



SUMÁRIO EXECUTIVO

AVALIAÇÃO DO PROJETO CARTEIRA INDÍGENA – SEGURANÇA
ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM
COMUNIDADES INDÍGENAS

Universidade Estadual de Feira de Santana
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, abril de 2007

Sumário Executivo

AVALIAÇÃO DO PROJETO CARTEIRA INDÍGENA – SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM COMUNIDADES INDÍGENAS

1. Apresentação

A “Avaliação do Projeto Carteira Indígena – Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas” - foi executada pela Universidade Estadual de Feira de Santana, entre junho de 2006 e abril de 2007. A pesquisa foi contratada mediante licitação pública no âmbito do projeto cooperação técnica internacional entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO UTF/BRA/064.

O Projeto Carteira Indígena (CI) começou a ser construído em 2003, sob a coordenação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), cuja estrutura foi posteriormente incorporada pelo MDS, e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). O Projeto apoiou iniciativas com foco nas seguintes linhas temáticas: ampliação, melhoramento e implementação de práticas sustentáveis para produção, beneficiamento e comercialização de alimentos; práticas sustentáveis de produção, beneficiamento de matéria-prima e comercialização de artesanato; práticas sustentáveis de beneficiamento e comercialização de produtos agroextrativistas; revitalização de práticas e saberes tradicionais associados à produção de alimentos, ao agroextrativismo e ao artesanato e; capacitação técnica e operacional das organizações e comunidades indígenas para gerir projetos.

Com o fomento da CI, esperava-se reduzir as formas mais severas de insegurança alimentar sem gerar passivos ambientais, aliando produção econômica sustentável e revitalização de práticas e saberes tradicionais. Para orientar a ação no sentido da garantia do direito humano à alimentação adequada aos povos indígenas, assumiu-se como referência bibliográfica principal o “Mapa da Fome entre os Povos Indígenas do Brasil”¹, publicado em 1995. Este estudo indicou que, das 579 Terras Indígenas pesquisadas, 198 apresentavam graves problemas de sustentabilidade alimentar geralmente associados à degradação ambiental.

1 VERDUM, Ricardo (coord.). Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil (II). Brasília, Rio de Janeiro, Salvador: INESC, Ação da Cidadania, PETI/MN/UFRJ, ANAÍ-BA, 1995.

Com repasse de recursos do MDS, a CI financiou projetos de demanda espontânea apresentados por associações indígenas ou organizações não governamentais com experiência de trabalho com povos indígenas. Os projetos deveriam respeitar as identidades culturais indígenas, as leis ambientais e se encaixar numa das linhas temáticas acima mencionadas. O ciclo de financiamento previa o seguinte percurso institucional: o projeto apresentado por associação indígena ou ONG era encaminhado para análise da Comissão de Avaliação de Projetos, que emitia parecer técnico posteriormente submetido ao Grupo Gestor da CI. Composto pelo MDS, MMA, Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e entidades indígenas e da sociedade civil, ao Grupo Gestor cabia a decisão final sobre aprovação ou reprovação dos projetos. Entre a associação selecionada e o MMA, era firmado um memorando de entendimento para o repasse dos recursos².

A avaliação foi realizada a partir do mapeamento dos projetos enviados à CI entre 2004 e agosto de 2006, bem como a avaliação dos processos e resultados do programa para as três regiões apoiadas. Quando o estudo foi feito, portanto, a Carteira Indígena tinha dois anos de existência.

2. Metodologia

A metodologia da pesquisa promoveu o mapeamento dos projetos enviados à CI; o desenvolvimento de um banco de dados georreferenciados, com base em software livre, com visualização em webgis; análise documental e pesquisa de campo, na qual foi avaliada a percepção das comunidades beneficiárias e não beneficiárias sobre a CI.

O mapeamento das comunidades considerou a localização geográfica das comunidades, etnia que submeteu o projeto, sua linha temática do projeto, tipo de financiamento solicitado, bioma e aspectos biofísicos do território e área da Terra Indígena. Do mapeamento, resultou um banco de dados digitalizados contendo um SIG – Sistema de Informações Geográficas – com dados georreferenciados secundários e levantamento de campo. O mapeamento registrou 424 projetos enviados (não aprovados, aprovados aguardando recursos, aprovados em execução, aprovados executados): 112 na Amazônia Legal, 164 da região Centro-Sul e 148 no Nordeste-Leste. A Figura 1 mostra os 210 municípios brasileiros nos quais haviam (em 2006) sido apoiados projetos por meio da CI.

2 A CI atuou em três macrorregiões - Centro-Sul (nos estados do RS, SC, PR, SP, MG, GO), Nordeste-Leste (todos os estados do NE mais MG e ES) e Amazônia Legal - mediante três tipos de financiamento. Tipo 1: projetos de até R\$ 10 mil; Tipo 2: entre R\$ 10 mil e 30 mil; Tipo 3: entre R\$ 30 mil e R\$ 50 mil.

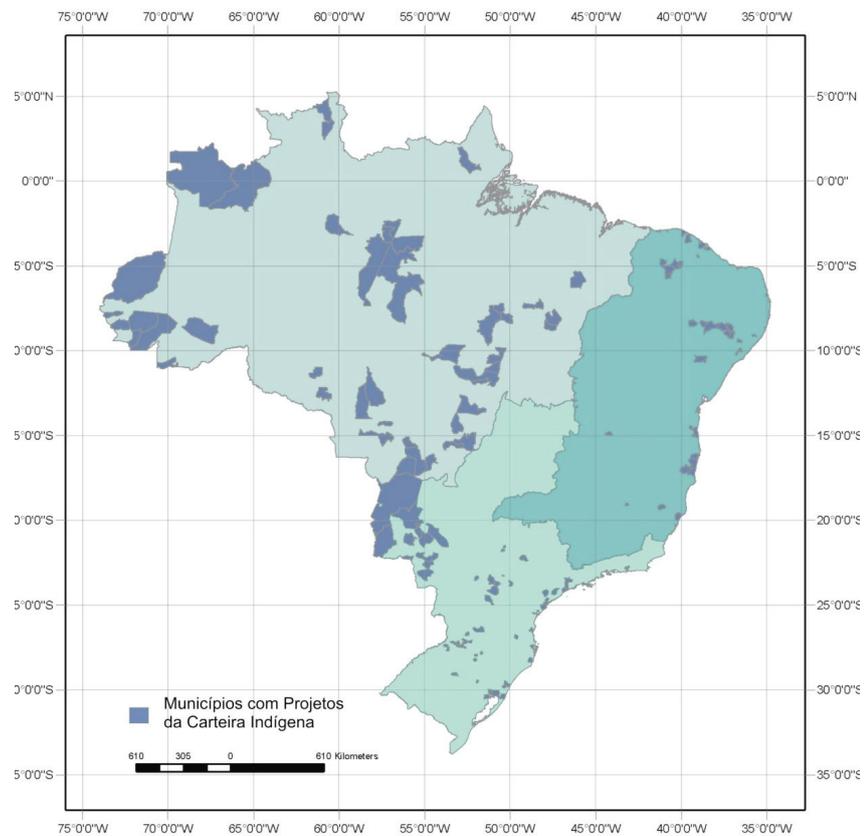


Figura 1 – Localização dos municípios com Carteira Indígena

No total, foram avaliados 37 projetos aprovados, em execução ou executados, distribuídos nas três regiões da Carteira Indígena, em dez estados, 38 municípios, correspondendo a um total de 40 etnias, 32 terras indígenas e 81 aldeias e localidades urbanas. A pesquisa de campo foi feita com comunidades beneficiárias e não-beneficiárias para avaliar sua percepção sobre a CI. Foram aplicados 236 questionários em comunidades beneficiárias e em comunidades não beneficiárias. As unidades de investigação nesse estudo foram os projetos encaminhados pelas comunidades, desse modo chegou-se às comunidades beneficiárias através dos projetos (e as comunidades não beneficiárias por critério de proximidade e sem projeto). A Figura 2 mostra a localização dos projetos da CI que foram pesquisados.

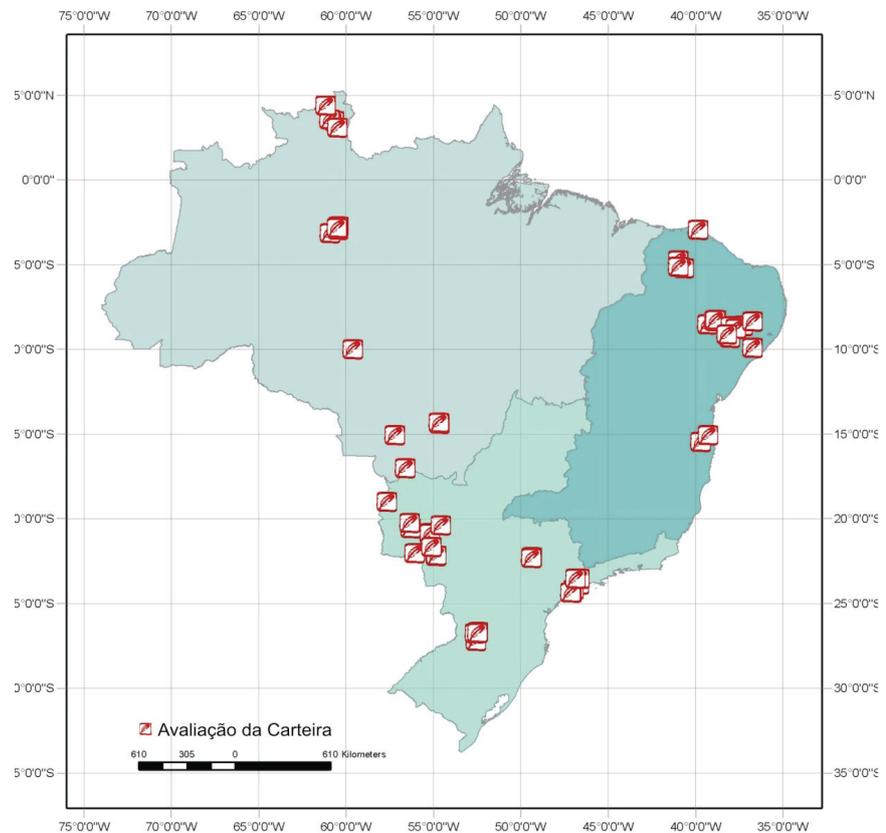


Figura 2 – Localização dos projetos da Carteira Indígena pesquisados

3. Resultados

3.1. Divulgação e elaboração dos projetos

A CI, á época da pesquisa, tinha utilizado como mecanismos de divulgação: oficinas nacionais realizadas nas três regiões, visitas técnicas às comunidades, reuniões com redes de apoio e participação em eventos promovidos por instituições de governo e ONGs indigenistas e socioambientalistas.

Os resultados da avaliação mostram que, em média, para as comunidades beneficiárias visitadas, o processo de divulgação se deu de modo adequado, porém há um quadro diferenciado de acesso à informação sobre a CI entre essas regiões. Tomando os resultados da percepção sobre o processo de divulgação somente para as comunidades não beneficiárias, é na região Nordeste (NE) onde o processo de divulgação, em média, tem sido mais eficaz, seguido da região Centro-Sul (CS) e da Amazônia Legal (AL).

Com relação à elaboração das propostas pelas comunidades, ambos grupos - comunidades beneficiárias e não beneficiárias - consideraram o roteiro de difícil compreensão, exceto as comunidades beneficiárias da região NE que tenderam a considerar o roteiro compreensível.

Das que consideraram o roteiro e o processo de inscrição de fácil compreensão, muitas tiveram parceria de ONGs ou apoio institucional (FUNAI, FUNASA, universidades, prefeituras etc.) para elaboração e apresentação dos projetos.

3.2. Seleção dos projetos

A análise dos resultados da avaliação dos 37 projetos visitados mostrou que, com raras exceções, o processo de seleção dos mesmos baseou-se nos critérios de área, etnia ou terra indígena prioritária (62%) ou se enquadraram em um ou mais dos seis critérios de prioridade de atendimento (30%). Somente em três projetos aprovados (8%) as comunidades beneficiárias não se enquadravam em nenhum dos critérios de atendimento ou estavam em área prioritária.

O processo de avaliação dos projetos enviados à CI não foi considerado ágil, nem satisfatório para a maioria das comunidades beneficiárias e não beneficiárias visitadas nas três regiões. Em média, as comunidades não beneficiárias que avaliaram esse tópico, o fizeram de maneira muito mais negativa do que as comunidades beneficiárias. Somente as comunidades da Amazônia Legal avaliadas consideraram a agilidade do processo de inscrição satisfatória.

A demora entre aprovação-pagamento dos projetos chegou a gerar sentimentos, entre as lideranças, de profunda indignação, porque a demora na liberação dos recursos levava ao descrédito e colocava em xeque a credibilidade e autoridade de quem representava a comunidade.

3.3. Implementação dos projetos

A totalidade dos 37 projetos avaliados e apoiados pela CI enquadrava-se em alguma das quatro linhas temáticas da mesma. A ampla maioria das comunidades beneficiárias, com algumas poucas exceções, tinha projetos apoiados condizentes com suas especificidades culturais e práticas produtivas tradicionais. Nas três regiões, a adesão das comunidades aos projetos era, em média, alta. O grau de satisfação era também elevado nessas comunidades, sendo maior na região da Amazônia Legal seguido das regiões Centro-Sul e Nordeste.

Os fatores que funcionaram como obstáculos para o sucesso de algumas ações dos projetos foram fundamentalmente:

- Inexistência ou insuficiência de assistência técnica;
- Dificuldade de transporte para compra de insumos e comercialização de produtos;
- Dificuldades de inserção de produtos das comunidades nos mercados;
- Dependência de insumos externos;
- Projetos construtivos tecnicamente falhos;

- Entraves burocráticos para a liberação de construções e implementação de criatórios;
- Assistência técnica não apropriada às especificidades culturais indígenas;
- Planejamento orçamentário ruim e/ou defasagem orçamentária devido à demora na liberação de recursos;
- Descontinuidades das ações dos projetos por demora na liberação da segunda parcela do projeto;
- Introdução de novas técnicas de manejo e produção sem a devida assistência técnica;
- Dificuldade em atender exigências de licenciamento ambiental;
- Mudança de padrões alimentares;
- Adoção de sistemas de produção degradantes ambientalmente (monocultivo); e,
- Substituição de matérias primas locais por industrializadas.

Como facilitadores da execução de alguns projetos bem sucedidos, em todas as linhas temáticas, pode-se citar:

- Assistência técnica adequada e frequente;
- Projetos adaptados às realidades culturais indígenas;
- Forte sentido comunitário que mobilizou as comunidades em torno do projeto;
- Apoio técnico e financeiro pontual de administrações regionais de órgãos públicos federais, bem como de alguns estaduais;
- Capacidade das comunidades se adaptarem às situações adversas e mudanças nos projetos; e,
- Riqueza e diversidade da cultura material indígena.

3.4. Resultados dos projetos

No curto prazo, alguns projetos avaliados mostraram resultados com tendência a reduzir a insegurança alimentar e nutricional das comunidades. Dentre esses, destacam-se projetos localizados na região Centro-Sul, em particular no estado de Mato Grosso do Sul, onde a produção leiteira estava enriquecendo a merenda escolar. Destacam-se também projetos de criação de frango no Mato Grosso do Sul e Mato Grosso: ambos já se encontravam produzindo ovos e carne, aumentando a oferta protéica e quantidade de alimentos nessas comunidades.

Na Amazônia Legal e em algumas áreas do Centro-Sul, os projetos de piscicultura tinham produzido, em curto prazo, resultados concretos para as comunidades, pois

a intensificação da produção em criatórios levou ao aumento da produtividade, embora por problemas de assistência técnica, alguns projetos dessa natureza não tenham produzido resultados satisfatórios. Em médio e longo prazos, a sustentabilidade dos projetos que dependiam de insumos externos podia ser comprometida caso as comunidades não tivessem recursos financeiros para a compra dos referidos insumos ou não houvesse um projeto de substituição dos mesmos.

Alguns dos projetos avaliados apresentaram ações de caráter estruturante que podiam vir, em médio e longo prazos, a resultar na geração de renda ou aumento da produção e diversificação alimentar para as comunidades, pois eles previam a compra de equipamentos para produção e beneficiamento que podiam elevar tanto a produção quanto a produtividade.

Na região Nordeste, poucos projetos avaliados tinham mostrado resultados imediatos. Estes estavam relacionados, sobretudo, ao fornecimento de água potável para as comunidades através da perfuração de poços profundos. Na maior parte dos projetos avaliados, as ações previstas só iriam produzir impactos sobre a segurança alimentar e nutricional em médio e longo prazos: ainda estavam sendo implementados e tinham caráter mais estruturante. Como exemplo, podem ser citados projetos que previam a construção de galpões, casas de farinha, tanques para criação de peixes, plantio de pastagens, cercamento de áreas para pecuária, aquisição de maquinário agrícola, sistemas de irrigação e caprinocultura.

3.5. Participação feminina

A maioria das comunidades beneficiárias, nas três regiões, informou que havia participação das mulheres nos projetos. No geral, as regiões da Amazônia Legal e do Nordeste-Leste informaram que as mulheres participavam dos projetos, enquanto na região Centro-Sul essa situação era um pouco diferente, pois parte das comunidades beneficiárias indicou que as mulheres participavam e outra parte informou que elas não participavam dos projetos. As entrevistas com diferentes grupos domésticos mostraram que a participação das mulheres nos projetos se dava, às vezes, sem que mesmo elas tivessem conhecimento da existência do apoio financeiro dado pela CI. Em outras comunidades, a participação das mulheres estava limitada a apoiar os homens em atividades secundárias (ex. cozinhar) não diretamente relacionadas à implementação do projeto³.

3 Em 2010, foi lançado edital específico para apoio a projetos elaborados e propostos por associações de mulheres indígenas.

3.6. Controle Social

A maioria das comunidades beneficiárias apresentou algum mecanismo de prestação de contas e de discussão dos problemas e soluções para o projeto. Dentre os mecanismos mais comuns que foram mapeados, encontram-se reuniões da associação, das lideranças e mecanismos tradicionais de deliberação nos quais os projetos eram debatidos.

3.7. Conhecimentos tradicionais, agentes multiplicadores e associações locais

Os projetos se enquadravam, em geral, em mais de uma linha temática da CI. Embora esses projetos propusessem diferentes ações a serem implementadas, os resultados da avaliação mostraram que, nas três regiões, em média, eles apresentam boa articulação entre essas ações.

A maioria das comunidades beneficiárias visitadas informou que o conhecimento tradicional do seu povo tinha sido considerado nos projetos, tanto na etapa de elaboração quanto de execução dos mesmos. Há que se observar, contudo, que alguns projetos trouxeram inovações ao manejo tradicionalmente realizado de espécies naturais e ecossistemas. Por outro lado, nas três regiões, o grau de atenção à qualificação de agentes multiplicadores era insuficiente ou inexistente, sendo muito menor na região Nordeste-Leste, seguida pela região da Amazônia Legal e por fim a região Centro-Sul, onde a atenção à qualificação de pessoas nos projetos é maior, embora também seja baixa.

As comunidades, nas três regiões, consideraram que o fato de terem seus projetos aprovados pela CI contribuiu para o fortalecimento das associações indígenas, sendo maior esse impacto na região da Amazônia Legal e bem menor nas demais regiões. Vale registrar, nesse sentido, que muitas das associações indígenas tinham infraestrutura precária; mesmo as que tiveram projetos aprovados não contavam com sede própria, telefone, fax, computador ou internet. Nas três regiões, a preparação de pessoas das comunidades para gerência de projetos era incipiente (Amazônia Legal e Centro-Sul) ou inexistente (Nordeste-Leste).

3.8. Cooperação interinstitucional

Os projetos visitados mostraram um quadro de muito baixa cooperação interinstitucional no processo de elaboração, envio e execução dos mesmos. Na perspectiva das comunidades beneficiárias das três regiões, a cooperação das instituições e organizações da sociedade civil era, em média, parcial na Amazônia Legal, maior no Centro-Sul, e baixa no Nordeste-Leste. As comunidades não beneficiárias consideraram essa cooperação inexistente na Amazônia Legal e no Centro-Sul e parcial no Nordeste-Leste.

4) Recomendações

Com base nessa avaliação, foram feitas as seguintes principais recomendações:

- Ampliação da divulgação da CI, por meio de representações regionais de órgãos ligados às questões indígenas;
- Investimento na qualificação de agentes locais nas comunidades para a elaboração, execução e gerência de projetos, mediante o aumento do número de visitas técnicas, convênios com instituições públicas regionais (universidades, empresas) e ONGs, principalmente na região Nordeste;
- Reformulação do roteiro de apresentação de projetos para torná-lo mais compreensível às comunidades;
- Criação de um corpo de consultores ad hoc para agilizar a avaliação dos projetos e ampliação do quadro de técnicos da CI;
- Redução dos entraves burocráticos na tramitação dos projetos aprovados;
- Adoção de critérios de avaliação da sustentabilidade social, ambiental e econômica dos projetos apresentados;
- Aperfeiçoamento do sistema de informações da CI referentes aos projetos (criação de uma base de dados);
- Aumento do percentual de recurso passível de ser utilizado no projeto com capacitação técnica;
- Implementação de parcerias efetivas com instituições públicas federais, estaduais e municipais bem como ONGs para prestação de assistência técnica aos projetos;
- Adoção de critérios mais objetivos para a indicação de áreas prioritárias a serem atendidas pela CI, mediante o uso de indicadores socioambientais confiáveis (desnutrição e mortalidade infantil, degradação ambiental), bem como integração de bases de dados institucionais e da sociedade civil voltados aos problemas indígenas;
- Criação de duas novas linhas temáticas relacionadas com a preservação de recursos genéticos das comunidades e com a ênfase na participação das mulheres na implementação das ações; e,
- Priorização do diálogo com os órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental para implementação dos projetos.

FICHA TÉCNICA

Execução

Universidade Estadual de Feira de Santana

Coordenador

Fábio Pedro S. de F. Bandeira

Pesquisadores

Jocimara Souza Britto Lobão

José Antônio Lacerda Lobão

Isabel Fróes Modercin

Lilane Sampaio Rêgo

Lívia Moura da Silva

Felipe Oliveira Nunes

Luís Henrique Paim

Unidades Responsáveis

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Rômulo Paes de Sousa

Diretora de Avaliação e Monitoramento

Jeni Vaitsman

Coordenadora Geral de Avaliação e Monitoramento de Demanda

Leonor Pacheco

Equipe de acompanhamento da pesquisa

Michele Dantas

Dionara Borges Andreani Barbosa

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Onaur Ruano

Diretor de Apoio a Projetos Especiais

Marco Aurélio Loureiro

Coordenadora Geral de Apoio a Grupos Vulneráveis

Léa Rocchi Sales

Revisão do Sumário Executivo

Júlio César Borges

Alexandro Rodrigues Pinto

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Fotografia da Capa

Júlio César Borges

Diagramação

Tarcísio Silva

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi