Projeto integrado de Proteção às Populações e Terras indígenas da Amazônia Legal – PPTAL

ESTUDO DE AVALIAÇÃO

VERSÃO FINAL

MARCEL VIERGEVER

BRASÍLIA, dezembro de 2005.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a equipe da Secretaria Técnica, particularmente a Juliana Sellani e o Luis Nogueira, e da GTZ pelo apoio que me deram na elaboração deste Estudo. Devo agradecimentos também ao Henrique Cavalleiro pelo apoio na organização das minhas visitas a três Terras Indígenas, ao Presidente da UPIMS, Francisco Cardoso Munduruku pela organização da visita à Terra Indígena Coatá Laranjal, a Joel Ferreira Lima, Presidente da AAPBI, pelas informações sobre a Terra Indígena Poyanawa, e a equipe da AER Altamira, principalmente João Souza Pires Filho, pela ajuda na visita à Terra Indígena Kararaô. Finalmente, devo agradecimentos a Sandra Itoh pela ajuda na revisão do texto.

ÍNDICE

Agradecimentos

Índice

Abreviações

Resumo **V**

1. Introdução **1**

1.1. Introdução e organização do relatório 1
1.2. Objetivos e Metodologia 1
1.3. Critérios de desempenho 3

2. O PPTAL e seu Contexto **4**

2.1. O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil 4

2.2. O PPTAL 5
2.3. Contexto Político Institucional 6

3. Avanços por Componente **12**

3.1. Introdução 12
3.2. Componente I: Regularização Fundiária das Terras Indígenas 12
3.2.1. Progresso 13
3.2.2. Avaliação do Progresso 14
3.3. Componente II: Vigilância e Proteção 20
3.3.1. Progresso 20
3.3.2. Avaliação do Progresso 23
3.4. Componente III Estudos e Capacitação 24
3.4.1. Progresso 25
3.4.2. Avaliação do Progresso 30
3.5. Componente IV Apoio à Gerência do Projeto 31
3.5.1. Progresso 31
3.5.2. Avaliação do Progresso 32

4. Avaliação sob Dimensões **33**

4.1. Introdução 33
4.2. Relevância 33

4.3. Estratégia do Projeto 35
4.3.1. Conceito do Projeto 35
4.3.2. Mecanismos de implementação 37
4.3.3. Os componentes 41
4.3.4 Monitoramento e Avaliação 43
4.4. Eficácia 47
4.5. Eficiência 52
4.6. Sustentabilidade 55

5. Questões Temáticas 60

5.1. Cooperação 60
5.2. Participação 63
5.3. PPTAL e PPG7 65

6. Conclusões, Lições e recomendações. 67

6.1. Introdução 67
6.2. Cooperação 69
6.3. Conceito e Estratégia do projeto 70
6.4. Implementação 74
6.5. Monitoramento e Avaliação 77

7. Resultados do Seminário final 79

8. Referências Bibliográficas 85

ANEXOS

I Termos de Referência 1

II Roteiro de Viagens a Campo e Entrevistas 12

III Relatório das Visitas de Campo 17

IV Matriz de Planejamento do Projeto 23

V Formação de GT de Identificação 28

VI Lista dos Entrevistados 29

VII Situação Jurídico-Fundiária 31

ABREVIAÇÕES

AAPBI	Associação Agroextrativista Poyanawa do Barão do Ipiranga
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACT	Amazon Conservation Team
AER	Administração Executiva Regional
AGU	Advocacia Geral da União
AIKK	Associação Indígena Kawaip Kayabi
AMA	Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise
APAIH	Associação do Povo Arara do Igarapé Humaitá
APINA	Conselho das Aldeias Waiãpi
APITIPRE	Associação do Povo Indígena Tenharim do Igarapé Preto
APITU	Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque
CGAF (DEF)	Coordenação Geral de Assuntos Fundiários/FUNAI (antigo Departamento Fundiário - DEF)
CGD (DED)	Coordenação Geral de Demarcação/FUNAI (antigo Departamento de Demarcação – DED)
CGID (DEID)	Coordenação Geral de Identificação e Delimitação/FUNAI (antigo Departamento de Identificação e Delimitação – DEID)
CGPIMA (DEPIMA)	Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente/FUNAI (antigo Departamento de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente)
CIM	Conselho Indígena Mura
CIMAT	Conselho Indígena Munduruku do Alto Tapajós
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CIVAJA	Conselho Indígena do Vale do Javari
COICA	Coordenadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazônica
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
COMIN	Conselho de Missão entre Índios
CPC	Comissão Paritária Consultiva
CPD	Comissão Paritária Deliberativa
CTI	Centro de Trabalho Indigenista
CUMPIR	Coordenação da União dos Povos Indígenas de Rondônia
DAD	Diretoria de Administração/FUNAI
DAF	Diretoria de Assuntos Fundiários/FUNAI
DEF	Departamento Fundiário
DED	Departamento de Demarcação
DEID	Departamento de Identificação e Delimitação
DEPIMA	Departamento de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente
FOIRN	Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente
GTZ	Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ISA	Instituto Sócio-Ambiental

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOD	Memorandum of the Director
MPP	Matriz de Planejamento
MPU	Ministério Público da União
ONG	Organização Não Governamental
OPAN	Operação Amazônia Nativa
OPIMP	Organização dos Povos Indígenas do Médio Purus
OPIRE	Organização dos Povos Indígenas do Rio Envira
OPITTAMPP	Organização dos Povos Indígenas Tenharim, Tora, Apurinã, Mura, Piraha e Parintintim.
PDPI	Programa Demonstrativo dos Povos Indígenas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Brasileiras
RFT	Rainforest Trustfund
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SETEC	Secretaria Técnica
SPU	Serviço de Patrimônio da União
TI	Terra Indígena
TOR	Termos de Referência
UC	Unidade de Conservação
UPIMS	União dos Povos Indígenas Munduruku e Sateré
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

RESUMO

Introdução

Este relatório marca o término do envolvimento do Banco Mundial na execução e no acompanhamento do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL). É uma avaliação externa do Projeto baseada em entrevistas, leitura dos documentos e estudos produzidos pelo projeto e viagens a três Terras Indígenas.

O PPTAL faz parte do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), um programa do G7, em parte, administrado pelo Banco Mundial, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável e a conservação da Amazônia Legal. O objetivo geral do PPTAL é aperfeiçoar a conservação de recursos naturais em terras indígenas e aumentar o bem-estar das populações indígenas, por meio de (1) regularização das terras indígenas na Amazônia Legal; (2) aperfeiçoamento da proteção das populações e das terras indígenas. O PPTAL é dividido em 4 componentes: regularização de terras indígenas; vigilância e proteção das terras indígenas; capacitação e estudos; e apoio para a implementação do projeto. O projeto é implementado pela FUNAI e apoiado pelo Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), pela Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) e o RainForest Trustfund (RFT). O orçamento estimado foi de US$ 20,9 milhões: DM 30 milhões da KfW; US$2,1 milhões do RFT; US$2,2 milhões do Governo brasileiro.

Resultados

Até meados de 2005, o projeto identificou 60 terras (11 milhões de hectares) e demarcou 92 terras indígenas (38 milhões de hectares). Destas, 87 foram homologadas e 59 foram registradas no SPU. O projeto apoiou 4 conjuntos de estudos (estudos de levantamento ambiental, procedimentos para a identificação de Terras Indígenas, levantamento socioeconômico fundiário e métodos alternativos para a demarcação) e desenvolveu uma metodologia para levantamentos etnoecológicos, cuja aplicação está

em andamento em 10 "complexos de terras", englobando 43 terras indígenas. No componente de proteção, o projeto apoiou 31 projetos de vigilância, 7 projetos de radiofonia e 3 projetos pilotos, beneficiando 60 Terras Indígenas. O projeto beneficiou também, aproximadamente, 60 Terras Indígenas com treinamentos, capacitando membros de comunidades e organizações indígenas para participar na demarcação das suas terras.

Impactos

Em termos de conservação, o projeto pode ser considerado um dos mais exitosos do PPG7. Um impacto indireto do projeto é que hoje Terras Indígenas são incluídas como áreas protegidas nas estratégias de proteção da Amazônia Legal. Em termos da política indigenista, o projeto também foi bem-sucedido, resolvendo parte significativa do passivo que existia na área de regularização das terras indígenas na Amazônia Legal.

O PPTAL identificou e demarcou, até agora, mais terras indígenas do que estava previsto no MOD. Ademais, o projeto apoiou a FUNAI no desenvolvimento e institucionalização de normas e procedimentos mais transparentes e tecnicamente objetivos. Apoiou, também, o fortalecimento do movimento indígena por meio da participação de representantes indígenas na Comissão Paritária Deliberativa, do apoio para o acompanhamento das comunidades indígenas na demarcação das terras e para os planos de vigilância implementados pelas próprias comunidades. Essas atividades resultaram também na diminuição das invasões. Maior consciência das comunidades com respeito a suas terras, sua gestão e proteção está também contribuindo para melhorar a eficiência e eficácia da fiscalização pela FUNAI. O impacto da metodologia para levantamentos etnoecológicos ainda é limitado, mas tem o potencial para promover uma visão mais sistêmica e integrada com respeito à proteção e gestão das Terras Indígenas.

Ressalvas

Apesar do sucesso do projeto há algumas ressalvas. A primeira é que o projeto precisou praticamente do dobro do tempo previsto para alcançar estes resultados. As razões principais para os atrasos são: a publicação do Decreto 1775/96 e a Portaria 14/96

que mudaram, logo no início da implementação do projeto, os procedimentos para a identificação das Terras Indígenas, a complexidade burocrática e administrativa do processo de regularização em combinação com a capacidade limitada da FUNAI. Como o projeto focou basicamente na regularização das Terras, a capacidade institucional da FUNAI e a internalização das ações do Projeto pela FUNAI foram considerados assuntos secundários. Isso, além de ter criado as condições para algumas tensões entre os parceiros ao longo da implementação, também, sujeitou o Projeto à necessidade de priorizar o processo de internalização na atual fase de implementação.

A segunda ressalva é com respeito à sustentabilidade das terras indígenas e às ações de vigilância apoiadas pelo projeto. O PPTAL inovou o tradicional conceito de proteção dos limites das terras indígenas, promovendo uma consciência territorial. Porém, falta uma reflexão sobre gestão interna das terras indígenas e sobre a relação das terras com o entorno local e regional. O projeto produziu com os estudos etnoecológicos uma base bastante interessante para essa reflexão, mas, no âmbito do PPTAL esses estudos são subutilizados.

As recomendações feitas, com base nessa avaliação referem-se em grande parte a essas duas questões: o processo de internalização das lições do PPTAL na FUNAI e como garantir a integridade das terras. Com respeito à internalização, o relatório alega que não se pode esperar que a internalização ocorra por "contaminação" em que pessoas e unidades institucionais absorvam quase inconscientemente as abordagens e lições do projeto. Nesta fase do projeto, o processo deveria ser pro ativo e transparente, seguindo uma estratégia acordada que inclua capacitação de servidores e uma transferência de responsabilidades para as Coordenações da instituição. Com respeito à sustentabilidade das Terras o projeto argumenta que há uma dimensão interna e outra externa. A questão interna envolve a gestão e geração de renda. Para isso, o Projeto poderia nesses últimos anos promover maior coordenação com o PDPI e outros projetos e programas governamentais e não-governamentais. A questão externa envolve maior integração das Terras Indígenas com o ordenamento territorial e gestão ambiental do entorno e no nível local e regional. O Projeto poderia coordenar melhor suas atividades com outros órgãos governamentais, governos estaduais e municipais.

Por fim, ainda há algumas questões com respeito à participação e capacitação de membros de comunidades e o fortalecimento de associações indígenas e o impacto que essas atividades tiveram nas relações nas comunidades e entre comunidades.

Menina, TI Kararaô

I INTRODUÇÃO

1.1 INTRODUÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO

Este relatório *"Estudo de Avaliação"* marca o término do envolvimento do Banco Mundial na execução e no acompanhamento do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL). Isso não significa o fim do projeto. Sua execução continua com apoio do Governo alemão e com recursos próprios do Governo brasileiro. Esta peculiaridade faz deste relatório, mais do que uma avaliação final, uma oportunidade para refletir sobre alguns aspectos relevantes para a implementação do projeto nos próximos anos.

Seguindo as instruções estabelecidas nos Termos de Referência (TOR), este relatório começa com uma descrição dos objetivos da avaliação e a metodologia aplicada. A avaliação começa no capítulo 3 com uma descrição dos avanços do projeto por componente. Continua no capítulo 4 com uma análise dos resultados feita sob ângulos da relevância, estratégia, eficiência, eficácia e sustentabilidade. A terceira parte (capítulo 5) discute alguns aspectos centrais. A última parte (capítulo 6) consiste na extração de conclusões e a apresentação de recomendações.

1.2 OBJETIVOS E METODOLOGIA

Segundo os Termos de Referência (ver anexo I), o objetivo geral desta avaliação é "*disponibilizar ao Governo brasileiro, sobretudo à Fundação Nacional do Índio (FUNAI), aos beneficiários indígenas do Projeto e aos doadores, informações sucintas sobre o desempenho do PPTAL, considerando, sobretudo, a sua relevância, estratégia, eficácia, eficiência e as perspectivas de sustentabilidade das suas inovações e seus impactos"*. Os objetivos específicos são analisar os aspectos técnicos e gerenciais do projeto, extrair e apresentar as lições aprendidas e propor recomendações.

Trata-se, segundo o TOR, de uma avaliação *"independente"* (pp. 5). O adjetivo "externa" seria em minha opinião mais adequado. Não existem definições universais, mas o termo "avaliação independente" é usado, também, para as avaliações conduzidas

por pessoas ou departamentos especializados dos próprios doadores. O termo "avaliação externa" é, em geral, reservado para descrever avaliações conduzidas por pessoas ou organizações sem nenhum vínculo com o projeto ou as organizações envolvidas.

A avaliação consistiu de uma fase de orientação, visitas a campo, fase de análise, e a apresentação e discussão das conclusões. A *fase de orientação* consistiu, por sua vez, na leitura dos documentos relevantes e em entrevistas abertas com (ver anexo VI): funcionários da Secretaria Técnica (SETEC), Coordenadores das Coordenações mais envolvidas da FUNAI, funcionários da Cooperação Técnica e Financeira e da Coordenação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), com o intuito de identificar os assuntos mais importantes. Nessa fase foi instituído também um grupo de controle (*focus group)* com membros da SETEC. A função deste grupo era de discutir, informalmente, assuntos de importância, de controvérsia ou de dúvida, além de verificar percepções e identificar pressupostos.

Com respeito à visita de campo, os Termos de Referência propuseram a utilização de 6 critérios[1] para a seleção das terras indígenas a serem visitadas. Por várias razões nem todos esses critérios podiam ser aplicados (ver anexo II roteiro de visitas a campo e de entrevistas). Em acordo com a SETEC, selecionei as seguintes terras: Coatá Laranjal (AM); Poyanawa (AC); e Kararaô (PA). O relatório das visitas encontra-se no anexo III. Nele pode se verificar que visitei as Terras Indígenas Coatá Laranjal e Kararaô. A visita à Terra Indígena Poyanawa foi impossível, devido às condições atmosféricas, que causaram o fechamento do aeroporto de Cruzeiro do Sul durante uma semana. Felizmente, o presidente da Associação Agroextrativista Poyanawa do Barão do Ipiranga (AAPBI) ficou "preso" comigo em Rio Branco, AC, o que me deu a oportunidade de ter

[1] - Terras que contemplam o maior número de ações do projeto;
- Terras com mínimo de ações do projeto;
- Terras integrantes do Baseline;
- Terras em que as ações de capacitação ou acompanhamento indígena da demarcação ou plano de vigilância e proteção foram propostas e implementadas por organizações indigenistas;
- Terras em que as ações de capacitação ou acompanhamento indígena da demarcação ou plano de vigilância e proteção foram propostas e implementadas por organizações indígenas;
- As terras não deverão estar concentradas em um único estado.

longas conversas sobre a experiência do povo Poyanawa com a demarcação das suas terras pelo PPTAL.

A *fase de análise* consistiu da leitura de documentação adicional, da preparação deste documento, do retorno para alguns dos entrevistados com perguntas e dúvidas específicas. Houve, também, durante este período, uma apresentação dos resultados e conclusões preliminares desta avaliação para a SETEC e convidados de outros departamentos da FUNAI. Os comentários e as observações feitos durante essa apresentação resultaram em algumas adaptações no relatório preliminar e a inclusão de perspectivas que ainda não estavam devidamente representadas.

1.3 CRITÉRIOS DE DESEMPENHO

O projeto original estimou que fosse possível identificar 42 terras e demarcar e registrar 81 terras. Quando os recursos aportados mostraram-se suficientes para identificar e demarcar mais terras, acordou-se adaptar a lista de terras, revê-la anualmente para incluir mais terras. Atualmente, a lista inclui 192 terras, das quais 137 terras a serem identificadas. Como o projeto não estabeleceu novos marcos referenciais (milestones) [2] para poder "julgar" o desempenho, decidi usar as metas originais do MOD e da Matriz de Planejamento - MPP (última versão de 2003, ver anexo IV).

[2] Pontos que medem graus de progresso para um fim acordado. Marcos referenciais são utilizados como resultados intermediários para produtos.

2 O PPTAL E SEU CONTEXTO

2.1 O PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL

O Projeto de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL começou a ser discutido em 1992, no âmbito da preparação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7, um programa apoiado pelos países membros do G7, a União Européia, os Países Baixos e, em parte, administrado pelo Banco Mundial. O objetivo geral do PPG7 foi definido como *"maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais, de forma consistente com as metas de desenvolvimento do Brasil, por meio de uma metodologia de desenvolvimento sustentável que contribuirá com a redução contínua do índice de desmatamento"* (MMA/PPG7, 2005, p.11). O programa é dividido em quatro objetivos específicos:

- ✓ Demonstrar a viabilidade da harmonização dos objetivos ambientais e econômicos nas florestas tropicais;
- ✓ Ajudar a preservar os enormes recursos genéticos de que estas dispõem;
- ✓ Reduzir a contribuição das florestas tropicais na emissão de gás carbônico; e,
- ✓ Fornecer um exemplo de cooperação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento nas questões ambientais globais.

Hoje, o Programa apóia mais que 20 projetos divididos em 5 linhas de atuação: (i) experimentação e demonstração para promover experiências inovadoras entre comunidades locais e órgãos governamentais, nas áreas de conservação, produção sustentável e educação ambiental; (ii) conservação de áreas protegidas por meio da proteção e do manejo dos recursos naturais; (iii) fortalecimento institucional para capacitar instituições públicas a formular e implementar políticas ambientais mais efetivas; (iv) pesquisas científicas para aumentar o conhecimento científico sobre a ecologia das florestas tropicais e sua utilização sustentável; e (v) análise e disseminação de lições aprendidas (ibidem, 2005, p.12/13). O valor total alocado e prometido é aproximadamente US$420 milhões.

Desde o princípio foi previsto um projeto de proteção às terras indígenas baseado na suposição que as comunidades indígenas desempenham um papel importante na conservação das florestas na Amazônia, *"unindo seus próprios interesses aos da conservação de recursos naturais, na medida em que a forma de apropriação do espaço desenvolvida por essas populações favoreceu, ao longo do tempo, a preservação ambiental na Amazônia brasileira. Assim, no âmbito do Programa Piloto, o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), pode ser considerado como parte do esforço nacional de proteção das florestas tropicais brasileiras."* (ibidem, 2005, p.79).

2.2 O PPTAL

O PPTAL se encaixa no PPG7 dentro da linha de conservação. O objetivo geral do projeto é aperfeiçoar a conservação de recursos naturais em terras indígenas e aumentar o bem-estar das populações indígenas, por meio de (1) regularização das terras indígenas na Amazônia Legal; (2) aperfeiçoamento da proteção das populações e das terras indígenas. O PPTAL é dividido em 4 componentes:

(1) Regularização de terras indígenas, consistindo –inicialmente- da identificação de 42 terras, da demarcação de 81 terras e o desenvolvimento e implementação de diagnósticos ambientais para terras prioritárias;
(2) Vigilância e proteção das terras indígenas;
(3) Capacitação e estudos, consistindo da implementação de um sistema de informações geográficas e o treinamento no seu uso, treinamento em assuntos indigenistas e a condução de estudos específicos; e,
(4) Apoio para a implementação do projeto.

O projeto é implementado pela FUNAI e apoiado pela Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), a Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) e o RainForest Trustfund (RFT), administrado pelo Banco Mundial. O orçamento foi estimado em US$ 20,9 milhões: DM 30 milhões da KfW; US$2,1 milhões do RFT; US$2,2 milhões do Governo brasileiro.

2.3 O CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Políticas governamentais

Atualmente, a política governamental com respeito aos povos indígenas é definida pela Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal garante em seu artigo 231, caput, às comunidades indígenas *os* "direitos originários" sobre as terras que tradicionalmente ocupam e incumbe a União de "*demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os bens"*. A Constituição estabeleceu um prazo de *"cinco anos a partir de sua promulgação"* (Mendes, 1999, p.16), até então outubro de 1993, para a demarcação e registro de todas as terras indígenas. Com a negociação e preparação do projeto, que se prolongou até finais de 1995, venceu o prazo de cinco anos. Isso *"possibilitou a FUNAI trabalhar não mais sob a égide da urgência, mas a se preocupar também com o aspecto qualitativo de seus serviços fundiários"* (ibidem, p.16). Não obstante, a FUNAI priorizou, desde o início das negociações do projeto, a regularização das terras indígenas, posicionando-se contra a inclusão no projeto de iniciativas pilotos nas áreas de gestão ambiental e de saúde indígena (Schröder, 2005).

A Constituição também reconhece aos índios seus direitos civis e terminou com o conceito da tutela sob qual os índios "isolados" e os "em via de integração" viviam desde a publicação da Lei nº. 6001 de 1973, o chamado Estatuto do Índio. O princípio da tutela por um lado obrigava o Estado proteger os índios, mas por outro lado limitava, pelo menos formalmente, sua liberdade de se representar, política e juridicamente.

A FUNAI foi criada em 1967 para (i) estabelecer as diretrizes da política indigenista; (ii) gerir o patrimônio indígena; (iii) demarcar e proteger as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios; e (iv) promover a prestação de assistência médico-sanitária e a educação elementar para os índios. Gradualmente, a FUNAI perdeu espaço e peso com a transferência da responsabilidade pela assistência médico-sanitária para a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA - Medida Provisória nº. 1.911-8, de 29/7/1999) e com a transferência da responsabilidade pela coordenação da educação indígena para o Ministério da Educação, através do Decreto nº. 26/91. Essa perda também se reflete no tamanho da instituição. Enquanto a fundação tinha 5518 servidores

em 1990, hoje são somente 2067, divididos entre a Sede em Brasília (274), as Administrações Regionais (1618), o Museu do Índio (34) e os Núcleos de Apoio Local (141).

A capacidade da FUNAI é praticamente desconsiderada pelo PPTAL. Optou-se por criar uma Secretaria Técnica específica para dar agilidade à implementação do projeto sem dar muita atenção à capacidade técnica e institucional dos departamentos da instituição envolvidos. Somente o acordo da GTZ de dezembro de 1995 visa "*apoiar a FUNAI no cumprimento de suas funções institucionais para a regularização fundiária e o desenvolvimento sustentável das Terras Indígenas da Amazônia Legal"*

O início da implementação do projeto foi conturbado pela promulgação do Decreto 1775, de 8 de janeiro de 1996, seguido, no dia seguinte, pela Portaria 14/96 que alteraram alguns procedimentos do processo de regularização e criaram a possibilidade para a sociedade não-indígena de contestar a delimitação de terras indígenas. Outro aspecto fundamental do Decreto 1775/96 é o papel atribuído ao Ministro da Justiça, *"que se reveste do papel do juiz das partes"* (Leite, 1997, p.12 e 1999, p.116). A tabela 1 mostra os passos do processo de regularização.

Houve, no início, preocupações que esse Decreto reabrisse conflitos e adiasse o cumprimento da demarcação (Reis & Marés, 1996). Tanto o Banco Mundial, quanto o Governo alemão analisaram o Decreto para verificar se o mesmo afetava os respectivos acordos do PPTAL. O Banco Mundial concluiu que isso não era o caso, enquanto o Governo alemão avisou formalmente que não financiaria a demarcação de terras indígenas que viesse a sofrer alteração por causa do Decreto 1775. Na prática, porém, não houve redefinição dos limites de terras incluídas no PPTAL e o Decreto tem se mostrado uma oportunidade para a FUNAI aprimorar, com o apoio do PPTAL, seus procedimentos de demarcação (Lisansky, 2005).

Apesar de não ter influenciado diretamente a preparação e implementação do PPTAL, o Decreto 1141 de 19 de maio de 1994 merece também ser mencionado aqui. Esse Decreto dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades

produtivas para as comunidades indígenas. É, portanto, a base legal para as atividades do Programa Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI) cuja preparação foi ativamente apoiada pelo PPTAL.

Tabela 1: as fases do processo de regularização fundiária

1ª fase	Identificação	I	Formação do Grupo de Trabalho
		II	Entrega de relatórios
		IIII	Publicação no DOU
2ª fase	Delimitação	IV	Emissão da Portaria Ministerial
3ª fase	Demarcação	V	Edital de licitação (publicação)
		VI	Homologação da licitação
		VII	Contratação da demarcação
		VIII	Conclusão da demarcação
4ª fase	Homologação	IX	Plano de remoção **(*)**
		X	Pagamento de indenizações **(*)**
		XI	Remoção de ocupantes **(*)**
		XII	Homologação
5ª fase	Registro	XIII	Registro em cartório
		XIV	Registro no SPU

Fonte: (PPTAL/FUNAI, 1997).

(*) Formalmente o plano de remoção, o pagamento de indenizações e a remoção de ocupantes não fazem parte da seqüência do processo de regularização. São atividades paralelas.

Políticas dos doadores

Por parte dos doadores, o que parece ter influenciado a preparação do projeto foram as instruções operacionais do Banco Mundial com respeito a povos indígenas (Operational Directive 4.20); as com respeito a re-assentamentos (Operational Directive 4.30) e a experiência do Banco Mundial com outros projetos na Amazônia.

O Banco Mundial apoiou, através do empréstimo Polonoroeste, a pavimentação da rodovia Cuiabá – Porto Velho. Essa pavimentação teve um impacto bastante negativo sob a forma de ocupação desordenada e desmatamento. Para remediar esses impactos negativos, o Banco apoiou os programas Planafloro e Prodeagro, empréstimos concedidos para os estados de Rondônia e Mato Grosso, respectivamente. Ambos os

empréstimos também apoiaram componentes indígenas. Segundo o MOD do PPTAL, uma das lições mais claras dessa experiência foi que a demarcação das terras gera benefícios mais claros e mais duráveis do que qualquer outro apoio.

As instruções operacionais 4.20 marcaram uma mudança na abordagem do Banco Mundial com respeito a povos indígenas. Se o foco da abordagem era basicamente a mitigação dos impactos negativos de projetos de desenvolvimento sobre aqueles povos, as diretrizes operacionais 4.20 permitiram e até incentivaram maior participação dos povos indígenas no processo de desenvolvimento (Davis, 1994). Assim, as instruções operacionais são, ao mesmo tempo, uma reflexão do interesse crescente do Banco na participação da população local no processo de desenvolvimento e um incentivo para tornar a população local objeto real do desenvolvimento, em vez de um obstáculo.

Durante a preparação do projeto, a questão sobre o re-assentamento de ocupantes não-índios foi um dos temas mais polêmicos (Schröder, 1995), especialmente sobre a aplicação e aplicabilidade das diretrizes e normas das Instruções Operacionais 4.30 do Banco Mundial. Princípios chaves dessas instruções operacionais são: (i) minimizar a necessidade para re-assentamento; (ii) conceber e implementar o re-assentamento como programa de desenvolvimento, aportando investimentos e recursos e criando oportunidades para que os re-assentados possam melhorar seus níveis de vida. O receio da FUNAI era que a aplicação dessas diretrizes desviasse o foco da atenção e do investimento da demarcação para o re-assentamento dos ocupantes, inclusive os de má-fé. A questão causou um impasse nas negociações que só foi resolvido quando o Banco concordou que o projeto aplicasse regras menos exigentes para as terras indígenas com menos de 200 ocupantes, oferecendo somente uma compensação monetária (custeada pelo Projeto) para os ocupantes. Como a FUNAI decidiu, mais adiante, tirar as terras indígenas com mais de 200 ocupantes (como por exemplo, a TI Parque do Araguaia e a TI Raposa Serra do Sol) da lista de terras do PPTAL, as normas das Instruções Normativas 4.30 do Banco para remoção e re-assentamento, incluindo a elaboração de um plano de remoção, não foram aplicadas ao projeto.

Por parte do Governo alemão o que inspirou a preparação do PPTAL e serviu como exemplo foi, segundo vários entrevistados, a demarcação da terra indígena Waiãpi. A demarcação dessa terra indígena foi apoiada pela GTZ, o Centro de Trabalho Indígena (CTI), e a FUNAI e se caracterizou pela mobilização das comunidades em torno da demarcação de sua terra e a participação delas na execução, um modelo denominado por alguns autores "autodemarcação"[3]. A participação das comunidades Waiãpi na demarcação das suas terras foi considerado *"um aporte básico para a sustentabilidade da demarcação"* (Gallois, citado em Lima Filho, 2002, p.50).

O Governo alemão definiu, em 1996, apoio aos direitos indígenas e o fortalecimento das organizações indígenas como um dos objetivos de sua política de cooperação internacional. Instrumentos específicos desse política são: regularização fundiária, apoio para associações e organizações indígenas, apoio para o diálogo entre povos indígenas e o Governo e doadores.

Organizações Indígenas

As instruções operacionais do Banco Mundial, como também as diretrizes de outras agências multilaterais com respeito às populações indígenas devem, por sua vez, ser entendidas como uma resposta positiva à preocupação crescente da sociedade internacional com as chamadas populações tradicionais e a emancipação dos próprios povos indígenas. Essa emancipação foi, em parte, fomentada pela criação, em 1982, de um Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas no âmbito das Nações Unidas e a criação do Ano Internacional dos Povos Indígenas, em 1993, seguido pela criação da Década dos Povos Indígenas. As reuniões anuais do referido Grupo de Trabalho criou uma plataforma para representantes indígenas discutirem seus direitos e suas preocupações. A emancipação se manifestou também na proliferação de organizações e redes indígenas, como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), criada em 1989, e a Coordenadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), criada em 1984, para articular os interesses dos povos indígenas da Bacia amazônica.

[3] Formalmente o termo "autodemarcação" é incorreto, já que compete somente à União demarcar as Terras Indígenas (Constituição, Art. 231).

Outro fator importante no contexto de preparação do PPTAL foi o êxito com que o movimento indígena conseguiu articular seus interesses com os do movimento ambiental. Tal êxito manifestou-se na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, na Agenda 21 e na Convenção da Biodiversidade e, também, no fato que o PPTAL foi concebido como parte do PPG7. O pressuposto que *"terra indígena demarcada é um pedaço da Amazônia conservada"* é hoje pouco contestado ou questionado.

Tanto a política governamental – por exemplo, o Decreto 1775 determina que o grupo indígena envolvido no processo de regularização fundiária da sua terra participará do procedimento em todas as suas fases- quanto os procedimentos dos doadores e o fortalecimento do movimento indígena explicam a preocupação do PPTAL com transparência e participação dos povos indígenas. Essa preocupação se reflete na criação de uma comissão paritária para acompanhar a implementação do projeto. A criação dessa Comissão Paritária levou, segundo Schröder (2005) a uma discussão bastante delicada durante a preparação do projeto sobre se ela deveria ser deliberativa ou consultiva. A questão foi vencida durante a implementação do projeto quando se decidiu tornar a Comissão que era originalmente consultiva, em uma Comissão deliberativa.

TI Coatá Laranjal

3 AVANÇOS POR COMPONENTE

3.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta resultados do PPTAL alcançados até agora e os compara com as estimativas iniciais no MOD e as estimativas (indicadores) da MPP de 2003.

Os indicadores de sucesso da MPP diferem, na maioria dos casos, dos do MOD. Primeiro, porque alguns dos sub-componentes foram reformulados ao longo da implementação do projeto. Segundo, quando se percebeu que o orçamento do projeto era o suficiente para custear a identificação e demarcação de um número bem maior do que as 113 terras originalmente selecionadas, mais terras foram incluídas. No momento, a lista inclui 192 terras indígenas.

3.2 COMPONENTE I - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS TERRAS INDÍGENAS

O processo de regularização fundiária abarca 5 fases e 14 atividades (ver tabela 1) que neste componente estão divididos sobre dois sub-componentes: (i) identificação; e, (ii) demarcação e regularização. O componente incluía, inicialmente, um terceiro sub-componente: o de diagnósticos ambientais. Esse sub-componente foi retirado já que perdeu sua relevância com a exigência estabelecida por meio do Decreto 1775/96, ao Grupo Técnico, de realizar também "*estudos complementares de natureza ambiental*" (Art. 2º, § 1º). Ao mesmo tempo decidiu-se incluir uma outra atividade no componente de demarcação e regularização: apoio ao acompanhamento indígena das demarcações. Não há uma descrição formal dos objetivos desta atividade, mas o relatório anual de 1998 (página 16) explica: (i) que por meio da participação indígena na demarcação deve-se *"alcançar maior sustentabilidade na ocupação e preservação do espaço delimitado"*; e (ii) que "*será sempre necessário prover as lideranças indígenas locais de treinamento e capacitação nas questões técnicas e políticas envolvidas na demarcação*".

3.2.1. Progresso.

O MOD prevê que o projeto apóie *a identificação* de 42 das áreas indígenas mais prioritárias, incluindo diagnósticos ambientais e a atualização da informação sobre, pelo menos, 4 áreas já delimitadas. Com respeito à demarcação, o MOD prevê que o projeto demarque e registre 81 terras indígenas. A MPP estima que 50% das terras indígenas da lista de prioridades será registrado nos Cartórios e na Secretaria de Patrimônio da União (SPU) ao término do projeto.

Para a seleção das terras, o projeto introduziu um novo procedimento. Este procedimento é baseado em critérios de vulnerabilidade territorial e ameaça à integridade física e cultural dos índios (ver tabela 2). Da combinação dos dois critérios resulta uma lista das terras de acordo com a prioridade.

Tabela 2: Critérios para a priorização das Terras Indígenas

Critérios de Vulnerabilidade

a) proximidade de núcleos urbanos
b) existência de frentes de penetração nas próprias áreas ou na sua proximidade
c) projetos governamentais de desenvolvimento regional
d) facilidade de acesso (rio ou estrada)
e) aguardo de demarcação para recuperação de parte do território tradicional

O grau de vulnerabilidade é definido em função do número de respostas positivas a esses quesitos. . Alto vulnerabilidade significa repostas positivas para dois ou mais quesitos

Ameaça à integridade física e cultural do grupo

a) epidemias
b) existência de conflitos inter-étnicos
c) processo de desestruturação sócio-cultural decorrente de pressões externas

Considera-se sob ameaça física ou cultural, o grupo que responder positivamente a pelo menos um ou dois quesitos .

Da combinação destes dois itens resultam três grupos de priorização:

- Áreas de alta vulnerabilidade e sob ameaça física ou cultural (grupo 1);
- Áreas de alta vulnerabilidade mas sem ameaça física ou cultural e áreas de baixa vulnerabilidade mas sob ameaça física ou cultural (grupo 2);
- Áreas de baixa vulnerabilidade e sem ameaça física e cultural (grupo 3).

Fonte: FUNAI/PPTAL

Até meados de 2005, o projeto identificou 60 terras (com extensão de aproximadamente 11 milhões de hectares), ou seja, 18 terras a mais do que originalmente previsto e então bem mais do que os 80% da lista original de 42 terras que era o indicador na MPP. O projeto também demarcou 92 terras indígenas (com extensão de

aproximadamente de 38 milhões de hectares) [4]. Destas, 87 (37 milhões de hectares) foram homologadas e somente 59 (32 milhões de hectares) foram registradas no SPU. Considerando que o registro das terras é uma atividade relativamente simples, pode se concluir que o projeto praticamente alcançou as metas originais.

Hoje, acompanhamento indígena é promovido e apoiado em todas as demarcações. Em parte isso é a influência do PPTAL, mas também é requerimento do Decreto 1775 (Art. 2º, § 3º). Enquanto a participação indígena nas demarcações fora do PPTAL é bastante passiva e se restringe a uma reunião ao início e término da demarcação, o PPTAL tem tentado promover uma participação mais ativa na demarcação de 15 terras indígenas (ver tabela 3).

Tabela 3: Apoio do PPTAL para atividades de acompanhamento indígena da demarcação

TERRA INDÍGENA	Apoio	Agência de implementação
1) Poyanawa	○ Acompanhamento Indígena ○ Assessoria antropológica	AAPBI -------
2) Vale do Javari	○ Acompanhamento Indígena ○ Acompanhamento Indígena – limite sul	CIVAJA OPAN
3) Munduruku	○ Acompanhamento Indígena	Associação PUSURU e CIMAT
4) Coatá Laranjal	○ Acompanhamento Indígena	UPIMS
5) Dení	○ Acompanhamento Indígena	OPAN
6) Arara do Igarapé Humaitá	○ Acompanhamento Indígena	APAIH
7) Vale do Juruá (*)	○ Assessoria antropológica	
8) Zo'é	○ Assessoria antropológica	
9) Apurinã do Igarapé Mucuim, Banawá e Itixi-Mitari	○ Acompanhamento Indígena	OPIMP

Fonte: PPTAL

(*): Kaxinawá da Praia do Carapanã; Kampa do Igarapé Primavera; Kaxinawá do Baixo Rio Jordão; Kaxinawá/Ashaninka do Rio Breu; Kulina do Igarapé do Pau.

3.2.2 Avaliação do Progresso

Os dados acima são impressionantes ainda mais em termos de extensão (11 milhões de hectares identificadas e 38 milhões de hectares de terras demarcadas,

[4] Aproveitando também terras já identificadas antes do PPTAL

segundo o relatório semestral de 2005). Esses dados escondem, porém, que o projeto precisou praticamente do dobro de tempo para chegar a esses resultados.

No caso da identificação, as principais causas sistêmicas da demora parecem ser: i) as mudanças no processo de identificação, introduzidas pelo Decreto 1775 e a Portaria 14/96; ii) a capacidade técnica institucional da FUNAI; iii) a burocracia administrativa governamental e do projeto; e iv) a falta de profissionais, critérios claros e atrasos na entrega dos relatórios de identificação.

Decreto 1775

Já foi mencionado que as alterações mais importantes do Decreto 1775 foram a introdução do direito de contestação e o papel atribuído ao Ministro. Especificamente, para a identificação, o Decreto estabelece que:

> *"A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida, que elaborará, em prazo fixado pela portaria de nomeação baixada pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, estudo antropológico de identificação"* (Art. 2º).

> *"O órgão federal de assistência ao índio designará grupo técnico especializado, composto preferencialmente por servidores do quadro funcional, coordenado por antropólogo, com a finalidade de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação"* (§ 1º).

A Portaria 14/96 direciona a elaboração do trabalho de identificação (Leite, 1997 e 1999) por meio de sua definição das "terras tradicionalmente ocupadas", como

> *(a) áreas por ele habitadas em caráter permanente, (b) as áreas utilizadas para suas atividades produtivas, (c) as áreas imprescindíveis*

à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar, e (d) as áreas necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos e costumes."

Apesar da preocupação inicial com possíveis impactos negativos, o Decreto é hoje considerado positivo por ter: introduzido um diagnóstico ambiental, definido um prazo obrigando o Ministério da Justiça a publicar a Portaria Declaratória, incentivado a FUNAI a rever os manuais (ver sub-componente de estudos), e melhorado a qualidade das identificações (ver, Lisansky, 2005). Não obstante, o Decreto e a Portaria foram responsáveis por atrasos na demarcação. Num primeiro momento o Decreto obrigou a Diretoria de Assuntos Fundiárias (DAF), uma Diretoria já altamente assoberbada de trabalho e funções, a rever todos os processos em andamento. A conseqüência era que sobrou pouca capacidade nos primeiros seis meses após a publicação do Decreto para a DAF iniciar novos processos atendendo a demanda do PPTAL. Segundo, o Decreto e a Portaria introduziram mais exigências com respeito ao conteúdo dos relatórios. Por conseqüência, dificultaram a formação dos Grupos Técnicos e a arregimentação de consultores com experiência e conhecimento. Com o apoio do projeto essas dificuldades foram, com maior ou menor grau de êxito, vencidas. Atualmente, quase 10 anos depois da publicação do Decreto, a maior transparência no processo de identificação está começando a resultar também em um aumento na qualidade das contestações que chegam, com ajuda de antropólogos, a contestar não o direito à terra, mas o laudo antropológico definindo os limites da terra. Segundo o diretor da DAF: *"a FUNAI perdeu a poção mágica, que era o "Direito originário"*. Agora, a identificação depende da solidez do laudo antropológico.

A capacidade técnica/institucional da FUNAI

A FUNAI tem um quadro de servidores reduzido para lidar com uma demanda grande e atribuições altamente complexas num contexto bastante crítico e até, freqüentemente, hostil. Como relatado no capítulo 2.3, o número de servidores na FUNAI caiu de mais de 5000, em 1990, para pouco mais de 2000, em 2005. Essa falta de servidores foi, durante alguns anos, compensada pela contratação de consultores de curto prazo por meio de projetos de cooperação técnica multilateral (Programa das

Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, e Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura, UNESCO). Porém, como isso não é mais permitido e como o concurso para novos funcionários, realizado no ano passado, atraiu poucos candidatos, a FUNAI possui uma capacidade limitada para preparar as identificações. O Decreto 1775 estabelece que o Grupo Técnico de identificação deva ser "*composto preferencialmente por servidores do quadro funcional, coordenado por antropólogo".* A DAF dispõe hoje de 8 antropólogos, sendo 1 na própria DAF, 6 na Coordenação Geral de Identificação e Delimitação (CGID) e 1 na Coordenação Geral de Assuntos Fundiários (CGAF). A conseqüência é que a média de identificações completadas por ano no âmbito do PPTAL oscila em volta de 6.

A burocracia administrativa

A burocracia administrativa com respeito ao processo de identificação tem dois níveis. O primeiro é a aprovação de inclusão de novas terras indígenas a serem identificadas na lista das Terras Indígenas e no Planejamento Operativo Anual (POA). Apesar de ser complicado e trabalhoso, este processo não afeta o andamento do projeto. O segundo é a montagem dos Grupos Técnicos de identificação. Este processo é tão complicado que o PPTAL contratou, em 1998, um profissional para trabalhar no Departamento de Identificação e Delimitação (DID, a atual Coordenação Geral de Identificação e Delimitação – CGID) na montagem dos Grupos Técnicos de identificação. Em 2001, a FUNAI montou até uma "coordenação" separada, dentro do Departamento de Identificação, a Coordenação de Apoio Logístico aos GTs (CAGT). Anexo 5 dá uma idéia da complexidade do processo, baseado num Manual de Procedimentos elaborado pelo referido consultor do PPTAL (Sotto-Maior, 2005).

Durante anos, os projetos de cooperação técnica multilateral (PNUD e UNESCO) deram mais agilidade aos processo de contratação de consultores e às licitações. Nos últimos anos, porém, os organismos internacionais sofreram pressão para adequar suas normas sobre contratação de consultores e licitação à legislação nacional (Lei 8.666/93). Isso implica que os projetos desses organismos internacionais perderam a agilidade que originalmente ofereciam. Segundo o relatório anual de 2004, a licitação da demarcação

leva na média 7 meses. Para diminuir esse prazo médio, o PPTAL tem tentado ganhar tempo organizando as licitações "em blocos" de várias terras ao mesmo tempo.

Falta de profissionais, de critérios claros e demora na entrega do relatório de identificação.

A perda gradual em número de servidores, faz com que a FUNAI depende cada vez mais de consultores externos para participar nos Grupos Técnicos para a identificação. Muitos dos potenciais candidatos para consultorias externas são empregados no mundo acadêmico e têm portanto uma disponibilidade limitada. Em conseqüência, o projeto tem experimentado dificuldade em achar e contratar profissionais para participar nos Grupos Técnicos de identificação.

Apesar das normas introduzidas pela Portaria 14/96, continua difícil avaliar a qualidade do relatório de identificação. O projeto apoiou um estudo sobre a identificação antropológica e a identificação pela FUNAI (Leite, 1997), organizou um seminário sobre o mesmo e apoiou a preparação de um manual (Manual do Antropólogo-Coordenador), mas o relatório continua sujeito de diferentes expectativas. Como pergunta o autor do referido estudo, o objetivo de um relatório de identificação "*Seria prever os possíveis acontecimentos e processos futuros contra a terra indígena? Seria ter uma boa descrição do grupo indígena, ou melhor uma boa antropologia? Seria, ainda, pautar-se nos preceitos constitucionais? Ou então estar de acordo com os requisitos da Portaria 14/96 e os procedimentos do Decreto 1775/96?"* (Leite, 1997, página 32).

Por fim, atrasos no processo acontecem também por demora na entrega dos laudos de identificação. Em alguns casos essa demora é a culpa do antropólogo responsável, em outros é por causa de indefinições no processo ou até uma mistura dos dois. Há casos extremos em que o tempo entre o início da identificação e a entrega do relatório chega há alguns anos.

Os atrasos na identificação também afetam a demarcação, já que é um processo seqüencial. Porém, não foram somente atrasos. O relatório de avaliação de meio termo também chama atenção para as falhas na identificação, principalmente naquelas

realizadas antes do Decreto 1775. *"Muitas destas identificações foram feitas superficialmente sem um estudo mais aprofundado que permitisse a delimitação correta"* (Arruda, 1998). *"As demarcações realizadas com base nesse tipo de identificação não tem sido aceitas pelos índios, nem pela população regional" (ibidem, pagina 7)*. Na sua avaliação de meio termo, Arruda (1998) chama atenção para o caso do Médio Purus onde, aparentemente, "*das dez áreas demarcadas pelo PPTAL, em pelo menos 4 delas os índios pedem revisão de limites*" (ibidem, pagina 7). O relatório de avaliação de meio termo também aponta para a falta de qualidade na demarcação resultando em erros na demarcação física, e, portanto, a necessidade de remediá-los[5]. Parte desses problemas com a demarcação foi remediado com a introdução de apoio para acompanhamento da demarcação pelas comunidades indígenas (ver abaixo). Porém, os exemplos demonstram que isso não garante uma demarcação sem erros ou problemas.

Outro problema que afeta a regularização fundiária é a publicação das Portarias Declaratórias por parte do Ministério da Justiça. O relatório anual de 2004 relata que havia um processo que estava esperando a emissão da Portaria já por dois anos e outros por cerca de catorze meses. Vale notar que o Decreto 1775/96, por meio do § 10º, determina que o Ministério da Justiça tenha *"até 30 dias após o recebimento do procedimento"* para avaliar o processo. Os atrasos têm sido justificados, formalmente, como dúvidas sobre os relatórios de identificação. Entretanto, alega-se que pressões políticas têm também afetado o processo.

Um dos gargalos mais sérios é a remoção de ocupantes não-índios, o que é um problema que ganha destaque na medida em que as terras que ainda não tiveram sua regularização finalizada, são as terras mais conflituosas, com mais problemas de ocupação e invasão. O PPTAL apoiou a sistematização da remoção de ocupantes não-índios através da preparação de um *modelo para planos de remoção*, hoje usado para todas as terras indígenas. Segundo dados do sistema de monitoramento do PPTAL,

[5] Em duas das três áreas visitadas houve problemas com a demarcação. O caso da TI Poyanawa foi bem documentado (Iglesias, 1999). No caso da TI Coatá Laranjal, segundo o presidente da União dos Povos Indígenas Munduruku e Sateré – UPIMS e confirmado pelo chefe do posto em Nova Olinda do Norte um trecho no sul da área não foi demarcada. Mesmo assim, a empresa foi paga pelo serviço.

existem atualmente 51 terras em que ocupantes não-índios foram removidos[6]. Segundo o Coordenador, a Coordenação Geral de Assuntos Fundiários (CGAF) sofre com um quadro bastante reduzido[7]. Entretanto, o que provavelmente causa mais atrasos é a falta de funcionamento da Comissão Permanente de Sindicância[8] que é responsável por julgar a boa-fé dos ocupantes. Essa Comissão deveria se reunir de 15 em 15 dias, mas este ano, por exemplo, até setembro, ela havia se reunido, apenas uma vez.

3.3 COMPONENTE II - VIGILÂNCIA E PROTEÇÃO

O objetivo deste componente *"é ajudar povos indígenas em desenvolver planos para atividades desenhados para proteger suas terras assegurando também sua subsistência e a conservação da base de recursos naturais"* (MOD).

Este componente apenas deslanchou, em 1998, a partir do momento em que foi compreendido como apoio para ações de vigilância das próprias comunidades ou, pelo menos, com a sua participação ativa na concepção, elaboração e implementação delas. Até então, o componente havia sido confundido com as atividades rotineiras de vigilância e fiscalização da FUNAI (FUNAI/PPTAL, 1998b).

3.3.1 Progresso

O MOD especificou os seguintes indicadores para medir o progresso deste componente: número de planos preparados, número de planos aprovados pela Comissão Paritária Consultiva e número de planos iniciados (MOD, Anexo 7). O MOD não especifica qual seria o quantitativo aceitável. A MPP listou 4 indicadores dos quais um é quantitativo e os outros qualitativos (ver MPP, anexo IV).

As ações de vigilância que o projeto apoiou até setembro de 2005, podem ser agrupadas em três categorias: (i) projetos de vigilância; (ii) projetos de radiofonia; (iii)

[6] É uma estimativa já que o monitoramento da remoção não é feito de maneira sistemática.

[7] coordenador geral, 2 coordenadores dos quais um aposentado, 2 técnicos de nível médio, 3 agrônomos, 1 sociólogo, 1 administrador e 1 antropólogo

[8] Criada em 1989 pela Portaria 069 de 24 de janeiro

projetos pilotos. Até o momento, o PPTAL apoiou 31 projetos de vigilância (beneficiando 57 Terras Indígenas); 7 projetos de radiofonia (beneficiando 21 Terras Indígenas dos quais 3 não foram beneficiadas com Plano de Vigilância) e 3 projetos pilotos (ver tabela 4).

Os projetos de vigilância apóiam, em geral, as seguintes ações:

- Novas estratégias para a ocupação territorial;
- Manter o limite físico/renovar placas;
- Construção de casas de apoio;
- Ação de divulgação para índios e não-índios;
- Capacitação em cartografia, uso de GPS, legislação indigenista, manutenção de equipamento.

Os Projetos Pilotos são assim chamados porque incluem também apoio para os postos indígenas da FUNAI.

Tabela 4: ações de vigilância

Terra Indígena		Ação	Agência de implementação	Status
1	Waiãpi	Plano de Vigilância e Fiscalização	CTI	Concluído
2		Plano de Vigilância e Fiscalização	CTI/APINA	Concluído
3	Rio Biá Kanamari do Médio Juruá Kulina do Médio Juruá Kulina do Médio Jutaí	Instalação de Rede de Radiofonia Ações de Vigilância	OPAN	Concluído
4	Tumucumaque/Rio Paru D'este	Projeto Emergencial: abertura de duas aldeias	APITU	Concluído
5.	Tumucumaque	Manutenção e Fiscalização dos Limites da TI	APITU	Concluído
6	Rio Paru D'Este	Manutenção e Fiscalização dos Limites da TI	APITU	Concluído
7	Vale do Javari	Plano de Vigilância e Fiscalização	CIVAJA	Concluído
8	Poyanawa	Plano de Vigilância e Fiscalização	AAPBI	Concluído
9	Paumari do Cuniuá	Plano de Vigilância e Fiscalização	OPAN	Concluído
10	Paumari do Lago Manissuã Paumari do Lago Paricá	Consolidação do Plano	OPAN	Concluído
11	Coatá Laranjal	Plano de Vigilância e Fiscalização	UPIMS	Concluído
12		Consolidação do Plano	UPIMS	Em execução
13	Munduruku	Plano de Vigilância e Fiscalização	Associação PUSURU	Concluído
14			Associação	Em execução

		Consolidação do Plano	PUSURU	
15	Mawetek Aldeia Quemada Vale do Javari	Plano de Vigilância e Fiscalização	OPAN	Concluído
16	Paumari do Rio Ituxi Paumari do Lago Marahã São Pedro do Sepatini Alto Septani Acimã Tumiã Jarawara/Jamamadi/Kanamati	Plano de Vigilância e Fiscalização	OPIMP	Em execução
17	Alto Rio Negro Médio Rio Negro I Médio Rio Negro II Rio Apapóris	Plano de Vigilância e Fiscalização	FOIRN	Em execução
18	Lago Jauari Lago Capanã Rio Manicoré Pinatuba Ariramba	Plano de Vigilância e Fiscalização	OPTTAMPP	Em execução
19	Tenharim do Igarapé Preto	Plano de Vigilância e Fiscalização	APITIPRE	Em suspense
20	Diahui	Plano de Vigilância e Fiscalização	Associação Uirapuru	Em suspense
21	Kumaru do Lago Ualá Maraã Urubaxi Paraná do Paricá Cuiú-Cuiú	Plano de Vigilância e Fiscalização	UNI-Tefé	Em execução
22 23	Água Preta/Inari Catipari/Mamoriá Camadeni Seruini/Marienê Peneri/Tacaquiri Inauini/Teuini	Plano de Vigilância e Fiscalização Plano de Vigilância e Fiscalização	UNI-Acre OCIAC	Cancelado Em execução
24	Lauro Sodré	Projeto de Vigilância	CGTT	Em execução
25	Kayabi	Plano Emergencial de Mobilização	AIKK	Em execução
26	Dení	Projeto de Proteção e Vigilância	OPAN	Em Execução
27	Igarapé Humaitá	Projeto Proteção e Vigilância	APAIH	Em execução
28	Cunhã Sapucaia	Projeto de Vigilância	OIMNB	Em execução
29	Muriru Moskow Tabalascada Barata Livramento Boqueirão Raimundão	Projeto de apoio a Proteção e Vigilância	CIR	Em execução
30	Jacamim	Projeto de apoio a Proteção e Vigilância	CIR	Em execução
31	Wai-wai	Projeto de Vigilância	CIR	Em execução
32	Posto Indígena Lábrea	Vigilância, Fiscalização e Proteção	AER Manaus/OPIMP	Em execução
33	Posto Indígena Tefé	Fiscalização e Proteção	AER Manaus/UNI-Tefé	Em execução
34	Posto Indígena Pauini	Fiscalização e Proteção	AER Rio Branco/OCIAC	Em execução
35	Vale do Javari	Rede de Radiofonia	CIVAJA	Concluído

36	Tumucumaque	Rede de Radiofonia	APITU	Concluído
37	Rio Paru D'Este	Rede de Radiofonia	APITU	Concluído
38	Munduruku Peneri-Tacaquiri Água Preta/Inari Catipari/Mamoriá Seruini-Marienê Camadeni Tumiã Kulina do Médio Juruá Kaxinawá do Rio Humaitá	Rede de Radiofonia	UNI-Acre Associação PUSSURU	Concluído
39	Rio Biá Kanamari do Médio Juruá Kulina do Médio Juruá	Radiofonia no âmbito do Plano de Vigilância	OPAN	Concluído
40	Coatá Laranjal	Rede de Radiofonia	UPIMS	Concluído
41	Cuiú-Cuiú Maraã Urubaxi Paraná do Paricá Kumaru do Lago Ualá	Rede de Radiofonia	UNI-Tefé	Em execução

Fonte: PPTAL

3.3.2 Avaliação do Progresso

Nem o MOD, nem a MPP, especificam quantos Planos de Vigilância devem ser implementados ao final do projeto. O único indicador quantitativo da MPP determina que *"x% do total das terras da abrangência do PPTAL realizam atividades de proteção e vigilância implementadas pelas comunidades, organizações indígenas ou indigenistas"*. Atualmente, há 60 TIs com uma população estimada em 45.000 índios que se beneficiaram de um apoio para vigilância, ou seja, dois terços das terras demarcadas. Isso parece razoável considerando que a implementação sofreu um atraso substancial e que nem todas as terras sofrem problemas com invasão.

O atraso com que o componente começou a ser implementado é, segundo a proposta de revisão do componente, resultado do título –Vigilância e Fiscalização- que levou a FUNAI a confundir a proposta de trabalho do projeto com a atividade rotineira de vigilância e fiscalização. Outras perspectivas sobre este aspecto negam que havia discrepância de interpretações. Fato é que no nível da instituição, este componente introduziu e deu escala a umas inovações com respeito à proteção das Terras Indígenas. O componente somente conseguiu iniciar sua implementação depois que a proposta de revisão definiu com mais clareza o tipo de atividades que o PPTAL podia apoiar.

3.4 COMPONENTE III - ESTUDOS E CAPACITAÇÃO

O objetivo deste componente é melhorar a proteção das populações indígenas e as condições de gestão das terras indígenas. O componente consiste em 3 sub-componentes: (i) sistema de informações geográficas; (ii) treinamento em assuntos indígenas; e (iii) estudos.

Como já mencionado no componente I, devido às mudanças introduzidas pelo Decreto 1775/96, os levantamentos ambientais passaram a ser parte integral do processo de identificação. Acordou-se transformar o sub-componente de *estudos complementares de natureza ambiental* em uma atividade do sub-componente de estudos.

No desenho original, o sub-componente *sistema de informações geográficas* visa atender às necessidades da FUNAI com respeito ao processamento cartográfico e de imagens de satélite essenciais para a delimitação, demarcação e monitoramento das terras indígenas. O sub-componente *treinamento em assuntos indígenas* tem como objetivo (i) treinar funcionários locais da FUNAI para aprimorar a assistência provida por eles às comunidades indígenas; (ii) informar e colaborar com representantes da sociedade civil com respeito a assuntos indígenas e serviços; (iii) fomentar consenso e disseminar informações sobre boas práticas para trabalhar com povos indígenas. Especificamente, isso consiste em treinamento em administração e planejamento para trabalhar com comunidades indígenas; conhecimento cultural de diversos grupos indígenas; métodos para acompanhar assuntos legais e regulamentos sobre povos indígenas e meio ambiente; e aspectos técnicos de conservação e gestão ambiental em áreas indígenas. O sub-componente *estudos,* por fim, previa o desenvolvimento de uma metodologia para incorporar considerações ecológicas na identificação; estudos para identificar e testar alternativas para a demarcação física das terras indígenas; e análise das políticas públicas concernente a questões indígenas e re-assentamento de não-índios.

3.4.1 Progresso

Sistema de Informação Geográfico

Depois de muita discussão, o projeto preparou, em 2002, com apoio da cooperação técnica, uma proposta para criar um sistema de informações geográficas específico para o PPTAL, em vez de um sistema ao nível da FUNAI. Essa proposta visa desenvolver atividades em três níveis: (i) o processo de regularização fundiária das terras indígenas e monitoria do PPTAL; (ii) integração dos mapas processados pela FUNAI; e (iii) levantamentos etnoecológicos, indicando meios para a gestão, vigilância e monitoramento de terras indígenas. Para implementar esse sistema foram realizadas várias consultorias para, por exemplo, a elaboração dos manuais de cartografia e de digitalização; a elaboração do mapa base das terras indígenas no âmbito do PPTAL; estruturação de banco de dados e o treinamento de usuários. Hoje, o sistema SIG está funcionando ao nível do PPTAL. Entretanto, falta o próximo passo que seria a integração do sistema do PPTAL com o da FUNAI.

treinamento em assuntos indígenas

O sub-componente de treinamento em assuntos indígenas previa apoio para a realização de 5 cursos em assuntos indigenistas para servidores da FUNAI, representantes de agências governamentais relevantes, ONGs e povos indígenas.

Em 1997, foi elaborada, por meio de consultoria especializada, uma proposta concreta que traduziu os objetivos deste componente em três temas separados[9]: i) habilidades em intermediação; ii) conhecimentos etnográficos; e iii) reflexão da prática cotidiana do trabalho indigenista. (FUNAI/PPTAL, relatório anual, 1997). O PPTAL chegou a programar o primeiro curso em 1998 mas este foi suspenso porque não atendia às expectativas do Departamento de Recursos Humanos e da Diretoria de Administração da FUNAI[10]. Na avaliação de meio termo, em 1998, foi proposta e aprovada uma

[9] O relatório preliminar da avaliação das ações de capacitação, (Sotto-Maior, 2005b) cita da proposta original quatro módulos: Antropologia, Direito e Legislação Indigenista, Gestão Agro florestal e Projetos – Métodos e Técnicas.

[10] O mesmo estudo relata que "o grupo que representava a FUNAI na elaboração da proposta não concordava em incorporar como público alvo os representantes de organizações indígenas, indigenistas e outras instituições governamentais, alegando que os cursos não deveriam ultrapassar as fronteiras institucionais (Sotto-Maior, 2005b, p10).

redefinição do sub-componente de treinamento direcionada para: capacitação das comunidades indígenas para estimulá-las a participar mais ativamente na implementação do projeto e na gestão das suas terras; e o aprimoramento da compreensão e conhecimento dos funcionários das AER da FUNAI sobre PPTAL. A nova estratégia é dividida em duas partes: uma para a capacitação indígena e uma para a capacitação dos servidores da FUNAI.

A capacitação indígena engloba dois temas: i) Direitos Indígenas e Processo de Regularização; e ii) Acompanhamento de Demarcação, Ações de Proteção e Vigilância. O primeiro tema é dividido em 4 módulos: Direitos Fundiários Indígenas; Processo de Regularização; Terra Indígena e Legislação Ambiental; e Proteção da Terra Indígena, Vigilância e Gestão Territorial. O segundo tema é dividido em 6 módulos: Noções de Cartografia e GPS; Registros Audiovisuais: Fotografia e Vídeo; Radiofonia; Mecânica para Manutenção de Motores; Manejo de Recursos para Proteção da Terra Indígena; Gerenciamento administrativo de Projetos.

A capacitação de servidores também é dividida em dois temas: i) Proteção das Terras Indígenas (módulos: Legislação Ambiental, Direitos Indígenas e Proteção de Terras Indígenas; Participação Indígena no Processo de Regularização; Fiscalização e Vigilância em Terra Indígena; Fiscalização de Obras de Demarcação em Terra Indígena); e ii) Gerenciamento Administrativo PPTAL/FUNAI (módulos: normas e práticas administrativas do PPTAL; Elaboração e Gerenciamento de Projetos Participativas com Comunidades Indígenas no âmbito do PPTAL). A tabela 5 lista as ações de capacitação implementadas. A lista não inclui treinamentos apoiados diretamente pela cooperação técnica da GTZ[11]. Como pode se verificar, foram mais 45 cursos beneficiando aproximadamente 60 terras indígenas[12]. As capacitações para servidores da FUNAI ainda não foram iniciados.

[11] Durante o tempo em que a capacitação estava em discussão, o projeto organizou alguns treinamentos em administração e contabilidade provido por técnicos da SETEC e da GTZ. A GTZ também apoiou vários treinamentos em TIs.
[12] Existem diferentes interpretações sobre o que é incluido como capacitação.

Tabela 5: Atividades de Capacitação

Terra Indígena	Cursos	Agência de implementação
Vale do Javari	○ Manejo de quelônios ○ GPS/Cartografia ○ Legislação Ambiental e Direitos Indígenas ○ Sistema de Comunicação de Radiofonia ○ Mecânica de Motores e embarcação ○ Reprodução de Plantas e implementação de viveiro florestal ○ Gerênciamento de informaões	PPTAL/CIVAJA PPTAL/CIVAJA PPTAL/CIVAJA PPTAL/CIVAJA PPTAL/CIVAJA PPTAL/CIVAJA PPTAL;CIVAJA
Munduruku	○ Elaboração de Projetos, Prestação de contas, Administração e Contabilidade ○ Legislação Ambiental e Gestão Territorial ○ Mecânica de Motores de Embarcação	PPTAL/SETEC PPTAL/Consultor PPTAL/Consultor
Coatá Laranjal	○ Oficina de legislação ambiental e direitos fundiários ○ Mecânica de Motores de Embarcação	PPTAL/Consultor PPTAL/Consultor
Arara do Igarapé Humaitá	○ Mecânica de Motores de Embarcação	PPTAL/Consultor
Waiãpi	○ Administração (2 módulos) ○ Administração (4 cursos) ○ Mecânica de Motores de Embarcação (2 cursos) ○ Construção de Canoa (2 cursos)	CTI CTI CTI
Rio Biá Kanamari do Médio Juruá Kulina do Médio Juruá Kulina do Médio Jutaí	○ Legislação Ambiental e Direitos Fundiários e importância da Biodiversidade nas TIs ○ Comunicação e Manutenção de Radiofonia	OPAN OPAN
Paumari do Cuniuá Paumari do Lago Manissuã Paumari do Lago Paricá	○ GPS e cartografia ○ Legislação e Direitos Indígenas ○ Capacitação da OPIMP para elaborar e gerenciar Plano de Vigilância e treinamento	OPAN
Paumari do Rio Ituxi Paumari do Lago Marahã São Pedro do Sepatini Alto do Sepatini Acimã Tumiã Jarawara/Jamamedi/Kanamati	○ Legislação Indigenista ○ Mecânica de Motores de Embarcação ○ Direitos Indígenas e Processo de Regularização	PPTAL/Consultor PPTAL/Consultor PPTAL/Consultor
Alto Rio Negro Baixo Rio Negro Balaio Cué-Cué Marabitanas Médio Rio Negro I Médio Rio Negro II	○ Proteção e Fiscalização	PPTAL/Consultor
Lago Jauari Lago Capanã Rio Manicoré Pinatuba Ariramba Sepoti Tora	○ Direitos Fundiários Indígenas e Legislação Ambiental ○ Radiofonia e Manutenção de Equipamentos ○ Mecânica de Motores de Embarcação	PPTAL/Consultor PPTAL/Consultor PPTAL/Consultor

Tenharim do Igarapé Preto Tenharim Marmelos	○ Direitos Fundiários Indígenas e Legislação Ambiental	PPTAL/Consultor
Kumaru do Lago Ualá	○ Proteção, Vigilância e Gestão Territorial ○ Registros Audiovisuais	PPTAL Consultor
Cuiú-Cuiú Paraná do Paricá Maraã Urubaxi	○ Proteção, Vigilância e Gestão Territorial	PPTAL/Consultor
Lauro Sodré São Francisco do Canimari Santo Antônio	○ Proteção, Vigilância e Gestão Territorial	PPTAL/Consultor
Muriru Moskow Canauanim Tabalascada Barata Livramento Boqueirão Raimundão	○ Legislação Indigenista (3 cursos)	PPTAL/CIR
Apurinã do Igarapé Mucuim Banawá Itixi-Mitari	○ Plano de acompanhamento da Demarcação	PPTAL/Consultor
Terras do Sul do Pará, Sul do Amazonas e Integração Regional Sudeste do Amazonas	○ Treinamento para operação de rádio e registro de mensagem no caderno de rádio	PPTAL/Amigos da Terra

Fonte: Sotto-Mayor, 2005b

Estudos

O PPTAL apoiou, até agora, um conjunto de quatro estudos:

i) Uma revisão da Proposta Preliminar de Estudos de Levantamento Ambiental. Este estudo foi conduzido pelo grupo de trabalho coordenado por Plácido Costa Junior;

ii) Estudo sobre os procedimentos para a identificação de Terras Indígenas: *Terras Indígenas: Identificação Antropológica e identificação pela FUNAI*, por Jurandyr Carvalho Ferrari Leite;

iii) *Levantamento Sócio-Econômico Fundiário e o Estudo Legal das Normas que Regem a Natureza da Ocupação Não-Indígena*, por Tânia Maria Campos de Almeida e Luiz Edson Fachin; e

iv) *Estudo de Métodos Alternativos para materialização, manutenção e demarcação em Terras Indígenas*, por Maria Inês S. Hargreaves & Regis Fernandes Bueno.

Esses estudos resultaram em normas e manuais: O Manual do Antropólogo-Coordenador, (Leite, 1997); o Manual de fiscalização para demarcação de terras

indígenas (Castellote & Santos, 1998); o Manual de normas técnicas para demarcação de terras indígenas (Castellote & Santos, 1998); Manual para o levantamento ambiental no âmbito da identificação; Manual de Cartografia Digital (Rawiel, 1999).

Ademais, o projeto apoiou, também, um estudo sobre a situação em 8 Terras Indígenas (Barnes, 1998) e um estudo sobre os impactos da remoção dos não-índios (estudo "Avaliação do Impacto da Remoção dos Ocupantes não-índios das Terras Indígenas, por Duarte & Correa, 2003).

Finalmente, este componente também apoiou o desenvolvimento e aplicação de uma metodologia para levantamentos etnoecológicos nas Terras Indígenas. (Metodologia para Levantamento Etnoecológico em Terras Indígenas da Amazônia Brasileira (Milliken, 1998). O objetivo desta metodologia é "*fornecer uma ferramenta prática e flexível para a investigação da interface étnico-ambiental em Terras Indígenas na Amazônia brasileira*" (FUNAI/PPTAL, 2004) em benefício das comunidades indígenas e de organizações responsáveis pelo fornecimento de apoio a essas comunidades. Por falta de recursos, decidiu-se juntar terras com características similares ou com relações culturais (complexos) em um único estudo. Até final de 2005, o Projeto apoiou ou está apoiando levantamentos etnoecológicos em 11 conjuntos de terras (complexos), sendo que em um complexo o levantamento foi suspenso.

Tabela 6: Levantamentos Etnoecológicos

Complexo	Terras	Status
Purus I	Água Preta/Inarí, Catiparí/Mamoriá, Penerí-Tacaquirí, Seruiní-Marienê,Tumiã;	Concluído
Purus II	Jarawara/Jamamadí/Kanamati, Paumarí do Rio Ituxí, Paumari do Lago Marahã	Concluído
Tikuna I&II	Umariaçu, Bom Intento, Santo Antônio, São Leopoldo, Porto Espiritual, Feijoal, Evaré I, Evaré II, Vui-Uata-In (Nova Itália), Betânia, Uatí-Paraná, Estrela da Paz, Macarrão;	Aguardando relatório final
Maku	Paraná do Boa-Boá;	Aguardando relatório final
Acre	Kampa do Igarapé Primavera, Kaxinawá da Praia do Carapanã, Kulina do Igarapé do Pau;	Seleção da equipe

Kanamarí/Bia	Kanamarí do Rio Juruá, Rio Biá;	Concluído
Wai-Wai	Wai-wai, Trombetas/Mapuera, Nhamundá/Mapuera	Aguardando relatório
Munduruku	Munduruku	Aguardando relatório
Tefé	Kumaru do Lago Ualá, Cuiú-Cuiú, Maraã Urubaxí, Paraná do Paricá	Seleção da equipe
Tumucumaque	Tumucumaque, Rio Paru d'Este	Suspenso
Roraima	Anaro, Barata Livramento, Boqueirão, Jacamim, Moskow, Muriru, Raimundão, Raposa Serra do Sol, Tabalascada	Discussão e avaliação da proposta

Fonte: PPTAL

3.4.2. Avaliação do Progresso.

O MOD lista vários indicadores quantitativos, mas como no componente anterior, não os especifica (MOD, anexo 7). Sobre alguns desses indicadores não há informação (por exemplo, número de treinados). Na MPP há, somente, dois indicadores que servem para avaliar o progresso. Um estipula que "x% das terras de abrangência do PPTAL possuem informações ambientais e dados acessíveis para atores e parceiros" e o outro que "x% das informações ambientais produzidas pelos levantamentos etnoecológicos estão georeferenciados e disponibilizados num banco de dados para atores e parceiros". Os outros indicadores referem-se mais ao impactos dos cursos.

Funcionários da SETEC informam que todas as terras identificadas depois da publicação do Decreto 1775/96 possuem informações ambientais, mas acrescentam que há ressalvas sobre a acessibilidade das informações. Com o apoio dos levantamentos etnoecológicos, o projeto está reunindo informações ambientais de 45 terras indígenas adicionais. Destas, até agora somente a informação de 11 terras está georeferenciada. Entretanto, essa informação não se encontra ainda num banco de dados disponível ao público em geral.

Os atrasos mais significativos na implementação deste componente ocorreram nas atividades que originalmente deveriam envolver a FUNAI como instituição: a

implementação de um sistema de informações geográficas e o treinamento de servidores da FUNAI. O sistema de informações geográficas só pôde ser implementado como sistema para o PPTAL. Somente agora, o projeto está decidindo como o sistema do PPTAL pode ser ampliado para englobar ou para servir a instituição como um todo.

Até o momento, não houve treinamento de servidores da FUNAI. Programou-se um primeiro curso para ainda neste ano. Além desses, também há atrasos significativos na implementação dos estudos etnoecológicos. Até agora três estudos foram concluídos; os outros estão em andamento ou até mesmo em preparação.

3.5. COMPONENTE IV – APOIO À GERÊNCIA DO PROJETO

Este componente apóia a gerência do projeto, o monitoramento e a avaliação independente, como também o funcionamento da Comissão Paritária Deliberativa e a disseminação das atividades e lições do projeto.

3.5.1 Progresso

O sub-componente mais importante é o funcionamento da Secretaria Técnica que emprega, atualmente, além da Secretária Técnica, um Gerente técnico e de atividades, 5 técnicos, 4 funcionários administrativos e alguns estagiários. Em 1998, o projeto contratou a cooperação técnica multilateral do PNUD. Esse apoio foi importante para a contratação de consultorias especializadas, a contratação das organizações indígenas como agências de implementação e também para a sub-contratação do Instituto Sócio-Ambiental (ISA) no caso da demarcação das Terras Indígenas do Alto e Médio Rio Negro.

A Secretaria Técnica desenvolveu e estabeleceu um sistema de monitoramento. No entanto, esse sistema não é alimentado com todas as informações necessárias, o que o tornou mais um instrumento de acompanhamento do que de monitoramento. O projeto chegou a elaborar uma matriz de planejamento, incluindo os indicadores para medir o progresso, mas essa matriz não é usada sistematicamente. O projeto organizou

uma avaliação de meio termo em 1998 e apoiou estudos contratados pelo projeto AMA para documentar as lições aprendidas (Lima Filho, 2002; e Schröder, 2005).

Este componente apoiou o funcionamento da Comissão Paritária Consultiva, que se encontrou 11 vezes entre 1996 e 1999. Em 2000, a Comissão de Coordenação Conjunta do PPG7 acordou em alterar a Comissão para um órgão deliberativo. Como tal, a Comissão reuniu-se, também, 11 vezes, entre 2001 e 2005.

O componente, também, é responsável pelo sub-componente de divulgação e disseminação de material e informação sobre o projeto. Além de material para exposições (como um cartaz sobre o projeto), apoiou três publicações (Kasburg & Gramkow, 1999; Gramkow, 2002; Magalhães, edições de 2002 e 2003) e alguns vídeos. Apóia também um boletim semestral que chegou agora a sua décima edição. Finalmente, também mantém uma página na internet: http://www.funai.gov.br/pptal/index.htm

3.5.2 Avaliação do Progresso

Usando os indicadores da MPP, o progresso deste componente foi bom. Vários procedimentos e instrumentos desenvolvidos pelo PPTAL foram incorporados, parcial- ou integralmente, na FUNAI. É o caso dos manuais, o uso de banco de dados e os critérios de priorização. O gerenciamento usa um sistema de acompanhamento bastante sofisticado, o que facilitou a elaboração dos relatórios semestrais e anuais. Para este sistema subsidiar o monitoramento, as informações qualitativas precisam ser incluídas de forma mais sistemática e os indicadores de progresso necessitam ser usados e revistos. O projeto desenvolveu vários meios de disseminação e o mapa e os boletins são bastante divulgados. O indicador sobre a relação entre PPTAL e PPG7 não é muito claro, mas sem dúvida para questões indígenas, o PPTAL é para o PPG7, a primeira fonte de informação e "expertise". É impossível avaliar se "x% das deliberações da CPD feitas por reunião estão dentro de suas competências, respeitando seu estatuto" (MPP). Porém, é notável uma tendência que as *recomendações* da Comissão focalizem-se mais em assuntos da sua competência formal.

4 AVALIAÇÃO SOB DIMENSÕES

4.1 INTRODUÇÃO

Os Termos de referência prevêem uma avaliação usando os critérios estabelecidos pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE): relevância, efetividade/impacto, eficiência e sustentabilidade e mais a estratégia do projeto. Os Termos de Referência incluem perguntas orientadoras detalhadas para cada "dimensão". Onde possível este relatório segue essa orientação.

4.2 RELEVÂNCIA

Relevância refere-se à consistência dos objetivos do projeto com as prioridades e políticas do grupo alvo (povos indígenas), o recipiente (governo) e os doadores. Em princípio, se deveria poder avaliar a relevância do projeto comparando seus objetivos específicos com o objetivo superior. O MOD não dispõe de um objetivo superior, mas menciona como base racional para financiamento com recursos do RFT *("Rationale for RFT Funding") "que esse projeto protegeria uma quantia significante de recursos naturais e culturais na região amazônica"*. A MPP define como objetivo superior: "*Florestas tropicais protegidas e biodiversidade conservada, reduzindo as emissões de carbono e promovendo maior conhecimento das atividades sustentáveis da floresta*".

Esse objetivo superior reflete as prioridades dos doadores e parte do governo (MMA), mas não as do grupo alvo, nem as da FUNAI. Para a FUNAI, a prioridade absoluta era a demarcação das terras indígenas como estabelecido na Constituição de 1988 (ver, por exemplo, Schröder, 2005). Para os povos indígenas, a demarcação das suas terras também "constituía a principal demanda em relação ao Estado nacional" (Santilli, 1999, p. 23). Essa divergência em prioridades não impediu a preparação do projeto, uma vez que a regularização das terras indígenas também era considerada uma contribuição importante para a conservação da floresta, pois impede, tal qual as unidades de conservação, o avanço da fronteira agrícola e o desmatamento pelos madeireiros. De fato, há evidências suficientes mostrando terras indígenas como ilhas de

verde numa região já desmatada (por exemplo, o Parque Indígena do Xingu). Os próprios estudos etnoecológicos do componente III, realizados até agora, parecem confirmar que *"terra indígena demarcada é um pedaço da Amazônia conservado"*. Em termos de conservação, essa confirmação faz com que o PPTAL seja talvez, ironicamente, mas sem exagero, um dos projetos mais exitosos do PPG7. Uma das conquistas do projeto é que hoje as Terras Indígenas são incluídas explicitamente nas políticas ambientais e macro-regionais para a região Amazônica (por exemplo, no projeto Corredores Ecológicos, mas também no referido Plano Amazônia Sustentável e no Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR 163), enfatizando desta forma a relevância que a demarcação tem para a conservação da floresta.

Porém, a Amazônia Legal não é uma região homogênea. O Plano Amazônia Sustentável (MIN/MMA, 2004) divide a região em três macro-regiões: Amazônia Ocidental (Amazonas, Roraima e a maior parte do Acre), o Arco do Povoamento Adensado (Mato Grosso, Tocantins e Maranhão e as áreas desmatadas do sudeste do Pará, de Rondônia e dos sul do Acre) e "Amazônia Central" (Centro do Pará, extremo norte de Mato Grosso, a estrada Porto Velho - Manaus e a hidrovia do Madeira). A maioria das terras demarcadas pelo PPTAL concentra-se na região Amazônia Ocidental, a região que sofre menos pressão. Nas regiões onde a pressão sobre os recursos naturais é maior, também a demarcação das terras indígenas tem se mostrado mais difícil. Um bom exemplo são as terras indígenas no Maranhão[13].

Entretanto, se formalmente a relevância do projeto está na relação da regularização das terras indígenas com a conservação da Amazônia, informalmente, parece que a questão indígena ganhou, ao longo da implementação, relevância intrínseca, preterindo assim, a relação da regularização fundiária das terras indígenas com a conservação dos recursos naturais para o segundo plano. Não há, por exemplo menção da conservação dos recursos naturais nos relatórios de Ajuda à Memória das visitas de supervisão, nem na Avaliação de Meio Termo. Poucos consideram isso um problema. Ao contrário, é visto como uma evolução positiva. No entanto, se a questão

[13] A Terra Indígena Bacurizinho, por exemplo, está desde o início na lista do projeto. Entretanto sua identificação ainda não foi finalizada.

indígena virou a principal preocupação do projeto, a pergunta é se o foco quase exclusivo na regularização fundiária e a proteção dos limites físicos não é muito limitado? Segundo o MOD, o PPTAL pode ser considerado o Plano de Desenvolvimento para Povos Indígenas, requerido pelas Instruções Operacionais 4.20, caso o projeto afete povos indígenas. No entanto, como Plano de Desenvolvimento para Povos Indígenas, o foco do PPTAL parece excessivamente estreito. A inclusão de apoio para as mencionadas atividades de geração de renda teria sido lógica e justificável.

Como foi relatado anteriormente, foi a FUNAI que se posicionou contra a inclusão de iniciativas de gestão ambiental e de saúde indígena. Nisso ganhou também o apoio do movimento indígena e organizações indigenistas que deram prioridade absoluta à demarcação das terras indígenas (ver, Schröder, 2005). Usando palavras de Santilli: *"a demarcação das terras indígenas constitui condição necessária fundamental para a sobrevivência física e cultural dos índios"* (1999, p. 40). Ao mesmo tempo não se pode perder de vista que há comunidades indígenas cujas terras ainda não são reconhecidas pela União, ocupando e protegendo espaço contra o desmatamento e com necessidades e aspirações que também merecem ser atendidas.

4.3 ESTRATÉGIA DO PROJETO

Nos termos de referência, a "estratégia" do projeto é entendida como estratégia de implementação. Aqui, estratégia é interpretada como o conjunto dos objetivos e os mecanismos operacionais para alcançá-los. Refere-se, em outras palavras, à coerência entre os objetivos, por um lado, os resultados por outro e entre o conceito do projeto e os mecanismos de implementação.

4.3.1 Conceito do projeto

O objetivo do projeto é aperfeiçoar a conservação de recursos naturais em terras indígenas e aumentar o bem-estar das populações indígenas. O projeto pretende alcançar este objetivo através da regularização fundiária das terras indígenas, apoio para a implementação de planos e ações de vigilância e proteção das Terras Indígenas,

capacitação e treinamento de membros de comunidades indígenas e servidores da FUNAI e apoio à implementação do projeto.

Como discutido no capítulo anterior, tanto a regularização fundiária, quanto a proteção das populações indígenas e suas terras são altamente relevantes para a conservação da biodiversidade no nível da Amazônia Legal e para o bem-estar dos povos indígenas. A pergunta aqui é se os quatro componentes –regularização, vigilância, capacitação e gerenciamento aperfeiçoam a conservação de recursos naturais nas terras indígenas e aumentam o bem-estar das populações indígenas?

A resposta parece ser positiva, mas com algumas ressalvas. Ao nível das Terras Indígenas, a relação que existe entre a demarcação das terras indígenas e preservação dos recursos naturais ainda não foi testada num prazo mais longo. É de esperar que sem apoio adicional, principalmente para atividades que ajudam as comunidades a gerar renda, a pressão, tanto interna, quanto externa, sobre os recursos naturais, o único "capital" ao que a maioria das comunidades tem acesso, deverá crescer. Em outras palavras, no médio e longo prazos, a demarcação das terras indígenas em si, provavelmente não vai ser suficiente para garantir a conservação dos recursos naturais. É verdade que o PPTAL já identificou esse problema. Tomou, junto com o Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), a iniciativa de tentar atendê-lo, por meio do Programa Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI), que apóia projetos demonstrativos de comunidades indígenas para gerar renda. Infelizmente, a implementação dos dois programas não é coordenada.

Uma segunda ressalva é que a demarcação e as ações de vigilância, em combinação com ações de fiscalização por parte da FUNAI, protegem os recursos naturais e as populações contra invasões, mas não necessariamente contra os possíveis impactos do uso insustentável dos recursos naturais no entorno da Terra Indígena. Exemplos são: a poluição dos rios com mercúrio causada pelo garimpo; desmatamento nas regiões das cabeceiras e assoreamento dos rios; sobre-pesca. Proteção contra esse tipo de impactos exigiria ações integradas com as atividades nos entornos da Terra Indígena ou até no nível de bacia hidrográfica.

4.3.2 Mecanismos de implementação

A relação com a FUNAI

Segundo as diretrizes operacionais 4.20 do Banco Mundial, a pré-avaliação da instituição responsável pela questão indígena, da sua capacidade e suas necessidades, é um requerimento fundamental. É, portanto, surpreendente que o MOD não tenha incluído uma análise mais profunda das fragilidades institucionais e organizacionais da FUNAI. Conseqüentemente, o projeto não inclui atividades para fortalecer a instituição. Oferece capacitação dos servidores no campo (em questões indigenista e administrativas) que pretende ajudá-los a atender melhor as comunidades indígenas, mas não se preocupa com as fragilidades institucionais e sistêmicas da FUNAI [14].

Por um lado essa opção é compreensível. A FUNAI era identificada com o Estatuto do Índio e a política de tutelagem. Era, de certa forma, considerada um impedimento à emancipação do movimento indígena. Ao mesmo tempo, o órgão parecia estar caminhando para a extinção. Apoio para fortalecê-la significaria um investimento pesado e com retorno inseguro. Por fim, comparado com a maioria dos projetos do PPG7 o objetivo do PPTAL não é influenciar políticas públicas, apenas implementar políticas já existentes. Os objetivos do Projeto coincidiam com os da própria instituição e, portanto, não havia muita razão para se preocupar com um processo de concertação interna.

Olhando para trás, esse raciocínio mostrou-se errado. Primeiro, há "resistências" internas contra esse "*verruga no nariz*" como um dos entrevistados caracterizou o projeto. Não a nível institucional, afinal é um projeto que está enquadrado na estrutura institucional da FUNAI, mas mais ao nível dos "corredores". Talvez seja por causa da sensibilidade contra financiamento externo, como menciona o MOD na listagem dos possíveis riscos, talvez seja uma reação corporativista de servidores contra possíveis mudanças, talvez seja uma reflexão da relação de desconfiança mútua que existia em algumas situações entre a FUNAI e os parceiros internacionais. O mais provável é que tenha sido uma mistura desses fatores.

[14] A GTZ fez uma avaliação institucional e incluiu algum apoio para fortalecimento institucional. Ver também capítulo 5.1

Segundo, a impressão é que se subestimou durante a preparação do projeto, quanto a implementação depende do envolvimento da FUNAI, principalmente da Diretoria de Assuntos Fundiários. Comentários de servidores da FUNAI com respeito ao PPTAL que *"nós fazemos o trabalho"* e "*é apenas outra fonte de recursos"* são comuns.

Terceiro, a perspectiva que o PPTAL apenas implementava políticas públicas existentes foi frustrada com a publicação do Decreto 1775/96 e a introdução de novas normas por meio da Portaria 14/96. As normas desenvolvidas com apoio do PPTAL em atendimento ao Decreto e à Portaria, criaram a necessidade de promover um consenso dentro da FUNAI com respeito aos produtos elaborados. Outras inovações e iniciativas precisavam, e ainda precisam, de uma base mais sólida dentro da instituição.

Tanto as "resistências" do corredor, como o nível de envolvimento da DAF, uma "*Diretoria já altamente assoberbada de trabalho e funções"* e as condições criadas pela publicação do Decreto 1775/96 teriam justificado maior atenção do projeto para ações de fortalecimento institucional e um processo de concertação interna.

O disposto acima não é para argumentar que o conceito do projeto estava errado. Como mostrado, a opção de não investir na instituição e focar todos os esforços na demarcação das terras tinha fundamento e até apoio da própria FUNAI. Por outro lado, atenção para as condições institucionais da FUNAI talvez tivesse evitado alguns atrasos na implementação e algumas das tensões que ocorreram entre os parceiros. De qualquer forma, o projeto chegou a um ponto em que atendimento de algumas necessidades da FUNAI precisa ser considerado. Agora que as terras menos conflituosas e contestadas já foram demarcadas, a capacidade institucional e organizacional da FUNAI é crucial para manter um ritmo razoável na demarcação. Por exemplo, Iglesias já concluiu em 2002, com respeito à remoção de ocupantes não-índios e sua indenização, que *"é preciso viabilizar a reciclagem do Departamento de Estudos Fundiários (DEF), através de cursos de capacitação e da discussão de temas que dizem respeito à especificidade de suas práticas de atuação"* (Iglesias, 2002, p. 180).

Gerência do projeto

Como em todos os projetos do PPG7 e em muitos projetos no Brasil, o PPTAL tem, conforme exigência do Banco Mundial (Acordo de doação do RFT) uma gerência própria, a Secretaria Técnica. Essa unidade técnica é financiada, em parte, com recursos

externos, por meio de um componente próprio. É a maneira em que os projetos lidam com uma realidade caracterizada por um lado por *"um fluxo relativamente dinâmico, submetido a regras de realimentação de recursos de forma ágil e, portanto, sem procedimentos rígidos que regem o orçamento público. De outro, uma estrutura que é comum a quase todos os órgãos públicos nos dias atuais, onde um dos pontos em discussão é a forma das estruturas e aperfeiçoamento das condições dos recursos humanos e materiais, mas que ainda está carente de solução completa, apesar de alguns avanços"* (Poppius, 1998, p. 4).

A criação de uma unidade específica para implementar e coordenar o projeto é uma forma que garante agilidade operacional a muitos projetos. Entretanto, nem sempre tal unidade faz sentido dentro da estrutura lógica do projeto, nem dentro da hierarquia organizacional da instituição. No caso da estrutura lógica do PPTAL, o resultado 4 (da MPP), *"gerenciamento realizado de forma eficiente"*, é mais um pressuposto do que um componente lógico para se alcançar o objetivo, *"melhorar o bem-estar das populações indígenas na Amazônia Legal e aperfeiçoar a conservação de recursos naturais em terras indígenas"*. Ademais, a criação de uma unidade separada, com recursos próprios, um quadro técnico e administrativo *"tende a gerar conflitos, senão inconsistências na condução dos trabalhos"* (Poppius, 1998, p.4).

Na caso do PPTAL, a implementação do projeto é coordenada pela SETEC, porém depende em grande parte da participação da CGAF, CGD, CGID e as AERs, particularmente para a implementação do Componente I. No caso dos outros componentes, o projeto pôde atuar e atuou mais independente da instituição. O exemplo mais expressivo é a pouca participação da Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente (CGPIMA) na implementação do Componente II. Por um lado, essa relativa independência é positiva porque deu mais agilidade operacional ao projeto e mais espaço para experimentar novas abordagens. Por outro lado, ela pode ter prejudicado o diálogo entre o projeto e a instituição. Para a atual fase de internalização, o projeto deve buscar restabelecer esse diálogo.

Muitos dos entrevistados se perguntaram se há alternativas para essa estrutura separada. Ora, em muitos casos, principalmente no setor privado, um projeto é apenas um espaço virtual, um objetivo, em volta do qual representantes de vários

departamentos se reúnem, sem sair fisicamente ou institucionalmente dos seus respectivos departamentos. O PPTAL já experimentou com uma alternativa similar. Contratou uma consultora pelo orçamento do projeto para trabalhar na CGID na preparação das identificações e outro para trabalhar no Departamento de Recursos Humanos da FUNAI. Não pretendo sugerir que essas alternativas sejam a solução para as fragilidades observadas, apenas que há outros modelos para implementar projetos de cooperação e que talvez na atual fase de internalização o projeto devesse considerar esses modelos.

CPC/CPD e participação ao nível da estratégia

Segundo Schröder (2005, p.17), a participação da sociedade civil, nacional e internacional, na preparação do projeto foi pontual. No nível da estratégia do projeto, a participação dos "stakeholders" limita-se às reuniões da CPD. Essa envolve representantes indígenas, mas não oferece espaços de discussão para outros interessados (por exemplo INCRA, representantes dos Estados).

Durante a negociação, o Governo se opôs à criação de uma Comissão Paritária Deliberativa. Aceitou uma comissão com caráter consultivo com a principal atribuição de apoiar a supervisão e o monitoramento do projeto. No contexto das relações entre os índios e o Governo, isso já foi uma inovação grande e importante pois obrigava o Projeto e a FUNAI a demonstrar para os principais beneficiários os resultados e o desempenho face ao estipulado. Em 2000, a Comissão passou a ser deliberativa conforme decisão da Comissão de Coordenação Brasileira do PPG7. Como deliberativa, a Comissão ganhou competências para analisar e aprovar os Planos Operativos Anuais (POAs), analisar e aprovar os planos de vigilância e fiscalização e os projetos de acompanhamento de demarcação e de capacitação, e aprovar a revisão anual da lista de prioridades (Ata da 1ª reunião da CPD, 2 e 3 de abril de 2001). Como os doadores mantiveram a palavra final (por meio de não-objeções), na prática, o poder da Comissão não mudou significativamente, como prova o seguinte trecho da Ata da 8ª Reunião da CPD realizada em Brasília, nos dias 13 e 14 de maio de 2004: *"O membro titular Norberto Cruz da Silva, por sua vez, manifestou seu descontentamento e inconformidade com as constantes alterações, ou mesmo, rejeições impostas pelos Doadores das decisões*

aprovadas pela CPD, alegando que se continuar assim, à CPD fica reservado apenas um papel figurativo, não sendo respeitada a sua competência deliberativa"

Pode-se concluir que a importância da CPD está mais na relação entre representantes indígenas e o Governo do que na influência real que a CPD teve na implementação do projeto. A própria CPD mostrou suas dúvidas sobre isso na ata da 7ª reunião (de 16 a 18 de dezembro de 2003) quando solicita à DAF *"que apresente, a cada reunião da CPD as providências tomadas a respeito das deliberações de sua competência constantes da ata da reunião anterior".*

4.3.3 Os componentes

Ao nível dos componentes há vários aspectos conceituais tanto com respeito à regularização das terras indígenas, quanto à vigilância e fiscalização que merecem uma discussão mais detalhada.

Regularização fundiária

São quatro aspectos da estratégia do projeto com respeito à regularização das terras discutidos aqui: a priorização das terras; a normatização da identificação; a participação das comunidades indígenas na demarcação e a simplificação da demarcação das linhas secas.

A metodologia para *priorização das terras a serem demarcadas* já foi brevemente descrita no capítulo 3.2. O procedimento é baseado em critérios de vulnerabilidade territorial e ameaça à integridade física e cultural dos índios (ver tabela 2, p.13). Da combinação dos dois critérios resulta uma lista das terras de acordo com prioridade. Na prática, essa lista foi usada com bastante pragmatismo, não permitindo que dificuldades no processo de terras indígenas mais prioritárias prejudicassem a demarcação de terras menos prioritárias. Conseqüentemente, uma prioridade alta não garante a demarcação mais rápida. Ao contrário, as terras mais prioritárias mostraram-se muitas vezes, também, as terras com a demarcação mais problemática. Há indicações que a nível local isso pode ter causado, em alguns casos, mal-entendidos. Isso não desqualifica a metodologia, ela trouxe muito mais transparência na priorização das terras do que existia antes.

A estratégia do projeto incluiu desde o início um número de estudos sobre aspectos da demarcação, as políticas indigenistas e a remoção dos não-índios. Alguns autores falam até de *normatização do processo de regularização*. No MOD já transparece a intenção de conduzir estudos como insumo para novas normas técnicas. Porém, o que preparou o caminho para que isso realmente acontecesse foram as exigências introduzidas pelo Decreto 1775/96 e a Portaria 14/96. A importância da "normatização" é que contribuiu para elevar a qualidade técnica do processo de identificação e para fazer o processo mais transparente.

A partir da revisão do componente de capacitação, o projeto começou a promover e apoiar, ativamente, a *participação das comunidades* indígenas na demarcação da sua terra. Talvez seja, no contexto da estratégia do projeto, a inovação mais relevante porque a participação das comunidades na demarcação tem um impacto direto na consciência das comunidades sobre suas terras e, portanto, na proteção das terras e a conservação dos recursos naturais nelas existentes.

Por fim*, a simplificação da demarcação das linhas secas* talvez seja mais uma inovação técnica do que conceitual. Não obstante, é um passo, mesmo que tímido e talvez nem intencional, na reflexão sobre territorialidade e como garantir a integridade das terras.

Vigilância

Com respeito ao segundo componente, o projeto inovou o conceito de proteção e vigilância das terras introduzindo ações de controle territorial. Essas ações de controle territorial incluem a promoção de uma ocupação mais efetiva por meio de uma distribuição espacial mais homogênea da população, a construção de postos de apoio à vigilância, a plantação de árvores perenes nas picadas, e outras. Com isso o projeto ajudou o conceito de proteção evoluir de vigilância dos limites para controle territorial da terra. Como discutido acima, isso melhora a proteção contra invasão mas não contra impactos externos de desmatamento, sobre pesca ou poluição no entorno.

Os outros componentes consistem basicamente de atividades de apoio para a regularização e proteção (estudos, GIS e capacitação, gerência, monitoramento). Em um

deles, o componente de capacitação, ocorreu uma mudança interessante, que pode ser qualificada como uma mudança no conceito do projeto. Enquanto o projeto original previa cursos (em indigenismo) para servidores da FUNAI e representantes de organizações indigenistas, o PPTAL acabou capacitando comunidades indígenas a lidar com novas responsabilidades (acompanhamento da demarcação e vigilância dos limites das terras), ou seja, capacitação para *"cuidar melhor dos índios"* virou *"capacitar os índios"*. Para este ano estão planejados alguns cursos para servidores da FUNAI que resgatariam elementos do conceito original.

Neste componente também merece destaque os estudos etnoecológicos. Conforme relatado, o projeto apoiou a elaboração de uma metodologia específica quando os estudos originalmente previstos perderam sua relevância. A metodologia adotada para os levantamentos é bastante complexa. Exige não só o levantamento de informações ambientais da terra indígena ou do complexo das terras indígenas e dados etnológicos, mas também dados que contextualizam a terra na região (em termos ambientais e econômicos, por exemplo). Infelizmente, os estudos são sub-utilizados. Como não têm clientes definidos eles parecem ser produzidos num vácuo. Não obstante, com apoio do PPTAL os resultados dos estudos poderiam ter um impacto importando sobre a maneira em que se entende terras indígenas e promover uma perspectiva das terras mais holística como unidades num contexto ambiental, social, político e econômico local e regional.

4.3.4 Monitoramento e Avaliação

O monitoramento no PPTAL pode ser entendido em dois níveis: o interno e o externo. A referida Matriz de Planejamento (MPP) é o instrumento de monitoramento interno. A última versão da MPP data de 2003. Essa versão deixou de especificar vários indicadores. Infelizmente, a Matriz não é usada sistematicamente. A tabela 7 a seguir discute os principais indicadores da MPP.

Tabela 6: Os indicadores da MPP

Descrição sumária	Indicadores	Observações
Objetivo do projeto Bem –estar das populações indígenas na Amazônia Legal melhorado e aperfeiçoada a conservação de recursos naturais em terras indígenas	80% das terras indígenas demarcadas pelo projeto estão livres de ocupação não-indígena ao término do projeto	1) "bem-estar" e "aperfeiçoada a conservação" são conceitos difíceis de qualificar ou quantificar. Não obstante, o único dos indicadores do MPP que pode ser considerado como um "proxy-indicator" é o primeiro. 2) O segundo indicador mede participação (e nem bem-estar, nem conservação) e o terceiro a taxa de implementação do projeto.
	Do total de terras indígenas demarcadas pelo projeto, em x ocorre a participação das organizações indígenas e das comunidades nas decisões e na execução das ações propostas	
	No decorrer do projeto ocorre um aumento de 50% do volume de hectares demarcadas	
Resultados: R1 Terras indígenas dentro da área de abrangência do PPTAL regularizadas com participação indígena garantida	80% das Terras Indígenas previstas na lista de prioridades tem resumos publicados no DOU ao término do projeto	1) Os indicadores 1-5 medem de certa forma a mesma coisa: o progresso da regularização fundiária. 2) O indicador sobre as plantas digitais faz mais sentido como indicador para o GIS. 3) Pela redação do Resultado, (*participação indígena garantida*) o "x%" do último indicador só pode ser 100%. O que o indicador provavelmente queria dizer é que todos as terras foram regularizadas com alguma forma de participação indígena e x% com apoio para o acompanhamento da demarcação.
	80% das identificações previstas na lista de prioridades recebem a Portaria Declaratória emitida pelo Ministro da Justiça ao término do projeto	
	70% das demarcações previstas na lista de prioridades estão com o Termo de recebimento de Serviços da Demarcação emitido pela FUNAI ao término do projeto	
	60% das terras indígenas da lista de prioridades são homologadas pelo Presidente da República ao término do Projeto	
	50% das Terras Indígenas da lista de prioridades são registradas nos Cartórios de Registros de Imóveis (CRI) e no Serviço de Patrimônio da União (SPU) ao término do projeto	
	100% das terras indígenas demarcadas pelo projetos possuem plantas digitais da demarcação ao término do projeto	
	Do total de terras da abrangência do PPTAL, x% foram demarcadas de forma participativa, por meio de projetos de acompanhamento da demarcação, elaborados por organizações indígenas ou indigenistas.	
R2 Comunidades Indígenas fortalecidas e voltadas para as ações de vigilância e monitoramento de suas terras.	As redes de radiofonia garantem melhores condições de comunicações na implementação da vigilância	1) Nenhum dos indicadores mede diretamente (ou até indiretamente) o "fortalecimento" das comunidades.

	Nas áreas com planos de vigilância, as comunidades envolvidas organizam frentes de trabalho para o monitoramento dos limites	2) O primeiro indicador é indicador qualitativo das redes de radiofonia. 3) da forma em que está redigida, o terceiro indicador mede a relevância das casas de apoio, não o fortalecimento das comunidades, nem seu interesse em ações de vigilância. 4) O que significa "terras da abrangência do PPTAL? São as terras da lista ou são as terras já demarcadas?
	A construção de casas de apoio ou o deslocamento de aldeias fortalece a vigilância nos limites vulneráveis das terras	
	Do total de terras da abrangência do PPTAL, x% realizam atividades de proteção e vigilância implementadas pelas comunidades, organizações indígenas ou indigenistas	
R3 Atores envolvidos no projeto capacitados e informados	X% dos instrutores avaliam as ações de capacitação como apropriadas quanto aos itens dinâmica, grupos e instrutores	1) nenhuma observação, estes indicadores parecem pertinentes.
	X% das pessoas capacitadas avaliam as ações de capacitação positivamente atendendo sua expectativa quanto à dinâmica, grupos e instrutores.	
	As pessoas capacitadas assumem o controle das atividades desenvolvidas nas terras reduzindo a dependência de agentes externos	
	X% das terras da abrangência do PPTAL possuem informações ambientais e dados acessíveis para atores e parceiros	
	X% das informações ambientais produzidas pelos levantamentos etnoecológicos estão georeferenciadas e disponibilizadas num banco de dados para atores e parceiros	
R4 Gerenciamento realizado de forma eficiente	Os instrumentos de gerenciamento desenvolvidos pelo projeto são incorporados pela FUNAI	1) Estes indicadores parecem pertinentes, com exceção do último. O que teria sido mais interessante medir aqui é a incorporação das recomendações, decisões e sugestões da CPD no projeto.
	O gerenciamento do projeto utiliza a monitoria para a gestão do projeto	
	Instrumentos de divulgação disseminam informações sobre o projeto	
	Os componentes indígenas são integrados ao PPG7 em colaboração com o PPTAL	
	X% das deliberações da CPD feitas por reunião estão dentro de suas competências respeitando seu estatuto	

Para subsidiar o sistema de monitoramento foi contratado um estudo de base *(baseline)* ou marco zero (Barnes, 1998). O objetivo desse estudo *foi "retratar a situação inicial em que se encontram as terras e populações indígenas alvo das ações do Projeto"* e "*fornecer subsídios para o sistema de avaliação independente do PPTAL, o sistema de monitoria e para os representantes indígenas que acompanham a execução do Projeto"* (Barnes, 1998, p.6). Esse estudo foi feito antes do projeto ter definido indicadores de monitoramento e tão pouco os propôs. O resultado é que como marco zero o estudo tem pouca utilidade.

O projeto monitora bem o progresso do componente I, mas para quem não está envolvido no dia-a-dia, é difícil entender o que aconteceu com terras individuais, devido ao fato de que a lista é aberta -terras são tiradas, outras são acrescentadas, e algumas mudaram até de nome. O monitoramento dos outros componentes é feito, em grande parte, pelos técnicos da SETEC que acompanham de perto os sub-projetos e estão bem informados sobre as atividades implementadas. Infelizmente, essa informação não é sistematizada e, portanto, não serve como base ou incentivo para refletir sobre os indicadores ou outras questões importantes do projeto. Contudo, no contexto do PPG7 isso não é uma anomalia.

O monitoramento externo consiste das missões de supervisão do Banco Mundial e as reuniões da CPC/CPD (ver acima) e estudos externos de avaliação. O sistema de monitoramento do Banco consiste no planejamento anual (POA) e uma lista de indicadores (anexo 7 do MOD), alguns com caráter mais de marco referencial (milestones), que encantam pela simplicidade e, portanto, facilidade de verificar. Os relatórios anuais do PPTAL parecem seguir essa lista de indicadores. Ademais, o Banco organiza duas vezes por ano visitas de supervisão para avaliar o progresso do projeto. A avaliação do projeto consistiu da Avaliação do Meio Termo e dois estudos contratados pelo Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA) do PPG7 um sobre as "lições aprendidas" (Lima Filho, 2002) e outro sobre os impactos que o projeto teve sobre as políticas públicas (Schröder, 2005).

Resumindo, pode se concluir que a estratégia do projeto priorizou agilidade na regularização das terras indígenas e na gerência do projeto. Essa opção resultou numa taxa de implementação que o projeto provavelmente não teria tido de outra forma.

Porém, essa opção também criou certa distância entre o projeto e a FUNAI que o projeto terá que vencer na atual fase de internalização para evitar que ela prejudique a consolidação dos resultados do projeto.

A Comissão Paritária foi importante, mesmo quando seu caráter era somente consultivo, porque criou um mecanismo por meio do qual o Governo teve que justificar o progresso do projeto aos principais beneficiários. A influência da Comissão sobre a estratégia do projeto parece ter sido limitada.

O PPTAL inovou o conceito da regularização, introduzindo a priorização das terras, a normatização da regularização fundiária, a participação das comunidades indígenas na demarcação e a simplificação da demarcação das linhas secas.

O projeto inovou o conceito de proteção das terras indígenas, promovendo controle territorial em vez de vigilância dos limites.

O projeto mostrou flexibilidade e capacidade de inovar com o componente de capacitação, que foi concebido originalmente como capacitar para cuidar dos índios e foi transformado em um componente para capacitar os índios.

O sistema de monitoramento mostra deficiências comuns no PPG7 mas mostrou-se sólido o suficiente para monitorar o progresso da regularização fundiária e acompanhar os demais componentes.

4.4 EFICÁCIA

O termo eficácia é usado aqui no sentido de impactos causados pelo projeto, direta- ou indiretamente, planejados ou não, positivos ou negativos, sustentáveis ou não. Observe-se que a avaliação da eficácia é relativa ao objetivo do projeto. Discordo, por exemplo, que a *"ampliação das formas de participação indígena"* (Schröder, 2005, p26) possa ser considerada como "impacto". A questão é qual foi o impacto da participação sobre a demarcação e a vigilância das terras.

Política Indigenista

O projeto AMA contratou, este ano, no âmbito de uma série de estudos sobre os impactos que o PPG7 teve sobre políticas públicas, uma consultoria para identificar os impactos gerados pelo PPTAL (Schröder, 2005). A referida consultoria concluiu que os

impactos mais importantes do PPTAL eram: a regularização das terras indígenas, a revisão e alteração dos procedimentos de identificação, a incorporação da metodologia de priorização das terras indígenas, e a ampliação das formas de participação indígena no processo de demarcação e na vigilância e fiscalização.

Apesar da importância desses resultados do PPTAL, hesito em qualificá-los como impactos sobre as políticas públicas. A meu ver, essas inovações devem ser entendidas como aprimoramentos a nível técnico e não no nível de políticas públicas. Nem se podia esperar grandes inovações políticas do PPTAL, sabendo que o projeto foi concebido para *implementar* e não para *influenciar* políticas públicas. Não obstante, o projeto gerou duas contribuições importantes ao nível das políticas públicas. O primeiro é que o projeto concebeu, em colaboração com o PD/A, o projeto PDPI.

O objetivo do PDPI é contribuir para a sustentabilidade econômica, social e cultural dos povos indígenas em suas terras e para a conservação dos recursos naturais nelas existentes. Este programa pretende atingir suas metas por meio do financiamento de subprojetos no nível local que sejam planejados e executados de forma participativa, que sejam exemplares e de caráter demonstrativo.

O segundo, que não foi mencionado por qualquer dos entrevistados, portanto, talvez seja uma impressão somente pessoal, é o impacto, não planejado, que a introdução do planejamento, da sistematização na informação, da transparência nas decisões, e da necessidade de "prestar contas" (inclusive para os "clientes", os índios) causou na FUNAI. Em minha opinião de mero observador, a FUNAI, pelo menos no nível da Sede, é hoje mais aberta, mais transparente, mais organizada e menos paternalista com respeito aos índios do que quando o PPTAL começou. Talvez essa mudança não possa ser totalmente atribuída ao PPTAL, mas é provável que o projeto tenha tido um papel importante nela.

Política ambiental

A referida consultoria não identificou impactos ao nível das políticas ambientais, enquanto a influência do PPTAL talvez seja mais visível neste setor. Como mencionado anteriormente, hoje, as políticas macro-regionais para a Amazônia Legal (como o PAS e o Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência do BR 163) incluem, explicitamente, as terras indígenas como parte da estratégia para conservar recursos

naturais e conter o desmatamento. Pode-se retrucar que essa relação já existia, pois o próprio PPTAL é resultado dela. Porém, como vimos era uma relação talvez mais oportunista do que real, afinal, ao nível do projeto, o objetivo de conservação dos recursos naturais é secundário.

Regularização Fundiária

Os impactos diretos já estão relatados no capítulo 3. São 92 terras indígenas demarcadas (38 milhões de hectares) e 60 terras (11 milhões de hectares) identificadas.

É unanimidade que o projeto também causou os seguintes impactos importantes no processo da regularização:

- *Maior transparência e objetividade na priorização das terras indígenas,* devido à introdução de uma metodologia de priorização das Terras, baseada em critérios objetivos de vulnerabilidade e ameaça à integridade física e cultural do grupo indígena.
- *Mais transparência e objetividade nos estudos de identificação das Terras*. Em atendimento ao Decreto 1775/96 e à Portaria 14/96, o projeto apoiou a FUNAI a sistematizar e profissionalizar o estudo antropológico de identificação. Antigamente, a identificação era um trabalho quase voluntário dependendo da disponibilidade e interesse de antropólogos. Hoje, os estudos de identificação são contratados e seguem um roteiro pré-estabelecido. É claro que grande parte dessa mudança deve ser atribuída à introdução da referida legislação. Contudo, o PPTAL teve um papel fundamental, apoiando a FUNAI a atender as novas exigências;
- *Mais estrutura no processo da remoção dos não-índios* por meio dos Planos de Remoção. Sem dúvida, ainda há muito que melhorar nesse processo, mas o PPTAL apoiou a FUNAI na identificação dos gargalos e na confecção de alguns instrumentos para vencê-los;
- *Simplificação da demarcação e da manutenção dos limites físicos* pela introdução de mudanças na metodologia tradicional da demarcação, permitindo que sejam usadas outras formas para demarcar as linhas secas em vez da tradicional abertura de picadas com 6 metros de largura;

- ✧ Graças ao envolvimento das comunidades na demarcação, o PPTAL conseguiu r*eduzir os erros na demarcação*. Esse efeito positivo do acompanhamento indígena da demarcação fez com que a FUNAI adotasse o envolvimento das comunidades indígenas em todas as demarcações. A FUNAI não tem recursos para apoiar o acompanhamento das comunidades, mas pelo menos a demarcação inclui agora, obrigatoriamente, uma reunião com as comunidades no início e no fim das obras[15].

Vigilância/ Proteção

O projeto beneficiou 60 terras indígenas (com uma população estimada de 45.000) com apoio para projetos de vigilância e fiscalização e radiofonia.

Os impactos imediatos desse apoio parecem ter sido a *diminuição das invasões, melhor comunicação entre comunidades e entre comunidades e instâncias oficiais (projetos de radiofonia), e o fortalecimento das associações e ONGs* envolvidas na implementação dos planos de vigilância. Um impacto, talvez indireto mas não irrelevante, foi a *maior consciência sobre suas terras* que os planos de vigilância promoveram nas comunidades indígenas. Parecem haver indicações que as ações concretas e a maior consciência da população estão contribuindo para uma *fiscalização, por parte da FUNAI, mais eficiente e eficaz.*

Capacitação e Estudos

Este componente apoiou algumas capacitações pontuais e Mais que 45 projetos de capacitação[16], no âmbito do acompanhamento indígena ou as ações de vigilância, beneficiando aproximadamente 60 Terras Indígenas. O componente apoiou também a instalação do sistema GIS no PPTAL. Apoiou a realização de 4 conjuntos de estudos e apóia os estudos etnoecológicos com informações sobre aproximadamente 45 TIs.

O impacto mais claro e imediato da capacitação é que *possibilitou a participação das comunidades indígenas na demarcação*. Isso, por sua vez, *melhorou a qualidade*

[15] Vários entrevistados afirmaram isso. Porém, é interessante notar que segundo o relatório preliminar da avaliação das ações de capacitação (Sotto-Mayor, 2005. p.12) *"o Coordenador Geral da Demarcação da FUNAI diz que em muitos casos os índios chegam a criar problemas durante a demarcação"*

[16] Sotto-Mayor lista 56 cursos: 27 cursos em parceria com associações e ONGs, 18 dados por consultores e 11 financiados pela GTZ

dos trabalhos da demarcação e tornou as demarcações supostamente mais sustentáveis. Há indicações que os impactos da capacitação possam ter sido maiores e mais duradouros nas comunidades mais organizadas, onde a seleção das pessoas a serem capacitadas ocorreu com mais cuidado e onde há pressão social para que os capacitados continuem prestar seus serviços para as comunidades.

Os impactos dos conjuntos dos estudos já foram mencionados. Resumem-se basicamente na *maior transparência e objetividade no processo da regularização fundiária.*

O impacto combinado pelos Estudos etnoecológicos e pela instalação do SIG ainda está limitado à *disponibilidade de informações físicas e sócio-ambientais sobre o conjunto das terras na Amazônia Legal, mas também sobre uma boa quantidade de terras individuais*. Como o SIG não pôde ser implementado ao nível da FUNAI, apenas ao nível do PPTAL, o impacto ficou aquém do estipulado. Também a informação ainda não é disponibilizada para o público, ainda.

O potencial impacto dos Estudos Etnoecológicos é, a meu ver, grande. Porém, para alcançar essa potencial, o PPTAL deverá buscar ativamente parceiros e interessados na metodologia e nos estudos.

Gerência e Monitoramento

O impacto mais significativo do quarto componente é a *maior agilidade na implementação do projeto*. Como discutido anteriormente, essa agilidade pode ter sido alcançada a custos de maior internalização. Mesmo assim, práticas administrativas/gerenciais e operacionais foram, aparentemente, incorporadas na FUNAI. "Aparentemente", porque essa afirmação encontra também contestações dentro da instituição.

O sistema de monitoramento permitiu um bom *acompanhamento* do progresso do projeto que permitiu a SETEC produzir relatórios anuais bem detalhados. Existe certo nível de sistematização das experiências do projeto, mas ela pode ser aprimorada.

Com respeito à CPD, Schröder já constatou que *"a grande maioria destacou a importância de seu caráter inovador por possibilitar, pelo menos teoricamente, a representação indígena num nível relativamente alto da política indigenista"* (2005, p 22). O impacto concreto dessa representação é difícil de quantificar ou qualificar. O fato

que o projeto e a FUNAI tiveram que "prestar contas" para uma comissão consistindo pela metade de representantes indígenas parece ter contribuído para a maior abertura e transparência da FUNAI (ver também capítulo 4.3.1). A CPD parece também ter funcionado como uma plataforma de diálogo entre o movimento indígena e a FUNAI.

4.5 EFICIÊNCIA

O termo eficiência refere-se à relação entre os resultados e os insumos aplicados. O indicador mais óbvio para avaliar essa relação seria o número das terras demarcadas com os recursos disponíveis. A estimativa original era que o orçamento de aproximadamente US$ 21 milhões[17] seria o suficiente para identificar 42 terras e demarcar 81 terras num prazo de 5 anos. Até agora, o projeto identificou 60 terras e demarcou 92 e dispõe de um saldo de aproximadamente € 5 milhões no contrato com a KfW. No entanto, o projeto precisou de praticamente, 10 anos para alcançar esses resultados. Esses dados refletem o que já foi concluído acima, que o projeto foi bastante eficiente em termos de recursos financeiros, mas que a implementação foi mais morosa do que imaginado, durante a elaboração.

A eficiência com respeito aos recursos financeiros reflete, por um lado, uma redução de custos reais, em parte causada pela simplificação das demarcações. Antes do PPTAL, o costume era abrir picadas de 6 metros, o que tornava a demarcação um empreendimento complexo. Agora, a picada depende da situação, mas nunca chega a 6 metros. O projeto também reduziu os custos demarcando, onde possível, conjuntos de terras, o que reduz a necessidade de demarcar os limites internos. Por outro lado, o projeto obteve ganho cambial com a valorização do dólar [18]. Mesmo descontando a inflação estima-se que, em moeda nacional, o projeto obteve ganhos reais.

A demora na implementação teve várias causas, algumas já discutidas no capítulo 3. Do ponto de vista operacional, dois problemas foram identificados:

[17] Não incluindo a cooperação técnica da GTZ

[18] Quando o projeto foi assinado 1 real valia aproximadamente 1 dólar americano. No final de 2000, 1 dólar americano havia subido até praticamente 2 reais. Continuou subindo até o final de 2003, quando 1 dólar americano valia praticamente 3,5 reais. Depois o dólar baixou até 2,6 reais no final de 2004.

O primeiro é que a FUNAI não dispunha de servidores suficientes e com a qualificação exigida para administrar o projeto e para enfrentar o aumento das atividades que o projeto causou, principalmente na DAF.

O segundo é que a Lei 8.666, que rege a contratação de bens e serviços do Governo federal, é reconhecidamente restritiva e morosa. O tempo e os recursos envolvidos para a contratação de consultores, empresas ou organizações eram curtos para que tudo fosse contratado seguindo a legislação nacional.

Para resolver essas questões, o PPTAL elaborou um projeto de cooperação técnica junto ao PNUD, financiado com recursos do projeto, com o objetivo *"dotar a FUNAI de instrumentos facilitadores da execução do PPTAL, visando a regularização fundiária das terras indígenas da Amazônia Legal"* (PNUD/BRA/96/018). A FUNAI fechou um acordo similar com a UNESCO para resolver a falta de servidores na DAF e em outras Diretorias. Apesar de esta solução ser, nas palavras do Secretário Técnico da época, *"nenhuma Brastemp",* pois este tipo de projetos cria sua própria burocracia, foi uma solução bastante ágil e eficiente para cobrir as necessidades, tanto da SETEC, quanto da FUNAI. Houve uma interrupção de alguns meses no contrato da FUNAI com a UNESCO, quando o organismo internacional recusou prorrogar a assistência preparatória, que normalmente serve para elaborar o documento de projeto, pela 5ª ou 6ª vez.

Ao mesmo tempo, cresceu dentro do Governo a oposição contra esse tipo de contratos devido à percepção que os projetos de cooperação multilateral desrespeitavam a legislação trabalhista nacional. Os Decretos 3.751, de 15 de fevereiro de 2001, e o Decreto 5.151, de 22 de julho de 2004, estabeleceram, portanto, regras que não permitiram mais a prática de contratar, por meio dos projetos da cooperação técnica internacional, *"serviços técnicos não continuados"* e *"serviços continuados em Unidade de Gerenciamento de Projetos – UGP"*. Isso significou que a FUNAI e a SETEC tiveram que terminar vários contratos temporários. Para cobrir as vagas assim surgidas, a FUNAI obteve permissão para organizar um concurso público. Como houve bastante desistência, somente parte das vagas foram ocupadas, razão pela qual várias Diretorias e Coordenadorias estão reclamando de falta de funcionários.

Segundo membros da SETEC, os referidos Decretos 3751 e 5151 prejudicaram muito a implementação do projeto. Isso depende, porém, da base de comparação.

Comparado com o início do projeto, o contrato com o PNUD ainda fornece mais agilidade. Comparado com a situação antes dos Decretos, a agilidade administrativa diminuiu bastante. Contudo, avaliação dos referidos Decretos e sua pertinência transcende a avaliação do PPTAL. A única coisa que pode ser concluída neste contexto é que os Decretos tiveram um impacto negativo sobre a implementação do projeto.

Segundo os entrevistados o Projeto sempre contou com bastante empatia dos doadores e das agências de cooperação para essa situação. A GTZ, em particular, merece menção especial pela maneira em que sempre tentou atender demandas pontuais por assistência específica do Projeto. Não obstante essa empatia, os doadores têm sua própria burocracia e suas normas e regras. Duas delas merecem destaque: o Planejamento Operativo Anual (POA) e a "não-objeção".

Em conjunto esses dois instrumentos mostram uma preocupação da Cooperação focada nos insumos, prejudicando em alguns casos uma reflexão sobre impactos. Por exemplo, no seu relatório da Avaliação de Meio termo, Poppius recomenda a criação de uma base de dados oriunda da dinâmica do projeto, justificando que *"os relatórios até agora emitidos têm abordado muito mais os aspectos de realização das metas que derivam das programações ou POA. Pouco tem sido o uso de informes resultantes da atuação das equipes e suas repercussões"* (Poppius, 1998, p 19). O projeto criou a base de dados, mas o fato que a MPP nunca foi usada sistematicamente, indica que a preocupação principal continua com os insumos e as metas anuais.

A prática de planejar anualmente as ações e o orçamento necessário é considerado um exercício bastante positivo que apoiou a SETEC, como também a FUNAI a organizar melhor suas atividades. À primeira vista isso não condiz com as taxas de implementação (medida pelo orçamento executado como percentagem do planejado – ver tabela 7).

Tabela 7: Orçamento executado como percentagem do planejado

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005(*)
	29,9	44,0	29,1	38,6	32,0	36,0	36,6	21,7	11,0

(*) primeiro semestre

Fonte: FUNAI/PPPTAL

Essas taxas baixas não refletem, porém, uma falta de capacidade de planejar. Como inclusão das terras no planejamento significa a inclusão das mesmas no processo de regularização, o planejamento é deliberadamente ambicioso.

O POA, como instrumento, é apreciado. O mesmo já não se pode dizer da "não-objeção", que é percebido como um instrumento dos doadores para efetuar controle sobre o projeto. Ademais, é percebido também como uma causa de atrasos na implementação.

A discussão sobre a não-objeção não é única para o PPTAL. Este instrumento tem causado emoções fortes em todos os projetos do PPG7. Deve-se reconhecer, entretanto, que esse instrumento apoiou, especialmente nas instituições mais fracas, a manter certa qualidade dos insumos no projeto. Por outro lado, seu uso muito rigoroso prejudica o senso de responsabilidade da agência de implementação pelo processo ou atividade ("*ownership*"), e, portanto, a internalização dos principais objetivos e abordagens do projeto. (ver também capítulo 5.1).

4.6 SUSTENTABILIDADE

Sustentabilidade neste contexto se refere à continuidade das ações implementadas e condições criadas pelo projeto.

Não parecem existir muitas dúvidas com respeito à sustentabilidade da própria regularização fundiária das terras indígenas. Talvez, seja uma questão que não deva ser levantada enquanto ainda há terras a serem demarcadas. Afinal, é consenso que segurança sobre a terra é condição fundamental para a sobrevivência física e cultural dos povos. Mesmo assim, a pergunta "o que fazer agora?" começa a ganhar pertinência, inclusive durante a implementação deste projeto. A regularização das terras indígenas é um dever do Estado, é um direito dos povos indígenas, mas não resolve a questão indígena, nem a sua relação com a questão da conservação dos recursos naturais.

Parece que, para garantir a sustentabilidade das terras indígenas, duas dimensões devem ser pensadas. A primeira é a situação interna da terra. Isso inclui questões com respeito a geração de renda, reprodução física e cultural, gestão ambiental, e outras. É uma questão com a qual a FUNAI tem bastante experiência. O próprio PPTAL

apoiou várias atividades que podem ser entendidas como um fundamento importante para a sustentabilidade das terras. O componente de vigilância e fiscalização, por exemplo, apoiou várias atividades que aumentaram a consciência das comunidades sobre sue território. O acompanhamento da demarcação teve um impacto similar. Os estudos etnoecólogicos podem ter um papel significativo indicando oportunidades para o desenvolvimento sustentável das terras. Como dito em diversos momentos, o apoio do PPTAL à preparação do PDPI foi, portanto, muito pertinente.

A outra dimensão, o contexto em que as terras se localizam, é uma dimensão ainda pouca reconhecida como importante para a sustentabilidade das terras indígenas. É uma dimensão que inclui gestão local e regional e que envolve coordenação de atividades com o INCRA, o MMA, o IBAMA, os órgãos estaduais e vários projetos federais e estaduais. Um exemplo óbvio de um assunto que requer ações de gestão integrada a um nível que transcende o da terra indígena é o manejo dos recursos pesqueiros e da pesca. É, ao mesmo tempo, um exemplo que mostra como proteção das terras não pode ser entendida somente como controle territorial da terra indígena. A um nível já mais abstrato, terras indígenas, apesar de serem terras da União, são afetadas pelo planejamento territorial (ou a falta de) no seu entorno e pelas relações econômicas e sociais locais. A metodologia etnoecológica também pode ser relevante para a reflexão sobre estas questões.

No âmbito da discussão sobre sustentabilidade não importam tanto as normas individuais com respeito à regularização das terras. Mais relevantes são a atitude e vontade de promover a participação das comunidades na implementação do processo e o reconhecimento que essa participação, junto com maior transparência e sistematização na aplicação das normas e regras, de fato melhoraram o processo, tanto em termos de impacto, quanto em termos de eficiência e durabilidade. Não há consenso sobre se essas mudanças podem ser caracterizadas como uma mudança na cultura da FUNAI, ou se é uma mudança relacionada a umas pessoas chaves. Mesmo se o PPTAL não for capaz de influenciar a cultura da FUNAI, algo que dependerá também do êxito da atual fase de consolidação, a filosofia do projeto já criou raízes na sociedade, em geral, e no movimento indígena, em particular.

Como discutido, vigilância e fiscalização por si só não garantem a integridade das terras. Mas as práticas de vigilância, elas são sustentáveis? Não há uma resposta só. Primeiro isso parece depender da terra e da organização social das comunidades. Segundo, parece depender, também, do plano de vigilância e se as práticas de vigilância estão ligadas a rotinas das comunidades, como por exemplo a colheita de castanha, ou rotinas de caça e até que ponto os planos introduziram e instigaram demandas que não existiam antes. Nesse contexto, há por exemplo dúvidas sobre a manutenção do equipamento (rádios, barcos) e a compra de combustível. Na maioria dos casos as experiências parecem ter promovido maior consciência das comunidades sobre as suas terras e os limites físicos. Diretamente, isso não garante a proteção das terras. Indiretamente, é um fator fundamental e é algo que pode contribuir bastante para melhorar a fiscalização por parte da FUNAI.

A conclusão parece ser que sem apoio adicional, a sustentabilidade das atividades implementadas pelo PPTAL não está garantida. Porém, o projeto apoiou a construção do fundamento sobre o qual o futuro dos povos indígenas no Brasil pode ser conduzido.

A tabela 9 a seguir tenta resumir as conclusões deste capítulo.

Tabela 8: resumo das conclusões do capítulo 4

	Questões gerais	Regularização fundiária	Proteção das Terras Indígenas	Capacitação	Levantamentos etnoecólogicos
Relevância	Grande, tanto para o "bem-estar" dos povos indígenas, quanto para a conservação dos recursos naturais	Dado o objetivo, o foco do projeto na regularização é estreito			
Estratégia	Relação SETEC/FUNAI: a opção de ignorar questões institucionais da FUNAI pode prejudicar o processo de internalização CPD: influência limitada Monitoramento: deficiente mas suficiente	Regularização é condição necessária para alcançar o objetivo, mas não uma condição suficiente. Aspectos da estratégia: • priorização das TIs; • normatização da identificação; • participação das comunidades indígenas; • simplificação da demarcação das linhas secas	Projeto inovou o conceito de proteção, porém deixou de experimentar com modelos de proteção das terras no contexto local/regional	Capacitar para "cuidar dos índios" virou Capacitar os índios	Metodologia contextualiza TIs na região. Estudos até agora sub-utilizados
Eficácia	Impacto na política indigenista limitado. Impacto mais ao nível técnico e ao nível da cultura da FUNAI Impacto na Política Ambiental. TIs agora incluídas nas macro políticas para Amazônia Legal	• 60 terras identificadas • 92 terras demarcadas • Maior transparência e objetividade na priorização das TIs; • Maior transparência e objetividade nos Estudos de Identificação das TIs; • Mais estrutura na remoção dos ocupantes não- índios; • Simplificação da demarcação dos limites	• Diminuição das invasões • Melhor comunicação entre comunidades • Maior consciência sobre as terras • Fiscalização mais eficiente e eficaz	• Possibilitou a participação na demarcação • Demarcações mais sustentáveis	Potencialmente grande, porém por enquanto limitado à disponibilidade de informações

		físicos; • Redução dos erros na demarcação;			
Eficiência	Eficiência com os recursos financeiros. Eficiência operacional é muito afetada pela legislação em vigor	Por causa da simplificação da demarcação dos limites físicos e a demarcação de conjuntos de terras			
Sustentabilidade		Há questões com respeito à situação interna e ao contexto socioeconômico, cultural e político	Sem apoio adicional a vigilância e fiscalização indígena provavelmente não são sustentáveis		

5. QUESTÕES TEMÁTICAS

5.1 COOPERAÇÃO

Apesar de não ser o foco deste estudo, é importante também discutir a cooperação técnica provida ao Projeto. Formalmente isso se refere ao apoio da GTZ. Simplificado, pode-se dizer que cooperação financeira é apoio para investimentos enquanto a cooperação técnica apóia transferência de conhecimento por meio de assessorias e estudos. Vale observar aqui que, apesar de chamada cooperação financeira, o apoio do RFT caracteriza-se mais como cooperação técnica. Custeia o mesmo tipo de atividades –consultorias, estudos, monitoramento e avaliação- e usa instrumentos similares aos da GTZ para planejar e aprovar as atividades. Distingue-se da GTZ apenas pelo repasse dos recursos para a União. Como o projeto precisa de aprovação formal para a implementação de cada atividade, na prática não há muita diferença.

O objetivo da discussão aqui é tentar analisar a relação entre o projeto e a cooperação técnica, portanto não se trata de uma avaliação da cooperação técnica. Essa relação chegou a certo momento, em 2003, a afetar as relações institucionais. Alguns alegam que foi apenas uma questão entre personalidades, mas onde personalidades são capazes de estressar relações institucionais, existem normalmente também fatores sistêmicos que as afetam.

A cooperação técnica da GTZ começou em março de 1996 com o objetivo apoiar a FUNAI a coordenar, definir e implementar a regularização fundiária e o desenvolvimento sustentável das Terras Indígenas na Amazônia Legal. Os resultados esperados são: a identificação pela FUNAI de modelos de desenvolvimento sustentável para as Terras Indígenas da Amazônia Legal, execução pela SETEC das atividades de maneira harmoniosa e participativa, execução do projeto em conformidade com as normas e os procedimentos do Banco Mundial e da KfW. Em 1998, o objetivo e os resultados foram reformulados. Os novos resultados esperados focaram na identificação e demarcação, a vigilância, a preparação do PDPI, o monitoramento, divulgação das experiências do projeto, gestão do projeto. Em 2001, o projeto foi renovado e estendido

até final de 2005. O objetivo desse novo projeto foi executar a regularização e a proteção das terras indígenas na Amazônia legal com a participação da população envolvida e ONGs. Os resultados dessa extensão são semelhantes aos da revisão de 1998.

Para entender a relação entre a GTZ e o PPTAL e a FUNAI, alguns pontos básicos são importantes. Primeiramente, a presença da GTZ foi fundamental no projeto. Não procurei identificar atividades apoiadas pela GTZ, mas o relatório preliminar da "Avaliação das Ações de Capacitação Executadas pelo PPTAL" (Sotto-Mayor, 2005b), lista mais que uma dúzia de treinamentos em terras indígenas apoiados pela GTZ. A Cooperação alemã também apoiou várias consultorias na área do SIG, planejamento das atividades do projeto e o sistema de monitoramento e avaliação. Entrevistados afirmam que se não fosse a GTZ, o projeto não teria alcançado ou que alcançou.

Segundo, o apoio da cooperação técnica focou também na regularização fundiária. Houve algumas atividades, por exemplo com a DAF, que extrapolaram o contexto do projeto, mas seria exagerado qualificar a cooperação técnica como fortalecimento institucional da FUNAI.

O terceiro ponto é a maneira como a cooperação alemã funciona no PPG7 e no Brasil. Doações da KfW envolvem, obrigatoriamente, cooperação técnica da GTZ. Nesse modelo, a GTZ assessora tanto a agência de implementação, como também a KfW, sobre a pertinência e a qualidade das atividades implementadas. Na prática isso significa que a GTZ avalia as solicitações da agência de implementação pela "não-objeção" da KfW por atividades específicas[19]. Isso concentrou bastante poder na pessoa da assessora da GTZ. Na prática, esse poder era maior ainda pelo entendimento informal que aparentemente existia em muitas ocasiões entre a GTZ e o Banco Mundial. A conseqüência é que a GTZ se encontra, muitas vezes, numa situação ambígua em que precisa estabelecer uma relação de parceria com a agência de implementação e ao mesmo tempo exercer a função de "guardião do cofre". Qualquer estudo sobre cooperação técnica apontaria para a dificuldade de estabelecer parcerias numa situação em que existem desequilíbrios no poder de decisão. Um contexto como esse exige do(s) assessor(es) da cooperação técnica uma habilidade diplomática excepcional para conseguir ganhar a confiança da agência

[19] Até R$ 60.000 a GTZ podia decidir sobre a não-objeção sem submeter a solicitação para a KfW. Depois de uma consultoria em 2004 acordou-se que para atividades incluídas no POA e com custo estimado de até R$100.000, o projeto não precisava mais a não-objeção.

de implementação e ao mesmo tempo manter (durante longos anos!) a credibilidade e independência profissional junto aos colegas e a KfW. A conclusão é que não é de estranhar que houve tensões entre a FUNAI e a GTZ em diversos momentos.

Entretanto, na maioria dos projetos do PPG7 com cooperação alemã, existe a mesma divisão de poderes e responsabilidades. Porque, então, o modelo funciona bem em outros casos, mas causou problemas neste projeto? Primeiro, porque nos outros projetos usam se modelos para a não-objeção que dividem até certo ponto o poder de aprovação com os beneficiários. Isso cria um senso de co-responsabilidade sobre a cooperação técnica que não existia no caso do PPTAL e a FUNAI. Em alguns casos no âmbito do PPG7 essa divisão melhor do poder foi resultado de pressão por parte da agência de implementação. Talvez por causa de falta de experiência da FUNAI com cooperação técnica, ou a instabilidade institucional, particularmente a alta rotatividade da presidência, a FUNAI, inicialmente não questionou os arranjos existentes.

Segundo, a relação com a FUNAI era percebida como de importância secundária. Como mostrado no capítulo 4.3 sobre a estratégia do projeto, isso foi uma opção consciente de todos os parceiros envolvidos. Entretanto, com esse foco na regularização fundiária perdeu se a oportunidade de estimular, paralelamente à implementação do projeto, a internalização de novos conceitos introduzidos pelo projeto, de criar um consenso e de estabelecer uma relação de parceria em geral. Não há consenso sobre este ponto –e como poderia haver numa questão ainda tão sensível?- mas na minha percepção esta situação criou o fundamento, as condições, em que a tensão na relação podia crescer.

Terceiro, as personalidades envolvidas não eram fáceis e buscaram em certos momentos o confronto onde concertação tivesse sido mais produtivo.

Hoje, a situação mudou. Primeiro porque o elenco foi trocado. Segundo, porque parece que a FUNAI está numa situação de relativa estabilidade e parece ter tomado conta das rédeas do projeto. Terceiro, o projeto está numa fase de consolidação cujo objetivo é promover a absorção dos produtos produzidos pelo Projeto e as lições aprendidas. Aparentemente, também houve uma mudança de posição por parte da KfW (ver nota 16, página 62) que agora apóia o processo de internalização e absorção do Projeto e suas lições pela FUNAI. Este último ponto mostra que o papel dos dois bancos

(KfW e Banco Mundial) pode ter sido mais distante, porém não foi irrelevante. Como discutido, a não-objeção é instrumento de ambos os Bancos, a GTZ de certa forma só o executou para a KfW.

A influência do Banco Mundial tem sido particularmente grande (considerando o valor pequeno dos recursos administrados pelo Banco em comparação com os recursos do Governo alemão) dada sua responsabilidade pela supervisão geral do projeto. Usou a não-objeção com o mesmo grau que a GTZ. No caso do Banco isso não gerou as mesmas tensões, provavelmente porque não estava ligado a investimentos e pelo fato que o Banco Mundial não estava envolvido no dia-a-dia do Projeto. Ademais, o Banco Mundial definiu seu papel basicamente como fiduciário do RFT e portanto não sentia a mesma necessidade de criar também uma relação de parceria. A impressão é que ambos os Bancos podiam ter amenizado ou influenciado positivamente as tensões entre a FUNAI e a cooperação técnica. Da mesma forma, talvez a Coordenação do PPG7 se tivesse participado mais ativa e assertivamente, podia ter evitado os problemas ocorridos.

5.2 PARTICIPAÇÃO

Participação das comunidades indígenas em todos os níveis do projeto é, com razão, considerado uma das características mais significativas do PPTAL. Há participação no nível da estratégia do projeto, por meio das reuniões da CPD, que aprova o planejamento anual, os projetos de acompanhamento indígena e os planos de vigilância e fiscalização. Há também participação na implementação das atividades, por meio dos referidos projetos e planos. Conseqüentemente, Schröder (2005) define a participação como um dos impactos mais importantes do PPTAL. Entretanto, há alguns aspectos dessa participação que precisam ser analisados com mais cuidado.

O projeto não incluiu uma análise dos detentores de interesse *("stakeholder analysis")*. Se tivesse, teria sido mais claro que o projeto oferece condições para a participação dos beneficiários, mas não dos interessados afetados negativamente pelo projeto. Desses, os ocupantes não-índios formam o grupo mais visível. O próprio Projeto apoiou um estudo (Duarte & Correia, 2003) sobre a remoção dos não-índios e um artigo

que concluiu: "*Índios e não-índios são ambos atingidos por procedimentos de regularização fundiária que operam com noções colonialistas e que ilegitimam suas culturas, seus sistemas econômicos e suas atividades produtivas" (*Almeida & Fachin, 1999, p. 136). Como relatado, a questão da remoção de ocupantes não-índios foi uma questão polêmica na preparação do projeto. A FUNAI considerava não-índios como sendo responsabilidade do INCRA. Essa posição parece legítima do ponto de vista institucional. Porém, no nível das atividades do Projeto e Terras Indígenas, a inclusão da questão da remoção dos não-índios em, por exemplo, ações de vigilância, nem que tivesse sido numa escala piloto, poderia ter sido uma contribuição enorme para uma gestão integrada das terras indígenas e o entorno. Alguns entrevistados acharam essa visão ingênua, pois *"o entorno é guerra. Todo mundo no entorno detesta a FUNAI"*. Talvez seja mesmo ingênuo, porém, sem nenhuma atenção para a população do entorno, da qual grande parte vive em condições semelhante às dos índios, cria-se condições perfeitas para problemas sociais e ambientais no futuro.

O impacto da participação das comunidades na demarcação e nos projetos da vigilância relativos aos objetivos do PPTAL foram discutidos no capítulo 4. Essa participação e a dos representantes indígenas no CPC/CPD também tiveram um impacto no próprio movimento indígena e nas comunidades. Do que exatamente esse impacto consiste não foi analisado de maneira mais sistemática. Existe o relato sobre a experiência da TI Waiãpí (Gallois, 1999). Há também o estudo de Oliveira & Iglesias (2002) mas esse último concentra-se nas condições que garantam uma participação bem- sucedida. A maioria dos entrevistados confrontados com esta questão afirma que a participação fortaleceu o movimento indígena. Ninguém, porém, ousou especular se há diferença entre projetos implementados com apoio de organizações indigenistas e os implementados com apoio de organizações indígenas. Também ninguém ousou imaginar os efeitos de organizações indígenas fortalecidas frente às comunidades, sabendo que representatividade dessas organizações, muitas vezes, é uma questão séria *"porque nenhuma organização representa perfeitamente nem todos os membros das sociedades, nem todas as suas comunidades locais"*. (Schröder, 1999, p. 252). Ademais, os protagonistas das organizações indígenas diferem, muitas vezes, das lideranças tradicionais nas comunidades. Em outras palavras, é provável que o apoio para as

atividades de participação indígena interfira na realidade social, mas não sabemos o real impacto dessa interferência ao nível das relações nas comunidades e entre as comunidades, ou seja, empoderamento das organizações indígenas não significa automaticamente empoderamento das comunidades indígenas. Este é um assunto que merece ser estudado e analisado em mais detalhe durante os últimos dois anos do projeto

5.3 PPTAL e PPG7

A percepção que o PPTAL está relativamente isolado no PPG7 foi ora confirmada pelos entrevistados, ora considerada absurda. Essa última perspectiva foi defendida, quase sem exceção, com referência ao envolvimento do PPTAL na preparação do PDPI e, numa escala menor, na preparação do Projeto Corredores Ecológicos.

O PPTAL concebeu, em cooperação com a gerência do PDA, o PDPI. O PPTAL percebia a necessidade de apoiar as comunidades indígenas a manter as terras depois de regularizadas. O PDA observava sua dificuldade de chegar às comunidades indígenas. A burocracia relativa do PDA era aparentemente um obstáculo para muitas comunidades indígenas que as impedia submeter propostas de projetos. Frente a essa situação, o PPTAL e o PDA iniciarem em colaboração com o movimento indígena a preparação de um Programa de projetos demonstrativos somente para as comunidades indígenas, o PDPI. Outros argumentos usados referem à *"grande vitória do projeto de ter conseguido embutir dentro do movimento ambientalista que Terra Indígena também é uma área protegida"*. De fato, como mencionei em outro lugar, hoje as macro-políticas para a Amazônia Legal incluem as Terras Indígenas como áreas de conservação. E, por fim, vinha o argumento, "*é característica do PPG7, pretende ser um Programa, mas no fim, é um conjunto de projetos relativamente independentes. O componente de Ciências e Tecnologia é tão isolado quanto"*.

É verdade, a falta de interação entre os projetos do PPG7 é reconhecido como uma falha do Programa. Porém, Ciência e Tecnologia é um componente separado, enquanto o PPTAL, formalmente faz parte do componente de conservação do PPG7. Também é verdade que o PDPI é um produto da cooperação exitosa entre o PDA e o PPTAL.

Por outro lado, se as Terras Indígenas são hoje consideradas também áreas de conservação, porque ainda existem tantos conflitos entre o IBAMA e a FUNAI com respeito à sobreposição entre TIs e UCs? Pois, o argumento mais válido para fundamentar a percepção que o PPTAL é um projeto relativamente isolado no PPG7 é que, aparentemente há pouca ou nenhuma articulação entre os projetos do PPG7 e o PPTAL, ou entre a FUNAI e o MMA sobre gestão ambiental das terras indígenas. Os Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAIs) do Subprograma dos Recursos Naturais (SPRN) raramente envolviam a FUNAI, mesmo se esse Projetos estivessem proximos das Terras Indígenas. A abordagem do Provárzea poderia apoiar a resolver conflitos com respeito a pescadores invadindo as Terras Indígenas. O modelo da gestão das Reservas Extrativistas pode ter produzido elementos para a gestão das Terras Indígenas. Até o Promanejo apoiou um subprojeto com respeito a manejo florestal em área indígena. Hoje, nem com o PDPI, o PPTAL mantém mais contatos estreitos. O PPTAL não está envolvido na preparação do projeto do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) visando a conservação dos recursos naturais em terras indígenas, nem na implementação da Carteira Indígena, uma iniciativa do MMA e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Talvez, esses contatos sejam mesmo uma responsabilidade institucional, portanto, da FUNAI, como alguns alegam. Porém em se tratando de um projeto que experimenta com novas abordagens, o contato, direto ou através da instituição, enriqueceriam a experiência. Poderia numa ação, testar e avaliar o valor prático dos estudos etnoecológicos e experimentar com a gestão ambiental em terras indígenas. Como disse um dos entrevistados: *"infelizmente não nos permitiram ser um laboratório"*.

6 CONCLUSÕES, LIÇÕES & RECOMENDAÇÕES

6.1 INTRODUÇAO

O item "lições aprendidas" precisa ser conceituado com mais precisão. O Programa Piloto define lições aprendidas como: "conhecimentos gerados a partir das experiências de implementação de projetos, sobre estratégias para promover a proteção e uso sustentável das florestas tropicais, com a devida atenção para a qualidade de vida das populações locais" (AMA, citado no SAUER, 2005, p.25). Vale notar, porém, que existe uma distância conceitual apreciável entre *"gerar conhecimentos"* e *"aprender lições"*.

O conceito "aprender lições" veio das teorias de administração de empresas para fazer parte do jargão de desenvolvimento. A sua aplicação, no âmbito de um Programa como o Programa Piloto, merece, portanto, uma curta reflexão sobre três aspectos: i) O que quer dizer "aprender?"; ii) o que são "lições?"; e iii) aspectos do contexto.

Com respeito ao contexto, o que é considerado essencial para aprender e mudar é o espaço para alterar procedimentos, contestar hierarquias, provocar mudanças e introduzir novas perspectivas. O PPTAL foi, de certa forma, "presenteado" com a publicação do Decreto 1775/96 e a Portaria 14/96 que criaram esse espaço. Ademais, a instabilidade da Presidência da FUNAI, o tamanho do Programa e a presença dos doadores provavelmente criaram uma oportunidade para o PPTAL, talvez não "contestar", mas em alguns casos "desconsiderar" a hierarquia existente na FUNAI. Outro fator do contexto que promove a aprendizagem institucional das lições é que vários funcionários envolvidos no Projeto agora estão em funções chaves na instituição.

Para explicar o processo de aprender, normalmente refere-se ao ciclo de Kolb (1984). Segundo Kolb, aprender é um processo que deveria consistir em: vivenciar concretamente, observar refletivamente, analisar abstratamente e experimentar ativamente. O PPTAL usa todas as fases desse ciclo. A dúvida é o envolvimento institucional da FUNAI. Até que ponto a instituição está envolvida na reflexão e na análise?

***R1**. Uma primeira recomendação é que a SETEC deveria tentar envolver mais amplamente a FUNAI na reflexão sobre questões chaves do PPTAL*

Davies (1997) tentou responder a pergunta "o que são lições, como identificá-las e como saber se foram efetivamente aprendidas ou internalizadas". Este autor sugere que para identificar novas lições aprendidas, tem que ter havido *mudanças* na área concernente em, por exemplo, práticas, políticas ou procedimentos. Deve ser possível, também, *diferenciar* as mudanças em termos de sua importância. Geralmente, também deve ser possível identificar as conseqüências ou os *impactos* das mudanças. E finalmente, também deve ser possível identificar como as mudanças alteraram ou influenciaram o *comportamento* das pessoas envolvidas.

Talvez, esta introdução sirva para ajudar, na atual fase do projeto, a distinguir entre lições que são de fato aprendidas e lições do projeto que *merecem* ser aprendidas, ou seja internalizadas institucionalmente. Com base nessa definição de lições aprendidas, parece que o PPTAL conseguiu introduzir mudanças, é possível diferenciá-las e identificar suas conseqüências. Só não é claro se isso resultou em mudanças de comportamento. Obviamente, a internalização não é automática e o projeto deveria refletir sobre como promovê-la nestes últimos dois anos do projeto.

***R2** O PPTAL deveria ser pro ativo com respeito a sua ambição de promover a internalização de lições na FUNAI e preparar, em cooperação com A FUNAI, uma estratégia para tal.*

Essas duas recomendações estão intimamente ligadas. Para poder interessar as Coordenações que participaram pouco nessa reflexão até o atual momento, precisa-se ter clareza quem vai ficar com o legado do PPTAL, de que forma e o que significa essa responsabilidade.

Em seguida, apresento as recomendações da minha avaliação. Onde pertinente, usei também as lições aprendidas apresentadas por Lima Filho (2002) no âmbito de uma consultoria do projeto AMA.

6.2 COOPERAÇÃO

Lima Filho concluiu que "*é possível fazer uma parceria entre instituições nacionais e internacionais quando se tem metas claras, recursos financeiros garantidos e fiscalizados, vontade política e flexibilidade operacional e conceitual*" (Lima Filho, 2002, p. 45). Em princípio, concordo com essa conclusão. Porém, a lição sobre as tensões ocorridas durante o projeto, entre as partes nacionais e internacionais, é que deve se procurar um equilíbrio entre o senso de responsabilidade ou propriedade da instituição de implementação (ownership) e exigências fiduciárias. Aprovação de inclusão de certas atividades no planejamento anual deveria dispensar a necessidade de obter novamente aprovação por meio de uma não-objeção dos termos de referência para a implementação da atividade. O foco do acompanhamento e monitoramento deveria, onde apropriado, ser mais no impacto do que nos insumos.

> ***R3**. A distribuição do poder de decisão – entre doadores e a agência de implementação - deve ao mesmo tempo promover o senso de responsabilidade (ownership) da agência de implementação e garantir a aplicação dos recursos de maneira mais eficiente e eficaz e conforme as regras e os procedimentos da agência financeira.*

Ao mesmo tempo, as agências nacionais devem se dar conta que cooperação não é nem caridade, nem imposição. Devem se, portanto, comportar mais como clientes ou parceiros críticos compartilhando com os doadores a responsabilidade pelos serviços recebidos. É um assunto que transcende este estudo e que deveria ser definido junto à Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores e à Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério de Planejamento. Porém ao nível do Projeto poderia se promover, por exemplo, o envolvimento mais ativo da agência de implementação na definição e avaliação dos serviços, na contratação dos consultores

6.3 CONCEITO E ESTRATÉGIA DO PROJETO

No nível do conceito do projeto ficou claro que a regularização fundiária das terras indígenas é relevante tanto para a conservação dos recursos naturais na Amazônia Legal, quanto para a implementação das políticas indigenistas. Lima Filho (2002) parece chegar a conclusões semelhantes quando diz que "*O PPTAL tem uma contribuição a dar na (re) definição da Política Indigenista brasileira*" (Ibidem). Infelizmente, ele não especificou do que podia consistir essa contribuição.

Na prática, o projeto preocupou-se muito mais com a questão indígena do que com a questão ambiental. Enquanto existe ainda um grande passivo de terras não demarcadas e nem identificadas, essa escolha parece legitima. Porém, com esse foco quase exclusivo na regularização e proteção das terras, o projeto deu pouca atenção para questões relacionadas à sustentabilidade das mesmas. É verdade que o projeto concebeu e apoiou o desenvolvimento do PDPI para atender aspirações e necessidades de comunidades indígenas, mas as mesmas beneficiariam de maior cooperação entre o PPTAL e o PDPI.

> ***R4:*** *Para garantir melhor o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade das terras indígenas, o PPTAL e o PDPI deveriam avaliar a possibilidade de maior cooperação. PDPI poderia, por exemplo, apoiar projetos induzidos em terras onde o apoio do PPTAL para vigilância e fiscalização está terminando.*

A falta de coordenação não é um problema que afeta somente o PDPI e o PPTAL. Existem vários programas governamentais de apoio para povos indígenas que precisariam maior coordenação um com outro. Obviamente isso não é uma responsabilidade do PPTAL, talvez nem da FUNAI.

Lima Filho também chegou à conclusão de que o PPTAL interpretou o conceito do projeto de maneira bastante estreita: *"O Processo de Regularização Fundiária dos Povos Indígenas brasileiros não pode ser visto como um conjunto de ações isoladas. A*

questão indígena deve ser tratada levando-se em conta todos os seus componentes, como mostra o caso dos Waiãpi" (ibidem, p.48).

A sustentabilidade das terras não depende somente do desenvolvimento sustentável das comunidades, mas, também, da relação da terra com o entorno e a política de gestão ambiental ou ordenamento territorial local e regional. O projeto apoiou estudos etnoecológicos que descrevem questões ambientais, etnográficas e socioeconômicas da terra, como também sua relação com o mercado e o entorno. Por enquanto, esses estudos encontram-se num vácuo, pois nem o PPTAL e nem a FUNAI os usam. Lima Filho sugere a elaboração de uma agenda positiva para a questão indígena com o envolvimento de uma gama ampla de instituições. Apesar de não discordar com essa sugestão para o médio e longo prazo, sugiro ações mais pragmáticas para o curto prazo.

> ***R5:*** *Em colaboração com outros atores (por exemplo, o projeto GEF em preparação, ou a Carteira Indígena), apoiar, com base nos estudos etnoecológicos, iniciativas de gestão ambiental em terras indígenas e o entorno.*

Esse experiência serviria tanto para "testar" o valor prático dos estudos etnoecológicos, quanto para desenvolver novas formas de abordar terras indígenas. A experiência poderia servir até para a preparação de uma proposta para uma segunda fase do PPTAL e para melhorar a articulação e cooperação a nível institucional entre, por um lado a FUNAI e por outro lado o INCRA, o IBAMA , o MMA, o PDPI e organizações indigenistas e indígenas.

Como argumenta Lima Filho: "*A regularização fundiária das terras indígenas não cessa com a fase da homologação. Ao contrário é o início de um processo que exige permanente mobilização e estado de alerta dos grupos indígenas, da FUNAI, das organizações indígenas, ONGs e da sociedade civil brasileira para se garantir a promoção e a estabilidade da equação: proteção das florestas e dos povos indígenas = desenvolvimento sustentável"* (ibidem, p. 45).

Ainda nesse contexto, a conclusão foi que o projeto ficou bastante isolado dentro do PPG7. Portanto:

> ***R6:*** *Seria interessante se o PPTAL fizesse um inventário das experiências com possível relevância para as terras e povos indígenas nos outros projetos do PPG7, ou até outros programas.*

O relatório deu o exemplo da gestão dos recursos pesqueiros e da pesca e possíveis experiências do projeto Provárzea. Com certeza também há outros exemplos relevantes. Talvez o SPRN tenha experiências com a integração de Terras Indígenas na gestão ambiental municipal.

Outro aspecto da estratégia é que o projeto concentrou todos os esforços na regularização das terras, sem se preocupar muito com as condições institucionais da FUNAI para implementar o projeto. Essa desconsideração pode, na atual fase do projeto prejudicar o processo da internalização dos resultados do Projeto na FUNAI. Lima Filho (2002) chegou a uma conclusão similar: *"A dificuldade operacional da FUNAI no desenvolvimento do PPTAL demonstra claramente que é urgente compor uma nova matriz organizacional do órgão, que o capacite de fato a cumprir o seu papel institucional de forma coerente"* (ibidem, p. 46). "Compor uma nova matriz organizacional da FUNAI", porém, é algo além das atribuições do PPTAL. Ademais, o problema da FUNAI não parece ser somente a matriz organizacional. Inclui também falta de funcionários qualificados, falta de instrumentos gerenciais, falta de equipamento e outros.

Depois de longos atrasos, o projeto está finalmente prestes a começar a capacitação dos servidores da FUNAI em i) Proteção das Terras Indígenas e ii) Gerenciamento Administrativo. Baseado no pouco contato que tive com servidores de AERs e PINs, hesito que é nisso que eles precisam ser capacitados. Para ser coerente com o ponto anterior, os servidores da FUNAI seriam melhor beneficiados com cursos em habilidades de articulação, resolução de conflitos e gestão integrada.

R7: *A capacitação dos servidores da FUNAI deve estar em consonância com o processo de internalização das lições e ações do PPTAL e futuras estratégias para garantir a sustentabilidade das terras.*

Para gerenciar o projeto criou-se uma Secretaria Técnica. É um modelo comum em projetos de cooperação internacional e nos projetos do PPG7, pois funciona normalmente com mais agilidade do que a burocracia governamental. Porém, a separação da SETEC da estrutura organizacional da FUNAI parece ter alimentado a desconfiança dentro da FUNAI contra o Projeto. O processo de internalização envolverá obrigatoriamente um processo de transferência de responsabilidades para as diferentes Coordenações. Quanto antes esse processo começar, melhor, pois o PPTAL ainda pode prover apoio em caso de ajustes necessários.

R8: *Para a atual fase de internalização deve-se avaliar a possibilidade (e apropriabilidade) de promover um processo gradual, e bem monitorado, levando o atual modelo gerencial para um modelo mais matricial envolvendo as Coordenadorias responsáveis da FUNAI.*

A participação dos povos indígenas no nível da estratégia do projeto por meio das reuniões da CPC, e posteriormente CPD, funcionou bem. A importância da CPC/CPD parece ter sido maior para o movimento indígena e para a FUNAI do que para o funcionamento do Projeto. Para o movimento indígena foi importante porque deu uma oportunidade de articular seus interesses e suas aspirações num nível estratégico. Para a FUNAI, porque simbolizava um espírito de "accountability" que obrigava a FUNAI a demonstrar para os principais beneficiários, os resultados e o desempenho face ao estipulado. O projeto não abriu espaço para que outros interessados participassem na implementação das atividades. Principalmente para a gestão integrada das Terras Indígenas com os entornos, a participação desses interessados poderia ser estrategicamente importante.

R9: *Caso se decida a apoiar, durante os últimos dois anos, experiências com gestão integrada de terras indígenas e entorno, deverá se considerar a possibilidade de criar um fórum envolvendo também outros "stakeholders" (IBAMA, INCRA, Governos Estudais e outros).*

6.4 IMPLEMENTAÇÃO

O projeto "institucionalizou inovações" no processo de demarcação das terras indígenas. Isso tornou o processo mais transparente, tecnicamente objetivo e há indicações que o processo ganhou também na eficiência.

Os estudos apoiados no âmbito da identificação tiveram o mesmo impacto: aumentaram a transparência do projeto --vários autores e entrevistados falam da "normatização" do processo-- e melhoram a qualidade técnica da identificação. O Decreto 1775/96 criou, de certa forma, a oportunidade para a absorção dos estudos (identificação, levantamento ambiental, métodos alternativas de demarcação e as normas que regem a ocupação não-indígena). O conjunto de estudos com respeito à remoção dos não—índios ajudaram a estruturar o processo, porém o processo continua demorado e problemático.

R10: *O projeto deve considerar a possibilidade de prover apoio adicional à CGAF para melhorar e agilizar o processo de remoção dos não-índios envolvendo os órgãos e instituições relevantes.*

Uma das inovações mais relevantes é a participação das comunidades na demarcação. Como diz Lima Filho: *"As Demarcações Participativas não são uma possibilidade hipotética, mas sim uma realidade operacional cuja presença indígena como atores principais e operacionais não implica em baixa qualidade de desempenho e do produto final" (ibidem, 2002, p.45).* As experiências do PPTAL com a participação das comunidades indígenas fizeram com que a FUNAI agora exija que a empresa responsável pela demarcação informe às comunidades sobre a demarcação antes e ao término do empreendimento. A FUNAI, porém alega não ter recursos para apoiar

participação ampla das comunidades na demarcação. O PPTAL apoiou um estudo sobre as demarcações participativas (Oliveira, 2001), porém esse estudo não comparou as demarcações participativas com as tradicionais.

> ***R11:*** *O PPTAL deve considerar a possibilidade de conduzir uma avaliação detalhada comparando o impacto das demarcações participativas com os das demarcações tradicionais.*

Oliveira alerta que a comparação entre as duas formas de demarcação não pode "*fixar-se apenas em aspectos mensuráveis e quantitativos envolvidos na mudança de uma status jurídico formal – ainda que sejam esses os únicos indicadores consolidados e vulgarizados no receituário indigenista –não permite avaliar os resultados sociais concretos para esse coletividade nem a significação cultural e histórica de uma demarcação"* (Oliveira, 2001, p.34).

Com respeito ao segundo componente, o projeto inovou o conceito de proteção e vigilância das terras introduzindo ações de controle territorial. Os impactos imediatos desse apoio parecem ter sido a *diminuição das invasões, melhor comunicação entre comunidades e entre comunidades e instâncias oficiais (projetos de radiofonia), e o fortalecimento das associações e ONGs* envolvidas na implementação dos planos de vigilância. Nas terras onde houve apoio para acompanhamento da demarcação das mesmas e projetos de vigilância, as comunidades ficaram mais conscientes sobre seu espaço e, portanto, mais capazes de exercer controle territorial. Parecem haver também indicações que as ações concretas e a maior consciência da população estão contribuindo para uma *fiscalização, por parte da FUNAI, mais eficiente e eficaz.*

Há dúvidas sobre a sustentabilidade das ações. Para a maioria das comunidades será difícil manter o equipamento e continuar as rotinas de vigilância. Parece que há duas possibilidades: ou as ações de proteção sejam atreladas às ações produtivas que gerem a renda necessária para manter o equipamento e para continuar as rotinas de vigilância, ou o conceito de proteção atualmente usado seja revisto e busque-se alternativas para garantir a integridade das terras.

R12: *O projeto deve, com certa urgência, promover reflexão sobre alternativas para a proteção das terras indígenas que, ou gerem a renda necessária para manter as práticas de vigilância ou garantam a integridade das terras de outra forma.*

Tanto para os projetos de vigilância, quanto para a participação na demarcação das terras, o PPTAL usa a intermediação de associações indígenas, ou organizações indigenistas. É provável que ambos tenham tido um impacto nas relações dentro das comunidades, ou até entre comunidades.

R13*: O projeto deveria estudar o impacto da atuação das associações indígenas e/ou organizações indigenistas nas relações dentro das comunidades ou entre comunidades***.**

Com respeito a esse ponto, Lima Filho, observa: *O princípio da insistência da necessidade de se anular o paternalismo é importante. Entretanto se não existir uma reflexão cuidadosa, ela também pode levar à falsa conclusão de que os recursos e apoio operacional injetados exclusivamente nas organizações indígenas produzem processos irrefutáveis de auto-sustentação e capacitação"* (Lima Filho, 2002, p.46).

Para a implementação dos projetos de vigilância e para a participação na demarcação das terras, o projeto fortaleceu associações indígenas e capacitou vários membros das comunidades. Lima Filho comenta que *"A capacitação indígena não pode se restringir a cursos perenes de curta duração. A noção de vigilância e fiscalização são categorias construídas pelo contato interétnico que pouco a pouco, e de várias maneiras, são introjetadas pelos grupos. Não existe um modelo reducionista de aplicação imediata para esse ou aquele grupo. Deve ser levado em conta a natureza e o grau de contato, as características culturais, o contexto regional, a presença e ainda o maior ou menor poder de articulação das associações indígenas e ONGs"* (ibidem, p. 46).

Essas diferenças também são refletidas no impacto da capacitação. Em alguns casos, os capacitados ficam ao dispor da comunidade para aplicar, quando necessário, o aprendido. Em outros casos, a capacitação teve mais o efeito de um treinamento pessoal.

> ***R14:*** *O projeto deve investigar maneiras para adaptar as capacitações às culturas locais e garantir que as mesmas beneficiem as comunidades mesmo depois do término das atividades.*

6.5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Com respeito ao monitoramento, o projeto vivenciou problemas que são comuns em todos os projetos do PPG7: falta de indicadores e falta de uso sistemático dos indicadores. Apesar disso, este é também um dos projetos mais avaliados e monitorados. O projeto produziu um estudo de marco zero, uma matriz de planejamento, uma base de dados para monitorar o projeto, foi alvo de uma avaliação de meio termo, de um diagnóstico sobre lições aprendidas e de um estudo sobre impactos do Projetos nas Políticas Públicas. É supervisionado duas vezes por ano pelos doadores e, em princípio quatro vezes ao ano pelo CPC/CPD. Os subprojetos são visitados com freqüência e os técnicos da SETEC estão bem informados sobre o progresso dos projetos e os problemas que os afetam. Mesmo assim, o projeto não dispõe de informação necessária para poder monitorar o progresso, como por exemplo: as ações de capacitação, problemas comuns nos cursos, impactos dos planos de vigilância e outras informações relevantes.

Lima Filho recomenda que *haja "uma melhor integração entre os programas de monitoramento e análise do PPG7, de modo especial entre o AMA e o PPTAL, a fim de que um programa alimente o outro e possam numa ação integrada, serem incorporados como políticas públicas da FUNAI e MMA, por exemplo, para atuarem mesmo depois que o PPTAL encerrar"* (ibidem, p. 48).

R15: *O projeto deveria desenvolver indicadores de impacto para serem avaliados pela FUNAI e/ou o projeto AMA após o término do projeto, ou durante a avaliação final (supostamente no final de 2007).*

R16*: O projeto deveria desenvolver indicadores de progresso para poder monitorar o progresso e o impacto da implementação da estratégia para promover a internalização das lições do PPTAL na FUNAI.*

TI Coatá Laranjal

7 RESULTADOS DO SEMINÁRIO

O presente relatório foi apresentado durante seminário realizado no dia 13 de dezembro que contou com a presença de servidores da FUNAI, representantes do Banco Mundial, da GTZ e da KfW, do MMA e de várias associações indígenas.

Durante a manhã houve exposições do presidente da FUNAI, de representantes dos doadores e do presidente da CPD. Durante a tarde, os participantes debateram em grupos sobre diferentes questões. Cada grupo tentou identificar pontos do projeto considerados como positivos, os pontos negativos e medidas para melhorar a execução do mesmo nos últimos dois anos de execução (tabelas 9 e 10). Em seguida, cada grupo tentou responder duas perguntas específicas. Segue um resumo das conclusões dessas discussões.

Tabela 9: Pontos positivos e negativos

Pontos positivos	Pontos negativos
Participação/Transparência ○ Aumentou participação indígena ○ Participação da comunidade ○ Participação ativa dos indígenas no processo de demarcatório das terras ○ Mais participação indígena na instância das políticas públicas ○ Participação indígena ○ Deu oportunidade aos índios a participar nos projetos de proteção e várias modalidades como: elaboração, implementação e o encerramento deixando os conscientes. ○ A discussão sobre o projeto em diversas fases de sua execução ○ Transparência ○ Acompanhamento indígena no trabalho de demarcação das TIs ○ Acompanhamento das demarcações pelos índios ***Conscientização*** ○ Fortalecimento das bases no que diz respeito à valorização da Terra ○ Proporcionou aos jovens conhecer os limites do seu território ○ Maior conscientização da sociedade envolvente	***Relação com a FUNAI*** ○ Não houve participação efetiva das AERs da FUNAI com deveria na demarcação das Tis ○ Não participação da FUNAI por causa da falta de articulação entre as ações do projeto e descentralização dos recursos Sede-Regional ○ Ações em separado do órgão indigenista ○ Muitos setores e pessoas na FUNAI ainda não conhecem ou apreciam o PPTAL ○ Falta de compreensão dos servidores da FUNAI da totalidade do projeto ○ Conflitos internos no PPTAL ***Terras ainda não regularizadas*** ○ Fim do convênio deixando a estruturação física sem a devida manutenção quanto equipamentos ○ Não ter ajudado a FUNAI a concluir a demarcação de todas as terras indígenas da Amazônia Legal brasileira ○ O período de execução foi curto porque a maioria das áreas ficará só no desejo após 2007 ***Burocracia*** ○ Não superou tanto a burocracia ○ Apesar de muitos esforços, nunca superou o

Assistência Técnica/Financeira ○ Acompanhamento técnico na execução do projeto PPTAL nas Tis ○ Modelo "Estímulo" (técnicos do PPTAL junto às comunidades) ○ Disponibilidade orçamentária ○ Disponibilização de recursos tanto financeiro quanto humano ***Resultados/Impactos*** ○ Mais impacto: numero e tamanho de Tis regularizadas ○ Resultados significativos de regularização das TIs ○ Maior agilidade na demarcação ○ Quantidade de terras demarcadas ○ Fortalecimento da organização indígena ○ Diminuiu a invasão ***Outros*** ○ Parceria com outros órgãos (IBAMA) ○ Metodologias e rotinas organizacionais testadas e implementadas	lentidão e outros problemas nas identificações. ***Outros*** ○ Acesso limitado a projetos de proteção ○ Não aconteceu acompanhamento mais constante nos projetos ○ PPTAL deve visitar as áreas em que as organizações apresentaram projetos

Tabela 10: Medidas para melhorar a execução

Papel das AERs e servidores locais
- Maior articulação para garantir a participação das AERs e dos PINs no acompanhamento da demarcação e na vigilância com recursos orçamentários planejados e em parceria com as Ois e outras instâncias (municípios, outros setores como meio ambiente).
- Continuidade das ações de capacitação (índios e servidores) – KfW?
- Capacitar funcionários locais para trabalho de forma participativa
- Cobrar relatório de acompanhamento da FUNAI local
- Medidas: apoiar os servidores na articulação com organizações indígenas (p.e x. via capacitação).

Articulação com outros atores
- Fazer um "follow-up" (seguimento) com INCRA sobre a remoção dos não-índios
- Ter mais contato com os setores ligados ao meio ambiente (MMA, IBAMA, etc.).
- Trabalhar o tema das sobreposições entre TIs e UCs
- Promover um seminário sobre o papel do Estado na proteção das TIs

Questões de implementação e seguimento
- Apoiar DAF no trabalho de fortalecer as identificações
- Elaborar POAs mais realistas baseada em lista revisada
- Agilizar os processos burocráticos para aprovação dos projetos
- Planejar com a Organização Indígena a participação da comunidade na elaboração do projeto
- Ampliar a divulgação e discussão dos resultados
- Continuação da participação dos índios no processo de regularização fundiária e vigilância das terras indígenas
- Apoiar TIs sem projeto de acompanhamento e/ou de vigilância
- Retomar os estudos e aplicá-los quando as recomendações forem pertinentes

AVALIAÇÕES:

Qual é a avaliação da participação indígena nas diversas fases do Projeto?

- A participação dos indígenas nas fases foi boa. Pois pode ser pensado o melhor para ambos as partes
- A participação direta dos índios foi muito positiva. Contribuiu a entender os direitos e deveres que tem perante a Lei.
- Muita boa, tendo em vista a demonstração de interesse do índios no processo de regularização fundiária e vigilância das terras indígenas.
- De aprendizado mútuo, crescente e negociado.
- Na fase de finalização do PPTAL, participação indígena menor nas negociações interinstitucionais.
- participação indígena menor nas negociações interinstitucionais
- Participação indígena menor na fase de finalização quanto às negociações junto aos doadores
- Participação positiva na CPD embora com necessidade de maior divulgação nas comunidades
- Participação indígena importante na elaboração e execução do projeto serviu como facilitador

Como as ações do Projeto contribuíram para a segurança das terras indígenas?

- Conhecendo os limites das TIs
- Levando informação=garantindo direitos
- Capacitando as lideranças e dando condições para conhecer seus limites
- Conhecimento, informação dos limites das TIs.
- Ampliação do conhecimento com a realização (levantamentos etnoecológicos)
- Combinação de demarcação, desintrusão, vigilância e rádios, capacitação com acompanhamento indígena.
- Acompanhamento de demarcação pelos Povos Indígenas
- Estrutura básica para vigilância das TIs
- Retornando para comunidades os resultados dos estudos já realizados
- Confiança na execução do projeto (confiança do PPTAL na capacidade das OIs)

- Capacitação das lideranças indígenas sobre legislação para conhecer melhor seus direitos
- Demarcação das TIs, conhecimentos dos limites, envolvimento dos indígenas em valorizar sua terra.
- Valorização das populações e TIs no PPG7

Como as ações de capacitação orientadas para as atividades de acompanhamento e vigilância contribuíram para a execução dessas atividades? Por quê?

- Levando mais informações sobre os direitos indígenas
- Fortaleceu o sentimento de territorialidade

RECOMENDAÇÕES

Como as experiências do PPTAL com a participação indígenas podem colaborar na implementação de ações e de política indigenista?

- Discutindo sempre com as comunidades indígenas em todas as fases de qualquer projeto que serão realizados na TI
- Conforme a realidade de cada região, levando em consideração a diversidade étnica de cada povo.
- Em manter uma instância formal de diálogo (como a CPD) com os índios
- No respeito aos indígenas pelo sua auto-gestão
- Retomar a participação efetiva das organizações indígenas das experiências do PPTAL, inclusive na fase final do projeto.
- Em possibilitar as várias formas de participação dos índios (demarcação, fiscalização, identificação).
- Continuar com o processo de capacitação dos índios e servidores da FUNAI
- Divulgação das experiências para todos os setores da sociedade
- Apresentação das experiências PPTAL na conferência nacional dos povos indígenas
- Divulgação maior junto às diversas instituições governamentais: MJ, MMA, MDA, etc.

- A experiência demonstrou que é capaz e competente para contribuir nas ações de políticas públicas

Quais os maiores desafios da proteção e gestão das terras para os povos indígenas?

- Falta de recursos orçamentário e financeiro específicos para ações de proteção
- Que a proteção das terras se torne uma demanda da sociedade brasileira
- Sustentabilidade das Terras
- Falta de valorização dos compromissos de parceria entre as instituições ou de governos, federal, estadual e municipal.
- Proteção: envolver os diversos interesses dos grupos indígenas (grupos familiares)
- Gestão: ter quadros de técnicos e assessores indígenas junto aos trabalhos da comunidade
- Obtenção de recursos financeiros versus manutenção de recursos naturais
- Seqüência de seminários PPTAL sobre projetos de vigilância: seminário PPTAL/PDPI com foco na sustentabilidade

Como as organizações e comunidades indígenas poderão dar continuidade às ações de vigilância com seus próprios meios e condições?

- Buscar novas parcerias
- Estudar a viabilidade de exploração de alguns recursos naturais
- Estimular a contribuição voluntária das comunidades

Quais as lições para futuros projetos de cooperação internacional com os povos indígenas no Brasil, sejam na Funai ou em outros órgãos do governo?

- Valorização de projetos participativos
- Transparência e garantia de recursos
- Capacitação Indígena para lidar com projetos
- Parcerias com organizações indígenas e com as AERs são alavanca para os projetos
- Conhecimento com os parceiros envolvidos na preservação das Terras
- Capacitação para gerenciar o projeto

- Que se faz necessário o acompanhamento também na AER dos projetos
- Trabalho transparente com as comunidades e aldeias d parceiros financeiros

Como melhorar a relação entre o PPTAL e outros projetos que implementam ações em terras indígenas?

- Participação recíproca sempre que possível
- Criar parceria PPTAL, PDPI, MMA e organizações indígenas para execução de ações de projetos nas Tis que englobam a fiscalização de Tis.
- Construção de fórum para ampliar a discussão a partir do PPG7 /ARPA
- Criar tipo reunião mensal – PPTAL toma iniciativa
- Planejar forma de integração de projetos de ações de fiscalização articulada a atividades produtivas em formato/moldes do PPTAL (PPTAL, PDPI, Carteira Indígena).

As recomendações do seminário serão discutidas durante a elaboração do próximo POA e se possível incorporadas às atividades para o ano que vem.

8 BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, **Tânia Mara Campos de & FACHIN, Luiz Edson** (1999). O Índio e o Outro: Comentários sobre a Ocupação de Não-Índios em Terras Indígenas. Em: KASBURG, Carola & GRAMKOW, Márcia Maria, (1999). Demarcando Terras Indígenas. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria.

AMARAL, Carlos & **SCHONENBERG, Regina** (1998/1999). Avaliação de Meio Termo – GTZ

ARRUDA, Rinaldo Sérgio Viera (1998/1999). Avaliação de Meio Termo PPTAL

BARNES, Eduardo Vieira (1998). Base-line study

COSTA, Plácido (1999). Manejo dos Recursos Naturais e Territorialidade no Grupo Tenharim do Igarapé Preto. Em: KASBURG, Carola & GRAMKOW, Márcia Maria, (1999). Demarcando Terras Indígenas. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria.

DAVIES, Rick (1997). Lesson Learning: How will we recognise it when we bump into it? Notes to the JFS/Bond Workshop on Lesson Learning 2-4 July 1997. acessado no: http://www.mande.co.uk/docs/lessons.htm)

DAVIS, Shelton (1994). The World Bank and Operational Directive 4.20. In: FLIERT, Lydia van de (ed.)**.** Indigenous Peoples and International Organisations. Spokesman, Nottingham, Great Britain.

DUARTE, Diva Maria & CORRÊA, Maria Terezinha (2003). Relatório Final sobre Avaliação do Impacto da Remoção dos Ocupantes Não-Índios das Terras Indígenas

FACHIN, Luis Edson (1998). Estudo Legal de Revisão das Normas que Regem a Natureza da Ocupação Não Indígena**.** PPTAL/FUNAI

FUNAI/PPTAL (1996a). Relatório Semí-anual No 1.

FUNAI/PPTAL (1996b). Relatório Semestral, 2º semestre de 1996

FUNAI/PPTAL Relatório de Atividades 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004

FUNAI/PPTAL (1997). Proposta de Unificação e Revisão das Listas de Prioridades

FUNAI/PPTAL (1998a). Relação de Terras Indígenas (Componente 1 – Regularização Fundiária)

FUNAI/PPTAL (1998b). Revisão do Componente II "Vigilância das Terras Indígenas"

FUNAI/PPTAL (1999). Lista de Terras do Componente 1 –PPTAL. Revisão e Aplicação dos Critérios de Prioridade.

FUNAI/PPTAL (2000). Lista de Terras do Componente 1 –PPTAL. Revisão e Aplicação dos Critérios de Prioridade.

FUNAI/PPTAL (2004). Levantamentos Etnoecológicos em Terras Indígenas na Amazônia brasileira: uma metodologia

FUNAI/PPTAL (sem data). Capacitação Indígena para participação nas ações do PPTAL.

GALLOIS, Dominique Tilkin (1999). Participação indígena: a experiência da demarcação Waiãpi. In: KASBURG, Carola & GRAMKOW, Márcia Maria, (1999). Demarcando Terras Indígenas. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria.

GRAMKOW, Márcia Maria (org), (2002). Demarcando Terras Indígenas II. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria. FUNIA, PPTAL, GTZ. Brasília

IGLESIAS, Marcelo Piedrafita,(1999). Implementação do "Subprojeto de Acompanhamento e de Consolidação da Demarcação Física da Terra Inígena Poyanawa, Volume 1

IGLESIAS, Marcelo Piedrafita (2000). Implementação do "Subprojeto de Acompanhamento e de Consolidação da Demarcação Física da Terra Indígena Poyanawa, Volume 2

IGLESIAS, Marcelo Piedrafita (2002). A indenização dos Ocupantes Não Índios no Processo de Regularização de Terras Indígenas: Considerações do Estado do Acre. Em: GRAMKOW, Márcia Maria, (org.), (2002). Demarcando Terras Indígenas II. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria. FUNAI, PPTAL, GTZ. Brasília

KASBURG, Carola & GRAMKOW, Márcia Maria (orgs.), (1999). Demarcando Terras Indígenas Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria. FUNAI, PPTAL, GTZ, Brasília.

KOLB, D. (1984). Experimental Learning, Prentice-Hall, New Jersey.

LEITE, Jurandyr Carvalho F. (1997) Estudo "Terras Indígenas: Identificação Antropológica e identificação pela FUNAI. PPTAL/FUNAI

LIMA FILHO , Manuel Ferreira (2002). Diagnóstico sobre as lições aprendidas do PPTAL, Relatório do Projeto

LISANSKY, Judith (2005). Fostering Change for Brasilian Indigenous People During the Past Decade: the Pilot Program's Indigenous Lands Project. In: HALL, Anthony (ed.). Global impacts, local action: new environmental policy in Latin-America. Institute of Latin American Studies, London.

MAGELHÃES, Edvard Dias (org), (2003). Legislação Indigenista Brasileira e Normas Correlatas. 2ª Edição revisada e atualizada. FUNAI, CGDOC. Brasília.

MENDES, Artur Nobre (1999). Introdução a demarcação das terras indígenas no âmbito do PPTAL. In: KASBURG, Carola & GRAMKOW, Márcia Maria, (1999). Demarcando Terras Indígenas. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria.

MMA/PPG7 (2005). Relatório de Progresso 2001-2004

OLIVEIRA, João Pacheco de (2001). As Demarcações Participativas e o Fortalecimento das Organizações Indígenas. Relatório PPTAL

OLIVEIRA, João Pacheco de & IGLESIAS, Marcelo Piedrafita (2002) As Demarcações Participativas e o Fortalecimento das Organizações Indígenas. Em: LIMA, Antônio Carlos de Souza & BARROSO-HOFFMAN, Márcia (Orgs.). Estado e Povos Indígenas: Bases para uma nova política indigenista II. Contra Capa Livraria/LACED, Rio de Janeiro

POPPIUS, Carlos Erik (1998/1999). Avaliação de meio Termo - PPTAL (Nível Gerencial)

RICARDO, Carlos Alberto, (ed.) (1996). Povos Indígenas no Brasil: 1991-1995. Instituto Socioambiental. São Paulo

RICARDO, Beto & MARÉS, Carlos (1996). In: RICARDO, Carlos Alberto, (ed.) (1996). Povos Indígenas no Brasil: 1991-1995. Instituto Socioambiental. São Paulo

SAUER, Sérgio (2005). Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia: Lições Aprendidas no Projeto Proteger. Série Estudos 1, Ministério do Meio Ambiente, Brasília.

SCHRÖDER, Peter (2002). Levantamento Etnoecológico do Complexo Médio Purus II. Resumo. Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal.

SCHRÖDER, Peter (sem data). Impactos do Programa Piloto sobre Políticas Públicas e Aprendizados sobre Processos de "Mainstreaming". Estudo Parcial. Impactos do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal

SOTTO-MAIOR, Leila Silvia Burger (2005). Manual de Procedimentos. Apoio Logístico aos Grupos Técnicos de Identificação e Delimitação de Terras Indígenas. Capacitação CAGT/CGID. PPTAL/FUNAI

SOTTO-MAIOR, Leila Silvia Burger (2005b).Avaliação de ações de capacitação executadas pelo PPTAL do Subcomponente 3.1.1 – CAPACITAÇÃO. Relatório Preliminar