

Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil
Projeto Integrado de Proteção das Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal
PPTAL

AVALIAÇÃO DE MEIO TERMO

TEXTO PRELIMINAR

Rinaldo Sérgio Vieira Arruda
Consultor Temático

São Paulo, 5 de outubro de 1998.

Sumário

Apresentação, metodologia e contexto de avaliação	3
Avaliação por componentes	6
Componente 1: Regularização Fundiária	6
Subcomponente 1: Identificação	6
Subcomponente 2: Demarcação e Regularização	10
Subcomponente 3: Avaliação Ambiental.	24
Componente 2: Vigilância e Proteção das Áreas Indígenas	25
Componente 3: Estudos e Capacitação	27
Subcomponente 1: Capacitação	27
Subcomponente 2: Estudos	29
Componente 4: Apoio ao Gerenciamento	31
Avaliação por linhas transversais	32
Síntese das recomendações	37

Apresentação, metodologia e contexto de avaliação

Este texto é uma primeira aproximação à avaliação de meio termo do Projeto Integrado de Proteção das Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal - PPTAL. Seu objetivo é explicitar problemas detectados no desenvolvimento do Projeto, apontar certas questões de fundo evidenciadas na avaliação e sugerir medidas que possam encaminhar a superação dos obstáculos a um melhor desenvolvimento do PPTAL.

Em primeiro lugar foi realizado um levantamento das atividades desenvolvidas no âmbito do PPTAL, referente a todos os seus componentes e subcomponentes. Esse levantamento consistiu na leitura e análise de todos os documentos elaborados no âmbito do PPTAL, documentos pesquisados nos arquivos da FUNAI de Brasília e em algumas Adrs.; documentos produzidos por Ongs.; por Associações e Confederações de Associações Indígenas.

Foram entrevistadas pessoas-chave envolvidas no PPTAL, membros da SETEC, consultores, funcionários da FUNAI de Brasília e das ADRS.. visitadas, das Ongs. e Associações indígenas, lideranças indígenas, membros das comunidades, autoridades municipais, ribeirinhos e indenizados. Foi realizada uma viagem de campo objetivando um conhecimento mais detalhado de processos de regularização fundiária empreendidos pelo PPTAL e uma relativa imersão nos contextos locais de sua realização. Visitamos nesta viagem as Adrs.. de Rio Branco e o P.I. Lábrea, as Adrs.. de Manaus, São Gabriel da Cachoeira e Boa Vista. Visitamos as organizações indígenas UNI-ACRE (União das Nações Indígenas do Acre, OPIMP (Organização dos Povos Indígenas do Médio Purús), COIAB (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira), FOIRN (Federação das Organizações Indígenas

do Rio Negro), CIR (Conselho Indígena de Roraima) e APIR (Associação dos Povos Indígenas de Roraima). Quanto às ONG's só visitamos o ISA (Instituto Sócio Ambiental), a OPAN (Operação Amazônia Nativa) e o CIMI de Lábrea.

Foram visitadas as terras indígenas Paumari do rio Ituxi, a Terra Indígena Médio Rio Negro I e tomamos informação mais pormenorizada sobre a Terra Indígena Raimundão.

Mesmo assim, não foi possível entrevistar inúmeras pessoas fundamentais no desenvolvimento do PPTAL, entre técnicos e funcionários da FUNAI, membros da Comissão Paritária, da Cooperação Técnica Alemã, do Banco Mundial, de outros órgãos governamentais (como IBAMA, INCRA, Ministério do Meio Ambiente), de outras ONG's (como o CTI, por exemplo), e vários dos consultores que prestaram contribuição ao PPTAL.

Fui convidado para esta avaliação apenas no início de agosto de 1998. A primeira visita a Brasília para fechar o contrato e definir tarefas foi realizada na segunda semana de agosto. Boa parte do mês de setembro foi gasta na viagem de campo (de 10 a 26 de setembro) e, finalmente, sobrou apenas uma semana para a elaboração desta avaliação preliminar, sem o tempo adequado de maturação do enorme conjunto de informações a que tive acesso.

Portanto, gostaria de enfatizar o aspecto preliminar deste texto e seu sentido de referenciar os debates do seminário, cujos resultados deverão parametrar de forma mais precisa a elaboração do relatório final da avaliação de meio termo.

Nesta avaliação preliminar as ações do PPTAL e seus resultados foram cotejados e analisados comparando-se com os objetivos específicos do PPTAL, na forma como

estão formulados pela Missão de Avaliação do Banco Mundial e KfW na Ajuda Memória de 5 a 16 de abril de 1994.

Numa segunda e concomitante aproximação, os resultados conseguidos pelo PPTAL foram cotejados e analisados em relação aos objetivos gerais do Projeto – *“O objetivo geral do projeto é contribuir para a proteção e conservação das áreas indígenas da Amazônia Legal, através do melhoramento e da conservação e manejo sustentável dos recursos naturais. O projeto facilitará o aproveitamento pelos grupos indígenas dos resultados do Programa Piloto em geral, e o acesso aos recursos financeiros disponíveis no Projetos Demonstrativos (PDA) que fornecerá recursos para pequenos projetos, e o Projeto de Pesquisa Dirigida que inclui pesquisas de escopo sócio-cultural.”*(Ajuda Memória de 5 a 16/04/94).

Já de início é importante ressaltar que o PPTAL tem contribuído de forma decisiva para a regularização fundiária das terras indígenas da Amazônia Legal, tem melhorado a qualidade e intensidade da atuação da FUNAI no âmbito de sua influência, desenvolvido estudos de boa qualidade técnica e científica, indispensáveis para o aperfeiçoamento das ações de defesa dos direitos territoriais indígenas e de fomento de sua autonomia sociocultural.

Entretanto, a avaliação de meio termo, apesar de reconhecer a importância do que já foi realizado, vai se deter principalmente na indicação dos obstáculos a seu pleno desenvolvimento, na distância existente entre suas realizações e seus objetivos iniciais, e na problematização de sua dinâmica de execução. A ênfase em suas insuficiências não pretende ser uma condenação do projeto, mas sim busca evidenciar suas falhas para melhor direcionar a procura de soluções, visando seu aperfeiçoamento.

Do total de 556 terras indígenas existentes no país, 383 situam-se na Amazônia Legal. Desse subtotal de áreas indígenas na área de abrangência do PPTAL, 179 estão registradas, 15 homologadas, 8 demarcadas, 40 delimitadas, 10 identificadas e 131 aguardam estudos de identificação. Desse universo, tendo em vista uma

adequação às verbas existentes e à capacidade operacional da FUNAI, o PPTAL propôs-se a identificar e delimitar 55 áreas indígenas, a demarcar e regularizar 58 áreas indígenas e a promover a revisão dos limites de 6 áreas indígenas. É esse o universo de referência da avaliação de meio termo.

Avaliação por componentes

Componente 1: Regularização Fundiária

“Identificar, demarcar e promover a regularização das terras indígenas. Este componente será implementado pela Diretoria de Assuntos Fundiários com a colaboração do Departamento do Patrimônio Indígena de acordo com os procedimentos internos da FUNAI.”(Ajuda Memória 5 a 16/04/94).

Subcomponente 1: Identificação

“Identificação de um número estimado de 55 áreas indígenas de alta prioridade e revisões de limites de 6 áreas. As atividades de identificação irão incluir a avaliação ambiental no processo integral de delimitação, uma vez que a metodologia de avaliação ambiental esteja testada (ver componente 3, subcomponente 2). As atividades deste subcomponente serão levadas a cabo por equipes de trabalho nomeadas pelo Presidente da FUNAI para este fim. As equipes compreenderão pessoal habilitado da FUNAI, de outras organizações e pessoal contratado no âmbito do projeto para ampliar a capacidade operativa da FUNAI.” (Ajuda Memória 5 a 16/04/94).

Nos vários documentos analisados encontram-se algumas discrepâncias em termos do número e das áreas específicas a serem identificadas. Isso parece se dever a reavaliações da lista de prioridades, a novas revisões solicitadas, a novas áreas incorporadas ao PPTAL e, em parte, à necessidade de se promover novas identificações à medida em que se evidenciaram falhas em identificações realizadas antes da vigência do PPTAL.

No POA 96, previam-se 12 identificações e só 4 tiveram formados seus GTs. No POA 97, formaram-se apenas 11 dos 26 previstos. E em 1998, o DEID conseguiu montar 4 dos 12 GTs. previstos para o primeiro semestre, totalizando a formação de 19 GTs. de identificação. Entretanto, dos GTs. que terminaram o trabalho de campo, cerca de 5 estavam com o relatório de identificação atrasado há meses (alguns há mais de um ano), tendo sido cobrados por ofício, ainda sem resultados.

Observando-se o documento “Revisão da lista de prioridade de março de 1998 versão 2.2”, do total de 121 T.is. a regularizar há 71 Terras Indígenas ainda na fase de identificação. Destas, 44 estão na fase de formação de GT e levantamento fundiário; 18 na fase de entrega de relatórios e 9 aguardando publicação no Diário Oficial da União. Por outro lado, no “PRODOC - Proposta de Cooperação Técnica com o PNUD”, de maio de 1998, que é o documento mais recente a que tivemos acesso, indica-se que das 55 terras indígenas a identificar listadas no início do projeto, apenas 15 foram identificadas, totalizando 27,27 % do universo numérico inicial.

Desta forma, quantitativa e qualitativamente o desempenho deste subcomponente ainda deixa a desejar. Esse subcomponente é o alicerce do PPTAL, o mais importante do todo o projeto. De sua perfeita realização depende o adequado desenvolvimento do processo de regularização fundiária e de todos os outros componentes do PPTAL. É o subcomponente básico de todo o processo devendo dar sustentação à delimitação, demarcação física, homologação, registro; às atividades de vigilância e fiscalização e aos projetos de desenvolvimento sustentável, visando uma ampliação da autonomia indígena. Além da adequação às prescrições legais as identificações devem ter esse objetivo final por meta, frente ao qual é que devem ser equacionados os limites das terras indígenas a serem demarcadas.

Sua realização apresenta problemas de vários tipos, listados a seguir em ordem de ocorrência no decorrer dos processos de identificação:

- Dificuldade para encontrar antropólogos para coordenar os GTs. de certas terras indígenas.

Como sugestão seria interessante, já que se tem a lista de terras a serem identificadas, fazer um levantamento cadastral antecipado dos profissionais com pesquisa anterior nas áreas a serem identificadas ou na região onde elas se encontram. Ao mesmo tempo, torna-se fundamental a ampliação do número de antropólogos contratados pela FUNAI, disponíveis tanto para a coordenação de GTs. quanto para a organização e acompanhamento de GTs. coordenados por antropólogos de fora da instituição.

- Lentidão para organizar e colocar em campo os GTs. de identificação.

Nas entrevistas realizadas a causa oficial dessa lentidão tem sido em primeiro lugar a falta de técnicos em número suficiente para esse trabalho. Há um consultor contratado pelo PNUD no interior do DEID para cuidar especificamente da formação dos GTs. de identificação. Entretanto é muito pouco para as necessidades do PPTAL. Os outros funcionários do setor tem outras atribuições e tarefas que tomam a maior parte de seu tempo. Mesmo assim, tem se envolvido nestas tarefas.

Nesse plano a sugestão lógica é a contratação de mais funcionários para acompanhar a formação dos vários GTs. simultâneos que costumam ocorrer, para fornecer a orientação do antropólogo e fazer acompanhamento da cartografia.

- Atraso injustificável na entrega de relatórios de identificação. Há coordenadores de GTs. devendo o relatório de identificação há meses e outros com atraso de anos.

Sugestão: É necessário prever e executar ações legais que penalizem os promotores destes atrasos, previstas já no termo de referência assinado pelo antropólogo

contratado. Talvez o estabelecimento de multa contratual cobrável judicialmente. Outras ações concomitantes deveriam ser desenvolvidas como, por exemplo, a divulgação desses atrasos no boletim da Associação Brasileira de Antropologia e/ou em outros meios de comunicação. Divulgação da quebra contratual para todos os órgãos do governo e/ou para as instituições do segmento do mercado de trabalho antropológico.

□ Demora na elaboração do resumo.

Sugestão: inclusão dessa tarefa nos TOR dos antropólogos responsáveis pela identificação ou designação desta tarefa para os novos técnicos a serem contratados para formação e acompanhamento dos GTs.

□ Demora na feitura do memorial descritivo e dos mapas cartográficos, morosidade no encaminhamento do relatório, resumo e memorial para o Ministério da Justiça.

Sugestão: ampliação do corpo técnico da FUNAI e dissolução das tensões e áreas de conflito inter institucional e intra institucional, definindo-se melhor as respectivas competências. Quanto à lentidão na feitura dos mapas: há três ilhas de geoprocessamento na FUNAI mas faltam técnicos para operar o equipamento. Esse equipamento foi adquirido pela FUNAI com verbas próprias. Segundo o setor correspondente, em vez de contratar mais técnicos o PPTAL até agora apenas contratou uma consultoria especializada para avaliar o equipamento.

□ Outros fatores.

Além desses problemas detectados na dinâmica de desenvolvimento deste subcomponente, há outros fatores que afetaram e afetam seu desempenho. Um deste fatores foi a mudança na legislação referente ao processo de regularização fundiária estabelecida pelo Decreto 1775/96, de 8 de janeiro de 1996, que “*dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas*” e pela Portaria

MJ nº 14, de 09 de janeiro de 1996, que “*estabelece normas para a elaboração do Relatório circunstanciado de identificação e delimitação de Terras Indígenas*”. Isso implicou num processo de reavaliação do padrão usual de identificação praticado pela FUNAI e na incorporação de um modelo aperfeiçoado de identificação pelos setores responsáveis. Relacionados a este item foram elaborados um Manual do Antropólogo-Coordenador e uma Proposta Preliminar de Estudos de Levantamento Ambiental, que serão discutidos mais a frente no Componente 3.

Outro fator é uma definição imprecisa das respectivas competências dos vários agentes institucionais participantes do PPTAL, criando ou acentuando tensões nas relações internas, tendendo a promover uma maior lentidão no desenvolvimento das ações do PPTAL, assunto que será tratado na última parte desta avaliação.

Subcomponente 2: Demarcação e Regularização

“Que inclui as seguintes atividades: (i) demarcação de um número estimado de 58 áreas indígenas já delimitadas, de alta prioridade. (ii) preparo e implementação dos planos de indenização das benfeitorias erigidas de boa-fé e articulação com o INCRA para os casos de necessidade de reassentamento dos não-índios das áreas a serem demarcadas; (iii) homologação; (iv) registro local, e (v) registro federal. As atividades de demarcação serão levadas a cabo por firmas contratadas pela FUNAI mediante um processo de licitação nacional, ou pelas próprias comunidades indígenas assessoradas pela FUNAI e ONG's, quando este procedimento for viável.”

De acordo com as informações disponíveis (PRODOC, SETEC) o PPTAL já demarcou 29 terras indígenas, constituindo 50% do universo inicial de referência. Assim, quantitativamente o desempenho desse componente parece apresentar bons resultados frente a seus objetivos iniciais. Há perspectivas de ganhos de qualidade também, se forem levados em conta a identificação de procedimentos falhos no decorrer das demarcações já realizadas e as ações empreendidas para corrigi-los. Podem ser citados nessa perspectiva, os esforços para a definição de novas normas

técnicas de demarcação, a gradativa inclusão dos índios nos procedimentos demarcatórios, as parcerias estabelecidas com Associações Indígenas e ONGs.

Entretanto, seu relativo sucesso ainda está longe atingir os objetivos globais do PPTAL e, se as iniciativas tomadas nos permitem esperar um desempenho mais favorável, uma série de problemas ainda subsistem:

- Aproveitamento de identificações antigas, realizadas em contextos regionais muito modificados em relação ao momento de demarcação. Muitas destas identificações foram feitas superficialmente sem um estudo mais aprofundado que permitisse a delimitação correta (de acordo com a realidade histórica e atual do povo indígena afetado). O levantamento fundiário costuma estar desatualizado.

As demarcações realizadas com base nesse tipo de identificação não tem sido aceitas pelos índios, nem pela população regional (tome-se como exemplo as demarcações do Médio Purus que das dez áreas demarcadas pelo PPTAL, em pelo menos 4 delas os índios pedem revisão de limites: Alto Sepatini, Paumari do Lago Marahã, Paumari do rio Ituxi, Paumari do Lago Manissuã).

Sugestão: Estudo, junto com os índios, da adequação das identificações antigas ao contexto atual. Verificar também a adequação do levantamento fundiário. A partir daí verificar a possibilidade de aproveitamento da identificação anterior ou a necessidade de promoção de nova identificação, antes de se iniciar a demarcação física da área.

É evidente que alguma ação nesse sentido tem sido feita pela FUNAI. Resta averiguar porque não foi detectado a tempo a inadequação dos limites propostos. De um lado, parece prevalecer a opinião de que é melhor demarcar a área mesmo com

as imperfeições da delimitação (“segurar já essa parte da terra indígena”) e depois pedir a revisão. Por outro, cabe discutir se essa postura é política e financeiramente positiva ou se existe a possibilidade alternativa de agilizar e aperfeiçoar os procedimentos de regularização fundiária.

No caso das áreas do Médio Purus as falhas das antigas delimitações parecem residir numa avaliação superficial do contexto histórico de tremenda opressão indígena e de sua insegurança, na época em que foram feitas as identificações, quanto à extensão do que poderiam reivindicar como território. Por outro lado, as identificações parecem ter sido feitas de modo muito expedito, sem que o antropólogo desenvolvesse uma visão mais acurada do contexto dos povos indígenas da região, sem que os índios tivessem na ocasião consciência de seus direitos, de suas possibilidades legais e políticas e nem mesmo do próprio significado da demarcação.

Na T.I. Alto Sepatini, por exemplo, a área delimitada em 1986 marcou os limites do território em que residiam, mas deixou de fora toda uma área importante de uso sazonal (coleta de castanha, cemitérios antigos, etc.). Os índios só se deram conta disso quase um ano depois da demarcação, quando os “brancos” passaram a ocupar sua área de coleta, já que havia sido liberada pela demarcação. Na T.I. Paumari do Lago Marahã o processo foi semelhante: a demarcação de 1997 deixou fora dos limites áreas de uso importantes tanto dos Paumari quanto dos Apurinã e, agora, processa-se nova identificação. Exemplos como esse existem muitos e tem implicado tempo e dinheiro perdidos em demarcações a serem refeitas; promovem a ampliação das tensões entre índios e não-índios e o descontentamento indígena. Via de regra tem sido necessário refazer o processo desde o início.

□ Problemas em relação ao trabalho das firmas licitadas:

- Demarcações realizadas sem a participação indígena

E que depois apresentam problemas. Ex. Várias demarcações (Igarapé Capana, Ianuini-Teuiní, Paumari do Manissuã e Kanamari do Juruá) nas quais as firmas contratadas por Brasília (Pórtico, SEA e Poligonal), só entraram em contato com a Adr. local depois de terminada a demarcação. Até os índios foram surpreendidos com os helicópteros “desovando” os picadeiros dentro de seu território, não tendo sido informados de nada, e não puderam acompanhar ou interferir minimamente no andamento da demarcação.

- Isso denota uma centralização excessiva em Brasília e a falta de comunicação com as Adrs.. Regionais.

Há reclamações de Adrs.. regionais quanto ao fato de que as informações sobre as licitações, época de demarcação, etc. não terem sido repassadas a tempo, inviabilizando o acompanhamento local das demarcações.

- Trabalho realizado em desacordo com as normas técnicas.

Isso aconteceu em muitas demarcações. Para citar apenas um caso reportado pela UNI-ACRE na demarcação da terras do Médio Purus, a firma ASSERPLAN chegou a abrir picada com 6,0 metros de largura e, no mesmo eixo da picada, passou a abrir com apenas 1.0 metro de largura, sem discutir a alteração com os índios e comunidades. Outra situação refere-se aos marcos das terras indígenas nas margens do rio Purus (T.I.s Água Preta/Inari, Penrí/Tacaquirí e Tumiã), arrancados ou soterrados durante a cheia. Segundo a UNI-Acre eles eram de pequeno porte com apenas 20 cm aflorando do solo. Os exemplos são tantos que ocupariam espaço demasiado, vários deles estando melhor reportados e discutidos no Relatório “Estudos de Métodos Alternativos para a Materialização, Manutenção e Demarcação em Terras Indígenas” elaborado por Maria Inês Saldanha Hargreaves e Régis Fernando Bueno, consultores do PPTAL. Há casos até pitorescos como o da firma

Pórtico que, no rastreamento de pontos geodésicos nas demarcações do Rio Negro, colocou um marco 8 kms. dentro da Colômbia, por incapacidade de localizar o marco de fronteira, posteriormente encontrado por equipe contratada pelo ISA, corrigindo o erro.

- Problemas na Licitação.

As licitações são feitas escolhendo-se as empresas pelo orçamento de menor valor mas tem colocado em segundo plano a capacidade e idoneidade técnica das empresas, com resultados já comentados nos vários exemplos citados.

- Problemas de acompanhamento e fiscalização da FUNAI .

Os inúmeros casos reportados de demarcação realizada em desacordo com as normas técnicas parecem só serem percebidos após a finalização e entrega dos serviços demarcatórios pela firma contratada, evidenciando evidentes falhas de fiscalização e acompanhamento da FUNAI.

Segundo depoimento de funcionários da FUNAI de São Gabriel da Cachoeira e de membros da FOIRN, por exemplo, no rastreamento dos pontos geodésicos realizados pela PÓRTICO no rio Negro, o fiscal enviado pela FUNAI sistematicamente era “driblado” pela firma e só às vezes conseguia embarcar a tempo no helicóptero para acompanhar o trabalho. Nesse caso foi de importância fundamental a atuação indígena e a do ISA, sem o que os trabalhos de demarcação não seriam realizados a contento.

No Médio Purus, por outro lado, o P.I. Lábrea conta com apenas dois funcionários, sendo que um deles encarrega-se apenas dos índios isolados. Houve momentos em que havia duas firmas demarcando duas áreas diferentes em locais distantes. Como poderia o único funcionário “faz tudo” dar conta do acompanhamento dos trabalhos? Segundo seu depoimento ele ficava indo de uma para outra área, mas era muito

difícil ter uma noção precisa do desenvolvimento dos trabalhos. A fiscalização só veio no final das demarcações e só conferiu alguns pontos da área, os de acesso mais fácil.

Na demarcação da TI Paumari do Rio Ituxi, realizada já em 1998, várias destas falhas de atuação das firmas licitadas foram em parte sanadas. Houve uma reunião com a comunidade e a FUNAI antes da demarcação, o que possibilitou já de início a descoberta de um erro no memorial descritivo, evitando que a aldeia ficasse de fora dos limites. Outro erro dizia respeito à localização do “furo do Antero” referência para traçado de linha seca que estava plotada fora de lugar. Os índios mostraram a localização correta e definiram junto com a firma e a FUNAI o traçado da linha seca demarcatória. Mesmo assim, tendo ficado sem acompanhamento dos índios ou da FUNAI por uma semana (já que o traçado havia sido pré-definido conjuntamente) a empresa alterou por conta própria o traçado da linha seca para evitar as dificuldades de um terreno semi-alagado. Com isso, deixou de fora a maior parte do castanhal da comunidade. Apesar deste erro flagrante a demarcação foi entregue e aceita, a empresa recebeu e retirou-se da área. Restou agora a necessidade de revisão da demarcação. Além disso, há outras comunidades indígenas que vivem nas margens do rio Ituxi e do rio Purus, fora da área demarcada. Mais ainda, sua principal lagoa de pesca também ficou de fora. Na minha breve estada na área esse era um assunto debatido na comunidade: pedir ou não uma revisão dos limites da área?

□ Levantamento fundiário, indenizações e remoção de ocupantes não-índios.

No POA 97 foram incluídos os trabalhos de remoção de ocupantes não-índios em 18 TIs. mas, atrasos no cronograma de demarcação e a necessidade de revisão de antigos levantamentos fundiários fizeram com que a programação fosse suspensa. Até agora, pelos documentos consultados, o PPTAL conseguiu realizar a extrusão em 4 terras indígenas.

Em geral o valor das indenizações tem sido considerado bom, ao menos para a maioria das comunidades de pequenos produtores, tendo em vista os preços vigentes no mercado regional. Entretanto, há situações problemáticas:

- Quanto à forma de liberação dos pagamentos de indenização:

A norma tem sido a liberação direta ao indenizado por ordem bancária através do Banco do Brasil. Há regiões em que a agência do Banco do Brasil mais próxima fica a dias de viagem, acarretando despesas de transporte para a FUNAI, desgaste para os funcionários e indenizados obrigados a longas e desconfortáveis viagens, muitas vezes para receber valores irrisórios frente ao gasto requerido para se chegar à agência bancária.

As indenizações pagas aos ocupantes não-índios da região de Pauini, lago Maranhã, Água Preta/Inari, são um exemplo destas dificuldades. Os trâmites para liberação das indenizações atrasaram-se e, finalmente foram autorizadas em dezembro de 1997. A necessidade de se pagar antes do fechamento do ano fiscal obrigou a ADR de Rio Branco a promover o pagamento na época de Natal e Ano Novo. Foi fretado um avião no dia 23/12/97 até Pauini, lá fretaram um barco de 12 toneladas, juntaram os 20 indenizáveis e levaram-nos à Boca do Acre (localização da agência mais próxima do B. do Brasil) onde, viajando ininterruptamente, chegaram no dia 26 de dezembro. Recebidas as indenizações, fizeram a viagem de volta para devolver os posseiros às suas colocações de origem. Apesar desse esforço, três famílias não receberam as indenizações. O motivo é que, para que chegassem ao local de partida do barco da FUNAI, seriam necessários três dias de barco grande ou um dia e meio de voadeira.

Os ocupantes do barco tiveram que arcar com a própria alimentação na viagem de ida e de volta, visto que o PPTAL não autorizava este gasto. Para se enfatizar o despropósito desse procedimento basta dizer os valores médios de indenização eram

de cerca de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) porém, a um dos indenizados era devido apenas R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais), a outro R\$ 134,00 (cento e trinta e quatro reais), e assim por diante.

Sugestão: que nestes casos se flexibilize as normas de pagamento de indenizações, adotando-se o pagamento via FUNAI, através de suprimento de fundos. Nesse caso, um funcionário acompanhado de segurança policial faria o pagamento aos indenizáveis no seu local de moradia, com o testemunho de lideranças indígenas e dos próprios indenizados.

Na mesma linha de problemas está o controle “burocrático” da aplicação dos recursos destinados à compra de suprimentos para o trabalho de demarcação, não levando em conta o contexto local. Por exemplo: não se pode comprar cartucho e munição para proporcionar carne de caça aos picadeiros. Isso exige uma carga bem maior a ser carregada na picada e um empobrecimento da dieta. Ou, como costuma acontecer muitas vezes, costuma-se pegar nota fiscal “maquiada”, na qual se nomeiam apenas as mercadorias permitidas.

- Quanto à fiscalização da desocupação da área pelos indenizados.

Aos indenizados é dado o prazo de 90 dias para desocupação da área. Nem sempre isso ocorre e é necessário que se fiscalize essa retirada. Muitas vezes a estimativa de gasto para a fiscalização é considerada muito alta por Brasília, ocasionando demora na liberação. O fato é que tanto o pagamento de indenizações quanto a fiscalização da retirada dos ocupantes está em atraso em várias áreas.

Sugestão: desenvolver um planejamento de pagamento de indenizações e fiscalização regional de modo a que essas duas tarefas possam ser feitas numa mesma viagem. Essa possibilidade de fiscalizar as terras indígenas de uma região seria uma das vantagens do pagamento feito diretamente pela FUNAI, com o

testemunho dos índios e dos próprios ocupantes. A outra é, também, dificultar a alegação que muitos ocupantes dão aos índios, de que não se retiram por que ainda não receberam indenização.

- Não pagamento de indenização aos que se retiraram antes da demarcação.

Em alguns casos, feito um primeiro levantamento fundiário, alguns ocupantes nele arrolados retiram-se antes da demarcação. Se esta demora muito para ser realizada, costuma-se fazer novo levantamento fundiário. Via de regra, aqueles ocupantes que já se retiraram deixam de receber indenização pelas benfeitorias de boa-fé que lá haviam erigido. Esse procedimento acaba sendo um agravante nas relações entre índios e a população regional, além de acentuar as dificuldades de desintrusão da área pelo incentivo à manutenção da ocupação até que se receba a indenização.

□ Participação Indígena.

Acompanhando-se o histórico de demarcações realizadas pelo PPTAL, pode-se notar a preocupação recorrente em implementar a participação indígena no processo. Assim como a identificação das terras indígenas, esta é uma questão crucial e basilar no processo de regularização fundiária proposto pelo PPTAL. O modo de participação indígena nos coloca frente à visões alternativas sobre a questão indígena, sobre o significado diferencial de território indígena (para os índios, para a FUNAI, para outros atores participantes no processo de regularização fundiária) e na encruzilhada de encaminhamentos possíveis às formas de articulação dos povos indígenas na sociedade nacional.

O PPTAL sinaliza nos seus objetivos gerais uma tomada de posição no rol de perspectivas existentes quanto à questão indígena: a regularização fundiária, mais do que criar um território demarcado e registrado é visualizada como a constituição de um processo de controle territorial por parte das comunidades indígenas, no qual a

regularização fundiária seria apenas o seu aspecto material, legal e político inicial. Nesse sentido, a participação indígena seria fundamental. Mas, que tipo de participação indígena? E quais as condições que os procedimentos e normas de funcionamento do PPTAL e da FUNAI estabelecem para que este objetivo se concretize?

Medidas já foram discutidas e estão em fase de implementação com relação à participação indígena, entre elas regras de participação definidas já nos contratos com empresas de demarcação. Mesmo assim, merecem comentários as formas de participação indígena desenvolvidas até agora no PPTAL.

Nas primeiras demarcações realizadas a participação indígena era entendida apenas como mão de obra barata. Os índios eram convidados a participar só como picadeiros ou cozinheiros, recebendo menos do que os trabalhadores não-índios. Houve casos documentados de índios recebendo a metade do pagamento dado aos picadeiros não-índios ou mesmo não recebendo nada pelo trabalho, já que se presumia ser de seu interesse pessoal e de seu povo. De qualquer forma, o padrão era uma participação muito periférica e sem contribuir para a construção de um controle territorial mais autônomo por parte dos índios.

A experiência de autodemarcação Waiãpi, anterior ao PPTAL, deveria ter servido de modelo de referência já para as primeiras demarcações do PPTAL. Entretanto, ainda pouco foi aproveitado dessa experiência no interior do projeto.

Um avanço foi possibilitado pelas demarcações acompanhadas pela UNI-ACRE e pela OPIMP no Acre e no sul do Amazonas, sinalizando um caminho a ser aperfeiçoado, mas mostrando ainda a precariedade das formas de participação indígenas possibilitadas no PPTAL-FUNAI.

A UNI-ACRE promoveu o debate em cada comunidade indígena preparando-os para a fase demarcatória, acompanhou em parte os trabalhos de demarcação identificando e possibilitando a correção de muitos problemas de limites no decorrer do processo. Entretanto, na sua avaliação, ocorreram vários problemas que denotam o distanciamento dos objetivos gerais do PPTAL.

As 10 demarcações foram programadas para serem executadas em 65 dias pela FUNAI. A UNI-ACRE discordou da exiguidade do prazo tendo em vista as condições de sua realização. A programação foi mantida mesmo assim e, *“em meio ao trabalho, vendo a impossibilidade de executar o serviço, (a FUNAI) resolve contratar uma empresa para fazê-lo.”*(relatório final UNI-ACRE pp.5).

Essa decisão trouxe prejuízos aos índios. Tendo sido convidados para participar dos trabalhos demarcatórios, inclusive como mão de obra, *“montamos uma estratégia reduzindo as atividades de produção, por considerarmos que a demarcação merecia toda a nossa atenção e que a pequena ajuda de custo sanaria os problemas com essa redução.”...*“Na segunda etapa do trabalho qual não foi nossa surpresa quando fomos informados que seria uma empresa que faria o trabalho, e que a mesma se negou a aceitar a participação indígena. Tal fato provocou um prejuízo para as comunidades que não desenvolveram todas as suas atividades produtivas considerando conversações anteriores, afetando assim a produção do próximo ano e não puderam acompanhar todo o processo de demarcação. Inclusive para adequar os recursos ao custo da empresa foi feita uma reprogramação das atividades, sendo uma delas a diminuição da picada de 6 m. para 2 m..” (Relatório Final UNI-ACRE pp.6).

O relatório da UNI-ACRE segue em frente enfocando os trabalhos e problemas técnicos em cada área demarcada (a não aceitação pela empresa de pequenas correções no traçado; a não colocação de placas; a não conclusão de todas as picadas previstas; picadas com apenas 1 m. de largura; a falta de colocação de marcos; etc.) demonstrando principalmente as dificuldades daí para frente em acompanhar a par e passo os trabalhos de demarcação.

A OPIMP (Organização dos Povos Indígenas do Médio Purus) por sua vez, foi convidada apenas pró-forma para acompanhar as demarcações, já que nenhuma condição lhe foi dada, ficando dependente da boa vontade da FUNAI local ou do CIMI para a locomoção às áreas e para possível contato com as comunidades indígenas dos territórios a serem demarcados.

Por outro lado, reclamam da descontinuidade do processo: até agora não foi implementado ou aprovado nenhum plano de fiscalização e vigilância, nem discutidos ou possibilitados projetos de desenvolvimento auto-sustentado que, de acordo com o PPTAL, se seguiriam à regularização fundiária.

De acordo com a UNI-ACRE o modelo que deveria inspirar futuras demarcações deveria ser o da auto-demarcação das Terras Indígenas Kulina do Médio Juruá, dos povos Madijá/Kulina, com financiamento da entidade “Pão para o Mundo”, sob o convênio n. 004/93, entre a FUNAI, a UNI-ACRE e a Comunidade Indígena Kulina do Médio Juruá, e com o apoio das entidades OPAN (Operação Amazônia Nativa) e COMIN (Conselho de Missão entre Índios). A demarcação foi completada em setembro de 1998, depois de 6 anos do início do projeto.

Segundo os índios, os primeiros 4 anos foram de preparação: conscientização e desenvolvimento de uma aproximação entre a noção de território Madijá e a noção de território na legislação; definição e conscientização das responsabilidades de cada participante (índios, FUNAI, entidades, UNI); planejamento das atividades adequando-se ao ciclo anual de atividades produtivas e cerimoniais indígenas; capacitação dos índios para o desenvolvimento das tarefas requeridas. Segundo os depoimentos indígenas esse processo todo, incluindo a demarcação propriamente dita, promoveu um grande salto de conscientização e aprendizado técnico e político. Promoveu um conhecimento e valorização de todo o território Kulina, um senso de responsabilidade e co-participação inclusive das mulheres que, na ausência dos

homens assumiram novas tarefas e sustentaram a casa. Promoveu grande intercâmbio transcultural entre os índios e a dignificação dos Kulina, anteriormente com auto-imagem muito negativa.

Em sua perspectiva, mostraram-se capazes e responsáveis na realização de um trabalho para o qual sempre foram julgados incompetentes e o fizeram melhor do que o realizado por administração direta da FUNAI, através de empresas contratadas. Comparam a demarcação Kulina feita por eles – cerca de 360 mil ha. de linha seca – com a demarcação das 10 áreas do Médio Purus feita por empresas – cerca de 303 mil ha. de linha seca, ressaltando a melhor qualidade técnica e os resultados sócio-políticos superiores do processo de demarcação que levaram a efeito.

No geral, todas as organizações indígenas consultadas – com exceção da FOIRN (Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro) – consideraram muito precárias as condições acordadas para sua participação nos processos de regularização fundiária. Reivindicam o estabelecimento de um modelo de auto-demarcação ditado pelas especificidades da vida das comunidades.

Nesse sentido, nas áreas do Rio Negro o trabalho de demarcação foi exemplar pois implicou em grande participação indígena no planejamento, acompanhamento e execução dos trabalhos demarcatórios; apoio técnico e logístico de excelente qualidade do Instituto Sócio Ambiental; ótima divulgação e conscientização dos limites demarcatórios e de seu significado tanto para os índios como para a população não-índia da região e extenso pré-levantamento dos recursos naturais (aplicação de mais de 800 questionários para todas as comunidades indígenas envolvidas).

Entretanto, os resultados do Rio Negro, embora possibilitados pelo PPTAL, só puderam ser alcançados tendo em vista as condições já pré-construídas pela FOIRN, pela atuação anterior do ISA na região e, principalmente, pelo aporte de iniciativas, equipamentos e mão de obra especializada fornecida pela FOIRN e ISA não financiados pelo PPTAL.

Houve problemas que poderiam ter atrasado os trabalhos demarcatórios – a lentidão e falhas técnicas no rastreamento dos pontos geodésicos a cargo da PÓRTICO, empresa contratada pela FUNAI, obrigando o ISA à contratação de serviços técnicos não previstos para sanar certos erros da empresa; a demora na liberação de equipamentos requeridos pelos trabalhos demarcatórios (a camioneta Toyota foi entregue no final dos trabalhos e não no seu início obrigando a gastos suplementares de pagamento de fretes; foram utilizados equipamentos do ISA ou FOIRN em substituição de outros equipamentos fornecidos com atraso). Por outro lado, o ISA promoveu parte do trabalho por conta própria, com a utilização de antropólogos e outros técnicos financiados pela própria entidade, tanto na coordenação dos trabalhos, quanto no pré-levantamento ambiental e também no processo de divulgação da demarcação.

Mesmo assim um problema ainda subsiste: falta completar cerca de 18 kms. de picada na T.I. Médio Rio Negro II, entre PG 7 e o PG 8. A alegação é que faltou dinheiro para isso e assim ficou. Outra questão menor ocorrida nesta demarcação, mas reveladora de dificuldades de relacionamento inter-institucional que ainda subsistem, foi o caso de Mário, índio tukano mordido por uma cobra na volta do trabalho na picada demarcatória. Segundo os índios e a FUNAI local, Mário foi mordido ao voltar da picada no fim dos trabalhos, no último dia de vigência do contrato com o ISA. No local não havia ninguém do ISA e, avisada, a FUNAI local fretou um helicóptero para a remoção e socorro do índio, com autorização do PPTAL já que não dispunha de verba para tal no seu orçamento. Posteriormente a

Cooperação Técnica Alemã glosou a nota sob a alegação de que esse gasto era de responsabilidade do ISA que, entretanto, já havia feito a prestação de contas referente a seu contrato. O resultado é que a dívida ficou para a FUNAI local. Sem condições de pagamento tendo em vista a exiguidade de seu orçamento, a ADR local carrega o ônus desse desentendimento e da cobrança reiterada já por oito meses pela firma que alugou o helicóptero.

De qualquer forma, houve um avanço real nas concepções e práticas implementadas pelo PPTAL com o trabalho compartilhado e complementar da FOIRN, FUNAI e ISA. Nesse contexto foram também rediscutidas as normas técnicas de demarcação, tendo propiciado uma reavaliação do padrão utilizado e sua adequação às condições e necessidades das áreas a serem demarcadas.

Subcomponente 3: Avaliação Ambiental.

“Desenvolverá atividades de avaliação ambiental nas áreas indígenas identificadas anteriormente e que serão demarcadas no âmbito do projeto, utilizando a mesma metodologia empregada no processo de identificação”.

No POA 96 estavam programados levantamentos ambientais em 6 terras indígenas e no POA 97 havia sido programado o levantamento ambiental em sete terras indígenas. Esse trabalho não foi realizado a partir da constatação de que os levantamentos ambientais realizados nos processos de identificação não estavam respondendo satisfatoriamente à nova legislação vigente (Decreto 1775 e Portaria 14). Em seu lugar foi desenvolvido no âmbito do componente 3 um estudo para a reelaboração de um roteiro ambiental. Em 1988 aguarda-se ainda sua aplicação em 14 terras indígenas programadas.

Componente 2: Vigilância e Proteção das Áreas Indígenas

“O objetivo específico do componente é assistir às populações indígenas de cada área regularizada pelo projeto para proteger suas áreas. O componente constará do Desenvolvimento e Implementação dos Planos de Vigilância os quais serão desenvolvidos e implementados pelos índios de cada área com a assistência das Administrações Regionais da FUNAI ou ONG's sob a coordenação do Departamento do Patrimônio Indígena em colaboração com a Secretaria Técnica da Coordenação Geral de Projetos Especiais (SETEC/CGPE). Os planos para cada área deverão utilizar-se minimamente de equipamentos e enfatizarão a participação indígena bem como a sustentabilidade das ações. Cada plano será submetido à análise da Comissão Paritária Consultiva. Os critérios para o desenvolvimento desses planos foram discutidos durante a missão e serão acordados na fase de negociação. Em casos justificáveis, os planos de vigilância poderão ser implementados antes da demarcação, caso contem com portarias declaratórias de ocupação.”

Na perspectiva que orienta os objetivos gerais do PPTAL este é um componente a ser ativado na seqüência imediata dos trabalhos demarcatórios. Seu desempenho entretanto vem sendo marcado por seguidos atrasos, apesar da expectativa que foi criada nas comunidades e organizações indígenas.

No POA 96 foi aprovado o plano de vigilância e proteção da T.I. Waiãpi, na seqüência de seu projeto de auto-demarcação financiado pela Cooperação Técnica FUNAI/GTZ entre 1995 e 1996. Porém, só entrou em vigência em 1997, em virtude de redimensionamento de seus componentes exigidos pela FUNAI, PPTAL e GTZ. Os outros 4 planos enviados não foram aprovados pois seus custos foram considerados muito altos.

No POA 97 previa-se a implantação de Planos de Vigilância em 28 Terras Indígenas. Entretanto, somente o da T.I. Waiãpi foi iniciado e, em seguida, interrompido pela Portaria 745/98, da própria FUNAI, que suspendeu todos os trabalhos do Centro de Trabalho Indigenista - CTI - em áreas indígenas.

No POA 98 previa-se a implantação de Planos de Vigilância e Proteção em 6 áreas indígenas e mais a complementação do Plano de Vigilância e Proteção na T.I. Waiãpi, os quais também não se efetivaram.

Na verdade, já desde 1997 procedia-se a uma reavaliação do subcomponente que, a partir de 1998, propõe o desenvolvimento de ações de vigilância visando possibilitar a aquisição de equipamentos de transporte e comunicação diretamente para os índios, assim como promover sua capacitação na operação e manutenção destes equipamentos, priorizando a vigilância e proteção exercida mais pelos índios do que por outros órgãos institucionais. Nesse novo formato aguarda a aprovação dos doadores.

Em resumo, da perspectiva de alcance aos beneficiários, muito pouco ou quase nada foi desenvolvido neste subcomponente, apesar de sua importância de consolidação do controle territorial indígena. Um dos elementos limitadores parece ter sido o baixo volume de recursos alocados para este fim (o total das programações de 96, 97 e 98 foi de R\$ 833.606,24 reais). Entretanto, desse total apenas R\$ 66.688,90 reais foram gastos nos três exercícios. É verdade que a maior parte destes recursos foram disponibilizados no POA 98, justamente quando se processava a reavaliação e redefinição deste subcomponente, mas dada sua importância no âmbito do PPTAL, a utilização de apenas 8 % dos recursos disponíveis para esse fim indica que os obstáculos mais sérios podem ser de outro tipo.

O trabalho de campo e as entrevistas realizadas apontam para um estrangulamento, potencializado também pela limitação de recursos, derivado de perspectivas diferentes quanto ao formato do subcomponente vigentes em setores da FUNAI, GTZ, CPC, Organizações Indígenas e ONG's.

Nesse contexto, essa avaliação considera adequado o direcionamento proposto pela SETEC na gestão destas diferenças, priorizando as ações de vigilância a serem empreendidas pelos próprios índios desde que lhes sejam dadas as condições operacionais e de capacitação técnica no uso de equipamentos. Ao mesmo tempo, ressalta que tal direcionamento implica num trabalho continuado, visando a capacitação e conscientização de responsabilidades por parte dos índios, para que seja bem sucedido a médio e longo prazo. Isso implica possivelmente numa ampliação dos recursos destinados para esse fim e também num redirecionamento da atuação da FUNAI em relação às suas competências.

Em outras palavras, a adequada vigilância e fiscalização indígena tende a impedir a maior parte dos processos de invasão de seus territórios. Mesmo assim, há muitas situações em que a persuasão ou pressão indígena não afugenta o invasor se não for imediatamente acompanhada da atuação dos órgãos com poder de aplicação da legislação de defesa dos territórios indígenas. Como é reiteradamente afirmado pelas populações indígenas, o processo de extrusão é sempre muito lento ou inexistente. A FUNAI, a Polícia Federal, o IBAMA em geral não se encontram aparelhados para uma atuação imediata e decisiva nos contextos regionais, quase sempre suplantados pelos poderes locais mancomunados com os interesses de empresas invasoras. A agilização deste tipo de atuação necessita ser debatida de forma mais detida.

Componente 3: Estudos e Capacitação

Subcomponente 1: Capacitação

“ Que abrange as seguintes atividades: (i) cursos de capacitação em indigenismo para funcionários da FUNAI e representantes da sociedade civil; (ii) implementação e treinamento do SIG (Sistema de Informações Geográficas). Os cursos de capacitação serão levados a cabo com pessoal contratado pela SETEC em estreita coordenação com a Diretoria de Administração da FUNAI e o Departamento de Informática em particular.

Até agora nenhum dos cursos previstos no POA 96 e no POA 97 foram realizados. Em 96 foi realizada uma oficina de trabalho em Rio Branco definindo o conteúdo, participantes e finalidade dos cursos. Programados para 97, também não foram realizados. Finalmente, em 1998 um curso foi programado para acontecer em Belém, sendo suspenso no último momento pelo Departamento de Recursos Humanos e a Diretoria de Administração da FUNAI, por não concordarem com o desenho e conteúdo do curso e *“principalmente porque o curso estava sendo dirigido para além das fronteiras institucionais da FUNAI, incorporando atores de organizações indígenas, ONG's e outras instituições governamentais”* (Base Line pp.150).

Para além das notórias dificuldades para a localização de profissionais competentes para o desenvolvimento dos cursos, cabe enfatizar a emergência reiterada dos desentendimentos gerados por visões diferenciadas quanto aos objetivos do PPTAL, evidenciando a falta de unidade de propósito e perspectivas no interior dos diversos setores da FUNAI.

Quanto ao sistema de geoprocessamento, em 1996 foi contratado pela GTZ/FUNAI um estudo da viabilidade de sua implantação, que recomendou uma reestruturação prévia das unidades do DAF visando sua adequação às rotinas necessárias aos procedimentos do SIG.

O DAF, querendo evitar ingerências que considerava impróprias, adiantou-se ao PPTAL antecipando a compra dos equipamentos e encomendando estudos de reestruturação à FINATEC, com verbas orçamentárias próprias. Ao mesmo tempo, desenvolveu em 1997 um curso de Introdução ao Geoprocessamento para dez funcionários da FUNAI, com o apoio do Ministério da Justiça. Os equipamentos correspondem a 25% dos gastos do projeto e assim, a FUNAI apresentou aos doadores, durante a missão de supervisão do PPTAL em junho de 1998, uma

proposta para a implantação da segunda fase do geoprocessamento até agora sem resposta.

Mesmo sem o esforço correspondente dos financiadores do projeto, carecendo de um maior entrosamento entre estes e o setor correspondente, a FUNAI demonstra ter envidado esforços para aparelhar-se adequadamente ao aumento da demanda das ações de demarcação promovida pelo desenvolvimento do PPTAL.

Apesar dos progressos feitos nessa área seria importante uma melhoria destas relações e um apoio mais decidido dos financiadores do PPTAL ao aperfeiçoamento do SIG, principalmente no que tange à contratação de técnicos e treinamento de pessoal.

Subcomponente 2: Estudos

“Que abrangem as seguintes atividades: (i) estudo de legislação indigenista; (ii) estudo e teste de uma metodologia de avaliação ambiental com o fim de incluí-la na fase de identificação; e (iii) estudo testando e avaliando alternativas de métodos de demarcação, especificamente sobre cultivos permanentes nas picadas. Os estudos serão coordenados pela SETEC mediante contratos com ONG's especializadas no assunto. Os termos de referência para esses estudos foram discutidos durante a missão e serão acordados na fase de negociação do projeto.”

Comparativamente este subcomponente teve um bom desempenho, desenvolvendo várias atividades, além dos objetivos planejados, não previstas mas requeridas no decorrer do PPTAL.

Em 1996 pouco se realizou neste subcomponente, em grande medida devido às dificuldades de contratação de consultores e, em parte (a não realização da avaliação independente) em virtude do desempenho pouco expressivo do PPTAL no ano.

Em 1997 não foi realizado o estudo sobre legislação indigenista, ainda dependente da tramitação da legislação sobre o Estatuto do Índio no Congresso Nacional.

Entretanto, foram realizados alguns dos estudos previstos no PPTAL e outros, tornados imprescindíveis para o desempenho da programação, a partir das exigências do Decreto 1775/96 e Portaria 14/96.

Tais foram:

- “Procedimentos para Identificação de Terras Indígenas – Manual do Antropólogo Coordenador”. Por Jurandyr Carvalho Ferrari Leite.
- “Levantamento Sócio-Econômico-Fundiário e Estudo de Revisão das Normas que regem a Natureza da Ocupação Não-Indígena”, por Luiz Edson Fachin.
- “Estudos de Métodos Alternativos para a Materialização, Manutenção e Demarcação em Terras Indígenas.” Por Maria Inês Saldanha Hargreaves e Régis Fernandes Bueno.
- “Revisão da Proposta Preliminar de Estudos de Levantamento Ambiental”. Coordenação e elaboração do documento final por Plácido Costa Júnior.

A metodologia que orientou os produtos finais destes estudos seguiu os seguintes passos: a produção de um texto preliminar, um seminário com a participação de especialistas no assunto, membros do PPTAL, da FUNAI, de outros órgãos do Estado, de ONG’s e outros participantes relevantes para o tema debatido.

A partir dos debates estabelecidos no seminário, o consultor coordenador elaborou o produto final, a ser incorporado nos procedimentos orientados pelo PPTAL e

executados pela FUNAI. Estas novas normas estão ainda em processo de incorporação e experiência não sendo ainda passíveis de avaliação.

O único dos estudos que não seguiu essa metodologia foi o dos métodos alternativos de demarcação, apesar da solicitação de seus autores. Modificando-se a metodologia em uso, a GTZ contratou dois novos consultores para avaliar o material produzido e sugerir as normas a serem adotadas. Parece inusitada essa mudança de orientação: os consultores não receberam nenhum feedback sobre o relatório preliminar – não houve o seminário para orientação do relatório final ou algum tipo de apreciação deste primeiro produto. As sugestões do constantes do relatório final parecem não ter sido levadas em consideração.

Segundo um de seus autores a sensação é de que o trabalho foi solicitado pró forma já que havia critérios não explícitos, pré-definidos pelos doadores, principalmente em relação ao custo, que inviabilizavam um debate sério sobre o assunto.

Componente 4: Apoio ao Gerenciamento

A SETEC tem planejado, coordenado, gerenciado e promovido o desenvolvimento dos vários componentes do PPTAL, realizando um trabalho de qualidade frente às complexidades do empreendimento e com um corpo técnico extremamente enxuto.

A qualidade de seu trabalho de articulação institucional e interinstitucional tem sido fundamental para os resultados já alcançados. Tem contribuído para o estabelecimento de uma aproximação produtiva do PPTAL e da FUNAI com o universo das organizações indígenas, com as ONGs., com consultores e especialistas.

Ao longo de sua atuação, gradativamente o SETEC-PPTAL vem assumindo novas atribuições, sem no entanto, poder aumentar seu quadro de pessoal, infraestrutura e verbas. Seu trabalho poderia ser potencializado por uma ampliação condizente desses elementos.

Atualmente, além de suas atribuições normais, participa dos debates sobre o projeto de implantação de corredores ecológicos na Amazônia, junto com o IBAMA, projeto pensado articuladamente com as terras indígenas.

A SETEC-PPTAL promoveu até agora sete reuniões da Comissão Paritária Consultiva, previstas no projeto. As atas das sete reuniões realizadas pela CPC retratam a importância de seu papel. Em geral tem sido capaz de identificar vários dos problemas no desenvolvimento do PPTAL, relativos a seus quatro componentes, e tem sugerido medidas para sua superação. As reuniões abertas, realizadas cada vez numa região diferente, tem se mostrado produtivas tanto para os índios quanto para a SETEC: permitem aos índios da região conhecerem o projeto e a SETEC conhecer melhor o contexto regional.

Apesar de abertas, seria importante o convite formal às Ongs. atuantes na região como forma de maior divulgação do projeto e acesso a mais informações e perspectivas vigentes no contexto regional.

Avaliação por linhas transversais

Da apresentação dos problemas referentes a cada componente e subcomponente e dos dados levantados no decorrer da avaliação, certas questões são explícita ou implicitamente recorrentes. Nos arriscaremos a pontuar algumas delas que, segundo

nossa percepção, constituem pontos de frenagem do PPTAL e de afastamento de seus objetivos gerais.

1. Falta de definição de uma política indigenista unitária.

Evidentemente essa questão não pode ser superada no plano de execução do PPTAL. Porém, poderia ser minimizada com a reciclagem de funcionários através de cursos de capacitação, nos quais participariam em conjunto com membros de organizações indígenas e de ONGs. Além da incorporação de novas informações técnicas, antropológicas, legais e ambientais, esse contexto de aprendizagem e troca propiciaria uma redefinição do próprio papel dos funcionários da FUNAI, abrindo possibilidades do estabelecimento de relações mais horizontais e menos paternalistas entre os vários agentes na questão indígena.

2. Baixa capacidade operacional por parte da FUNAI.

Essa questão já vem sendo encaminhada de várias maneiras, desde a implantação do SIG num setor chave para a regularização fundiária, até a contratação de alguns poucos funcionários para fortalecer a capacidade de resposta às demandas do PPTAL. Mas parece ser ainda pouco. Mais funcionários deveriam ser contratados e mais cursos de reciclagem e treinamento dos funcionários já alocados parecem ser necessários.

As Adrs. locais também necessitam ser fortalecidas tanto no aspecto de melhoria de infraestrutura quanto no de pessoal, possibilitando um acompanhamento mais efetivo dos processos de regularização fundiária, de fiscalização, etc.

Essa melhoria na capacidade operacional da FUNAI, ainda que requerida, deve ser pensada no contexto de uma nova forma de sua inserção no campo indigenista. Isto é, deve ser equacionada em função do processo de redefinição de sua atuação e de suas incumbências, à medida em que se amplia o leque de parcerias com ONGs. e, principalmente, com organizações indígenas. Não se trata de fortalecer o aparato

institucional da FUNAI tal e qual, mas sim de fortalece-la no desempenho de suas tarefas exclusivas.

3. Excesso de burocracia.

Atenção excessiva aos detalhes operacionais do processo, perdendo de vista e criando obstáculos para a consecução de seus objetivos. Cada passo dado no desenvolvimento do PPTAL parece dever ser realizado segundo regras bastante detalhadas, somando-se as regras operacionais de cada um dos participantes institucionais do projeto. Assim, o tempo requerido para elaboração e depois para a aprovação de cada um de seus passos (devendo ser aprovados pelo SETEC, pelo setor da FUNAI envolvido, pelo GTZ, pelo Banco Mundial e quiçá outros participantes) costuma dar sua cota de contribuição ao baixo desempenho do projeto.

4. Excesso e falta de avaliação.

Do ponto de vista das pessoas contatadas no decorrer desta avaliação – funcionários governamentais, índios e organizações indígenas, membros de ongs. – essa era mais uma das ininterruptas avaliações do PPTAL. As visitas periódicas da Missão, do GTZ e do SETEC são atividades de monitoria e avaliação permanentes no interior do projeto. Seus relatórios dão conta de todos os problemas aqui elencados e de outros mais não explorados nesse texto.

Por outro lado, os trabalhos de avaliação mais independente parecem ter uma importância mais formal do que substantiva, já que as condições de sua realização são muito precárias.

O relatório *Base Line*, por exemplo, constituiu-se numa peça de avaliação e num instrumento básico para subsidiar a avaliação de meio termo. Foi realizado por um único consultor, trabalhando isolado e com tempo muito limitado para as necessidades do estudo a ser desenvolvido. Só foi concluído quando esta avaliação

já se achava a meio e na sua maior parte constando de dados ainda pouco sintetizados e analisados, em função da premência de tempo.

A presente Avaliação de Meio Termo também começou tarde e, apesar de contar com dois avaliadores, seu trabalho tem se realizado isoladamente por falta de tempo para o desenvolvimento de uma metodologia conjunta.

Tanto o Base Line quanto a Avaliação de Meio Termo requereriam mais tempo de elaboração, levantamentos de campo com mais tempo de imersão nas situações locais e maior tempo de maturação de análise. As viagens de campo, no estilo que foi possibilitado, com dois, três ou no máximo quatro dias para visitar uma área e região, dependem muito da sorte do pesquisador e da sua capacidade de agendar encontros produtivos. O pesquisador fica dependente do grau de conhecimento da situação do informante “de plantão”, sem muitas condições de checar as informações fornecidas ou de explorar novas pistas sugeridas pela situação que encontra.

Fica aqui como sugestão a necessidade de se repensar os processos de monitoria e avaliação do projeto: de um lado há uma redundância de agentes de monitoramento e avaliação e de outro parece não haver condições adequadas para a avaliação independente.

5. Definição imprecisa de competências.

Boa parte das tensões e áreas de conflito inter-institucional e intra-institucional parecem dever-se a perspectivas divergentes quanto à política ou práticas indigenistas, ou a certas formas de corporativismo. De outro lado, parte significativa destas tensões poderiam ser superadas com uma melhor definição das respectivas competências.

Há uma série de indícios nas entrevistas realizadas e nos documentos consultados que nos levam a essa problematização, sendo um deles, por exemplo, a repetida alegação de que muitas vezes há demora na elaboração e depois na aprovação dos TOR de contratação de coordenador de GT de identificação, derivado de disputas entre os agentes institucionais do PPTAL (GTZ, SETEC, FUNAI) pela indicação de um ou outro profissional para o trabalho.

Frente a isso a questão de fundo que se coloca é: qual o âmbito de competência de cada agente institucional do PPTAL? Qual é seu campo de atuação e grau de autonomia no desenvolvimento de suas tarefas no interior do PPTAL? A ambigüidade destas definições, ou o desrespeito às competências já estabelecidas, tendem a promover a criação de tensões, o acirramento de conflitos e desentendimentos entre os vários agentes, a redundância de ações, um aumento da burocracia, maior lentidão na tramitação dos papéis e, finalmente, resultados mais pobres.

6. Descompasso de realização entre os diversos componentes.

A proposta do PPTAL é dividida em componentes e subcomponentes como estratégia operacional. No entanto, seus objetivos gerais deixam claro que se trata de desenvolver processos de regularização fundiária visando a defesa dos direitos indígenas e um fortalecimento de seu controle territorial. Esta complementaridade de objetivos específicos parece não ter sido conseguida a contento no desenvolvimento do projeto. O ideal seria desenvolver as condições de planejamento e execução, em cada área a ser regularizada, do conjunto concatenado de todos os componentes do projeto.

Síntese das recomendações

- ❑ **Elaboração de um cadastro dos profissionais com pesquisa anterior nas áreas a serem identificadas ou na região onde elas se encontram.**
- ❑ **Ampliação do número de antropólogos contratados pela FUNAI, disponíveis tanto para a coordenação de GTs. quanto para a organização e acompanhamento de GTs. coordenados por antropólogos de fora da instituição.**
- ❑ **Contratação de técnicos e/ou cursos de formação em geoprocessamento para os funcionários da FUNAI.**
- ❑ **Prever e executar ações legais que penalizem os promotores dos atrasos na entrega dos relatórios de identificação, previstas já no termo de referência assinado pelo antropólogo contratado. Divulgação da quebra contratual para todos os órgãos do governo e/ou para as instituições do segmento do mercado de trabalho antropológico.**
- ❑ **Definir com maior precisão e transparência o âmbito de competência e de autonomia relativa dos vários agentes institucionais que participam do PPTAL. Interiorizar esse processo no interior da FUNAI e melhorar a comunicação entre a FUNAI BSB e as Adrs. regionais.**
- ❑ **Estudo, junto com os índios, da adequação das identificações antigas ao contexto atual. Verificar também a adequação do levantamento fundiário. A partir daí verificar a possibilidade de aproveitamento da identificação anterior ou a necessidade de promoção de nova identificação, antes de se iniciar a demarcação física da área.**

- ❑ Rediscutir os critérios de licitação pelo menor preço, incluindo o critério conjunto de melhor capacidade técnica.
- ❑ Promover a FUNAI de capacidade autônoma de acompanhamento e fiscalização das demarcações. Estabelecer acompanhamento a par e passo dos trabalhos demarcatórios e fiscalização mais rigorosa antes da aceitação da demarcação realizada.
- ❑ Adotar o pagamento de indenização via suprimento de fundos para a FUNAI, sempre que esse procedimento se mostrar mais compatível com os custos financeiros e sociais do transporte dos indenizados até a agência bancária.
- ❑ Flexibilizar a compra dos itens permitidos no suprimento de fundos para o trabalho de demarcação e/ou alargar o tipo de itens permitidos.
- ❑ Desenvolver um planejamento de pagamento de indenizações e fiscalização regional de modo a que essas duas tarefas possam ser feitas numa mesma viagem.
- ❑ Pagar indenizações a todos ocupantes não-indígenas arrolados no levantamento fundiário, mesmo àqueles que se retiraram antes do início dos trabalhos demarcatórios.
- ❑ Estabelecer modos de participação indígena já desde a identificação da área; no planejamento e execução da demarcação; no planejamento e execução das ações de vigilância; na perspectiva guia de desenvolver e fortalecer a partir de seus próprios mecanismos e critérios de ocupação, o controle territorial indígena.

- Garantir mecanismos adequados de envolvimento de toda a população indígena do território em processo de regularização fundiária. Isso implica, naturalmente:
 - Na adoção de uma perspectiva de política indigenista voltada para o fortalecimento dos modos específicos de organização das comunidades indígenas e de suas próprias entidades.
 - Na previsão de recursos orçamentários compatíveis com tais metas, ampliando entre outras as verbas destinadas às ações de vigilância e fiscalização.
 - Na atribuição de papéis centrais às populações indígenas nos processos de regularização fundiária e controle territorial.
 - O acesso real e menos burocratizado das populações indígenas aos projetos de “desenvolvimento sustentável”, como parte integrante do processo de controle territorial.
 - Na concatenação dos objetivos específicos do PPTAL em cada terra indígena a ser trabalhada. Um planejamento e execução do conjunto dos objetivos do PPTAL por terra indígena.
- Repensar as condições para a avaliação independente.

Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil
Projeto Integrado de Proteção das Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal

4p

PPTAL

INSTITUTO	SOCIOAMBIENTAL
data	/ /
cod	F1D00116/

2ª parte

AVALIAÇÃO DE MEIO TERMO
TEXTO COMPLEMENTAR

Rinaldo Sérgio Vieira Arruda
Consultor Temático

São Paulo, 1º de dezembro de 1998.

Apresentação

Este documento visa complementar o texto AVALIAÇÃO DE MEIO TERMO - TEXTO PRELIMINAR, de 5/10/98. Naquele relatório explicitou-se problemas detectados no desenvolvimento do Projeto, apontou-se certas questões de fundo evidenciadas na avaliação e sugeriu-se medidas que pudessem encaminhar a superação dos obstáculos a um melhor desenvolvimento do PPTAL. Aquela avaliação, reflexões e sugestões objetivaram, além disso, subsidiar as reflexões e debates do Seminário - Oficina de Trabalho, realizado entre 13 e 15 de outubro de 1998 na Casa de Retiro Esperança, em Brasília, como parte das atividades da Avaliação de Meio Termo do Projeto Integrado de Proteção das Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal -PPTAL.

No texto AVALIAÇÃO DE MEIO TERMO - TEXTO PRELIMINAR enfatizou-se, acima de tudo, os pontos problemáticos presentes no desenvolvimento do PPTAL. No presente documento procurar-se-á, como complementação ao trabalho anterior, estabelecer certos esclarecimentos quanto a seu conteúdo, focar a sensibilidade encontrada nos participantes do seminário com relação aos problemas levantados, as respostas encontradas para sua superação e destacar a contribuição do PPTAL aos procedimentos de regularização das terras indígenas.

Esclarecimentos ao texto anterior

Nosso ponto de partida para a avaliação foi, como estava estabelecido no Termo de Referência e em vários documentos do PPTAL, o texto da Missão de *Appraisal*, de abril de 1994, o qual estabeleceu as primeiras metas físicas realistas para o PPTAL. Outros documentos básicos seriam o Base Line e o PRODOC 97, que também tomam o texto da missão como base. Desse ponto de partida procuramos avaliar o desenvolvimento do PPTAL por comparação entre o planejado e o de fato realizado. Naturalmente não nos ativemos só a estes documentos, tendo realizado um levantamento e análise de todos os documentos elaborados no âmbito do PPTAL, de documentos pesquisados nos arquivos da FUNAI de Brasília e em algumas Adrs.; documentos produzidos por Ongs.; por Associações e Confederações de Associações Indígenas. Fizemos além disso entrevistas

com pessoas-chave das instituições governamentais e não governamentais ligadas ao PPTAL e pesquisa de campo em algumas áreas indígenas e Adrs. Regionais. Entretanto, a fixação da avaliação no ponto de partida comparativo do relatório da Missão de Appraisal, estabeleceu algumas distorções quantitativas e qualitativas na avaliação e evidenciou, de certa forma, um espaço de relativa indefinição no planejamento estratégico do PPTAL.

A questão é que, só um ano e dois meses depois da Missão de Appraisal é que foram concluídas as negociações com o Banco Mundial. Assim, formalmente, o documento que celebra as condições do contrato com o Banco e a KFW e incorpora todas as alterações acordadas durante a fase de negociação é o Memorandum and Recommendation of the Director ou MOD, que deveria ter sido o documento de partida para a avaliação de meio termo do PPTAL e não o *appraisal* de 1994.

Que diferenças eles apresentam, quais as implicações para a avaliação e qual o direcionamento que emergiu do seminário?

Uma diferença básica diz respeito ao modo de apresentação dos objetivos do PPTAL. No *appraisal*, coloca-se como objetivo geral:

“O objetivo geral do projeto é contribuir para a proteção e conservação das áreas indígenas da Amazônia Legal, através do melhoramento e da conservação e manejo sustentável dos recursos naturais. O projeto facilitará o aproveitamento pelos grupos indígenas dos resultados do Programa Piloto em geral, e o acesso aos recursos financeiros disponíveis no Projetos Demonstrativos (PDA) que fornecerá recursos para pequenos projetos, e o Projeto de Pesquisa Dirigida que inclui pesquisas de escopo sócio-cultural.” (Ajuda Memória de 5 a 16/04/94).

E como objetivos específicos:

- (i) *apoiar o processo de regularização das terras indígenas da Amazônia Legal;*
- (ii) *apoiar as ações legais de proteção das áreas e populações indígenas da Amazônia Legal e contribuir para compatibilizar o manejo tradicional indígena da floresta com tecnologias ambientalmente apropriadas, de forma a conservar e melhorar a qualidade de vida dessas populações.*

Nos objetivos gerais e específicos apresentados no MOD, não se encontra mais a referência ao manejo de recursos naturais e ao desenvolvimento sustentável, expressos claramente no objetivo específico nº 3 do *appraisal*.

Seus objetivos gerais ficaram reduzidos para:

*"O objetivo geral do projeto proposto é melhorar a conservação dos recursos naturais em áreas indígenas e aumentar o bem estar dos povos indígenas através: (i) regularização das terras indígenas na Amazônia Legal; e (ii) melhorar a proteção das populações indígenas e suas terras."*¹

Podemos encontrar a menção àquele objetivo do *appraisal* apenas no componente 2: Vigilância e Proteção das Áreas Indígenas, onde se lê²:

- "O objetivo deste componente é assessorar os povos indígenas no desenvolvimento de planos para atividades destinadas a proteger suas áreas ao mesmo tempo assegurando sua subsistência e conservando sua base de recursos naturais." ... "Para garantir a eficácia e a sustentabilidade dos planos de proteção durante e após o projeto proposto, os planos ajudarão a criar as condições de sua própria manutenção por meio de atividades de geração de renda, econômica e ecologicamente sustentáveis, assim com por meio de uma infraestrutura simples."

A transferência de lugar, isto é, de objetivo geral para um aspecto do objetivo de um dos componentes do projeto traz implicações no seu direcionamento geral. Visto do prisma dos objetivos gerais do *appraisal*, a regularização fundiária aparece como um passo necessário, mas ainda insuficiente, *"para a proteção e conservação das áreas indígenas da Amazônia*

¹ Traduzido do original pelo autor. *"The general objective of the proposed project is to improve the conservation of natural resources in indigenous areas and increase the well-being of indigenous people through: (i) regularization of indigenous lands in the Legal Amazon; and (ii) improved protection of indigenous populations and areas."*(MOD: 4)

² Traduzido do original pelo autor. *"Component 2: Surveillance and Protection of Indigenous Areas. The objective of this component is to assist indigenous people in developing plans for activities designed to protect their areas while securing their subsistence and conserving the natural resource base. Therefore, the plans would be developed and implemented largely by the affected indigenous population. As needed, logistical, technical and scientific support for the design and implementation of the plan will be provided by FUNAI regional administrative offices, FUNAI identification teams and/or pertinent NGOs. To ensure the proposed effectiveness and sustainability of the protection plans during and after the proposed project, the plans would help create the conditions for their own maintenance, by means of economically and ecologically sustainable income-generating activities as well as rudimentary infrastructure. Among the types of activities to be supported would be the encouragement of voluntary patrolling by stablishing strategically located control bases (consisting of agricultural fields or fishing or hunting camps to be visited periodically by the indigenous people); intensification of the use of traditional areas for hunting or collecting forest products and*

Legal, através do melhoramento e da conservação e manejo sustentável dos recursos naturais".

Assim, no documento "Avaliação de meio termo - texto preliminar", ressaltou-se o fato de que as maiores realizações do PPTAL até então se concentravam na regularização de terras indígenas e que, mesmo assim, o realizado encontrava-se ainda aquém do previsto. Além disso, uma série de deficiências qualitativas pareciam recorrentes tanto no aspecto técnico das demarcações quanto no aspecto da participação indígena. Por outro lado, o desenvolvimento do projeto como um todo aparecia muito fragmentado, não tendo alcançado os objetivos gerais a que se propunha.

Outra diferença entre o *appraisal* e o *MOD* refere-se ao número de áreas estimadas para regularização, o que também implica em avaliação diversa, já que mudando seu número modifica-se também a porcentagem do que foi realizado. No *appraisal* fala-se em 55 áreas para identificação e 58 áreas para demarcação e regularização. No *MOD* fala-se em 42 áreas para identificação e mais 4 para revisão, totalizando 46 áreas e, 81 áreas para demarcação. Outros documentos mencionavam ainda números diferentes dificultando bastante a mensuração do percentual realizado. Assim, pelo universo de referência do *appraisal*, o PPTAL havia realizado 27% das identificações e 50% das demarcações. Pelo universo de referência do *MOB*, realizou-se 32% das identificações e 35% das demarcações.

No seminário estas questões foram esclarecidas e encaminhadas. Com relação às metas físicas o Secretário Técnico do PPTAL resumiu as revisões das metas feitas desde o início da formulação do projeto e no seu decorrer, atribuindo as diferenças à *"impossibilidade prática de se alcançar as metas previstas em cada POA, mais as mudanças na situação geral de regularização das Terras Indígenas (algumas saíram do PPTAL por terem sido regularizadas com recursos orçamentários da FUNAI; outras, no momento da identificação,*

possible decrease in visiting or travel to populated border areas to diminish exposure to diseases and other threats."... (MOD, 1995: 5)

revelavam ser mais Terras que o inicialmente previsto... levaram a revisões do inicialmente previsto para identificação e demarcação."³ (DUTRA, 1998: 9)

Os esclarecimentos sobre as metas físicas foram organizados pelo Secretário, na tabela anexa, permitindo a visualização do planejado e do realizado até então nos vários componentes do projeto. Essa tabela anexa foi aceita como a base física quantitativa para a avaliação do projeto no seminário.

Além disso, há que se ressaltar ainda que havia várias identificações em andamento, não computadas, já que no momento da avaliação ainda não estavam concluídas. Porém, sua premente conclusão iria agregar em pouco tempo um maior percentual de realização naquele subcomponente.

De maneira geral concluiu-se que no componente 1 atingiu-se um bom percentual das metas previstas, ainda que, do ponto de vista qualitativo e articulado com os outros objetivos e componentes houvesse possibilidades e necessidades de aprimoramento.

Quanto ao "espírito" geral do PPTAL, a despeito das diferenças de formulação dos objetivos, os participantes do seminário convergiram para a visão de que o horizonte qualitativo do PPTAL é promover o controle territorial indígena, através do aumento da capacidade indígena de gestão de seus territórios. Essa compreensão compartilhada significou um passo importante para a retomada e replanejamento do PPTAL.

As conclusões do seminário, sumarizadas no documento "Oficina de Trabalho - Avaliação de Meio Termo - PPTAL-PPG7", permitem perceber que houve uma superação da visão fragmentada que foi se estabelecendo gradativamente no decorrer do desenvolvimento dos trabalhos do PPTAL (afastando-se do "espírito" de sua formulação original), evidenciando-se em todas as recomendações a interdependência entre todos seus componentes articulados sob o parâmetro guia de "ampliação do controle territorial indígena".

³ DUTRA, Vanessa F. - **Relatório Oficina de Trabalho - Avaliação de meio termo do PPTAL**. Brasília, FUNAI, 1998.

O descompasso entre o planejado e o realizado foi computado, em grande parte, às deficiências organizacionais e financeiras da FUNAI. A detecção desse problema fez eco à análise do consultor independente da parte gerencial, Carlos Erik Poppius, que identificou como problemática a natureza dual PPTAL/FUNAI: um oferecendo os recursos e o outro executando boa parte das ações previstas no projeto, causando problemas de desempenho e choques de autoridade.

Essa natureza dual e seus problemas são intrínsecos ao PPTAL. Porém, também ficou evidente que, forçado e ao mesmo tempo possibilitado por essa dualidade, o PPTAL tem promovido uma melhora sensível nos procedimentos da FUNAI. Através do desempenho de seus vários componentes tem incrementado a qualidade técnica do trabalho da FUNAI, contribuído para ampliar as relações de parceria com Ongs., implementado de forma crescente e cada vez mais qualificada a participação indígena nos processos de regularização fundiária.

Os problemas apontados na primeira parte dessa avaliação descritos no "Avaliação de meio termo - texto preliminar" não estão de todo superados mas, os debates ocorridos no decorrer do seminário incrementaram a transparência do projeto, permitiram uma análise mais pormenorizada de seu desempenho e encaminharam os processos de superação num replanejamento das ações futuras.

De acordo com a "Ajuda Memória da Missão de Avaliação do Meio Termo"(de 16 a 23/10/98) realizada conjuntamente pelo Ministério do Meio Ambiente, FUNAI, Banco Mundial, KFW e GTZ, durante e após o seminário, já foram feitos encaminhamentos positivos referentes a todas as recomendações contidas no relatório preliminar de avaliação.

Esses encaminhamentos dizem respeito a todos os componentes e sub-componentes do PPTAL e seu direcionamento geral implica um fortalecimento da organicidade do projeto e no planejamento integrado e processual de seus componentes e subcomponentes; incremento à qualidade técnica e operacional da FUNAI; ênfase na capacitação indígena, fortalecimento de suas organizações e aperfeiçoamento de sua participação em todas as

fases da regularização fundiária e no controle territorial continuado; e um planejamento de atividades regulares visando maior integração entre o PPTAL e os setores da FUNAI envolvidos com suas atividades.

Finalmente, a constatação de que os recursos do PPTAL são insuficientes para regularizar todas as terras indígenas listadas no projeto sensibilizou os doadores para a necessidade de se regularizar todas as terras indígenas na Amazônia. Frente a essa constatação e essa disposição, ficou acordado que se fará uma estimativa de necessidades financeiras para a total regularização das terras indígenas da Amazônia Legal, a ser apresentada até a data da próxima missão.

É importante que se registre que se, como se acentuou na Avaliação Preliminar, o PPTAL apresentou inúmeras deficiências no desenvolvimento de suas ações, estas deficiências já vinham sendo trabalhadas e minimizadas em todo o processo. A visualização mais transparente dos problemas ainda não superados até a data do seminário, por outro lado, permitiu um equacionamento realista das necessidades de aprimoramento para sua continuidade.

É fundamental que se mantenha essa sensibilidade de resposta aos obstáculos encontrados e o empenho em superá-los, sem perder de vista a sua orientação guia de incremento ao controle territorial indígena.

Este aspecto, segundo nosso ponto de vista, deve constituir o horizonte do PPTAL, o que implica obrigatoriamente uma ampliação quantitativa e qualitativa da participação indígena que, se já está prevista e sendo incrementada, carece ainda de ser colocada numa posição mais central.