatamento ilegal ocorrer após três anos da titulação, reduzindo essa obrigação em sete anos se comparado à lei anterior. Essas modificações reduzem patamares de controle ambiental e atentam contra o dever do Poder Público de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais.

No tocante à regularização fundiária urbana, o novo marco legal também inverte a lógica da legislação, favorecendo grandes invasores e especuladores da terra urbana em detrimento da população de baixa renda e de seu direito à moradia adequada. Por exemplo, a lei cria o mecanismo da legitimação fundiária, que permite a aquisição originária da propriedade em área pública e privada por ato discricionário do poder público de áreas invadidas ilegalmente até dezembro de 2016.

A Lei também dispensa o licenciamento ambiental nos processos de regularização fundiária urbana, o que resultará na privatização de áreas de uso comum e de proteção ambiental em nossas cidades, como áreas de preservação permanente relevantes para proteção de recursos hídricos. Em outra violação, a lei flexibiliza regras para expansão urbana desordenada, permitindo que os municípios ampliem os perímetros urbanos sem o devido projeto técnico exigido pelo Estatuto da Cidade e, na sequência, titulem áreas irregulares no perímetro rural.

Finalmente, é temerosa a autorização da venda em ilhas oceânicas e costeiras, áreas protegidas relevantes como Fernando de Noronha, que poderá vir a ser loteada, com os terrenos vendidos para condomínios fechados e para exploração comercial. As zonas costeiras têm importância fundamental em estratégias de adaptação às mudanças do clima, especialmente aquelas baseadas em ecossistemas, como a conservação e recuperação de mangues. No entanto, a privatização em massa dessas áreas poderá reduzir a capacidade do uso dessas medidas de adaptação, aumentando os riscos dos impactos climáticos em nossas cidades.

Assim, as organizações abaixo assinadas vêm solicitar que a Procuradoria-Geral da República ingresse com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017.