

É possível mudar a Funai? Sobre os impactos de um projeto de cooperação internacional¹

Peter Schröder²

Resumo

Neste artigo são avaliados os impactos do PPTAL sobre a política indigenista federal e, em particular, o órgão indigenista. Objetivo principal é averiguar como e em que intensidade o projeto contribuiu para uma ampliação do espaço de intervenção dos povos indígenas na discussão e implementação desta política. Os impactos mais importantes registrados até agora são: aumento considerável do número total de terras indígenas e de sua superfície; diversas revisões de normas técnicas para os processos de identificação e delimitação; trabalho com listas de prioridades demarcatórias; reformas

¹ Este artigo é baseado num estudo sobre *Impactos do Programa Piloto sobre políticas públicas e aprendizado sobre processos de “mainstreaming”: o processo de definição de “políticas públicas”*. Estudo parcial: projeto PPTAL, realizado em 2004, para o Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PPG7). Agradeço ao Projeto AMA a possibilidade de publicar aqui uma parte dos resultados do estudo. As visões expressas neste artigo, no entanto, são de plena responsabilidade do autor e não são necessariamente as do Projeto AMA. Agradeço também a Carola Kasburg e Márcia Maria Gramkow pelas leituras críticas de versões anteriores e por comentários e sugestões.

² Professor do PPGA/UFPE e co-editor desta revista. Endereço eletrônico: pschroder@uol.com.br / kanarawa@ufpe.br .

nas demarcações físicas. Por causa do ambiente político ideologicamente carregado seria irreal esperar de um projeto externamente financiado a indução de mudanças profundas na política indigenista, o que explica em partes seu maior impacto técnico-administrativo.

Palavras-chave: Programa Piloto, PPTAL, política indigenista, participação, cooperação internacional.

Abstract

This article evaluates PPTAL's impacts on indigenist politics of Brazil's Federal Government and especially its indigenist agency. Its main objective is to analyze how the project contributed to broaden space for indigenous interventions in discussions and implementations of these politics. The most important impacts registered have been: considerable increases in total number and surfaces of indigenous lands; various revisions of technical norms for identification and delimitation processes; work with priority lists for demarcations; reforms of procedures for physical demarcations. Because of its ideologically loaded political environment would it be quite unreal to expect from an externally financed project to induce profound changes in indigenist politics, and this explains in part its major technical-administrative impacts.

Key words: Pilot Program, PPTAL, indigenist politics, participation, development cooperation.

Introdução

O **objeto** deste texto, o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL)³, é um projeto fora do comum, tanto para a cooperação internacional quanto para a política

³ Como o projeto já foi objeto dos artigos de Sondra Wentzel e Ludmila Moreira Lima neste volume da revista, ele não será apresentado outra vez neste texto.

indigenista brasileira, e isto se deve principalmente a seus objetivos a ao contexto institucional em que está inserido. O projeto já foi objeto de diversos estudos, em parte publicados, cujo interesse era majoritariamente avaliar seu desempenho nas diversas áreas de atuação por aplicar uma série de indicadores de resultado. Por isso, não faz sentido repetir os mesmos esforços. Este estudo não é nenhuma avaliação do PPTAL em termos de sucessos ou fracassos. Seu **problema** é diferente: a inter-relação entre o projeto e a política indigenista do Governo Federal.

A **política indigenista governamental** é definida neste estudo como a política oficial do Governo Federal com relação às minorias étnicas indígenas do país. Neste sentido, ela tem três dimensões:

- 1) Jurídico-legal, em forma de uma legislação específica (preceitos e disposições constitucionais, leis especiais, decretos ministeriais e portarias do órgão indigenista);
- 2) Institucional, pela existência de um órgão indigenista executivo (a Funai); e
- 3) Administrativa-técnica, por uma série de práticas e rotinas desenvolvidas pelo órgão indigenista para colocar em prática as disposições legais.

Há também versões não oficiais da política indigenista brasileira, porém estas não fazem parte deste estudo e já foram tratados em outros trabalhos (veja Schröder 1993).

O **objetivo** deste estudo é avaliar os impactos do PPTAL sobre a política indigenista do Governo Federal e, mais especificamente, averiguar como e em que intensidade o projeto contribuiu para uma ampliação do espaço de intervenção dos povos indígenas na discussão e implementação desta política. Isto pode parecer uma questão descabida, como o PPTAL não tem nenhum mandato, oficial ou não oficial, de mudar o caráter e as estruturas da política indigenista governamental. O

projeto é mais conhecido como uma contribuição à disposição constitucional de regularizar as terras indígenas. No entanto, é legítimo se perguntar se as experiências acumuladas do PPTAL contribuíram de alguma maneira a introduzir mudanças inovadoras, reformulações e aperfeiçoamentos na política indigenista, como já aventou Artur Nobre Mendes (2002b:37) – então, a questão se havia um "efeito de transbordo" (*spill over effect*).

Este texto se baseia numa comparação entre a situação inicial e a atual do projeto. Para isto foram analisados documentos e publicações disponíveis sobre o projeto e foi realizada uma série de entrevistas com pessoas que conhecem o PPTAL (*expert interviews*). Estas entrevistas tinham como objetivo verificar as percepções dessas pessoas dos impactos do PPTAL sobre a política indigenista e esclarecer alguns aspectos históricos do projeto. As entrevistas não foram gravadas, e a todos os entrevistados foi garantido por escrito o pleno anonimato para produzir uma atmosfera mais relaxada de trabalho em face do caráter político das informações prestadas.

A estrutura do estudo é a seguinte: primeiro o contexto político e institucional do PPTAL é explicitado, como um passo necessário para entender as peculiaridades do projeto, para depois reconstruir o processo de preparação e negociação; seguem algumas observações sobre os componentes do projeto e os impactos sobre a política indigenista observados até agora.

Contextualização

Sem conhecer o contexto político, histórico, jurídico-legal e institucional em que o PPTAL está inserido é impossível avaliar seus impactos

na política indigenista.

O PPTAL tem suas origens numa convergência entre as metas gerais do PPG7 e as disposições legais da política indigenista brasileira. Um dos principais objetivos do PPG7 é “melhorar o manejo de áreas protegidas especiais” (World Bank 1995:1). Com relação à população indígena do país, isto significa contribuir para a regularização de uma parcela importante das terras indígenas na Amazônia Legal, como o status jurídico especial das terras indígenas no Brasil implica que elas não estão expostas abertamente às forças da economia de mercado, mas apenas em partes e sob condições especiais. Em vários milênios os povos indígenas da Amazônia conseguiram desenvolver – e parcialmente manter até a atualidade – diversas práticas econômicas de baixo impacto ambiental, embora hoje em dia as sociedades indígenas da Amazônia brasileira estejam parcial ou totalmente integradas, direta e indiretamente, nas economias regionais, nacional e internacional, com poucas exceções. Por causa desse legado cultural milenar e por habitar grandes extensões de florestas tropicais, elas se tornaram beneficiários potenciais de medidas de cooperação técnica e financeira binacional e internacional, principalmente de fundos ambientais.

Ao mesmo tempo, a atual Constituição Federal (CF), de 1988, não só define, em seu artigo 231, o que são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, mas também afirma tanto os direitos indígenas a suas terras e recursos nelas existentes para seu bem-estar físico e cultural quanto a obrigação do Estado de defender esses direitos. Além disso, o artigo 225 CF estipula que é o dever do Estado garantir a todos os cidadãos brasileiros viver em ambientes seguros. Estes dois artigos juntos estabelecem princípios norteadores para a regularização e proteção de terras indígenas, sua integridade e viabilidade ambiental e o bem-estar das populações indígenas vivendo nelas.

A situação jurídica e de fato da população indígena é marcada por

grandes contrastes. Até a promulgação da CF atual, os indígenas foram considerados como “relativamente capazes” e viviam, pelo menos oficialmente, sob a tutela do Estado, representada pelo órgão indigenista. Esta tutela tem duas facetas: por um lado, é expressão da responsabilidade do Estado de proteger os povos indígenas das frentes de colonização e resguardar seus direitos específicos; por outro lado, é um mecanismo jurídico para promover a chamada integração na sociedade dominante e, ao mesmo tempo, um grande entrave à auto-representação indígena e a uma maior autonomia frente ao Estado.

Como assinalou Artur Nobre Mendes (2002a:13), as bases filosóficas da questão territorial indígena têm suas origens no Indigenato, um instituto jurídico luso-brasileiro formalmente estabelecido pelo Alvará Real de 1º de abril de 1680, considerando as terras habitadas pelos índios como primárias, naturalmente e virtualmente reservadas. Esse princípio jurídico dos direitos originários tem permeado toda a legislação indigenista brasileira até hoje, sendo a atual CF nenhuma exceção.

Outro princípio característico da legislação indigenista brasileira é conferir aos indígenas a posse das terras tradicionalmente ocupadas por eles e o usufruto exclusivo dos solos, rios e lagos, porém salvaguardar a propriedade em nome do Estado. Embora este dispositivo possa ser interpretado como uma limitação de fato dos direitos indígenas territoriais por não reconhecer a propriedade das terras ocupadas pelos índios, ao mesmo tempo ele constitui um recurso jurídico importante por afastar as terras indígenas da exposição aberta às forças do mercado, vedando categoricamente especulações e transações comerciais.

Em contrapartida, o reconhecimento de direitos territoriais originários pelo Estado não significou reconhecer os povos indígenas como sujeitos jurídicos com os quais era possível estabelecer contratos, por exemplo. A política indigenista brasileira é marcada tradicionalmente por um forte autoritarismo por tentar concentrar todas as decisões sobre o

destino geral dos povos indígenas nas mãos do Estado e, desde o início do século passado, mais especificamente nas mãos de um órgão indigenista. No século XX, a exploração de recursos naturais em terras indígenas tornou-se um aspecto especialmente polêmico da legislação e prática indigenista, em particular no contexto histórico da colonização maciça na Amazônia a partir da década de 1960. O caráter autoritário da política indigenista, que ganhou mais visibilidade na época do regime militar, constituiria um grande desafio para qualquer projeto indígena no âmbito do PPG7.

Outro desafio para tal projeto constituiria se arranjar com a cultura institucional do órgão indigenista, com suas historicidades administrativas específicas, suas práticas e rotinas engrenadas, suas facções internas e estruturas às vezes chamadas “arcaicas” pelo antropólogo João Pacheco de Oliveira Filho, suas capilaridades pouco transparentes e sua ideologia corporativista. A Funai, por um lado, representa certa tradicionalidade na política indigenista por perpetuar em suas estruturas determinadas práticas com relação aos povos indígenas, mas, por outro lado, sempre era alvo de influências políticas externas, que produziram grandes instabilidades, especialmente em seus escalões superiores, como a presidência.

Em todos os casos, qualquer projeto indígena no âmbito do PPG7 toca um campo político extremamente sensível e emocionalmente carregado, como tradicionalmente todos os assuntos relativos aos povos indígenas são vistos como questões eminentemente nacionais, onde qualquer participação estrangeira é facilmente classificada como intervenção. Trata-se de um campo complexo, onde diversos atores sociais – governamentais e não governamentais – travam suas lutas ideológicas sobre o futuro destinado aos indígenas – muitos sem consultar os supostos beneficiários. Esta sensibilidade do campo até foi reconhecido oficialmente pelo Banco Mundial como o maior risco do PPTAL (World Bank

1995:13).

Já na época do regime militar surgiram críticas muito fortes contra as práticas da política indigenista, em particular contra o princípio da tutela e os atrasos consideráveis na demarcação das terras indígenas, originalmente estipulada a ser finalizada até 1978, de acordo com o Estatuto do Índio, a Lei nº. 6.001 de 1973. Essas críticas foram formuladas pelos mais diversos atores sociais, por representantes de ONG's e movimentos sociais, por cientistas e pelos próprios indígenas, os quais ganharam cada vez mais destaque nos palcos políticos nacionais e internacionais, cobrando sua participação nas decisões políticas que dizem respeito aos povos indígenas.

Enquanto o Governo Federal sinalizava no cenário internacional dos anos 90 mais disposição geral à abertura da política indigenista, as mudanças reais no interior da máquina governamental foram muito mais lentas. De fato, a Funai continua ter um perfil basicamente autoritário, pouco afetado pelo enfraquecimento do órgão no contexto institucional mais amplo. No início dos anos 90, os mecanismos de intervenção das organizações e comunidades indígenas na definição e execução das políticas desenvolvidas pelo órgão eram poucos ou quase inexistentes. Um dos maiores desafios atuais para a Funai é se reorganizar para atender uma nova realidade política com representações indígenas autônomas com as quais não é mais possível evitar o diálogo.

Levando em conta o contexto apresentado, fica evidente que o PPTAL representa um projeto singular (e muitas vezes mal entendido):

- ◆ Por ajudar, em partes, o Governo Federal a cumprir as disposições constitucionais, em particular numa área politicamente sensível;
- ◆ Por ser um projeto de cooperação internacional ativo na regularização de terras indígenas, mas com base num raciocínio ambiental subjacente (porém não compartilhado por todos os atores envolvi-

dos);

- ◆ Por ter populações indígenas como beneficiários, o que representa certo exotismo na tradição da cooperação técnica e financeira alemã.

Surgimento, negociações e implementação

O PPTAL surgiu na fase inicial do Programa Piloto e, desse modo, é um dos projetos mais antigos do PPG7. Na primeira versão do programa, as questões relativas às populações indígenas ainda não estavam claramente formuladas, porém foi naquela época, em 1991 e 1992, que o governo alemão já manifestou grande interesse entre os doadores de tocar o assunto.

Foi também em 1991 que o Banco Mundial adotou suas novas diretrizes operacionais sobre políticas voltadas para povos indígenas (*Operational Directive 4.20*, World Bank 1991). Com esta nova orientação política o banco deu ênfase em diversidade cultural e autodeterminação de grupos indígenas, destacando questões de controle territorial, recursos naturais e direitos e participação indígena.

Em 1992, a Funai (naquela época sob a presidência de Sidney Possuelo) foi convidada pela coordenação do PPG7, através do Ministério do Meio Ambiente (MMA), de elaborar uma proposta para um projeto indígena no âmbito do Programa Piloto. Segundo Mendes (1999:15), o órgão indigenista vislumbrou nisto uma chance de obter os meios financeiros e técnicos suficientes para cumprir o preceito constitucional estabelecido no artigo 67 CF de concluir a demarcação de todas as terras indígenas no prazo de cinco anos até outubro de 1993. Em 1992, porém, apenas cerca de 50% das terras indígenas estavam demarcadas, o que colocou a Funai frente à situação de não ter conseguido cumprir o man-

dato. Enquanto ficou claro que o tempo até o prazo final estabelecido na CF seria curto demais para atingir a meta até com recursos imediatamente disponibilizados pela cooperação internacional, estes permitiriam à Funai pelo menos cumprir melhor seu mandato.

Desse modo, a proposta do projeto surgiu, do ponto de vista do órgão indigenista, sob um “signo de urgência”. Porém, Mendes (1999:16) chama a atenção para a inexperiência da Funai com contratos internacionais e o desprezo pelas negociações necessariamente demoradas em torno dos acordos a serem elaborados, especialmente no caso de um projeto multilateral com financiamento a fundo fiduciário de doação. Quando o projeto foi finalmente implementado em final de 1995, o prazo constitucional tinha desaparecido da pauta do projeto, e seu descumprimento teve que ser absorvido pela Funai de outra maneira.

Como reação ao convite pela coordenação do PPG7, em 1992, a Funai formou uma equipe para elaborar um primeiro esboço do projeto. Como a idéia inicial era um orçamento de cerca de US-\$ 5 milhões, a primeira proposta do projeto, em sintonia com os objetivos superiores do PPG7, era desenvolver um programa de gestão para um número reduzido de terras indígenas maiores para focalizar a aplicação dos recursos. De acordo com as informações coletadas, foi neste momento que o banco estatal alemão KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) ofereceu uma participação financeira muito mais generosa, o que fez com que o projeto ganhasse outra dimensão. O motivo do banco parece ser uma visão bem clara do projeto como uma modalidade de investimento com alta probabilidade de retornos em termos de números e tamanhos de áreas protegidas, no sentido de uma política “verde” sob o signo da eficiência.

Com esta nova situação, foi solicitado junto à Funai de apresentar uma lista com terras indígenas na Amazônia Legal que precisavam ser regularizadas, o que era o trabalho de Artur Nobre Mendes. Esta lista foi apresentada nas negociações e depois aceita.

A fase preparatória do projeto estendeu-se de agosto de 1992 a abril de 1994 e as negociações, de agosto de 1994 a maio de 1995. Durante estas duas fases havia uma série de divergências entre os atores envolvidos (o Governo Federal, representado na Comissão de Coordenação do PPG7 por uma comissão interministerial⁴, e os doadores KfW e Banco Mundial). Estas divergências diziam respeito às questões seguintes:

- (1) O caráter geral do projeto;
- (2) A lista de prioridades de terras indígenas;
- (3) As portarias declaratórias do Ministério da Justiça;
- (4) Os condicionamentos de financiamento por parte do Banco Mundial;
- (5) As licitações para as demarcações físicas;
- (6) A Comissão Paritária do projeto como modalidade de participação indígena; e
- (7) A questão dos reassentamentos de não-indígenas.

A primeira divergência disse respeito ao **caráter piloto do projeto**, o qual deveria implementar dois subprojetos piloto para experiências piloto nas áreas de gestão ambiental e atenção à saúde indígena. A Funai posicionou-se contra estes subprojetos, o que causou problemas com o Banco Mundial durante as negociações. Do ponto de vista da Funai, a inclusão desses subprojetos teria como consequência menos recursos para a regularização de terras indígenas e provavelmente uma redução do número total de terras indígenas a serem incluídas no projeto. Neste assunto, as visões divergentes dos doadores e do órgão indigenista ficaram bastante claras: a Funai estava interessada apenas na ajuda orçamentária e em regularizar o maior número possível de terras indígenas

⁴ Formada por representantes do Ministério da Justiça, do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia, do Planejamento, das Relações Exteriores, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e outros.

para cumprir seu mandato e, ao mesmo tempo, aumentar o próprio orçamento para regularizações. Neste contexto, porém, o KfW pôs-se ao lado do Banco Mundial, obrigando a Funai a desistir de sua resistência contra o caráter piloto do projeto.

Como compromisso foi negociado contratar duas consultorias para realizar estudos sobre duas terras indígenas: sobre gestão ambiental na TI Raposa/ Serra do Sol e o sobre saúde indígena na TI Alto Rio Negro (Funai 1993, 1994). No entanto, mais tarde os doadores desistiram dos subprojetos e uma mudança no posicionamento do KfW em priorizar a regularização de terras indígenas abriu o caminho para os componentes atuais: (1) regularização fundiária, (2) vigilância e proteção de terras indígenas, (3) estudos e capacitação e (4) apoio ao gerenciamento.

Outra questão, menos controversa, disse respeito a uma **lista de prioridades** para identificações e demarcações. Chegou-se a um consenso que esta lista iria ser revista anualmente pela Funai e uma comissão consultativa composta por representantes indígenas e governamentais com base em fatores de risco, os quais incluiriam critérios de vulnerabilidade territorial e ameaça à integridade física e cultural dos indígenas (World Bank 1995:31-37 [Annex 2]).

Um tema problemático das negociações era a questão da **emissão das Portarias Declaratórias de Posse Indígena** pelo Ministério da Justiça, o passo essencial entre a identificação e delimitação de uma terra indígena e sua demarcação física, porque tal documento representa o reconhecimento oficial da legitimidade dos resultados da identificação e delimitação. Quando os cronogramas para todas as etapas do processo de regularização foram estabelecidos durante a fase da preparação do projeto, ficou evidente que apenas a emissão das portarias declaratórias não tinha horizonte temporal e prazos finais negociados. Isto representava um problema sério, porque as experiências anteriores com processos demarcatórios mostraram que tais processos podem ser prote-

lados ou parados por muitos anos por causa de pressões políticas sobre o Ministério da Justiça para não emitir as portarias declaratórias respectivas. Nesta questão, o Governo Federal não abriu mão de modo que o único resultado das negociações foi que os relatórios sobre as emissões de portarias declaratórias deveriam ser apresentados à Coordenação do PPG7 e aos doadores, porém sem nenhum compromisso temporal estabelecido a não ser por parte do projeto para os prazos de solicitação (World Bank 1995:5, 9, 23).

Uma questão bastante polêmica das negociações eram determinados **critérios fiscais que o Banco Mundial queria impor**: se o Governo Federal, como consignatário de recursos do banco, não cumprir *todas* as condições de todos os projetos financiados pelo banco, este poderia bloquear os recursos para o PPTAL. Este condicionamento, que também deveria valer para o desempenho do órgão indigenista, provocou fortes reações por parte do Governo Federal, porque deixou vislumbrar desconfiança por parte dos doadores com relação à gestão dos órgãos federais sob o governo Itamar Franco. Chegou-se a um compromisso que esta cláusula valeria apenas no contexto do PPG7, mas não para os outros projetos financiados pelo banco no país. Alguns entrevistados interpretaram este compromisso como possível indicador da valorização inferior dos projetos do PPG7 por parte do Governo Federal em comparação com outros. Essa cláusula, no entanto, não entrou nos contratos assinados, mas a Funai se comprometeu de acatar as regras do procedimento “*no objection*” do Banco Mundial, o que ainda provocou atritos graves por parte do órgão indigenista depois da implementação do projeto.

A questão em torno das regras para as **licitações para a contratação das empresas** incumbidas a realizar as demarcações físicas provocou outro “quebra-de-braço” entre o Governo Federal e o Banco Mundial, como este queria ver aplicada a regra de que as licitações deveriam ser internacionais a partir de determinado nível de custos envolvidos, o

que não foi aceito de modo algum pela parte brasileira, em particular por parte do Itamaraty que, com base nessa questão, fortaleceu sua resistência contra o projeto em geral, fazendo do caso das licitações um “ponto de honra nacional”, jogando a carta nacionalista. Não se chegou a nenhuma solução fixada por escrito. Desse modo, a prática geral continua ser abrir licitações nacionais, enquanto a aquisição de equipamentos especiais importados é realizada por licitações nacionais através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Outra divergência surgiu em torno da criação de uma **Comissão Paritária** composta por representantes governamentais (50%) e indígenas (50%) para fortalecer a participação indígena no projeto a um nível supralocal. Enquanto os doadores pretendiam dar um caráter deliberativo à comissão, o Governo Federal fez questão em reduzir sua função a uma meramente consultiva. Neste caso, o Governo Federal conseguiu manter sua posição com relação ao caráter da comissão, empobrecendo seu perfil, mas teve que aceitar que sua constituição seria uma das condições para a liberação dos recursos para o projeto.

O tema mais polêmico de todas as negociações, que se estenderam por quase dez meses, foi a questão de **remoção e reassentamento de ocupantes de boa fé de terras indígenas**. O ponto de discórdia foram as normas bastante diferentes do Banco Mundial e do Governo Federal. Por causa de diversas experiências com os impactos sociais negativos de grandes projetos e outras medidas, o banco elaborou a partir dos anos 80 novas diretrizes para o reassentamento involuntário (Cernea 1988, 1995; World Bank 1990). As normas do banco foram consideradas inaplicáveis pela parte brasileira por serem mais complexas que as brasileiras e implicar em custos maiores. Gerou-se um impasse tão sério que, em determinados momentos, todas as negociações em torno do projeto estavam ameaçadas a fracassar, colocando em perigo a própria criação do projeto. Foi nestas negociações que o Banco Mundial, através de seu setor jurí-

dico, manteve posições mais firmes do que em todas as outras, inclusive por trazer dois advogados vindos da sede em Washington, enquanto a Funai, naquela época sob a presidência de Dinarte Nobre de Madeiro, seguiu uma linha igualmente dura. O desenlace do nó deu-se finalmente por um acordo chamado “entendimento”, “jeitinho”, “*escape*”, “*deal*” ou “*footnote*” por diversos entrevistados, mas que não aparece explicitamente no “*Bluecover*” (World Bank 1995)⁵: ao *Grand Agreement* sobre o projeto foi acrescentado um “*side letter*” assinado pelo presidente da Funai e considerado parte do contrato. Nele é estipulado que, no caso de até 200 ocupantes de boa fé, se aplicará a regra brasileira de pagar compensações monetárias como contrapartida do Governo Federal. No caso de mais de 200 ocupantes não-indígenas, se aplicarão as regras do Banco Mundial, que exigem planos elaborados de remoção e reassentamento, também a serem financiados por contrapartida brasileira. O Governo Federal, no entanto, não queria assumir a responsabilidade financeira neste último caso, como (a) não existia nenhum convênio com o INCRA, (b) os custos totais poderiam ser muito altos e (c) o Banco Mundial não opera com a categoria de ocupantes de boa fé, o que pode implicar em remover, indenizar e reassentar um número bem maior de pessoas.

Outros resultados das negociações, como a estrutura do projeto com seus quatro componentes, os diversos enfoques de financiamento e seu caráter “aberto”, permitindo a inclusão de novas terras indígenas cada ano, já foram apresentados em outros textos.

Com as negociações fechadas, foi possível assinar os contratos pelos lados envolvidos (ainda sob o governo Itamar Franco), porém antes das

⁵ Há apenas a fórmula seguinte (sob o item “Agreements Reached and Recommendations”): “Any possible compensation and/or resettlement coming from the need to reclaim indigenous lands for areas scheduled to be demarcated would be based on a detailed site-specific Compensation and/or Resettlement Action Plan acceptable to the Bank based on agreed upon Sectoral Compensation and Resettlement Principles”. (World Bank 1995:13)

assinaturas a Funai ainda tirou de sua lista de terras indígenas para o projeto aquelas de que se sabia que tinham mais de 200 ocupantes não-indígenas, o que provocou certo desagrado por parte do Banco Mundial. O raciocínio atrás desta medida foi reduzir os custos de reassentamento para o Governo Federal com base no “*deal*” negociado.

Ainda uma semana antes da assinatura dos contratos houve um movimento por parte do Itamaraty para impedi-la, de modo que foi necessário celebrar a assinatura na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, e não no próprio Itamaraty, local tradicional para celebrar convênios intergovernamentais. Avaliando o comportamento do Governo Federal durante toda a fase de preparação e negociação do projeto, é fácil constatar que as maiores resistências foram colocadas pelo Ministério de Relações Exteriores. De todos os votos na Comissão Interministerial apenas dois não foram em favor do projeto: uma abstenção de um representante da Agência Brasileira de Cooperação Internacional (ABC) e um voto contra por parte do Departamento do Meio Ambiente (DEMA), do Itamaraty. Levando em consideração o conservadorismo conhecido do ministério, nem causa muita surpresa que determinadas expressões como “povos indígenas” ou “controle territorial” provocaram reações alérgicas por sua parte. Judith Lisansky (2005), por exemplo, relata que o Banco Mundial até recebeu em determinada altura das negociações um comunicado oficial do Governo Federal solicitando o uso da expressão “*indigenous people*” no documento do projeto, em vez do plural – “*indigenous peoples*” –, o que implicaria em soberania.

Este carregamento ideológico do campo político em que o PPTAL está inserido tem acompanhado o projeto desde o berço até hoje, porém com intervalos menos acentuados. Por exemplo, o relacionamento do Itamaraty com o projeto melhorou com o governo FHC.

Com o projeto finalmente aprovado e assinado em julho de 1995,

ele foi implementado oficialmente em novembro do mesmo ano, mas só podia começar seu trabalho efetivamente em 1996. Para a surpresa de muitos, em 9 de janeiro de 1996 foi publicado, no DOU, o Decreto nº. 1.775, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, substituindo o Decreto nº. 22, de 04/02/91. Ele foi visto inicialmente com muita preocupação pela grande maioria das organizações indígenas, de ONGs nacionais e internacionais e de organizações e entidades da sociedade civil de apoio aos índios, principalmente por causa do recurso contestatório contra os resultados dos processos de identificação e delimitação das terras indígenas, contido no § 8º do art. 2º. Como os acordos de financiamento do PPTAL estavam baseados legalmente no Decreto nº. 22, o Banco Mundial, segundo Lisansky (2005), realizou uma análise do novo decreto, mas não achou elementos que teriam inviabilizado os contratos assinados, já que os elementos básicos de regularização estavam consistentes entre os dois decretos. O governo alemão, por sua vez, lançou uma nota oficial dizendo que não financiaria a regularização de terras indígenas no âmbito do PPTAL reduzidos com base no contestatório do decreto.

Afinal de contas, quando a grande maioria das contestações foi indeferida na justiça, as críticas contra o decreto começaram a diminuir e progressivamente surgiram visões que viram nele a primeira tentativa do Governo Federal de uma maior sistematização dos processos de regularização de terras indígenas. Porém, até hoje circulam diversas especulações de que o decreto foi a primeira reação do Governo Federal ao PPTAL.

Impactos

As experiências acumuladas do PPTAL já foram apresentadas e analisadas em diversas publicações (por exemplo, Gramkow 2002, Kasburg & Gramkow 1999, Oliveira Filho & Iglesias 2002, Schröder 2001), de modo que não é necessário repeti-las aqui. Para os fins deste estudo basta chamar a atenção para diversos desafios colocados ao projeto, além das metas demarcatórias a serem alcançadas de acordo com o Planejamento Operativo Anual (POA):

- (1) Profissionalizar a perícia antropológica nos Grupos Técnicos (GTs) de identificação e delimitação, porque antigamente os antropólogos responsáveis pela coordenação dos GTs muitas vezes trabalhavam numa base voluntária e, devido a várias atividades profissionais paralelas, só entregavam seus relatórios circunstanciais com atrasos consideráveis.
- (2) Incluir, já na fase de identificação, diagnósticos ambientais para entender melhor a relação de povos e grupos indígenas com os ambientes de suas terras tradicionalmente ocupadas e dar mais sustento aos relatórios de identificação e delimitação.
- (3) Inovar a metodologia tradicional das demarcações físicas, que consistia, na falta de limites naturais, como cursos d'água, em cortar picadas de seis metros de largura na floresta, o que significa custos elevados de abertura e manutenção em áreas remotas.
- (4) Desenvolver, junto com os grupos indígenas interessados, novos métodos de proteção e vigilância de terras indígenas, além dos tradicionais que envolvem acionar – em caso de invasões e, nestes casos, às vezes com considerável atraso –, órgãos federais como a Polícia Federal ou o IBAMA. Como a eficiência dessas ações de policia-

mento *ex-post* em muitos casos ficou questionável, fora os custos envolvidos, também era necessário pensar em modalidades preventivas a eventuais invasões.

- (5) Abordar questões do uso e manejo de recursos naturais em terras indígenas, tanto em termos legais quanto políticos. Aqui também está incluído o problema da superposição de terras indígenas e unidades de conservação ambiental. Ainda na fase preparatória do projeto, uma ONG, o Núcleo de Direitos Indígenas (NDI), foi contratada para elaborar um estudo comparativo sobre as legislações respectivas e chegou à conclusão que há uma série de inconsistências entre as legislações indigenista e ambiental (NDI 1993/94). Porém, o mandato do PPTAL colocaria limitações bastante claras para abordar essas questões.
- (6) Experimentar com novas modalidades de participação e empoderamento (*empowerment*) indígena em diversos níveis. Neste caso, a questão não era *qualquer* forma de participação indígena, como ela já existia de modo incipiente, porém não sistemática, nas atividades de campo durante os processos de identificação.

Em seus quase nove anos de existência, o PPTAL conseguiu abordar essas questões com sucessos diversos. Pelos motivos já expostos, o projeto sempre tinha mais espaço para inovações técnicas e tecnológicas do que para outras. Assim, a expectativa de verificar seus impactos sobre a política indigenista reside mais nestas áreas.

O fato de que o PPTAL teve *algum* impacto positivo sobre a política indigenista governamental é unanimidade tanto nos textos consultados quanto entre as pessoas entrevistadas, porém as avaliações concretas são diferentes. Uma série dos entrevistados até diferenciou diversas fases do projeto com climas políticos mais ou menos favoráveis a inovações, destacando o fato de o projeto ter ficado ileso durante as sucessivas cri-

ses presidenciais do órgão indigenista. Para avaliar devidamente os impactos é necessário fazer uma distinção entre os objetivamente verificáveis (por exemplo, quantificáveis) e os percebidos; os quantitativos e os qualitativos; os técnicos, administrativos e políticos.

Há unanimidade que o maior impacto do PPTAL foi basicamente quantitativo (porém com implicações qualitativas): a **contribuição ao cumprimento do mandato constitucional de regularizar as terras indígenas**, em termos do número total de terras demarcadas e hectares. Segundo a Secretaria Técnica do projeto, a situação de regularização em agosto de 2004 foi a seguinte:

Situação	Terras	População	Ocupantes	Superfície (ha)
A identificar	35	4.535		23.633
Em identificação	49	6.902	16	3.758.319
Identificada	16	3.311	259	1.666.589
Delimitada	0			
Em demarcação	13	2.277	98	3.159.127
Demarcada	15	3.019	197	2.620.035
Homologada	17	3.908	74	2.806.323
Registrada	53	43.287	397	30.691.147
Total	198	67.239	1.041	44.725.173

Estes números mostram que o projeto ajudou de maneira substancial o Governo Federal a mudar o mapa da Amazônia Legal por ter demarcado até agora cerca de 20% das terras indígenas da região com uma superfície total maior que o território nacional da Alemanha. Um aspecto especialmente importante deste balanço é a regularização completa de uma série de terras indígenas muito grandes como, por exemplo, Alto Rio Negro (AM), Parque do Tumucumaque (PA e AP) ou Vale do Javari (AM). Trata-se de resultados que não podem ser mais alterados devido a

conjunturas na política indigenista, a não ser por mudanças radicais e arbitrárias na legislação indigenista. Também ficou evidente que o projeto, por seu caráter aberto, estimulou iniciar mais processos de identificação.

Outro impacto que pode ser constatado com facilidade é a **revisão de diversas normas técnicas** da Funai devido às demandas produzidas pelo Decreto nº. 1.775. Esta revisão manifestou-se em partes em inovações técnicas, em partes em padronizações e aperfeiçoamentos profissionais de práticas e rotinas já existentes. Assim, foram produzidos manuais para os levantamentos antropológico, ambiental e fundiário a serem realizados pelos GTs de identificação e delimitação. Estes manuais já foram incorporados nos processos de identificação e delimitação do órgão no país inteiro, e também se tornou rotina contratar especialistas qualificados para a realização dos levantamentos, contribuindo consideravelmente para melhorias de qualidade dos produtos. O que merece ser destacado em particular neste caso é que as mudanças nas normas técnicas foram produzidas internamente, nos moldes da Funai, sem nenhuma imposição externa, sendo a contribuição do projeto o apoio a essas mudanças e a experimentação com elas.

No decorrer dos anos, o PPTAL também financiou, em colaboração com a Diretoria de Assuntos Fundiários (DAF) da Funai, o desenvolvimento de um **sistema de dados georeferenciados (GIS/ *Geographic Information System*)** para as terras indígenas do projeto como uma ferramenta de mapeamento e monitoramento. Há planos de expandir o sistema para todas as terras indígenas do país.

As **listas de prioridades do POA**, como modalidade de planejamento e priorização, já foram incorporadas pela DAF e também há planos de adaptação para as regiões fora da Amazônia Legal (PPTAL 2003:23).

Vários entrevistados também destacaram as experiências bem-

sucedidas do PPTAL com o **gerenciamento financeiro dos procedimentos de regularização** por demonstrar um maior cuidado com a aplicação dos recursos, com efeitos de “*spill over*”, embora ainda não seja possível afirmar algum efeito generalizado.

O aumento de espaço para a **participação indígena** é avaliado de forma heterogênea por autores e entrevistados, até com questionamentos muito fortes com relação a sua incorporação pela Funai, porém há quase unanimidade que maiores avanços foram alcançados ao nível local (tanto processos de regularização quanto experiências com proteção e vigilância) do que pela Comissão Paritária.

As experiências com as chamadas **demarcações participativas** talvez sejam algumas das mais ricas do PPTAL. O envolvimento de grupos indígenas locais em atividades de demarcação física, na verdade, não é nenhuma invenção do PPTAL, como já havia algumas experiências anteriores com formas alternativas de demarcação, como autodemarcações e demarcações em parcerias com ONGs. O trabalho do PPTAL, no entanto, foi experimentar com modalidades em plena sintonia com a legislação em vigor e estimular sua incorporação nas rotinas do órgão indigenista. A modalidade praticada no âmbito do PPTAL é o chamado acompanhamento indígena, que obriga as empresas topográficas contratadas pela Funai de informar as respectivas comunidades devidamente por reuniões nas aldeias, apresentando seus planos de trabalho, e aceitar fiscais indígenas escolhidos pelas comunidades para o trabalho. Estes fiscais têm, por exemplo, o direito de mandar parar os trabalhos se estes não são realizados de acordo com os planos combinados ou os conhecimentos indígenas da área. Além de produzir resultados demarcatórios que representam de forma mais exata as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, contribuindo para o aperfeiçoamento do trabalho das empresas, tal modalidade também tem por objetivo aumentar o grau de informação das respectivas comunidades sobre os limites de suas

terras, o que pode fortalecer seu engajamento na vigilância e proteção dos limites.

As demarcações participativas não são bem-sucedidas *per se*, mas dependem de determinadas constelações. Além da capacitação técnica dos indígenas envolvidos, um fator decisivo parece ser o diferencial mobilizador das comunidades envolvidas ou, respectivamente, o nível de mobilização, como as experiências mais bem-sucedidas aconteceram naqueles casos onde os indígenas já estavam relativamente bem organizados, o que indica que o método não pode ser transferido mecanicamente para qualquer situação local.

De acordo com informações recebidas na DAF, o “pacote”, isto é, a modalidade completa do acompanhamento indígena, ainda está por ser incorporado completamente nas rotinas do órgão indigenista, enquanto o “pacotinho” (o trabalho com fiscais indígenas) já faz parte delas.

As diversas **experimentações locais com vigilância e proteção de terras indígenas** – as diversas abordagens do tipo *bottom-up* para estimular o autocontrole e monitoramento indígena dos limites das terras (deslocamentos de aldeias ou áreas de caça ou plantio para zonas mais próximas dos limites ou instalação de sistemas de radiofonia, por exemplo) – também foram extremamente ricas, porém ainda não incorporados. Ainda é difícil avaliar seus impactos além do nível local.

A **Comissão Paritária Consultiva**, que em 2001 foi transformada em **Deliberativa**, com poder de aprovar ou rejeitar as listas de prioridades ou as atividades de proteção a serem financiadas, foi avaliada de modo bastante heterogêneo pelos entrevistados. 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. Como inicialmente a participação governamental não estava muito forte por desinteresse, havia uma pequena maioria indígena de fato, o que possibilitou colocar na pauta aquelas terras indígenas, cuja

regularização foi considerada estrategicamente importante pelos representantes indígenas, os quais não raramente foram escolhidos por serem oriundos justamente dessas terras. Os maiores problemas encontrados pelos representantes indígenas até agora têm sido o mandato político bastante limitado da comissão e as pautas sobrecarregadas. Por enquanto não há nenhum plano de incorporar esta experiência importante nas estruturas do órgão indigenista, o que é interpretado pelos indígenas entrevistados como falta de vontade política por parte da Funai e tentativa de manter suas estruturas inalteradas. Apenas sob a presidência de Eduardo Almeida falou-se temporariamente da incorporação da comissão como um “colegiado gestor” ou “colegiado paritário” no sentido de uma nova “gestão participativa” dentro da Funai, porém tais planos vagos nunca foram abordados na prática.

Como um produto indireto do PPTAL pode ser interpretado o PDPI, como no âmbito deste projeto não previsto na primeira versão do PPG7 são realizadas experiências inicialmente propostas para o PPTAL, porém suprimidas no decorrer das negociações. Trata-se de um impacto singular, porque o PDPI, além de ser um projeto criado a partir de outro projeto da cooperação internacional, é subordinado ao MMA – e não à Funai.

Em termos gerais, é possível constatar entre os autores e entrevistados avaliações divergentes sobre os impactos gerais do projeto sobre a política indigenista governamental. Não causa surpresa que estas avaliações tenham tendências mais otimistas entre funcionários da Funai, em particular o que diz respeito às áreas de demarcação, proteção e capacitação.

Conclusões

Como o PPTAL ainda está em andamento, seria precipitado chegar a conclusões definitivas sobre seus impactos permanentes sobre a política indigenista governamental. Tais impactos só podem ser verificados em médio e longo prazo em revisão histórica depois de terminar o projeto. Por isso, as conclusões apresentadas aqui têm caráter provisório e só podem servir para orientar estudos futuros, por exemplo, na formulação de hipóteses.

Os **impactos mais importantes do PPTAL** podem ser constatados, por enquanto, nas áreas seguintes:

- ◆ Na contribuição ao cumprimento do mandato constitucional do órgão indigenista de regularizar as terras indígenas por aumentar consideravelmente seu número absoluto e sua superfície total.
- ◆ Na revisão de diversas normas técnicas relativas aos processos de identificação e demarcação de terras indígenas, levantamentos fundiários, procedimentos técnicos de medições e elaborações de mapas.
- ◆ Na confecção e complementação das listas de prioridades do POA.
- ◆ Na prática de incluir fiscais indígenas nos trabalhos de demarcação física.

Outros impactos, porém menos abrangentes e profundos, podiam ser registrados nas áreas seguintes:

- ◆ Na implementação de um sistema de dados georeferenciados.
- ◆ A modalidade completa de acompanhamento indígena.
- ◆ As experiências com novas modalidades de participação indígena, principalmente as locais (demarcações participativas, projetos locais de vigilância e proteção).

Nas áreas seguintes ainda há **incertezas se serão incorporadas pelo órgão indigenista:**

- ◆ As experiências de gerenciamento financeiro dos procedimentos de regularização.
- ◆ A experiência com a Comissão Paritária Deliberativa.

Para responder à pergunta do título: sim, é possível. Mas as possibilidades de um projeto de cooperação internacional para alcançar tal objetivo são bastante restritas devido às características do campo político em jogo. Diferente do que pensa uma parte dos ativistas de organizações indígenas e indigenistas, o papel do PPTAL sempre era conceituado como uma contribuição a metas já formuladas através de meios estabelecidos. Desse modo, havia espaços limitados para inovações técnicas e administrativas e para experimentações com modalidades de participação indígena, porém num campo tenso, politicamente instável e marcado por um forte autoritarismo quase secular. Mudanças fundamentais na política indigenista, e em particular no órgão indigenista, só podem ter seus pontos de partida nos poderes legislador e executivo e nas pressões da sociedade civil e dos movimentos e organizações indígenas. Esperar a catalisação de tais mudanças da cooperação técnica e financeira internacional através de projetos como o PPTAL é esperar demais.

Bibliografia

CERNEA, Michael M. 1988. *Involuntary Resettlement in Development Projects: Policy Guidelines in World Bank-Assisted Projects*. (World Bank Technical Paper, 80) Washington, D.C.: World Bank.

_____. 1995. "El reasentamiento involuntario: la investigación social, la política y la planificación." In IDEM (coord.): *Primero la gente variables*

- sociológicas en el desarrollo rural*, pp. 224-253. México: Fondo de Cultura Económica.
- GRAMKOW, Márcia Maria (org.). 2002. *Demarcando terras indígenas II: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: FUNAI/PPTAL/GTZ.
- HAGEMANN, Helmut. 1994. *Not out of the Woods yet: The Scope of the G-7 Initiative for a Pilot Program for the Conservation of the Brazilian Rainforests*. (Forschungen zu Lateinamerika, 32) Saarbrücken: Breitenbach.
- FUNAI. 1993. *Pilot Health Subproject Proposal*. Brasília.
- KASBURG, Carola & GRAMKOW, Márcia Maria (orgs.). 1999. *Demarcando terras indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: FUNAI/ PPTAL/ GTZ.
- LIMA, Manoel S. de. 2002. "Demarcação de terras: impactos e desafios na construção da cidadania dos povos indígenas." In GRAMKOW (org.): 25-32.
- LIMA FILHO, Manuel Ferreira. 2002. *Diagnóstico sobre as lições aprendidas do PPTAL*. Goiânia/Brasília.
- LISANSKY, Judith. 2005. "Fostering Change for Brazilian Indigenous People during the Past Decade: The Pilot Program's Indigenous Lands Project (PPTAL)." In HALL, Anthony (ed.): *Global Impact, Local Action: New Environmental Policy in Latin America*. London: Institute of Latin American Studies, University of London. (no prelo)
- MENDES, Artur Nobre. 1999. "Introdução: a demarcação das terras indígenas no âmbito do PPTAL." In KASBURG & GRAMKOW (org.): 15-19.
- _____. 2002a. "Reconhecimento das terras indígenas: situação atual." In GRAMKOW (org.): 13-22.
- _____. 2002b. "O PPTAL e as demarcações participativas." In SOUZA LIMA & BARROSO-HOFFMANN (org.): 37-40.
- NDI. 1993/94. *Indigenous Populations' Legal Rights to Their Lands and Natural Resources, Parts I and II*. Washington, D.C.: World Bank.
- OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de & IGLESIAS, Marcelo Piedrafita. 2002. "As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas." In SOUZA LIMA & BARROSO-HOFFMANN (org.): 41-68.
- PPTAL. 1999. *Relatório anual 1999*. Brasília.

- _____. 2001. *Relatório anual 2001*. Brasília.
- _____. 2003. *Relatório anual 2003*. Brasília.
- SCHRÖDER, Peter. 1993. *União e Organização: Zur Entstehung modernen indigenen Widerstands in Brasilien. Eine vergleichende Untersuchung anhand von Fallbeispielen*. (Mundus Ethnologie, 68) Bonn: Holos.
- _____. 2001. "Erfahrungen mit ethnologischer Expertise zur Erhaltung der Tropenwälder: Das Demarkationsprojekt PPTAL in Brasilien." *Entwicklungsethnologie* 10(1/2):97-119.
- SELLANI, Juliana. 2002. "PPTAL: monitoria e avaliação de desempenho." In GRAMKOW (org.): 269-288.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & BARROSO-HOFFMANN, Maria (org.). 2002. *Estado e povos indígenas: bases para uma nova política indigenista II*. (Territórios Sociais, 7) Rio de Janeiro: Contra Capa/ LACED, 2002.
- WORLD BANK. 1990. *Operational Directive 4.30, Involuntary Resettlement*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____. 1991. *Operational Directive 4.20, Indigenous People* Washington, D.C.: World Bank.
- _____. 1995. *Memorandum of the Director (MOD), Brazil: Indigenous Lands Project*. (Report No. 13048-BR) Washington, D.C: World Bank. ["Blue-cover"]