

Artur Nobre Mendes

Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL / FUNAI

Mesa: Lógica de administração ou lógicas étnicas? Princípios articuladores de uma nova forma de ação do Estado frente às populações indígenas. Inicialmente eu gostaria de agradecer ao convite feito pelos organizadores do Seminário ao PPTAL – Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal, que coordeno. O PPTAL é a vertente indígena do Programa Piloto para a Proteção da Floresta Tropical Brasileira, ou PPG7, como é conhecido. Este programa se propõe a formular e a testar algumas experiências promovidas pelo governo brasileiro com a participação da sociedade civil e, a partir daí, gerar conhecimentos, políticas ou procedimentos que possam ser absorvidos e integrados às políticas públicas do Estado. Embora seja mais conhecido pelo que tem contribuído na área de demarcação das terras indígenas, o PPTAL também busca oferecer contribuições para reformular e aperfeiçoar outras políticas públicas relacionadas à questão indígena.

Como o tempo é curto, eu me detive em dois pontos que considero importantes como contribuição do Projeto para as discussões encaminhadas neste Seminário. O PPTAL nasceu em 1991/1992, num momento em que a FUNAI procurava buscar soluções para o problema do prazo fixado constitucionalmente para concluir as demarcações das terras indígenas no Brasil. Este prazo vencia em 1993, e a FUNAI estava buscando meios para acelerar ao máximo possível o processo demarcatório. O PPTAL surgiu como uma oportunidade a mais neste sentido e foi desenhado com o objetivo principal de ajudar a concluir o processo de demarcação pelo menos no tocante à Amazônia Legal. Devido a insuficiência de recursos disponíveis, essa meta foi revista e preparou-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. Esta limitação de recursos veio a ser revista mais recentemente e hoje nós temos novamente a pretensão de concluir todo o processo de demarcação. A mudança no quadro de recursos deveu-se à desvalorização da moeda nacional frente não só ao dólar mas também ao marco alemão e, assim, estamos com a possibilidade de incluir novamente todas as áreas indígenas da Amazônia Legal como objeto do trabalho e do esforço demarcatório do nosso Projeto. As exceções neste quadro são os estados de Mato Grosso e Rondônia, que não estão contemplados no Projeto por estarem incluídos em outros projetos, também com financiamento internacional, tratando-se nestes casos especificamente do PRODEAGRO e do PLANAFORO, onde ações de demarcação estão previstas.

Além desta questão da demarcação, o Projeto também se propôs desde o início a apoiar as populações indígenas na defesa e na gestão de seus territórios. Ou seja, sabemos que demarcar é pouco, no sentido de uma efetiva proteção territorial. Então, o Projeto tem um segundo componente, de proteção e vigilância, por meio do qual apoiamos diretamente as comunidades indígenas na execução deste trabalho. Vale esclarecer que este componente não é um componente institucional de reforço da capacidade da FUNAI na proteção destes territórios, mas é um componente com o qual se atua diretamente junto às comunidades indígenas para a consecução desta tarefa; procuramos reforçar a capacidade das

comunidades indígenas de dar proteção a estes territórios, seja através das próprias associações indígenas ou, quando indicado por elas, de alguma ONG que lhes dê suporte técnico.

Além destes dois componentes, existe um terceiro, que é um componente de estudos e capacitação, onde desenvolvemos, aí sim, estudos e propostas de políticas públicas que possam vir a ser absorvidas pelo Estado, ou diretamente pela FUNAI, no tratamento destas questões.

Eu gostaria de entrar agora nos dois pontos que mencionei acima como sendo aqueles em que o PPTAL vem obtendo algum êxito, fora destas questões das demarcações, e que podem servir como uma contribuição para a discussão que estamos desenvolvendo aqui hoje. Em primeiro lugar, nós temos o ponto levantado pelo Márcio Santilli a respeito do controle social das ações do Estado. Este é um aspecto muito pouco considerado pela FUNAI. Ou seja, nós que trabalhamos na FUNAI reconhecemos que a instituição tem um perfil bastante autoritário. A FUNAI nasceu num meio autoritário, se desenvolveu num meio autoritário e não se livrou até hoje desta característica. Podemos dizer que são poucos, ou quase inexistentes, os mecanismos de intervenção dos próprios índios e das comunidades indígenas na definição e execução das políticas desenvolvidas pela FUNAI. O PPTAL nasceu com um perfil um pouco diferente dentro deste quadro. Por ter sido criado dentro do PPG7, o Projeto tinha que ter necessariamente um perfil diferente, no sentido de permitir uma maior participação, tanto indígena como de outras instâncias, na definição dessas políticas. Foi pensado para o Projeto, desde o início, a criação de um comitê, de um conselho formado paritariamente por representantes indígenas e representantes governamentais. Este conselho teria a função de aprovar, discutir e refazer os planos de trabalho do Projeto, ou seja, definir prioridades e políticas, aprovar planos operativos, enfim, conduzir, numa instância superior, que não a instância da coordenação, na qual nós trabalhamos.

Com isto, conseguiu-se criar pela primeira vez, dentro de um órgão governamental, uma instância de decisão paritária, com os índios sentando em número igual ao dos representantes governamentais. Vou explicar rapidamente como são os mecanismos de funcionamento deste Conselho, que nós 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 setor ambiental), um representante do Ministério do Meio Ambiente ³/₄ que é quem coordena o Programa Piloto como um todo ³/₄ e um representante do Ministério da Justiça, ao qual a FUNAI está subordinada. A Comissão se reúne trimestralmente para discutir a pauta dos trabalhos do Projeto e emite considerações, pareceres e recomendações para a FUNAI e, mais objetivamente, para a coordenação do Projeto. A questão da representação indígena nesta Comissão, na qual só poderia haver quatro representantes para um universo tão diversificado de índios, de comunidades e de culturas, foi uma questão discutida desde o início do Projeto e decidiu-se que a entidade com maior representação e abrangência na área da Amazônia Legal seria a COIAB, que aceitou o papel de indicar os representantes indígenas na Comissão, explicitando os critérios da escolha dos mesmos. A COIAB adotou como critério básico para esta escolha não apenas a questão geográfica, indicando um representante de cada estado, mas, como esta representação se renova anualmente, a

COIAB sempre indica representantes de povos e de comunidades indígenas cujas terras estejam sendo demarcadas no período, ou onde os trabalhos do Projeto estejam sendo desenvolvidos ou planejados para desenvolvimento.

Ao final 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, e assim por diante, decidiu que a Comissão Paritária do PPTAL não deveria ter um caráter deliberativo, mas sim consultivo, o que, infelizmente, esvaziou muito o seu perfil. Apesar deste caráter consultivo se manter até hoje, temos tentado, na prática, tornar a Comissão deliberativa, na medida em que procuramos acatar todas as suas recomendações.

O segundo aspecto que eu gostaria de enfatizar, e que vem sendo trabalhado pelo PPTAL, diz respeito à participação indígena dentro da FUNAI. Há uma consciência de que, em decorrência do perfil autoritário da instituição, a participação indígena fica, ou desestimulada, ou simplesmente ignorada na maioria dos projetos e ações da instituição. No caso do PPTAL, estabelecemos como meta, ou melhor, como procedimento do Projeto, discutir com os índios a possibilidade de ampliar ao máximo a participação indígena nas demarcações e identificações das terras indígenas. Chegamos a criar, inclusive, uma modalidade de demarcação no Projeto chamada de “demarcação participativa”, como foi denominada no documento do Projeto que tratou deste assunto. Realizamos algumas experiências neste sentido, começando com a experiência da terra indígena Waiãpi, no Amapá, onde a FUNAI, através da cooperação técnica da GTZ (do governo alemão), estabeleceu um convênio com o Centro de Trabalho Indigenista, ONG que atua há vários anos naquela área indígena, junto àquele povo. Foi assim que se realizou a demarcação daquela terra e esperamos extrair daí algumas lições e experiências que possam ser utilizadas em outras demarcações. À mesma época, o PPTAL também vinha financiando e promovendo demarcações no estilo tradicional da FUNAI, isto é, através de licitações e contratações de empresas de topografia e demarcação. Concluídas as primeiras experiências, tanto numa modalidade quanto na outra, constatamos alguns problemas que tentamos corrigir com as experiências seguintes. No que diz respeito às demarcações tradicionais da FUNAI, pudemos constatar os mesmos problemas sentidos antes e já relatados aqui, como por exemplo uma aldeia ficar de fora, ou o castanhal não ser incluído na área de demarcação, coisas que não são raras de acontecer quando não há um acompanhamento indígena num nível que permita prevenir este tipo de problema. Em um dos casos, chegou-se ao ponto em que os índios ligaram para saber de uma demarcação que já havia ocorrido sem qualquer conhecimento deles. São problemas e situações como estas que estamos tentando corrigir, garantindo algum nível de participação indígena em todas as demarcações e não apenas naquelas chamadas de “participativas”, ou seja, não estamos mais trabalhando numa perspectiva de dois tipos de demarcação diferentes, mas tentando de alguma maneira criar mecanismos que possibilitem a participação indígena em todos os casos.

Ainda com relação à modalidade de demarcação participativa, vale registrar que enfrentamos alguns problemas de ordem jurídica, na medida em que as auditorias ³/₄ tanto

as conduzidas por parte do Ministério da Justiça quanto por parte da Secretaria Federal de Controle, do governo federal $\frac{3}{4}$ vêm apontando alguns aspectos que nos obrigam a levar em consideração questões da ordem do Estado como, por exemplo, atender a determinadas normas jurídicas, no caso da responsabilidade técnica do trabalho topográfico, como a questão do registro no CREA. Segundo as auditorias, estaríamos contratando ONGs ou entidades em cujo estatuto não estava previsto este tipo de atividade de demarcação, ou seja, estaríamos ignorando normas legais neste sentido. Este tipo de problema tem nos obrigado a procurar caminhos que permitam que uma ONG, independente do Estado, possa trilhar. A consequência disto é que estamos trabalhando hoje não mais com diferentes modalidades de demarcação, mas com aquilo que chamamos de “níveis de participação”, ou seja, dependendo do grau de interesse, de envolvimento da comunidade indígena e do apoio que ela possa receber de outros atores, podemos apoiar os índios em diversos níveis de participação e de acompanhamento do processo de demarcação.

Em primeiro lugar, temos o nível básico de acompanhamento, no qual garantimos que os índios participem dos trabalhos de demarcação, que promovam encontros e assembléias, prévias e pós-demarcação, onde possam relatar os problemas por eles enfrentados. Garantimos também que o pagamento das empresas de demarcação só seja feito após a aprovação dos trabalhos pelos índios, e não apenas pelos fiscais da FUNAI. Em segundo lugar, temos o nível em que a comunidade indígena trabalha mais diretamente no sentido de consolidar a demarcação física realizada por uma empresa, seja através da colocação de placas de sinalização, seja através de uma participação mais direta, assumindo algumas tarefas e responsabilidades que antes eram conferidas somente às empresas de topografia. Temos mantido, contudo, a contratação destas para os trabalhos de medição e de levantamento geodésico. Por fim, mantemos ainda, embora sem termos muita clareza sobre os mecanismos que possam viabilizar isto dentro do Estado brasileiro, um nível de participação que seria este da auto-demarcação, onde os índios poderiam conduzir o processo em todas as suas etapas, do início até o fim.

Esta discussão tem nos levado à produção de textos que estaremos publicando brevemente, e que é uma contribuição do Projeto relativa a estes dois aspectos. Outros também têm sido discutidos por nós, mas o tempo é muito curto e não haveria como apresentá-los agora. Muito obrigado.