

O PPTAL e as demarcações participativas

Artur Nobre Mendes

Gostaria de agradecer o convite feito pelos organizadores do seminário ao Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), que ora coordeno. O PPTAL é a vertente indígena do Programa Piloto para a Proteção da Floresta Tropical Brasileira (PPG7) e se propõe tanto a formular e testar experiências promovidas pelo governo brasileiro com a participação da sociedade civil quanto, a partir delas, gerar conhecimentos, políticas ou procedimentos que possam ser absorvidos e integrados às políticas públicas do Estado. Embora seja mais conhecido por sua atuação na área de demarcação de terras indígenas, o PPTAL busca oferecer contribuições para reformular e aperfeiçoar outras políticas públicas relacionadas à questão indígena.

O PPTAL nasceu entre os anos de 1991-92, em um momento no qual a FUNAI buscava soluções para o problema do prazo constitucional de conclusão das demarcações de terras indígenas no Brasil. Esse prazo venceria em 1993, e a FUNAI procurava meios de acelerar ao máximo o processo demarcatório. Assim, o PPTAL foi desenhado com o objetivo principal de ajudar a concluir o processo de demarcação, ao menos no tocante à Amazônia Legal. Devido à insuficiência de recursos, essa meta foi revista: organizou-se uma listagem prioritária de terras que seriam contempladas com os recursos disponibilizados pelas doações e contribuições do governo alemão e do Banco Mundial, por um lado, e da contrapartida nacional, por outro. Essa limitação de recursos foi revista recentemente, e hoje temos novamente a pretensão de concluir todo o processo de demarcação. A mudança no quadro de recursos se deveu à desvalorização da moeda nacional em face tanto do dólar quanto do marco alemão, e assim temos a possibilidade de incluir todas as áreas indígenas da Amazônia Legal como objeto do trabalho e do esforço demarcatório de nosso projeto. As exceções são os estados de Mato Grosso e Rondônia, não contemplados por estarem incluídos em outros projetos, também com financiamento internacional, mais especificamente os do PRODEAGRO e do PLANAFORO.

Além dessa questão da demarcação, o projeto se propôs desde o início a apoiar as populações indígenas na defesa e gestão de seus territórios. Sabemos que, no sentido da efetiva proteção territorial, demarcar é pouco. Desse modo, contamos com um segundo componente, de proteção e vigilância, por meio do qual apoiamos diretamente as comunidades indígenas na execução desse trabalho. Vale esclarecer que se trata não de um reforço institucional da capacidade da FUNAI de proteger esses territórios, mas sim da atuação direta junto às comunidades indígenas para a consecução dessa tarefa. Procuramos reforçar a capacidade das comunidades indígenas de proteger seus territórios, por meio seja das próprias associações indígenas, seja, quando indicado por elas, de alguma ONG que lhes dê suporte técnico.

Além desses dois componentes, existe um terceiro, de estudos e capacitação, no qual desenvolvemos estudos e propostas de políticas públicas que possam ser absorvidas pelo Estado ou diretamente pela FUNAI no tratamento dessas questões.

Abordarei dois pontos que considero importantes, para além da demarcação, nos quais o PPTAL vem obtendo algum êxito. Em primeiro lugar, o controle social das ações do Estado, um aspecto muito pouco considerado pela FUNAI. Nós, que trabalhamos na FUNAI, reconhecemos que a instituição tem um perfil bastante autoritário: nasceu em um meio autoritário, desenvolveu-se no mesmo meio e até hoje não se livrou dessa característica. São poucos ou quase inexistentes os mecanismos de intervenção dos próprios índios e das comunidades indígenas na definição e execução das políticas desenvolvidas pela instituição. O PPTAL nasceu com um perfil um pouco diferente. Por ter sido criado dentro do PPG7, tinha necessariamente de apresentar um perfil que permitisse maior participação, tanto indígena quanto de outras instâncias, na definição dessas políticas. Desde o início, foi pensada a criação de um comitê, de um conselho formado paritariamente por representantes indígenas e governamentais, com a função de aprovar, discutir e refazer os planos de trabalho do PPTAL, ou seja, definir prioridades e políticas e aprovar planos operativos em uma instância que não a da coordenação, na qual trabalhamos.

Com isso, conseguiu-se criar pela primeira vez, dentro de um órgão governamental, uma instância de decisão paritária, com índios em número igual ao de representantes governamentais. Explicarei rapidamente os mecanismos de funcionamento desse conselho, que chamamos de Comissão Paritária do PPTAL. Ela é formada por quatro representantes governamentais e quatro representantes indígenas. Entre os representantes governamentais, contamos com dois da FUNAI (um do setor fundiário e outro do ambiental), um do Ministério do Meio Ambiente – que coordena o Programa Piloto

como um todo – e um do Ministério da Justiça, ao qual a FUNAI está subordinada. A Comissão se reúne trimestralmente para discutir a pauta de trabalhos e emitir considerações, pareceres e recomendações para a FUNAI e, mais objetivamente, para a coordenação do projeto. A questão da representação indígena, na qual só poderiam haver quatro representantes para um universo tão diversificado de índios, comunidades e culturas, foi uma questão discutida desde o início. Decidiu-se que a entidade com maior representação e abrangência na área da Amazônia Legal era a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), que aceitou o papel de indicar os representantes indígenas e adotou como critério básico não apenas a questão geográfica, com um representante de cada estado, mas também, como essa representação se renova anualmente, a inclusão de representantes de povos e comunidades indígenas cujas terras estejam sendo demarcadas no período ou nas quais trabalhos do PPTAL estejam sendo planejados ou desenvolvidos.

Ao fim das negociações que levaram à assinatura do contrato de doação de recursos para as demarcações com o governo alemão, a Comissão de Coordenação do PPG7, que é uma comissão inter-ministerial formada por representantes do Ministério da Justiça, do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores, entre outros, decidiu que a Comissão Paritária do PPTAL deveria ter um caráter não deliberativo, mas sim consultivo, o que infelizmente empobreceu muito seu perfil. Apesar desse caráter consultivo, tentamos tornar a comissão deliberativa na prática, uma vez que procuramos acatar todas as suas recomendações.

O segundo aspecto que gostaria de enfatizar diz respeito à participação indígena na FUNAI. Há uma consciência de que, em decorrência do perfil autoritário da instituição, a participação indígena fica desestimulada ou simplesmente ignorada na maioria dos projetos e ações da instituição. No caso do PPTAL, estabelecemos como meta, ou melhor, como procedimento, discutir com os índios a possibilidade de ampliar ao máximo a participação indígena nas identificações e demarcações das terras indígenas. Chegamos a criar uma modalidade de demarcação chamada “demarcação participativa”. Realizamos algumas experiências nesse sentido, começando com a experiência da terra indígena Waiãpi, no Amapá, na qual a FUNAI, por meio da cooperação técnica da Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), do governo alemão, estabeleceu um convênio com o Centro de Trabalho Indigenista, ONG que há vários anos atua naquela área. Foi assim que se realizou a demarcação da terra Waiãpi, e esperamos extrair daí lições e experiências que possam ser utilizadas em outras demarcações.

Na mesma época, o PPTAL financiava e promovia demarcações no estilo tradicional da FUNAI, isso é, por meio de licitações e contratação de empresas de topografia e demarcação. Essas demarcações tradicionais apresentavam problemas relacionados à não-participação indígena: uma aldeia ficava de fora ou um castanhal não era incluído na área demarcada. Em um dos casos, a demarcação ocorreu sem o conhecimento da comunidade. São problemas e situações como esses que tentamos corrigir, garantindo algum nível de participação indígena em todas as demarcações, e não apenas nas chamadas “participativas”.

A demarcação participativa nos fez enfrentar alguns problemas de ordem jurídica. As auditorias – conduzidas pelo Ministério da Justiça ou pela Secretaria Federal de Controle – indicam aspectos que nos obrigam a levar em consideração determinadas normas de responsabilidade técnica do trabalho topográfico, como o registro no CREA. Segundo as auditorias, estaríamos contratando ONGs ou entidades em cujo estatuto não está previsto esse tipo de atividade, ou seja, estaríamos ignorando normas legais. Esse tipo de problema tem nos obrigado a procurar caminhos que uma ONG independente do Estado possa trilhar. Por isso, trabalhamos hoje não mais com modalidades de demarcação, mas com “níveis de participação”: dependendo do grau de interesse e de envolvimento da comunidade indígena e do apoio que possa receber de outros atores, apoiamos os índios em diversos níveis de participação e acompanhamento do processo de demarcação.

No nível básico, garantimos que participem dos trabalhos de demarcação e promovam encontros e assembléias, pré e pós-demarcação, nas quais possam relatar os problemas enfrentados. Garantimos também que o pagamento das empresas de demarcação só seja feito após a aprovação do trabalho pelos índios, e não apenas pelos fiscais da FUNAI. Depois, há um nível em que a comunidade indígena trabalha mais diretamente na consolidação da demarcação física realizada por uma empresa, por meio seja da colocação de placas de sinalização, seja de uma participação mais direta, assumindo tarefas e responsabilidades antes conferidas somente às empresas de topografia. A contratação destas para os trabalhos de medição e levantamento geodésico, contudo, foi mantida. Por fim, conservamos, embora sem muita clareza sobre os mecanismos que o viabilizam no Estado brasileiro, um nível de participação de autodemarcação, no qual os índios podem conduzir o processo em todas as suas etapas.

Essas experiências nos levaram à produção de textos que publicaremos brevemente, e que esperamos sejam a contribuição do PPTAL à discussão relativa ao controle social das ações do Estado e à participação indígena na FUNAI.