

# As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas

João Pacheco de Oliveira  
Marcelo Piedrafita Iglesias

## Introdução

O texto a seguir resulta de pesquisa empreendida por um período curto (janeiro a março de 2001) e integralmente dedicado à leitura e análise de documentos heterogêneos e dispersos e à realização de entrevistas e viagens de campo. A análise da documentação produzida pelo Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) e as entrevistas com integrantes da Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), do PPTAL e da própria FUNAI configuraram uma etapa preliminar de investigação, executada principalmente em janeiro<sup>1</sup>, que forneceu o balizamento

<sup>1</sup> Em sua maioria, a documentação concernente foi consultada na sede do PPTAL e da GTZ na FUNAI em Brasília, entre a qual pode-se listar: “Pilot Program to Conserve the Brazilian Rainforest” (The World Bank, junho de 1995); “Ajuda Memória: missão de discussões técnicas” (Brasília, novembro/dezembro de 1995); “Minutes of understandings and agreements reached during the World Bank Mission” (Brasília, março de 1996); “Ajuda Memória: missão de acompanhamento” (agosto de 1996); “Comissão Paritária Consultiva: regimento interno” (Brasília, agosto de 1996); “Ajuda Memória: missão de acompanhamento” (janeiro de 1997); “Ajuda Memória: missão de acompanhamento” (junho/julho de 1997); “Ajuda Memória: missão de acompanhamento” (fevereiro de 1998); “Ajuda Memória: missão de avaliação de meio-termo” (outubro de 1998); “Relatório anual” (PPTAL, 1998); “Missão de supervisão” (Brasília, junho de 1999); “Atas da 1ª a 11ª reunião da Comissão Paritária Consultiva” (maio de 1996 a agosto de 1999); “Relatório anual” (PPTAL, 1999); “Planejamento para o ano 2000” (janeiro de 2000); “Relatório semi-anual (1º semestre de 2000); “Relatório da Oficina de Planejamento de Atividades para o ano 2001” (Brasília, dezembro de 2000). Muitos dados, documentos e outros rela-

indispensável para as cerca de duas semanas de viagem realizadas em fevereiro. Foram visitados cinco projetos gerenciados por organizações indígenas (Conselho Indígena do Vale do Javari – CIVAJA, Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro – FOIRN, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB, Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque – APITU e Conselho das Aldeias Waiãpi/Apina – APINA), situados em quatro cidades da Amazônia (Atalaia do Norte, São Gabriel da Cachoeira, Manaus e Macapá). O tempo restante, de aproximadamente três semanas, foi dedicado à organização do material coletado em campo e à elaboração do relatório final.

As interpretações apresentadas, portanto, devem ser claramente referenciadas tanto à base positiva de dados que nos foi possível acessar durante um período de tempo bastante limitado quanto aos objetivos práticos da pesquisa: a consultoria a GTZ sobre a “construção da participação indígena no âmbito do PPTAL”. Visitas às áreas demarcadas e às aldeias indígenas teriam sido extremamente interessantes, mas escapariam ao perfil da consultoria, demandando um tempo de pesquisa bem mais extenso e condições de trabalho distintas.

Tratando-se de uma consultoria cuja base era a questão da participação indígena, a parte mais rica e original da pesquisa dirigida foi o contato com líderes e organizações indígenas, procurados em seu ambiente de trabalho, envolvidos com a multiplicidade de atividades cotidianas e com o exercício de articulações regionais, locais e com as aldeias. Essa foi uma experiência bastante diferente de ouvir os índios em reuniões realizadas em Brasília ou em outros contextos extralocais, marcados pela notória preocupação com as decisões e repercussões externas.

Nesse quadro interativo, suas performances se dirigiam primordialmente a seus próprios pares dentro da estrutura das organizações indígenas, ainda que tivessem total consciência de que os assuntos abordados não o eram aleatoriamente, mas sim refletiam temas de interesse do PPTAL. Essa audiência de interlocutores virtuais abrangia tanto colegas de Diretoria, professores ou agentes de saúde indígena quanto ex-dirigentes prestigiados (convidados para tais ocasiões) e importantes líderes locais em visita à sede. Em certos momentos, incluiu ainda as-

trórios foram obtidos nas pastas de projetos (arquivo PPTAL), no banco de dados ou ainda nos arquivos existentes na unidade executora dos projetos. Diversos livros, publicações, boletins, mapas, documentos, materiais de propaganda e divulgação, cartilhas, teses, relatórios e vídeos produzidos pelas organizações indígenas, instituições e/ou assessores associados foram igualmente obtidos ou adquiridos nas sedes dos projetos.

sessores e colaboradores não indígenas, sobretudo para a discussão de exigências administrativas relacionadas aos projetos.<sup>2</sup>

É importante mencionar que duas outras situações de demarcação de terras e implantação de sistemas de radiocomunicação estiveram presentes na atividade de pesquisa, pois faziam parte da experiência direta dos antropólogos que cumpriram o roteiro de visitas. O antropólogo Marcelo Piedrafita Iglesias, convidado pelo PPTAL, prestou assessoria à Associação Agro-Extrativista Poyanawa do Barão e Ipiranga (AAPBI) na demarcação Poyanawa e realizou a instrumentalização de comunidades Kaxinawá, Ashaninka e Madijá para o acompanhamento de cinco demarcações feitas no Acre por empresas contratadas pela FUNAI, escrevendo relatórios e artigos a respeito. João Pacheco de Oliveira participou de todas as etapas do processo de demarcação Ticuna, concluído em novembro de 1993, e portanto anterior ao PPTAL. Embora seja uma experiência pouco mencionada nos debates sobre o assunto, trata-se efetivamente de uma das primeiras e mais complexas demarcações realizadas com participação indígena, pois situada em área de fronteira internacional e também financiada com recursos da cooperação externa.

Em termos mais gerais, deixou-se claro que a pesquisa era temporária e circunscrita; que fora solicitada pela GTZ, e não pela FUNAI; e que os pesquisadores eram não “funcionários”, vinculados a uma condição regular de poder (tutelar, assistencial ou financeiro), mas “antropólogos”, podendo ser equiparados a visitantes interessados e respeitosos. Por realizarem uma pesquisa solicitada pela GTZ, a principal agência financiadora das demarcações, seria conveniente que fossem vistos também como mensageiros virtuais de demandas e opiniões que chegassem a pessoas, programas e instituições localizados em esferas de avaliação e decisão das quais, do mesmo modo que os indígenas, estavam ausentes.

A participação anterior dos dois antropólogos em experiências concretas de demarcação de terras permitiu um diálogo mais equilibrado com os representantes indígenas, favorecendo algumas vezes que os contatos e as entrevistas se realizassem em um clima mais horizontal, de troca de experiências e opiniões, inclusive conduzindo ao delineamento de recomendações mais gerais.

<sup>2</sup> No relatório, segue-se uma longa lista das pessoas contatadas em cada organização e das condições em que foi realizada a entrevista, dados que não caberia retomar aqui.

## Uma nova modalidade de demarcação

No conjunto de práticas e rotinas instituídas pelo indigenismo, a demarcação de terras sempre foi entendida como procedimento fundamentalmente técnico, um conjunto de ações realizadas exclusivamente pelo Estado, segundo seus ritmos e critérios. A primeira crítica a essa concepção surgiu em um relatório entregue à Presidência da FUNAI em março de 1985, como resultado de uma pesquisa antropológica que realizou um diagnóstico bastante crítico e severo da agência indigenista, justamente na conjuntura de transição dos governos militares para o primeiro governo civil, na fase chamada de “redemocratização” da história política brasileira. Dizia o relatório:

pela própria força da lógica institucional, não se imagina possível poder pensar em demarcação sem empresa contratada, sem convênio firmado, sem trabalhadores assalariados, sem determinados equipamentos [...] e sem certos dispositivos formais indicativos de rigor técnico. A demarcação tem igualmente como pressuposto implícito um montante vultoso de recursos materiais [...]. Em tais casos, o procedimento de utilizar o grupo indígena como fornecedor de mão-de-obra para a abertura de picadas e demais atividades torna-se sobretudo uma forma de participação compulsória e quase ideal para esvaziar a mobilização política dos índios (: 107).

As demarcações não podem se restringir a uma série de operações em torno da contratação de serviços ou dos denominados contratos de empreitada. Cada vez mais devem assumir uma dimensão de execução política de uma decisão igualmente política (: 109).

A demarcação, antes mesmo de ser definida como ato técnico, estaria delineada em um universo de ação política envolvendo noções como território e cidadania (: 108).

Demarcar, portanto, deveria implicar “comprometer o grupo indígena com uma vigilância constante de seu território”, ou seja, gerar “um instrumento essencial de afirmação política”, em vez de alimentar uma relação equívoca e clientelista entre os índios e o Estado, esse último “encenando a realização de atividades que só podem ser mantidas em caráter permanente pelos grupos indígenas e por suas mobilizações” (: 111).

Criticando a perspectiva burocratizante do processo demarcatório e indicando a utilização de linguagem técnica como forma de reproduzir formas de submissão dos grupos indígenas, o relatório, reproduzido sob modalidade de xerox, teve ampla circulação entre os indigenistas do órgão, suscitando debates e reações tanto positivas quanto negativas. Apenas alguns meses depois, suas idéias e seus argumentos eram usados em entrevista coletiva à imprensa por um conhecido sertanista, recém-nomeado presidente da FUNAI, para justificar as mudanças que pretendia introduzir no órgão.

Mais tarde, o texto iniciou uma circulação mais estritamente acadêmica, sendo publicado em 1988 sob a forma de ensaio no número 14, intitulado “Os poderes e as terras dos índios”, da série *Cadernos de Antropologia Social*, editada pelo PPGAS/Museu Nacional. Dez anos depois, como artigo (Oliveira & Almeida 1998), foi disponibilizado para um conjunto mais amplo de leitores, envolvendo não somente indigenistas e antropólogos, mas também o público interessado na temática e as próprias lideranças e organizações indígenas.

Nesses exatos 16 anos, muita coisa mudou no cenário jurídico-político nacional e internacional. A Constituição de 1988 reconheceu o direito dos indígenas de atualizarem suas culturas e viverem segundo elas, inclusive com formas de organização diferenciadas das praticadas pela sociedade nacional. No plano internacional, em 1991 a Diretriz Operacional 4.20 do Banco Mundial preconizava o respeito às manifestações culturais dos povos indígenas e recomendava sua participação na gestão das políticas que lhes eram destinadas.

Consolidou-se no cenário internacional uma postura bem distinta do paternalismo e autoritarismo do regime tutelar, implicando um novo entendimento jurídico e novas práticas administrativas. No plano interno, as transformações ocorriam com mais vagar, sem a aprovação pelo Congresso de uma legislação referencial específica (o Estatuto do Índio, cujas primeiras versões são de 1991 e que ainda permanece em discussão) e sem uma radical reestruturação da agência indigenista.

Ainda assim, o quadro das demarcações se alterou substantivamente. Primeiro, a maior sensibilidade da opinião pública quanto aos direitos indígenas contribuiu para a mudança das políticas de Estado e promoveu a reversão do chamado “funil demarcatório” (Oliveira 1983). Hoje estão demarcadas ou mesmo homologadas 398 terras indígenas, que constituem pouco mais de 87% da extensão das terras indígenas no país, restando no entanto 129 terras a serem identificadas pela agência

indigenista<sup>3</sup>. Isso transforma em questão política crucial o chamado “reconhecimento étnico”, ou seja, os critérios e procedimentos pelos quais a agência indigenista, moldada pelo discurso e pela prática do *sertanismo* (cf. Souza Lima 1995), procederá em face dos fenômenos relacionados à *etnogênese*, que afetam todos os povos indígenas, mas se tornam mais claramente visíveis nos chamados “povos ressurgidos” (Suess 2002). Segundo, a criação de uma unidade na FUNAI para operar em sintonia com a cooperação internacional viabilizou as articulações técnicas e financeiras e agilizou os procedimentos administrativos para a consecução das demarcações.

A partir da elaboração do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (1992) e, quatro anos depois, de um protocolo de entendimento corroborado por várias missões de acompanhamento, o PPTAL se consolidou progressivamente, não obstante as variações e instabilidades conjunturais da política indigenista.

Nos primeiros anos, o projeto era freqüentemente entendido, por muitos escalões do órgão indigenista, como mero repassador de recursos, o que limitava em muito o impacto de sua contribuição. As missões de acompanhamento e supervisão tiveram participação decisiva para impedir que isso ocorresse, deixando claro que se tratava não de injetar recursos a fundo perdido em uma estrutura arcaica, e sim de ajustar as práticas administrativas e assistenciais aos desafios e às potencialidades do tempo presente.

Com uma equipe técnica pequena, mas eficiente e integrada, o PPTAL concorreu decisivamente não só para a agilização das demarcações (seu crescimento quantitativo na área da Amazônia Legal), como também para sua elevação em termos qualitativos, contribuindo para a melhoria dos padrões de atuação indigenista.

### **Como surgem as demarcações participativas**

Nos contratos assinados pelos governos brasileiro e alemão para a implementação do PPTAL, duas eram as principais modalidades previstas para a demarcação física de terras indígenas: a primeira, via licitação, por meio de editais nacionais para contratação de empresas privadas de agrimensura; a segunda, via convênios entre a FUNAI e ONGs, indígenas e indigenistas. Essa última foi abandonada a partir de 1998 em função de auditorias feitas pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria Federal de Controle, que desaconselharam novas contratações de ONGs, uma

<sup>3</sup> Diretoria de Assuntos Fundiários/FUNAI, 2002.

vez que os fins previstos em seus estatutos sociais não contemplavam a realização de serviços demarcatórios. Posteriormente foi definida, em caráter excepcional, uma terceira modalidade, a demarcação por “administração direta”, como estratégia da Presidência da FUNAI para evitar a demora inerente aos processos licitatórios e dar início efetivo às demarcações previstas na programação do PPTAL.

Para além das demarcações via licitação, pouco mais de uma dezena em 1997, as outras duas modalidades foram experimentadas no biênio 1997-98. Onze terras indígenas no sul do Amazonas, com área agregada de 1.075.360 hectares, foram demarcadas via “administração direta”. Na tentativa de potencializar uma maior participação indígena, a União das Nações Indígenas do Acre e sul do Amazonas (UNI) foi contratada pelo PPTAL para apoiar as comunidades Apurinã no acompanhamento e na fiscalização dessas demarcações.

Apesar do sucesso obtido na mobilização das comunidades locais, em sua maioria Apurinã, houve problemas tanto na execução dos serviços topográficos (o que resultou no abandono do serviço pelos empreiteiros locais contratados pela FUNAI e na contratação de uma empresa prestadora de serviços de Brasília, a Finatec), quanto nas formas de repasse de recursos e apoio logístico para que a UNI cumprisse adequadamente sua parte, levando essa organização indígena a ficar na dependência administrativa e financeira da Administração Executiva Regional (AER) da FUNAI em Rio Branco.

A segunda modalidade foi testada no âmbito do PPTAL por meio de convênio estabelecido entre FUNAI e Instituto Socioambiental (ISA), com intermediação do PNUD, para implementação do projeto de consolidação da demarcação física de cinco terras indígenas contíguas (Alto Rio Negro, Médio Rio Negro I, Médio Rio Negro II, Rio Téa e Apapóris), com extensão total de 10.610.538 hectares na região do alto e médio rio Negro. De abril de 1997 a abril de 1998, o projeto contemplou a demarcação dos limites externos do polígono formado pelas cinco terras, a mobilização e participação das comunidades locais e uma ampla estratégia de divulgação, com a realização de reuniões nas aldeias e nas sedes municipais e a confecção de materiais informativos.

Os serviços topográficos foram realizados por empresa contratada pela FUNAI. A empresa fez a abertura das clareiras, rastreou os pontos geodésicos e assentou marcos e placas indicativas nos limites. As comunidades e associações locais, divididas em 21 frentes de trabalho, sob coordenação da FOIRN e do ISA, abriram picadas e realizaram atividades relativas à consolidação da demarcação, como a colocação de placas

nos locais de acesso às terras indígenas e de marcos nas linhas secas. Enquanto se desenrolavam esses trabalhos, pesquisadores associados ao ISA realizaram censo e *survey* em todas as aldeias. Na mesma época, deu-se início à instalação de uma rede de radiofonia ligando a sede da FOIRN a diferentes aldeias, com recursos obtidos junto a Aliança para o Clima, Amigos da Terra e do próprio projeto da demarcação.

Os subsídios, positivos e negativos, colhidos nessas renovadas experiências de demarcação – somados aos acumulados com as demarcações da Terra Indígena (TI) Waiápi, realizada em 1995-96 por meio de convênio entre a FUNAI e o Centro de Trabalho Indigenista (CTI), com recursos do governo alemão e apoio da GTZ; e da TI Kulina do Médio Juruá, entre 1993-98, por meio do convênio FUNAI, UNI e comunidades Madijá (Kulina), com recursos da agência humanitária alemã Pão para o Mundo, além da demarcação Ticuna já citada – serviram para o progressivo delineamento de diferentes estratégias de apoio por parte do PPTAL à participação indígena no “acompanhamento e consolidação” das demarcações e na posterior vigilância das terras demarcadas. Essas atividades vieram atender às principais recomendações da avaliação de meio termo do Projeto, realizada em meados de 1998.

Nos debates relativos às atividades realizadas no ano de 1998, com a presença do presidente da FUNAI, era ressaltado como aspecto bastante positivo “a ênfase conferida ao aprimoramento da participação indígena em todas as etapas do processo de demarcação, como uma condição básica para a sustentabilidade do controle territorial por parte das comunidades interessadas” (PPTAL 1998: 25). As experiências e os debates implementados até então pelo PPTAL na agência indigenista já permitiam algumas conclusões:

O cronograma de uma demarcação não deve refletir unicamente as exigências técnicas e operacionais do trabalho enquanto obra de engenharia, mas integrar também necessidades de ordem prática e a capacidade de mobilização dos grupos indígenas envolvidos [...]. A participação indígena na demarcação fundamenta-se no pressuposto de que por meio dela alcança-se maior sustentabilidade na ocupação e preservação do espaço delimitado [e] a participação indígena deve ser qualificada de maneira a não se configurar em mero formalismo (ibid.: 16).

Em outras palavras, durante seu período de existência, o PPTAL tem procurado “testar e configurar uma nova modalidade de demarcação, que respeita o papel ativo que os índios desempenham na determinação



da forma de materialização dos limites” (Nobre Mendes 1999: 19). Chamada algumas vezes de “demarcação participativa” nos contratos e documentos das agências financiadoras (KFW e Banco Mundial), essa nova modalidade tem seu fulcro na preocupação de “combinar um nível satisfatório de participação social com o atendimento de exigências técnicas e legais inerentes ao trabalho de engenharia envolvido” (ibid.).

Em 1999, foi introduzida no edital de licitação das demarcações uma cláusula obrigando a empresa a realizar duas “assembléias” na aldeia principal da terra indígena, uma no início e outra no fim da demarcação, vistas como indispensáveis para garantir uma maior participação indígena. Está previsto que, na primeira assembléia, a empresa apresente seu plano de trabalho durante a demarcação. Cabe à comunidade, por sua vez, indicar seus representantes, um por equipe da empresa, para acompanhar a demarcação e fazer a interlocução com seus funcionários. O custo dos representantes indígenas é de responsabilidade da empresa, sem, no entanto, caracterizar remuneração. Na assembléia, a empresa pode propor, se for o caso, a contratação de mão-de-obra indígena.

Além dos representantes indígenas indicados, o edital estipula que “os trabalhos de demarcação poderão a qualquer momento ser acompanhados e vistoriados por equipes indígenas, que atuarão em convênio com o PPTAL e contarão com recursos próprios para esse fim”. As atas dessas reuniões devem ser apresentadas pela empresa à FUNAI como requisito para recebimento do pagamento da etapa de “mobilização”, no início, e do total do serviço, ao fim, incluindo a etapa de desmobilização das equipes da empresa.

A partir de 1998, o PPTAL procurou, na maioria das demarcações realizadas no âmbito do projeto, promover condições institucionais para que houvesse algum nível de participação indígena, cujo formato concreto passou a depender das “condições objetivas encontradas de organização indígena, representatividade, existência e qualidade de apoio e assessorias locais e histórico das parcerias e alianças estabelecidas” (PPTAL 1998).

Nos casos em que não havia associações de representação ou parcerias já estabelecidas entre os índios e ONGs indígenas ou indigenistas, uma das principais estratégias adotadas foram o fornecimento de informações e a tentativa de fortalecimento das comunidades locais. Em breves visitas de membros da Secretaria Técnica do PPTAL ou de antropólogos contratados como consultores *ad-hoc*, pouco antes do início da demarcação ou por ocasião da primeira reunião com os representantes da empresa,

essa iniciativa ocorria mediante o repasse de informações às lideranças e aos chefes de famílias indígenas, de modo a contextualizar os arranjos institucionais que tornavam possível a demarcação, bem como deixar claras as atribuições e obrigações da empresa, as exigências técnicas inerentes à abertura das picadas e as diferentes formas de participação indígena possíveis no acompanhamento da demarcação.

Nessa modalidade de demarcação participativa, o PPTAL procurou repassar, por meio das Administrações Executivas Regionais da FUNAI e dos Postos Indígenas com sedes nos municípios, recursos financeiros destinados à compra de materiais de consumo para as equipes indígenas e ao conserto de barcos e motores, de maneira a garantir a agilidade de seus deslocamentos durante o acompanhamento. Em alguns casos, iniciativas foram protagonizadas pelos índios e consultores contratados na promoção de campanhas de divulgação dos trabalhos de demarcação em curso junto aos não-índios que ainda ocupavam as terras indígenas, moradores da vizinhança dessas terras, autoridades governamentais e outros grupos de atores sociais nas sedes dos municípios.

Tal forma de apoio à participação indígena, atualizada pelo PPTAL em ao menos 27 terras indígenas de 1996 a 2000, suscitou diferentes formas de acompanhamento das demarcações por parte das comunidades, permitindo corrigir, em campo, tanto erros cometidos pela FUNAI nas licitações e nos memoriais descritivos (que constavam nos processos administrativos) quanto abusos por parte das equipes de engenheiros e empregados das empresas. Com isso, evitou-se problemas que levariam meses para serem resolvidos e resultariam em intrincados trâmites burocráticos, novos desembolsos de recursos, críticas e frustrações dos doadores, da FUNAI e principalmente dos índios, que poderiam ver suas terras demarcadas em desacordo com seus anseios.

A partir de 1999, uma segunda estratégia promovida para apoiar as demarcações participativas ganhou forma por meio de “contratos de prestação de serviços” assinados entre organizações e associações indígenas e o PPTAL, contando com a intermediação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A assinatura de um convênio de cooperação entre o PPTAL e o PNUD em 1998 possibilitou consolidar os arranjos institucionais para a contratação das organizações e o repasse direto dos recursos para viabilizar a implementação dos “projetos de acompanhamento e consolidação” das demarcações.

Entre 1999 e 2001, cinco “projetos de acompanhamento e consolidação” foram apoiados pelo PPTAL em cinco terras indígenas, que contam com extensão agregada de pouco mais de 12,1 milhões de hectares,

situadas em três estados da Amazônia Legal. Se somados ao apoio dado à demarcação das cinco terras indígenas na região do rio Negro em 1997-98, essa cifra alcança pouco mais de 22,7 milhões de hectares.

**Tabela 1 – Projetos de acompanhamento e consolidação das demarcações no âmbito do PPTAL (1997-2001)**

Estado	Terras indígenas	Extensão (ha)	Organizações	Anos
AM	Alto Rio Negro	7.999.381	Federação das Organizações do Rio Negro (FOIRN) e Instituto Socio-ambiental (ISA)	1997-1998
	Médio Rio Negro I	1.776.138		
	Médio Rio Negro II	316.194		
	Rio Téz	411.865		
	Rio Apapôris	106.960		
AC	Poyanawa	24.499	Associação Agro-Estrativista Poyanawa do Barão e Ipiranga (AAPBI)	1999-2000
AM	Vale do Javari	8.544.442	Conselho Indígena do Vale do Javari (CIVA/JA)	1999-2000
AM	Mzwetek	118.000	Operação Amazônica Nativa (OPAN)	1999-2000
PA	Munduruku	2.340.360	Associação Indígena Pusuru e Conselho Indígena Munduruku do Alto Tapajós (CIMAT)	2000-2001
PA	Costé Laranjal	1.121.300	União dos Povos Indígenas Munduruku e Sateré Mawés	2000-2001
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>22.759.139</b>		

É no sentido de buscar o aprimoramento dos procedimentos dessa “demarcação participativa” que foram realizados os contatos e as entrevistas com as lideranças e organizações indígenas citados anteriormente, visando a fazer com que a participação e a iniciativa indígena não se limitassem, tal como criticado, a aspectos puramente formais.

## Aspectos a desenvolver nas demarcações

Focalizaremos a seguir alguns pontos mais sensíveis do processo de realização das demarcações participativas, procurando extrair algumas lições para novas experiências, indicando dificuldades e pontos de estrangulamento que podem ser vencidos e resolvidos. São sugestões que podem ser implementadas pelo PPTAL e pela FUNAI em um prazo relativamente curto de tempo e permitem, acreditamos, simplificar em muito a execução de novos projetos.

### *a) Fortalecimento das organizações indígenas*

O primeiro ponto a destacar é que uma demarcação participativa será tanto mais fácil e bem-sucedida quanto mais as organizações indígenas entrarem no processo fortalecidas institucionalmente e contando com um padrão de mobilização reconhecido e legitimado.

Isso significa que o processo de demarcação participativa precisa – e precisou mesmo no caso de algumas poucas estruturas mais consolidadas, como a FOIRN, o Conselho Geral da Tribo Ticuna (CGTT) e a UNI – ser viabilizado por um conjunto de projetos e iniciativas preliminares que promovam o fortalecimento das organizações nas áreas de logística, administração, relações interinstitucionais e atividades técnicas de campo.

Em todos os casos considerados, o apoio na implantação ou ampliação de redes de transportes e radiocomunicação – operadas diretamente pelos próprios indígenas e gerenciadas por suas organizações – foi absolutamente essencial para o sucesso das demarcações. Em outras ocasiões, a atuação do PPTAL ocorreu *a posteriori*, viabilizando “planos de vigilância” que tornaram os limites de demarcações anteriores fatos mais fortemente internalizados e controlados pelos indígenas.

A comunicação via rádio entre as lideranças locais, fixadas nas aldeias, e a sede da organização indígena e sua diretoria revelou-se aspecto fundamental para o acompanhamento das demarcações, para os programas de fiscalização e vigilância e para quaisquer programas de assistência ou desenvolvimento em curso. As parcerias do PPTAL com o Projeto Rádio Amazônia, da Amigos da Terra, mostraram-se altamente produtivas.

Um aspecto sempre ressaltado como muito positivo pelas lideranças indígenas ouvidas é o fato de a infra-estrutura criada para o acompanhamento da demarcação ser capitalizada pela organização indígena, o que reflete um entendimento correto pelo PPTAL de que a demarcação não pode ser pensada apenas como meta jurídica ou de regularização fundiária, sendo sim parte de um processo maior de controle, apropriação e uso do território pelos próprios indígenas, que

deve necessariamente contemplar o fortalecimento institucional das organizações e das comunidades.

#### *b) Capacitação básica de quadros técnicos*

É importante garantir a continuidade e a melhoria dos processos de capacitação e treinamento de membros das organizações indígenas, que devem continuar a ser vistos como componentes do fortalecimento institucional das associações, contemplando-as com a possibilidade de implementação de estratégias próprias durante e após o término da demarcação.

Um dos aspectos mais importantes é a capacitação em contabilidade, com caráter eminentemente prático, inicialmente voltada para as necessidades do projeto: licitações e tomadas de preços, compras, contratação de serviços, movimentações bancárias, comprovação dos gastos com notas fiscais e recibos, sistematização de documentos e prestação de contas em formulários específicos.

A administração dos recursos dos projetos, sempre associada às exigências burocráticas de prestação de contas, pode contribuir também para criar certa racionalidade e transparência, incentivando novas práticas regulares (políticas e administrativas) que propiciem o acompanhamento e o controle, pelos associados e pelas comunidades, do gerenciamento de recursos realizado pelas diretorias das organizações.

Outro aspecto a destacar é a necessidade de formação em secretaria, incluindo cursos de datilografia e computação, noções básicas na sistematização e guarda dos papéis e documentos das organizações, bem como treinamento para a formalização de documentos característicos da vida institucional (atas de reuniões, comunicados, documentos para divulgação e contatos com o PPTAL e outras instituições).

Tais treinamentos de indígenas em atividades técnicas não leva de modo algum a excluir a necessidade de assessores não índios, que desempenham tarefas importantes e são algumas vezes imprescindíveis, especialmente no atendimento à burocracia dos projetos, incluindo a parte financeira e de relatórios. Os próprios dirigentes do CIVAJA, por exemplo, consideram prioridade essencial um programa de “educação diferenciada”<sup>4</sup>, uma vez que a única escolarização com que contam foi

<sup>4</sup> Cabe notar, porém, que esse rótulo ambíguo e opaco descreve muito mal as necessidades por eles indicadas, pois também está muito relacionado a um programa de pesquisa, registro e valorização das culturas e línguas dos distintos povos que habitam a TI Vale do Javari, em alguns momentos parecendo que pensam em algo similar ao Centro Magüta, dos Ticuna, situado na cidade vizinha de Benjamin Constant.

dada por missionários. Pela dimensão que os trabalhos de secretaria e contabilidade vêm assumindo, principalmente após o início das atividades do Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI), gerenciado pelo CIVAJA, parece recomendável preservar os diretores indígenas para os aspectos mais políticos, deixando certos aspectos técnicos para os assessores não índios.

A questão das assessorias é bastante complexa e deve ser encarada de frente, sendo debatida pelo PPTAL, pelas demais agências e ONGs e pelas organizações indígenas. Uma definição mais clara de suas atribuições e o reconhecimento de suas competências específicas – como ocorre na COIAB e na APINA, com resultados bastante positivos – podem evitar dificuldades diversas. O assessor não índio padece muitas vezes de insegurança e instabilidade, o que pode levá-lo a monitorar desnecessariamente a diretoria da organização indígena.

Para as organizações que atuam no interior, há uma dificuldade adicional, em função da tendência dos regionais de buscar estabelecer a interlocução por meio de um ator não índio. Assessorias genéricas devem ser evitadas ou tomadas como provisórias, visto que são as que mais provavelmente colidem com os mandatos políticos dos diretores indígenas. A longo prazo, a tendência é que as organizações indígenas continuem a mobilizar assessorias mais qualificadas, mas as substituam mais rapidamente por seus próprios quadros.

Também se revela importante dar continuidade a processos mais aprofundados de treinamento em registro audiovisual, com o aprendizado das técnicas para transporte, manutenção e estocagem do equipamento, acessórios e fitas, bem como registro de material em áudio, com sua transcrição e formas possíveis de utilização. Nesse sentido, o PPTAL acerta ao garantir a participação indígena na edição e montagem dos vídeos sobre processos específicos de acompanhamento de demarcação (Poyanawa e Vale do Javari). Operando na escolha das imagens, na elaboração do roteiro e no aprimoramento de textos e informações, os indígenas passam a ter melhores condições de aprofundamento de certos conhecimentos muito úteis para o futuro, por meio seja de iniciativas das próprias organizações, seja de parcerias com outros atores e instituições interessados em apoiá-las.

Os cursos e treinamentos precisam ser encarados como atividades regulares tanto pelas organizações indígenas quanto pelo próprio PPTAL, sendo prévia e cuidadosamente debatidos e planejados em conjunto. Iniciativas bem intencionadas mas pouco refletidas, como os cursos de operação de GPS fornecidos aos membros do CIVAJA para acompanha-

mento da demarcação, tiveram resultado reduzido pela pequena familiaridade dos assessores com as necessidades locais.

Montar uma rede de profissionais capacitados a responder às demandas indígenas é tarefa complexa que implica uma lenta e gradual acumulação de experiências. A realização de oficinas temáticas reunindo indígenas de diferentes organizações envolvidos em uma mesma atividade (contabilidade, secretaria, vídeo etc.) pode gerar resultados interessantes.

É desejável um esforço por parte do PPTAL para contemplar e legitimar novas formas de apresentação das atividades e resultados do projeto, entre os quais fitas de vídeo, entrevistas transcritas, mapas, desenhos e levantamentos de recursos naturais. Tais materiais, escapando ao excessivo formalismo, podem servir como relatórios de acompanhamento físico das atividades dos projetos. Além de serem de execução mais simples pelos indígenas, e mesmo pelos assessores, freqüentemente se revelam registros mais ricos, eficientes e confiáveis.

### *c) Indenização aos ocupantes não índios*

É fundamental que sejam agilizados, mediante a elaboração, pelo Departamento Fundiário (DEF/DAF), de “Planos de Indenização e Remoção de Não-Índios em Terras Indígenas”, os trâmites burocráticos internos a FUNAI necessários à indenização dos ocupantes não índios. Isso exige o reexame e a reformulação do ritual administrativo, bem como a definição e garantia de recursos financeiros para a indenização e o custeio da equipe pagadora.

Em vários casos, é procedimento interessante estimular as lideranças a realizar uma atualização de dados de levantamentos anteriores feitos pela equipe conjunta FUNAI-Incra durante a identificação e delimitação. Isso permite ter um retrato atual da localização das famílias a serem indenizadas, bem como daquelas que ingressaram na área após a identificação, mapeando possíveis locais de conflito durante o pagamento e estabelecendo estratégias de diálogo com famílias de posseiros e vizinhos que utilizam de forma predatória recursos naturais da terra indígena. Esse levantamento é de fundamental importância para subsidiar as atividades a serem realizadas pela comissão pagadora e para garantir maior sustentabilidade às demarcações.

É importante viabilizar mecanismos de participação das lideranças indígenas em todas as etapas do processo indenizatório, pois, ao evidenciar o respeito das lideranças pelos direitos desses ocupantes, essa iniciativa contribui para legitimar e fortalecer a posição da população

indígena no contexto posterior à demarcação e à indenização. É preciso também garantir às organizações e lideranças locais acesso a e cópias da documentação relativa à indenização dos ocupantes não índios, de maneira que disponham de instrumentos e argumentos legais para justificar a impossibilidade de permanência das famílias já indenizadas, bem como para elaborar estratégias diferenciadas em face daquelas que não têm direito à indenização.

Devem ser garantidos recursos para que, após a indenização, ocorra efetivamente a fiscalização pela FUNAI para a comprovação da saída dos ocupantes não índios da terra indígena e para a execução das ações necessárias à retirada de ocupantes de má-fé. Essa etapa é fundamental para garantir o usufruto exclusivo pelos indígenas dos recursos naturais de seus territórios. Muitas vezes, esse passo figura apenas de maneira formal, não sendo implementado na prática e contribuindo para a perpetuação dos conflitos e o surgimento de ações judiciais desnecessárias.

#### *d) Compra de materiais e equipamentos*

As compras e transações realizadas pelas organizações indígenas no comércio local durante os projetos são fatores que não podem ser abordados apenas no plano econômico e contábil, pois têm fortes repercussões nas relações interétnicas e servem muitas vezes como colchão de amortecimento das reações drásticas contra as demarcações, bem como de neutralização de certos setores da sociedade regional.

É importante vincular as compras no comércio local e regional com estratégias políticas das organizações indígenas, pensando tanto no processo de divulgação da demarcação e dos limites da terra indígena quanto em uma estratégia mais geral de fortalecimento institucional da organização indígena perante os regionais.

A questão da centralização na compra de equipamentos é outro ponto sensível. A aquisição de equipamentos essenciais para o acompanhamento da demarcação – botes, motores, rádios, veículos, motoserras – fica sob responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores, o que tem sido objeto de crítica em alguns projetos, devido a recorrentes atrasos e ao descompasso em relação à dinâmica exigida pelas ações locais das organizações e das comunidades durante as demarcações. Um exemplo é a demarcação das cinco terras indígenas contíguas do Alto Rio Negro:

Os equipamentos previstos no projeto foram chegando aos poucos, sempre atrasados. O caso mais grave foi o do veículo utilitário, que



chegou a São Gabriel exatos 12 meses depois, quando já estava reunida a Assembléia da FOIRN para comemorar a homologação da demarcação, em abril de 1998. Seus espelhos laterais tiveram serventia imediata apenas para que algumas lideranças se pintassem antes da cerimônia. Ao fim do processo, ainda que atrasados, esses equipamentos resultaram num saldo positivo, porque permaneceram sob controle direto da FOIRN e associações filiadas (Ricardo 2000: 245-54).

#### *e) Relação entre indígenas e empresas contratadas*

Apesar das recomendações do PPTAL e das exigências dos manuais técnicos e dos contratos de demarcação, os relatos dos indígenas sobre suas relações com as empresas contratadas não deixam dúvida: a participação indígena nas demarcações continua a ser pensada pelas empresas em moldes coloniais. Elas pedem aos indígenas as informações que reputam necessárias, ignorando sistematicamente as que consideram inexatas, e mobilizam o apoio de trabalhadores braçais por meio de contratos genéricos de mão-de-obra. Em conformidade com o estipulado nos contratos, incorporam às equipes um indígena indicado como “representante” com a atribuição de “acompanhar a demarcação”, mas não lhe fornecem as informações necessárias nem o tratam de maneira condizente, limitando-se a encará-lo como alguém cujos custos serão cobertos pela empresa, mas que não pode receber remuneração por esse trabalho.

Em certos casos, essa forma de lidar com a nomeação do “representante” pode funcionar como fator de desinformação dos índios sobre o teor de sua própria participação na demarcação, favorecendo uma confusão entre as múltiplas e diferenciadas formas possíveis de participação: “representante”, acompanhamento indígena e mão-de-obra contratada.

Além disso, as empresas costumam impor dificuldades a qualquer forma de mobilização mais ampla, deixando claro que só se responsabilizam pelos gastos e pela estadia do representante e afirmando que uma pessoa é suficiente para o acompanhamento. Nos casos das organizações com projetos de acompanhamento planejado e enraizado, o acompanhamento não pode ser feito por um único “representante”. É recomendável que, em futuros contratos, evite-se o total isolamento de um único “representante” em meio à equipe da empresa, situação bastante desconfortável e ambígua. Tal isolamento dificulta inclusive a tomada de posições que expressem divergências em relação às dos representantes da empresa.

É fundamental que as organizações e comunidades indígenas tenham com antecedência em seu poder as informações sobre a empresa que realizará a demarcação, os principais pontos da proposta técnica apresentada, as obrigações que constam do contrato, a composição e localização das equipes e o cronograma de execução das metas. As organizações e comunidades precisam igualmente ser avisadas com exatidão da data prevista para a chegada das equipes, de maneira que possam se preparar para a primeira reunião e planejar as ações de acompanhamento dos trabalhos topográficos.

Isso, no entanto, não resolve o problema. As reuniões preliminares ou de acompanhamento em geral são vistas pelas empresas como mera formalidade, somente um momento (um pouco desagradável e levemente absurdo!) necessário para acessar os recursos financeiros definidos nos contratos. A significação atribuída à participação dos índios, bem como a necessidade de democratização de informações para as comunidades locais sobre a execução e andamento dos trabalhos da demarcação, é-lhes totalmente estranha. Tais requisitos, filtrados ainda pelo preconceito, na maioria das vezes são considerados obstáculo ao ritmo adequado das demarcações.

É interessante citar a experiência de demarcação Ticuna, que envolveu empresa contratada e mecanismos de acompanhamento indígena. Em vez de operar com representantes indígenas nas seis equipes de trabalho existentes, foi criada uma Comissão Indígena de Acompanhamento, com vinte membros (capitães de aldeias que tinham as picadas dentro de sua área de influência). Integrava ainda a Comissão a diretoria da organização indígena/CGTT e um assessor do Centro Magüta, entidade responsável pela articulação do projeto (que reunia uma agência austríaca, a FUNAI e a organização indígena) e pelo gerenciamento de suas atividades. Essa comissão – que era completamente distinta dos indígenas mobilizados pela empresa como mão-de-obra, que obedeciam às normas gerais impostas aos demais trabalhadores, mas freqüentemente funcionavam como “olheiros” e informantes discretos dos capitães – deslocava-se livremente pela região, conferindo os trabalhos de demarcação e dialogando com as equipes locais e com a coordenação da empresa.

Papel muito importante cabia a um assessor não índio, que permanecia todo o tempo junto à base operacional da empresa, tendo conhecimento diário e regular da composição, dos deslocamentos, da produtividade das equipes e dos problemas relativos a transporte, suprimento, relações interpessoais e contatos com terceiros, monitorando as

relações da empresa com os índios, as autoridades municipais, a FUNAI e o Comando de Fronteiras do Exército. Esse assessor diariamente entrava em contato telefônico com a Diretoria do CGTT, que repassava todas as informações pertinentes, por radiofonia e na própria língua Ticuna, para os membros da Comissão Indígena de Acompanhamento e para todos os capitães de aldeia. Nas reuniões dos indígenas com a empresa, a presença desse assessor era fundamental, pois, conhecedor do cotidiano da empresa na coordenação da demarcação, evitava discursos genéricos e trazia para o debate aquilo que a empresa jamais mencionaria, ou seja, os desvios em relação ao projeto original, os erros, as omissões, os conflitos, os acidentes e os acordos realizados com não-índios.

Para evitar a falta deliberada de repasse de informações cruciais pelas empresas às organizações e comunidades durante a primeira reunião, bem como a fragilidade das atas que delas resultam, é importante que no próprio edital de tomada de preços sejam feitas especificações quanto às informações a serem repassadas e registradas em ata, como número de equipes, nome das pessoas, roteiro e cronograma dos trabalhos, formas de contratação e remuneração da mão-de-obra indígena. A fragilidade das atas tem sido fonte de reclamações por parte do PPTAL, que chegou inclusive a recusar a ata de uma reunião realizada pela empresa na cidade com a presença de apenas algumas lideranças. Atitudes como essa podem ter efeito pedagógico para o futuro relacionamento com as empresas.

Em alguns casos, as empresas contratadas para as demarcações desconheciam que estavam em curso processos de acompanhamento pelas comunidades e organizações locais. Tal divulgação cabe ao PPTAL e à Diretoria de Assuntos Fundiários (DAF), e deveria ser especificada no edital de tomada de preços.

Nos entendimentos prévios à assinatura dos contratos, cabe ao PPTAL e à FUNAI a apresentação e discussão com os representantes das empresas das linhas gerais do projeto de acompanhamento, as atividades já realizadas e as previstas em campo, bem como o estabelecimento de um acordo sobre procedimentos específicos a serem adotados pela contratada para garantir o respeito às iniciativas dos índios e às decisões por eles tomadas. É importante fomentar formas possíveis de participação para além da mera indicação de “representantes” ou da constituição de equipes para acompanhar os trabalhos da empresa, e devem continuar a ser incentivados processos de emplantamento complementares, para sinalizar locais que sejam identificados como vulneráveis a invasões.

Durante o processo de levantamento dos pontos geodésicos, é interessante motivar e garantir a participação dos índios na identificação dos nomes dos igarapés, outros pontos naturais e locais sagrados para subsidiar a confecção do mapa definitivo da terra. Erros crassos poderiam ser assim evitados, como os cometidos pela empresa que implantou os pontos geodésicos para a demarcação do Rio Negro. Pelos atrasos consecutivos no início das atividades, a empresa conseguiu burlar a fiscalização dos índios e acabou por colocar o ponto 1 em território colombiano.

O apoio do PPTAL à participação não deve estar exclusivamente focada no acompanhamento dos trabalhos de demarcação feitos pelas empresas, devendo contemplar também recursos para a participação das lideranças e das organizações nas etapas de fiscalização técnica, em todas as discussões dos resultados e na “entrega” da demarcação.

#### *f) Presença da FUNAI nos processos de demarcação*

Como bem observou Peter Schröder, as estruturas locais do órgão indigenista são sempre pontos críticos dos projetos de demarcação participativa.

a existência de um posto é um indicador muito vago e ambíguo para a assistência à população indígena e até para a presença geral da FUNAI. [...] As exigências formais do funcionamento geralmente não correspondem à *realidade dos postos*, a qual, em muitos casos, é marcada não só por uma falta de recursos e estímulos, mas também por descaso do pessoal. Os problemas principais dos postos são infra-estruturas deficientes, falta de recursos técnicos e financeiros, grandes distâncias para as aldeias que precisam ser atendidas, desinteresse e ausência freqüente de pessoal. Uma situação normal é que o equipamento técnico e os meios de transporte ou não funcionam, ou precisam ser consertados, [...] e que uma parte do pessoal, especialmente o da saúde, passa mais tempo nos centros regionais que nas próprias aldeias (Schröder 1999: 259).

Não basta recorrer aos livros de registro em Brasília para ter idéia da infra-estrutura local efetivamente disponível para o projeto. É necessário um contato direto por parte da FUNAI/Brasília (isto é, pelos escalões hierárquicos competentes, e não apenas dos técnicos do PPTAL) com as administrações regionais no sentido de motivá-las e comprometê-las com a realização da demarcação, ouvindo seus problemas e avaliando suas potencialidades e resistências, bem como sensibilizando-as para o componente específico dessa demarcação – a participação indígena.

É fundamental também que fiquem claros para as lideranças indígenas os mecanismos de repasse dos recursos, desde o PPTAL até as administrações regionais e os postos indígenas. É importante explicitar os fluxos, a especificação das rubricas em que os recursos devem ser empregados e as recomendações feitas pelo PPTAL para sua aplicação e prestação de contas. O PPTAL deve reforçar junto às administrações regionais a necessidade de comunicar as lideranças com antecedência sobre a disponibilidade dos recursos.

É um entendimento equivocado supor que as demarcações participativas ou os projetos de fiscalização e vigilância feitos pelos indígenas tornem inteiramente desnecessária a atuação da FUNAI local. Ao contrário, nos casos em que existe expectativa de confronto com ocupantes, madeireiros, garimpeiros ou outros invasores, bem como nos contatos oficiais e reuniões tensas com prefeitos e autoridades locais, a presença de funcionários da FUNAI é imprescindível e freqüentemente exigida pelos próprios índios. Os líderes Waiãpi reclamam de garimpos que, embora situados fora da terra indígena, estão poluindo os rios com mercúrio, fato já denunciado diversas vezes à FUNAI sem que providências fossem tomadas. A preocupação dos indígenas da TI Vale do Javari com a continuação camuflada das atividades de retirada de madeira os têm levado a apelar freqüentemente – e sem muito resultado – aos organismos federais (FUNAI, Polícia Federal e IBAMA) para que se façam presentes na área.

Choca o contraste entre a freqüência de contato das organizações indígenas com os técnicos do PPTAL e da GTZ, à diferença da enorme distância e desconhecimento que os afasta da DAF ou das AERs locais.

Observa-se uma perigosa tendência por parte da FUNAI a deixar que tarefas cruciais – como os esclarecimentos sobre a demarcação no âmbito regional ou a fiscalização dos trabalhos de demarcação realizadas pelas empresas – fiquem exclusivamente a cargo da organização indígena, da ONG que coordena o processo ou dos técnicos do PPTAL. Em casos extremos, a indiferença chega a ser substituída por uma atitude belicosa, como ocorreu com uma das equipes de acompanhamento da demarcação montada pelo CIVAJA, recebida a tiros pelos integrantes da Frente de Atração da FUNAI.

### *g) Divulgação e reconhecimento da demarcação*

A estratégia de divulgar as demarcações por meio de campanhas públicas, com a confecção de camisetas, bonés, mapas e *posters*, como ocorreu especialmente nos projetos desenvolvidos pela FOIRN, o CIVAJA e a AAPBI, teve resultados interessantes e deve ser repetida em novos projetos.

Informação e crença, contudo, são fenômenos dinâmicos. As campanhas não podem ser realizadas de uma única vez, requerendo freqüentes correções de rota e alteração nas formas e nos argumentos utilizados. Em todos os casos focalizados, as lideranças indígenas mencionaram extensamente processos de contra-informação pelos quais pessoas e autoridades que tinham interesses imediatos contrariados pela demarcação tentaram lançar suspeitas não apenas sobre a utilidade e racionalidade desse processo, mas também sobre sua *legitimidade*.

Dois fatos tornam as demarcações participativas mais sensíveis a tais *campanhas de contra-informação*:

1. serem conduzidas por associações da sociedade civil e movidas por uma diretiva participativa, contrastando com a tradição autoritária e centralista das ações do Estado, realizadas de forma exclusivista e impositiva;
2. abrangendo faixas das fronteiras internacionais, serem financiadas por recursos externos, e não executadas diretamente pelo Estado, seja por sua agência indigenista, seja pela agência encarregada da gestão das fronteiras, o Exército (por meio de seus Batalhões de Engenharia e da Diretoria de Serviço Geográfico-DSG).

Os relatos apresentados pelos dirigentes da FOIRN deixam claro esse poderoso trabalho de contra-informação, sinuoso, complexo e sempre realimentado por argumentos e interesses variados. Mesmo após a distribuição de materiais de divulgação e da conclusão dos trabalhos de demarcação, mantêm-se operantes seguidas correntes de boatos afirmando que as demarcações não são válidas, que não foram feitas pelo governo brasileiro e que correspondem a meras propostas de índios e ONGs acusadas de manobrá-los segundo seus desígnios. Com menor intensidade, tais fluxos de contra-informação surgiram igualmente em Benjamin Constant e em Atalaia do Norte, nas demarcações Ticuna e do Vale do Javari; em surtos esporádicos e sob novas modalidades (acusação de exploração mineral), reapareceram no Amapá, voltadas contra o CTI e prejudicando projetos de interesse dos Waiápi.

É muito importante que as organizações indígenas tenham capacidade de reagir a tais provocações, desenvolvendo pronta resposta e buscando ocupar os espaços de formação de opinião existentes nos níveis regional e local. Programas de rádio, entrevistas e matérias em jornais, palestras em escolas, assembléias, igrejas e sindicatos, distribuição ampla de boletins e notas de esclarecimento são recursos muito

úteis. Merece destaque a divulgação da demarcação feita pela FOIRN em ato público no ginásio de São Gabriel da Cachoeira, reunindo duas mil pessoas.

O fundamental, no entanto, é cobrar dos organismos oficiais apoio efetivo, bem como forte e decidida participação nessas atividades. Afinal, *demarcações participativas são parte de políticas públicas e decorrem de atos e decisões estatais*, e não iniciativas autônomas de movimentos sociais e setores independentes! A FUNAI – e o próprio governo federal – deve entrar claramente nessa luta, esclarecendo a população sobre o que é uma demarcação participativa, indicando as normas legais a que se subordina, explicitando seu próprio papel como fiscalizadora e instância controladora das terras indígenas. Cabe-lhe ainda mostrar como essa iniciativa se integra à política indigenista oficial, aos programas e prioridades de governo e ao quadro jurídico institucional vigente.

### **Território e reorganização social**

Todos os projetos visitados apresentam alto grau de sucesso. As terras foram demarcadas e processos de controle e apropriação social dos limites estão sendo implementados pelas populações locais. As organizações indígenas saíram do processo fortalecidas e muito mais respeitadas no plano regional, os líderes indígenas elaboram estratégias novas de articulação interna e estão construindo um discurso étnico articulado e coerente, que não se pretende homogêneo nem exclui as alianças e parcerias. Revelam também clara consciência dos avanços realizados e dos desafios futuros. É nessa linha que convém orientar as considerações finais.

Demarcações participativas não são uma utopia impossível nem produtos artificiais de rumos indefinidos, que precisam ser maquiados para poderem ser expostos em vitrines. Tampouco correspondem a obras de fachada nas políticas governamentais, mas representam experiências com enorme densidade e consistência social. Não são uma invenção do PPTAL, nem resultam da pura e simples aplicação de um modelo de engenharia social: são construções dos indígenas, diferenciadas culturalmente, com enquadramentos históricos distintos e projetos políticos heterogêneos.

A categoria *jane vuy* [nossa terra] dos Waiâpi expressa justamente essa identidade coletiva, um “nós Waiâpi” que é resultado de um contexto de mobilização perante a ameaça dos garimpeiros (Gallois 1999: 143). A união entre as diferentes aldeias e etnias do vale do Javari – que corresponde ao sonho de um importante xamã e cacique Marubo, nar-

rado e compartilhado pelos pajés e caciques e pelas jovens lideranças do CIVAJA – foi fator essencial para a existência da TI Vale do Javari, e se expressa também na relação estabelecida pelos índios do rio Negro entre as inscrições em pedras feitas por populações pré-colombianas e o reconhecimento atual de seus direitos territoriais.

A demarcação de terras indígenas não é um ato técnico administrativo com eficácia intrínseca, e sua importância não pode ser dimensionada primordialmente por cifras e dados numéricos. Trata-se de algo diferente de ações governamentais em que o Estado, com intenções preservacionistas, alcança seus fins de forma direta, utilizando primordialmente seus próprios recursos. Em certa medida, esse é o caso das políticas ambientais (proibição de caça, coleta ou mesmo de presença humana em áreas de mais rigorosa proteção ambiental) ou de proteção ao patrimônio cultural (tombamento de monumentos e sítios históricos, interditando a descaracterização do conjunto arquitetônico existente). O sucesso dessas políticas depende sobretudo de uma fiscalização eficiente, em última instância dos governantes, pois exige sobretudo vontade política.

Demarcar terras indígenas é uma ação muito mais complexa, que só pode atingir os resultados pretendidos por meio da mobilização e participação dos próprios indígenas, bem como da geração de alternativas de desenvolvimento para a população objeto dessa política.

Fixar-se apenas em aspectos mensuráveis e quantitativos envolvidos na mudança de um *status* jurídico formal, ainda que sejam os únicos indicadores consolidados e vulgarizados no receituário indigenista, não permite avaliar os resultados sociais concretos para a coletividade envolvida nem a significação cultural e histórica de uma demarcação. Essas são dimensões cruciais que precisam ser recuperadas pela análise antropológica e transformadas em parâmetros de uma aplicação mais ampla e comparativa.

Demarcar terras indígenas não é jamais um fato técnico isolado, mas a construção de uma nova realidade sociopolítica em que um sujeito histórico, um grupo étnico que se concebe como originário, ingressa em um *processo de territorialização* e passa a ser reconhecido, sob uma modalidade própria de cidadania, como participante efetivo da nação brasileira.

A territorialização *stricto sensu*, isto é, o estabelecimento de um vínculo legal relacionando diretamente um grupo social e dado território, implica e acarreta por sua vez um amplo conjunto de transformações não só exteriores (nas relações com vizinhos, Estado, outros povos indígenas etc.), mas igualmente nas práticas de subsistência, na dieta



alimentar, na utilização do meio ambiente, nos mecanismos de socialização, na identificação e no tratamento de doenças, na atualização de crenças mágicas e religiosas, nos processos de decisão, nos papéis de autoridade, nos padrões morais, nos mecanismos de controle social, nos contextos cerimoniais, na memória e no imaginário coletivo.

É a esse *processo de reorganização social* em sentido mais amplo, envolvendo a mudança de expectativas, valores e estratégias e no qual os próprios índios desempenham um papel ativo na incorporação de elementos culturais exógenos (selecionados, re-semantizados, reformados, apropriados e atualizados de modo distinto e particular), que devem se dirigir os novos projetos do PPTAL e das agências de cooperação, pois *sem esses aspectos não haverá verdadeira sustentabilidade das demarcações*.

É evidente que a regularização é um mecanismo assistencial e de proteção que implica estabelecer direitos de usufruto e posse permanente por um povo indígena, possuindo também um impacto muito importante na preservação da floresta amazônica. Dizem os Waiãpi que “a placa não fala”<sup>5</sup>: a demarcação por si só terá serventia sociológica temporária e limitada se não existirem sujeitos organizados (coletividades étnicas) que as traduzam em ações políticas, se seus integrantes não estiverem conscientes e motivados para atualizar sua própria cultura no mundo contemporâneo, em vez de pura e simplesmente adotar valores do individualismo e a tecnologia mais predatória do homem branco.

### **Uma agenda para o pós-demarcação**

Algumas recomendações gerais devem ser feitas em relação às perspectivas e aos desafios que se interpõem ao futuro das coletividades que concluíram com sucesso o penoso ciclo de lutas chamado “demarcação de terras”:

1. são absolutamente essenciais a ampliação e o aprofundamento das atividades abrangidas pelo componente 2 do PPTAL (Ações de Vigilância), pois aí reside a mais original contribuição do projeto, criando alternativas de fortalecimento indígena (*empowerment*) até então inexistentes nas políticas públicas vigentes;
2. é imprescindível que programas complementares, movidos por recursos orçamentários (saúde e educação) ou pela cooperação

<sup>5</sup> Essa expressão surge em um vídeo muito interessante, “Demarcar do nosso jeito”, co-produzido pela GTZ e pelo Centro de Trabalho Indigenista em 1999, no âmbito do PPTAL.

internacional (Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas – PDPI<sup>6</sup> e Corredores Ecológicos), estructurem-se e consolidem suas operações, buscando atuar em sintonia com as iniciativas do PPTAL e beneficiar-se de sua experiência, inclusive atentando para a interessante rede de parcerias constituídas e mecanismos inovadores como a Comissão Paritária Consultiva (que por recomendação de seus membros deveria passar a ser também deliberativa), que contribuiu em muito para estabelecer a confiança e desenvolver a co-responsabilidade indígena;

3. não é possível dissociar o futuro dos projetos promovidos pelas organizações indígenas da definição do espaço jurídico do índio, da estrutura da agência indigenista e das conjunturas que afetam o governo brasileiro.

Esse terceiro ponto, pouco mencionado, merece especial atenção. A atitude muito positiva do governo do Amapá nos últimos anos no que toca aos problemas indígenas respaldou os programas indigenistas, propiciou sedes e instalações muito boas para a APITU e o CTI/APINA, contribuiu com assessorias e parcerias importantes. Uma mudança política no estado, com a rearticulação das forças políticas conservadoras, pode alterar radicalmente esse cenário.

Nos últimos dois anos, as organizações indígenas foram extraordinariamente infladas pela absorção da assistência de saúde. O CIVAJA, responsável também pelo DSEI, tinha no início de 2001 uma folha de pagamento com 102 funcionários, sendo o segundo empregador do município de Atalaia do Norte (pouco atrás da prefeitura). Esse é sem dúvida um importante fator para a aceitação temporária da demarcação

<sup>6</sup> Após quase cinco anos de negociações, estudos e articulações institucionais, o PDPI iniciou suas atividades no segundo semestre de 2001, no âmbito do Programa Piloto. Contando com recursos dos governos alemão, inglês e brasileiro, o Projeto possui hoje um escritório próprio na cidade de Manaus, uma diretoria coordenada por um indígena e um quadro de assessores técnicos, tendo promovido em todos os estados da Amazônia oficinas para a divulgação dos editais e a capacitação de lideranças para a elaboração de projetos. Dos 66 projetos de organizações indígenas da Amazônia recebidos na primeira etapa de seleção, nove foram aprovados em junho de 2002, em um total de R\$ 1,27 milhão. Além de continuar recebendo propostas para uma nova etapa de seleção, técnicos do PDPI deram início a novos treinamentos, destinados às equipes responsáveis pela implementação dos nove

pelos regionais, que em anos anteriores organizaram marchas de protesto e em 2000 incendiaram uma casa de apoio e placas de demarcação.

Também em início de 2001, a APITU calculava realizar mensalmente o pagamento de 150 funcionários vinculados à saúde indígena, e na FOIRN falava-se em mais de duzentos! É necessária uma avaliação dos impactos da implantação dos DSEI sobre as organizações indígenas, de forma a permitir uma discussão mais circunstanciada do fenômeno e a fixação de critérios para sua implementação.

Os impactos não se limitam à incorporação de funcionários não índios ou de índios urbanos. Os assessores e novos dirigentes da APINA manifestaram sua preocupação com o extenso envolvimento dos Waiãpi com as atividades da saúde, criando uma proporção muito elevada de pessoas assalariadas (cerca de 10% da população), fato inédito que prejudica a movimentação usual pelo território e a realização de projetos de fiscalização, vigilância e plantio nas picadas.

### **Organizações indígenas e políticas públicas**

Mais que atividade topográfica, cartográfica ou jurídica, demarcar é criar condições sociais para que surja, dentro de um grupo étnico territorializado, uma forma de organização política capaz não só de promover a adequada administração dos recursos fundiários e ambientais, mas também de atualizar a própria cultura, enriquecendo-a com novas experiências, sem prejuízo da reprodução de seu patrimônio cognitivo e da manutenção de valores tidos por seus membros atuais como centrais.

É perigoso inverter a lógica das ações, tornando os fins caudatários dos meios, subordinando o presente ao passado e ignorando as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 e pelos novos mecanismos de cooperação internacional. Em suma, trata-se da diferença (radical!) entre assimilacionismo e pluralismo na montagem das estruturas do Estado, entre o velho indigenismo, prática autoritária e salvacionista, e os esforços atuais de construção de um indigenismo de participação e co-responsabilidade, que se não for concebido como parte de um diálogo intercultural (cf. Oliveira 2000: 125-41), corresponderá apenas a uma troca de rótulos, em mero exercício de retórica ou engenharia institucional.

Do ponto de vista da política governamental, demarcar uma terra indígena é um momento crucial no qual o Estado desvenda com maior clareza seu projeto político em relação aos índios, prepara o canteiro em que germinará aquele índio que, por meio das leis e das representações sociais e projeções políticas, idealizou como parceiro e integrante da sociedade brasileira. Abrir picadas, assentar marcos,

colocar placas e promover demarcações participativas são *meios*, isto é, ações instrumentais que materializam um projeto tanto de normatização das relações entre o Estado e os povos indígenas quanto de regulação das relações interétnicas.