

## O Projeto para Sustentabilidade em terras Indígenas

**Por Fábio Vaz R. de Almeida e Cássio Inglez de Souza (antropólogos). Texto publicado originalmente no livro Povos Indígenas no Brasil 2001-2005**

O PDPI é um projeto do Ministério do Meio Ambiente (MMA), vinculado ao Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS) e, no âmbito da cooperação internacional, como parte do Programa Piloto (ex- PPG7). O surgimento do PDPI foi estimulado pelo avanço da demarcação das Terras Indígenas e pelo desafio posterior de sua sustentabilidade. Com base na dificuldade de acesso a programas governamentais que poderiam proporcionar essa sustentabilidade, os povos indígenas passaram a demandar um programa que fosse específico, dando início às discussões sobre o PDPI. Em 1999, as bases conceituais, diretrizes, regras e orientações gerais do PDPI foram discutidas e definidas num seminário realizado em Tefé (AM), que reuniu representantes indígenas, de organizações parceiras, do governo brasileiro e dos doadores. Entre 2000 e 2001, a equipe do PDPI foi estruturada, sob o comando de um gerente técnico indígena, indicado pela Coiab. A partir do final de 2001, o PDPI passa a receber propostas de projetos dos povos indígenas, iniciando seu financiamento a partir de 2003. As primeiras propostas de projetos indígenas começaram a chegar para o Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI) em dezembro de 2001. Desde então, até o final de 2005, foram recebidas 272 propostas, das quais 71 haviam sido aprovadas. Os projetos aprovados beneficiam cerca de 68 etnias, que vivem em 110 terras indígenas, distribuídas por todos os estados da Amazônia. Nesse período, foram contratados cerca de R\$ 9,5 milhões com os projetos aprovados, dos quais mais de R\$ 6,2 milhões já foram repassados às organizações. A maior parte das iniciativas é gerenciada diretamente por organizações indígenas.

Em termos de distribuição territorial, o Amazonas é o estado que mais submete e tem projetos aprovados junto ao PDPI, o que, de certa forma, corresponde à sua quantidade de população indígena, maior que a dos outros estados. Há regiões, entretanto, que ainda encontram dificuldades de encaminhar e aprovar projetos, como o Pará, Maranhão e Tocantins, o que tem demandado esforço em fortalecer a capacidade das comunidades e organizações indígenas dessas regiões. Abaixo, a distribuição geral dos projetos aprovados por unidade de federação da Amazônia:

<b>UF</b>	<b>Projetos aprovados</b>	<b>Projetos recebidos</b>
AM	27	100
RO	6	37
MT	11	36
PA	3	26
AC	8	26
MA	5	15
RR	6	14
TO	2	13
AP	3	5
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>272</b>

No que se refere às áreas temáticas, a predominância é, desde o início, dos projetos voltados para atividades econômicas sustentáveis, embora seja crescente o interesse por projetos de valorização cultural. A distribuição atual é a seguinte:

<b>Área temática</b>	<b>Projetos aprovados</b>
Proteção territorial	7 (10%)
Valorização cultural	18 (25%)
Economia sustentável	25 (35%)
Economia e cultura	17 (24%)
Cultura e território	4 (6%)
<b>Total</b>	<b>71 (100%)</b>

### **Demandas diversificadas**

É grande a diversidade dos projetos recebidos e apoiados pelo PDPI, o que reflete não só a diversificação das próprias demandas indígenas, mas também os contextos socioeconômico regionais, processos históricos específicos, rede de relações com parceiros e agentes regionais, disponibilidade de assessoria e grau de fortalecimento das diferentes organizações proponentes.

Dentre os projetos de Economia Sustentável, aparece uma ampla gama de temas, tais como agricultura (tradicional, comercial ou alternativa), sistemas agroflorestais, manejo de espécies da flora (castanha, açaí, borracha, cipó, tucum, caranã), extração e beneficiamento de óleos e resinas florestais (copaíba, andiroba, breu branco etc), criação e manejo de animais (galinhas, gado, peixes, animais silvestres como quelônios, emas e queixadas), produção de mel (apicultura e meliponicultura), produção de artesanato. Há projetos voltados para fortalecer o auto-consumo e a segurança alimentar, outros dedicados à comercialização. Há ainda alguns que juntam os dois objetivos.

No âmbito dos projetos de valorização cultural, há registro e montagem de acervo de artesanatos, músicas, rituais etc, gravação de CDs, produção de livros e cartilhas, organização de exposições e oficinas de capacitação e resgate e fortalecimento de técnicas tradicionais de manejo ambiental. Dentre os projetos de Proteção Territorial, temos iniciativas de expedições de fiscalização, estruturação de postos de vigilância, capacitação de agentes ambientais, articulação institucional, diálogo com moradores do entorno das áreas indígenas, reocupação territorial e descentralização de aldeias.

Para citar apenas alguns exemplos, o PDPI apóia a criação de emas para reforçar a segurança alimentar dos Apanjekrá (MA), a extração de copaíba para gerar renda para os Kayapó Metuktire da aldeia Kapoto (MT), a capacitação em museologia para os Ticuna repensarem o seu Museu Magüta no Alto Solimões (AM), o registro e produção de documentário sobre ciclo ecológico do pequi e os rituais a eles relacionados dos Kuikuro do Alto Xingu (MT), oficinas de resgate e registro de produção artesanal (cestaria, tecelagem, cerâmica etc) dos Manchineri (AC) e dos Povos Indígenas do Oiapoque (AP), a continuidade da Escola Agroambiental Katxêkwyj, do povo Krahô (TO), a consolidação de aldeias novas nos limites da terra indígena dos Wajãpi no (AP), o fortalecimento da produção artesanal das mulheres Aikanã e Latundê (RO), o trabalho de fiscalização e proteção da Terra Indígena São Marcos (RR) e o desenvolvimento do manejo da palha da palmeira caranã, dos indígenas de Iauaretê no Alto Rio Negro (AM).

### **Análise e aprovação de projetos**

Todos os projetos recebidos pelo PDPI passam por procedimentos e metodologias de análise e aprovação, que foram estruturados tendo em vista fortalecer a capacidade de elaboração de

projetos dos povos indígenas, bem como a consistência técnica, transparência e participação indígena no processo de avaliação. Assim, caso necessário, durante a triagem inicial das propostas – feita pela equipe técnica do PDPI – são feitas sugestões e pedidos esclarecimentos para fortalecer os projetos promovendo freqüentemente um intenso diálogo com a associação proponente. As propostas que passam pela triagem inicial são avaliadas por pareceristas especialistas no tema ou nas etnias envolvidas na proposta. Por fim, nas reuniões de aprovação dos projetos, há a participação paritária de representantes indígenas, indicados pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab).

Depois de aprovados, os projetos recebem uma oficina de capacitação inicial, que inclui treinamento nas regras do PDPI de administração financeira e eventuais reajustes, conforme tiver sido definido pela Comissão Executiva. O acompanhamento dos projetos é feito por meio de prestações de contas e relatórios semestrais de atividades, que são “induzidos”, ou seja, produzidos especificamente para cada momento de cada projeto. Também são feitas visitas de monitoria por parte da equipe técnica do PDPI. Consultores são eventualmente enviados para apoiar as organizações na elaboração e na gestão dos projetos.

Todo esse sistema de análise, aprovação e acompanhamento dos projetos foi estruturado como assistência técnica, ou seja, com o objetivo de proporcionar subsídios para o fortalecimento da capacidade dos povos indígenas em discutir, elaborar e implementar projetos. Não se trata, portanto, de mecanismos de fiscalização e coerção, mas parte de um processo que pretende empoderar as organizações proponentes.

Estão sendo finalizados os primeiros projetos que tiveram apoio do PDPI – quatro no final de 2005 e mais 20 previstos para 2006 – e algumas análises preliminares já podem ser feitas. Em uma análise rápida do que tem ocorrido nos projetos implementados até aqui, os problemas e dificuldades de gestão são, geralmente, os primeiros a aparecer (prestações de contas, execução das ações nos prazos planejados etc). Têm, também, sido comuns os problemas decorrentes de conflitos internos nas organizações e comunidades indígenas e de dificuldades com assessorias e parceiros. É de se destacar, ainda, que algumas organizações tiveram dificuldades significativas na execução dos projetos devido a problemas com convênios de atendimento à saúde indígena junto à Funasa.

Apesar disso, é positiva a avaliação geral das iniciativas em curso. O PDPI tem sido considerado um canal mais direto de apoio a iniciativas pelos povos indígenas. As propostas refletem demandas e estratégias de solução específicas para cada contexto e percebe-se um envolvimento e interesse das comunidades nas propostas. Além disso, diversas iniciativas inovadoras têm sido desenvolvidas.

Também calcado no princípio de que não basta financiar projetos, mas que é importante garantir que as organizações indígenas estejam preparadas para geri-los, foi estruturado o componente Fortalecimento Institucional, outra importante linha de ação do PDPI. As atividades do componente se concentram em três linhas: capacitação (em termos técnicos e políticos), articulação e apoio institucional.

Na área de capacitação, além de apoios pontuais, a principal atividade foi o Curso de Formação de Gestores de Projetos Indígenas, que teve duração de um ano, dividido entre cinco módulos de concentração (em sala de aula), quatro módulos de dispersão (nas regiões de origem dos cursistas) e um Seminário Integrador. Os conteúdos trabalhados nos módulos de concentração (política e legislação indigenistas, técnicas de moderação, diagnóstico participativo, elaboração, implementação e monitoria de projetos) foram colocados em prática durante a dispersão dos cursistas nas regiões de origem. O curso formou 29 gestores de projetos indígenas, oriundos de todos os estados da Amazônia Legal.

Tem sido positiva a avaliação do curso, tanto por parte dos gestores como pelas organizações indígenas. Porém, seu alcance está muito aquém da demanda por esse tipo de capacitação. Dada a dificuldade de repetir o curso nos mesmos moldes, a idéia é replicá-lo regionalmente, visando a redução de custos, simplificação da logística e adequação aos distintos contextos. O material sistematizado do primeiro curso servirá de base para que possam ser construídas as

versões regionais do curso, junto a parceiros de cada região.

Outra linha de apoio do componente Fortalecimento Institucional, o apoio à articulação do movimento indígena, consiste em repasses de recursos até R\$ 5 mil para a realização de assembleias, reuniões, seminários e outros eventos que contribuam para fortalecer a articulação entre povos e organizações indígenas. O acesso ao recurso é bem simplificado, e se dá através de cartas, que são avaliadas mensalmente por um comitê formado por técnicos do PDPI e representantes da Coiab. Até o final de 2005, foram apoiados mais de 40 eventos, distribuídos em todos os estados da Amazônia e envolvendo o desembolso de cerca de R\$ 200 mil. Foi apoiada uma ampla gama de eventos, tais como o Fórum socioambiental dos povos indígenas do Oiapoque (AP), I Fórum Social indígena do Tocantins (TO), Viagem de levantamento das mulheres indígenas de Barcelos (AM), Assembleia anual da ATIX (Parque Indígena do Xingu, MT), Encontro de mulheres indígenas de Tarauacá (AC), entre outros.

As iniciativas de apoio institucional estão concentradas na Amazônia Oriental e incluem iniciativas de fortalecimento de organizações de cunho regional no Maranhão, Pará, Tocantins e Mato Grosso. Tendo em vista fortalecer a articulação regional do movimento indígena, os projetos foram construídos para atender os contextos específicos e incluem estruturação de sede, reforço da infra-estrutura, estímulo às discussões e processos de desenvolvimento organizacional. Além dessas iniciativas, o componente também apoiou o processo de reestruturação da Coiab.

É preciso dizer que as atividades do componente, considerado vital para o PDPI, foram sensivelmente prejudicadas pelos drásticos cortes de recursos por parte de seu principal financiador, o Department for International Development (DfID), órgão de cooperação internacional do governo britânico. Das 2,1 milhões de libras acordadas no início do projeto, apenas 700 mil foram efetivamente destinadas ao PDPI. A própria continuidade do componente está seriamente comprometida com a saída definitiva do DfID, prevista para março de 2006.

Por fim, há uma terceira linha de ação do PDPI, voltada para a sistematização e políticas públicas, cujo objetivo é transformar as experiências dos projetos e da própria execução do PDPI em subsídios a serem disseminados e utilizados na formulação de políticas públicas para povos indígenas. Nesse sentido, o PDPI realizou um levantamento geral, sistematizado no documento "Políticas públicas relacionadas aos povos indígenas no Brasil. Processos e iniciativas em curso", divulgado em 2005 e em fase de atualização.

Além disso, com a conclusão dos primeiros projetos apoiados pelo PDPI, já são possíveis atividades de sistematização, tais como a produção de publicações, realização de seminários temáticos e intercâmbio entre projetos. Esta é uma atividade a ser priorizada em 2006.

### **Considerações iniciais**

Um dos pressupostos do PDPI é o fortalecimento do protagonismo das comunidades envolvidas, ou seja, garantir que participem na construção de políticas e práticas públicas que os afetem direta ou indiretamente. Acreditamos que os canais criados representam avanços na direção desse protagonismo, através da efetiva participação indígena durante todo o processo de discussão e definição do PDPI (nos Seminários e Oficinas), o caráter paritário da Comissão Executiva e a presença de um gerente técnico indígena, indicado pela Coiab.

Por outro lado, uma das críticas feitas em relação ao PDPI, tanto por alguns representantes indígenas como por apoiadores, é que os procedimentos de análise, aprovação e implementação dos projetos são considerados complicados ou "burocráticos". Além da dificuldade de acessar recursos, destacam que o processo demora mais tempo que o esperado. A demora para a celebração do contrato entre o Banco do Brasil e o Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, somente concretizado no final de 2003, contribuiu para o descontentamento em relação à demora na liberação dos recursos de projetos que depois de aprovados ficaram longo tempo esperando para iniciar.

Porém, os problemas apontados estão no cerne da maior dificuldade interna do PDPI, que é o

desequilíbrio entre o caráter de “assistência técnica” do seu trabalho, que demanda esforço intensivo de interlocução e assessoria, a amplitude da demanda indígena de toda a Amazônia Legal e o reduzido tamanho da equipe técnica (cinco assessores na área técnica e dois na área financeira, estes últimos contratados pela cooperação alemã).

De qualquer forma, está em curso um processo de avaliação de meio termo do PDPI, no qual estão sendo discutidas possíveis soluções – estruturais e pontuais – para agilizar seus procedimentos. Acreditamos que o êxito de um programa como o PDPI depende da potencialização do trabalho acima descrito de assistência técnica e interlocução direta com representantes indígenas.

Outra questão observada é que a fragmentação de instituições e programas relacionados aos povos indígenas dificulta a consolidação das contribuições que o PDPI pode proporcionar. Isso se dá tanto no plano macro, das políticas públicas, quanto nas bases. O próprio Ministério do Meio Ambiente tem diversas ações junto aos povos indígenas, cuja articulação representa um desafio a ser enfrentado. Quando a questão envolve outros ministérios, a questão torna-se mais complexa. No plano local, as interações necessárias na implementação de muitos dos projetos, só são conseguidas quando construídas diretamente entre os índios e seus parceiros locais. Boas interações locais, na observação do PDPI, contribuem para o bom andamento dos projetos. O contrário, entretanto, também é verdadeiro: dificuldades de relações institucionais desfavorecem a execução dos projetos. Neste sentido, seria importante superar as distâncias e construir uma relação de colaboração com os diversos órgãos e Ministérios que atuam com alguma interface com políticas indigenistas.

Em relação à condução do PDPI pelo MMA, observa-se uma grande afinidade temática, haja visto que a gestão ambiental nas terras indígenas é tema transversal dos projetos apoiados pelo PDPI, que têm trazido diversas e interessantes contribuições nessa área. Acreditamos que o PDPI tem contribuições para a construção do perfil do trabalho do MMA junto aos povos indígenas. Por outro lado, restrições orçamentárias e procedimentos administrativos do ministério trazem uma série de dificuldades para a consolidação do trabalho do PDPI, tanto na sede em Manaus como nas ações de campo, em áreas remotas e de difícil acesso.

Os projetos apoiados pelo PDPI representam um apoio pontual, limitado e de curto prazo, diante de um contexto mais amplo, que podemos caracterizar como o “Projeto de Vida” dos povos indígenas. A questão é se efetivamente projetos apoiados por instituições de fomento podem ajudar a construir soluções e adquirir conhecimentos e internalizar práticas que tenham sustentabilidade no longo prazo, um dos elementos que estimulam a autonomia e protagonismo indígenas. Com o encerramento dos primeiros projetos, teremos mais condições de realizar essa avaliação relativa ao PDPI.

Construído e executado de forma tripartite – entre governo brasileiro, movimento indígena e cooperação internacional – o PDPI gerou uma série de expectativas. Para os povos indígenas, conforme têm expressado reiteradas vezes, a expectativa é que o PDPI tenha uma “cara indígena”, ou seja, que suas regras, procedimentos e funcionamento sejam adaptados à realidade indígena. Estando o PDPI inserido no governo, entretanto, é preciso lidar com uma série de condicionantes próprias de estruturas desse tipo. Há, de certo modo, lógicas distintas inerentes ao processo. O grande desafio, no nosso modo de ver, é o diálogo e o entendimento entre essas lógicas.

Oportunidades como as que ocorrem no momento de implementação do PDPI, fornecem ricos subsídios para se construir canais de entendimento. Desse modo, acreditamos que seja possível no final do projeto, para além da melhoria da qualidade de vida de umas tantas comunidades apoiadas, que tenhamos contribuído para a consolidação de uma política e prática de apoio à gestão ambiental em Terras Indígenas que não seja feita unilateralmente, mas que esteja baseada no entendimento entre essas diferentes maneiras de pensar as ações que garantam o futuro dos povos indígenas brasileiros.

A experiência nos tem mostrado que esse entendimento não é tarefa fácil, sendo legítimo e necessário manter constante reflexão sobre o tema e pesar os prós e contras dos resultados obtidos. Para a equipe do PDPI, com base nos resultados dos projetos que apoiamos e nas

avaliações feitas por seus executores indígenas, nos parece que o esforço é válido. É preciso enfrentar as dificuldades acima apontadas e encontrar soluções para os problemas, porém, nos parece importante continuar investindo no êxito do PDPI.

**[março, 2006]**