

# Temas, problemas e perspectivas em etnodesenvolvimento: uma leitura a partir dos projetos apoiados pela OXFAM (1972-1992)

Renato Athias

Desde a década de 1960, as agências de cooperação internacional<sup>1</sup> estiveram envolvidas em apoios financeiros, sem dúvida importantes, a projetos de desenvolvimento entre as populações indígenas no Brasil. De acordo com informações retiradas de relatórios oficiais, grande parte estava vinculada a projetos classificados como humanitários e emergenciais. Este trabalho procura sistematizar o apoio da OXFAM<sup>2</sup> às populações indígenas durante o período entre 1972 e 1992. A necessidade de sistematização partiu do escritório brasileiro da entidade, tendo como finalidade uma direção estratégica mais acurada do trabalho desenvolvido entre as populações indígenas em um contexto histórico diferente do de 1968, quando se iniciaram suas atividades no Brasil.

A OXFAM foi criada na Inglaterra em 1942 com o objetivo de angariar fundos para as populações atingidas pela fome durante a Segunda

<sup>1</sup> Por agências de cooperação, entendemos organizações não-governamentais que apóiam financeiramente projetos de fomento nos países em desenvolvimento.

<sup>2</sup> O nome OXFAM se originou da abreviatura utilizada no endereço telegráfico “The Oxford Committe for Famine Relief”, como se verá adiante.

Guerra Mundial. Com o fim da guerra, ampliou gradativamente o escopo de suas atividades, tornando-se, a partir do início dos anos 1990, uma confederação de organizações não governamentais autônomas sob o nome de Oxfam International (OI). Com seções na Alemanha<sup>3</sup>, Austrália, Bélgica, Canadá, Espanha, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Holanda, Hong Kong, Irlanda, Nova Zelândia e Quebec, a entidade atua sob a bandeira genérica do combate à pobreza e às injustiças sociais, organizando atividades no campo dos direitos humanos básicos como direito à terra e à voz, e privilegiando o *empowerment* das minorias e as preocupações de gênero, meio ambiente, sustentabilidade e principalmente advocacia internacional, sempre sob a perspectiva de estabelecer parcerias com as organizações autônomas locais nos países em que atua. Iniciou suas atividades no Brasil no fim da década de 1960, em projetos de desenvolvimento urbano e rural no Nordeste, passando a atuar diretamente na questão indígena a partir de 1972.

Para realizar este trabalho, foi necessário localizar todos os processos dos projetos realizados entre 1972 e 1992. Uma tarefa difícil, pois nesse período ainda não estavam informatizados o processamento e o arquivamento dos projetos e havia documentos tanto no escritório do Brasil quanto na sede da OXFAM em Oxford. À medida que os arquivos foram analisados, demo-nos conta de que boa parte da história do movimento indígena no Brasil estava guardada nas caixas de “arquivo morto” da instituição: documentos importantes como cartas, fotografias e projetos relatam como o movimento indígena se estruturou no Brasil. Além disso, essas caixas de arquivo revelaram a seriedade da organização que, voltada para as questões sociais, encontrou no movimento indígena uma importante âncora para seu trabalho em atividades internacionais, buscando a autodeterminação das populações.

No primeiro levantamento, chegou-se a 266 verbas processadas entre 1972 e 1992, envolvendo um total de £2.141.574,00. Entre 1972 e 1978 foram alocadas £21.000,00 e o restante, £2.120.574,00, no período de 1979 a 1992.

A pesquisa se desenvolveu da seguinte forma: a) foram catalogados em fichas os objetivos, a organização envolvida, as atividades realizadas e a duração de cada um dos 266 projetos analisados; b) a partir dessa catalogação, os projetos foram agrupados por áreas de intervenção, tais

<sup>3</sup> A Alemanha ainda com *status* de observador.

como delineadas neste texto; c) foi então selecionada uma amostra de oito projetos, visitados posteriormente, a fim de verificar seus impactos e resultados por meio de entrevistas com seus dirigentes.

O material coletado ainda precisa ser mais bem trabalhado. Neste artigo, procurou-se apenas mostrar o leque de atuação da OXFAM e contextualizar sua intervenção, assim como realizar um balanço do impacto entre as populações das atividades de desenvolvimento de uma agência de cooperação internacional.

## Contexto nacional e internacional

[...] the disappearance of the colonial bond will involve the disappearance of the Indian (the term signifies the category of those who have been subjected to colonization). But the disappearance of the Indian will not mean that the ethnic groups as such will cease to exist, whose specific historical character is masked at the present time because it is merged in the general colonial situation. When the Indian ceases to exist as a colonial category, the numerous ethnic entities will emerge in all their vigor. They represent one of the most precious forms of potential wealth in Latin America.

*Guillermo Bonfil Batalla*

### *Políticas integracionistas*

Todas as ações governamentais referentes às populações indígenas nas Américas têm como pano de fundo as decisões e justificativas do I Congresso Indigenista Interamericano, realizado no México em 1940, no qual foi dado o primeiro passo na condução das novas políticas indigenistas em nosso continente. O congresso, porém, mesmo entendendo a necessidade de integração das comunidades indígenas nos processos produtivos dos países, a importância de uma legislação específica para esses povos, além de outras iniciativas nos campos da educação, saúde e economia, e de reconhecer o pluralismo étnico e a necessidade de políticas especiais, não conseguiu ultrapassar a concepção protecionista/paternalista que marcaria fortemente as ações dos organismos indigenistas oficiais.

A OXFAM e outras agências da mesma natureza foram influenciadas por essas orientações. Durante um período bastante significativo (1978-1983), grande parte de seu programa se destinou a projetos ditos econômicos, de geração de renda. Alguns desses projetos foram executados sem que houvesse uma organização indígena que permitisse seu desempenho ideal, também prejudicado pela presença, na América Latina, de um Estado centralizador como executor – e em alguns países como gestor<sup>4</sup>– da política indigenista oficial.

### *Do SPI à FUNAI: mudanças cosméticas*

No fim dos anos 1960, começou a surgir o movimento indígena latino-americano, gerando mecanismos e ações para a expressão de suas propostas políticas. A reação dos governos a tais manifestações se compôs basicamente a partir de três vertentes: violência, silêncio e incompreensão. Fundamentalmente, o caminho apontava para a autonomia dos grupos, mesmo que isso significasse ir de encontro aos interesses dos setores dominantes. No trajeto, verificar-se-ia que esse desejo não constaria das formulações da Comissão Rondon e muito menos da Constituição de 1988. Aliás, o conceito de autonomia é provavelmente o ponto de divergência entre as diversas organizações indigenistas.

No Brasil, a política indigenista oficial se tornou evidente com a criação, em 1910, do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), com atividades eminentemente integracionistas por meio das quais se buscava pôr os índios em contato permanente com os “trabalhadores nacionais”, ampliando assim a força produtiva. Foi somente no ano seguinte que o SPI passou a ter como sua única competência os problemas referentes aos povos indígenas. Por meio desse órgão e por inspiração do movimento positivista, surgiu enunciado em lei pela primeira vez o “respeito às tribos indígenas como povos que têm o direito de serem eles próprios, de professarem suas crenças e viverem segundo o único modo que sabem fazê-lo: aquele que aprenderam de seus antepassados e que só lentamente podem mudar”. Apesar desses princípios, que deveriam nortear a prática oficial e foram considerados avançados na época, não houve esforço de mudança nas leis anti-indígenas existentes nos diversos estados.

Contrariando o “morrer se necessário; matar, nunca” do marechal Rondon, o SPI representou várias vezes a repressão e o descaso. Segundo o relatório Figueiredo, de 1967, foram denunciados corrupção e crimes na

<sup>4</sup> Na Colômbia, por exemplo, diferentemente de outros países da América Latina, o Vaticano mantinha um concordato com o Estado colombiano.

instituição encarregada da política indigenista oficial. Comissões internacionais formadas pela Cruz Vermelha, pelo Survival International e pela Aboriginal Protection Society visitaram o Brasil e produziram seus próprios relatórios sobre o assunto, que, apesar de terem ampliado a questão para níveis internacionais, não levaram em consideração a política econômica praticada pelo regime militar, extremamente dependente dos países desenvolvidos e co-responsável pela dizimação de alguns povos, sobretudo os amazônicos. A divulgação dos relatórios, contudo, interessou às agências de cooperação internacional, que tentaram apoiar os povos indígenas.

Com a dissolução do SPI em 1968 e a criação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), pretendia-se inaugurar uma nova fase na política indigenista. A mudança, porém, foi apenas cosmética, e as ações integracionistas foram ampliadas, chegando a níveis assustadores. A própria FUNAI abriria caminhos para os empreendimentos de integração nacional, pois, ligada umbilicalmente à ditadura militar (1964-1985), seguia a política de integração nacional do então Ministério do Interior. Em outras palavras, a postura desenvolvimentista em vigor emprestou à FUNAI uma ação inversa à esperada. O resultado foi o favorecimento, em muitos casos, da entrada de todo tipo de empresas (mineradoras, madeireiras etc.) nas áreas indígenas ainda por serem demarcadas, enquanto outras áreas foram alvo de busca de contato com os índios. O apelo patriótico da “integração nacional” fez com que a FUNAI saísse na frente para que 15 mil quilômetros de estradas fossem construídos na Amazônia durante esse mesmo período, cortando as terras tradicionais dos povos indígenas.

Várias vezes a FUNAI tentou ir contra os direitos naturais dos índios. O anteprojeto de lei n. 2.465 de 1983, por exemplo, parecia favorecer um avanço para a emancipação compulsória dos índios, que passariam a ser cidadãos plenos. Suas terras, contudo, passariam a estar livres para o uso indiscriminado, deixando-os à mercê das políticas desenvolvimentistas em andamento. Felizmente, os movimentos indígena e indigenista<sup>5</sup>, com o apoio da opinião pública nacional e internacional, conseguiram que o governo recuasse.

<sup>5</sup> A “ação indigenista” se compõe não somente das iniciativas oficiais, mas também daquelas da sociedade civil. A multiplicidade de intervenções das entidades indigenistas brasileiras atuantes em qualquer questão diretamente concernente aos povos indígenas é prova disso. Em termos gerais, a política indigenista na América Latina se move entre as duas extremidades de um contínuo: de um lado, a contestação reformista em favor das populações indígenas; do outro, a racionalização e o apoio ao sistema de exploração “colonial”.

Os “critérios de indianidade”, como sangue, cultura e língua, foram outra investida da FUNAI contra os índios. Tais critérios arbitravam sobre a legitimidade de um indivíduo declarar-se índio, o que serviu para facilitar a repressão ao movimento indígena emergente. Os índios foram declarados não-índios e, conseqüentemente, impedidos de participar do movimento de contraposição à política indigenista oficial. A aplicação desses critérios possibilitaria também a retirada da proteção legal a grupos indígenas do leste e nordeste, sob o pretexto de que já se encontravam “integrados” aos usos e costumes da sociedade nacional.

Com a política indigenista da chamada “Nova República”, a FUNAI manteve todos os obstáculos entre os índios, suas terras e as riquezas naturais. O Projeto Calha Norte, nos anos 1980, compactuou com o veto do Conselho de Segurança Nacional às demarcações das terras indígenas na chamada “faixa de fronteira”, então sob controle militar. Depois de substituir cinco vezes o presidente do órgão no período de um ano (1985), o governo, por meio de um arranjo técnico-burocrático, conseguiu retirar, ao menos momentaneamente, os “índios” de Brasília e a crise da FUNAI da primeira página dos jornais, tendo o eixo principal das questões políticas sido deslocado para os estados, por meio de uma proposta de “estadualização” da ação indigenista oficial.

### *Pela autodeterminação*

A “alma do índio” sempre foi considerada um terreno fértil para a cristianização compulsória. Seus direitos tradicionais, de suas terras a suas culturas, sempre foram espoliados. A possibilidade de os povos indígenas continuarem a existir como sociedade tribal com certa autonomia dentro do Estado brasileiro parecia ser mesmo uma utopia. Apesar disso, na década de 1970, em plena ditadura militar, surgiram no Brasil inúmeros grupos de apoio à causa indígena.

Em 1970, antropólogos e indigenistas se reuniram em Barbados para discutir a situação dos povos indígenas. As conclusões dessa reunião, conhecidas como “Declaração de Barbados I”, causaram forte impacto, principalmente no âmbito das missões religiosas. Abriu-se entre os missionários católicos um debate interno que se manifestou em reuniões regionais de missionários como a de Iquitos, em 1971, e a de Assunção, em 1972. Na verdade, foram uma contestação a Barbados I e pretendiam redesenhar as atividades pastorais. Pode-se dizer que a criação do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) surgiu como uma conseqüência de Barbados I.

Mesmo assim, as reuniões de Barbados foram importantes para enfrentar as políticas integracionistas em vigor nas Américas, pois

estabeleceram as bases para uma ampla discussão em todas as organizações indigenistas, garantindo de fato a participação dos povos indígenas na elaboração das políticas. Esses grupos reinterpretaram o conceito de integração e questionaram a ação do Estado, levantando informações importantes sobre a situação dos povos indígenas. Eles mantinham suas atividades com base na seguinte meta: procurar, por todos os meios, devolver aos povos indígenas o direito de serem sujeitos, autores e destinatários de seu crescimento. Como pessoas e como povo, tinham por fim serem reconhecidos como tendo voz e responsabilidade, sem tutela nem paternalismo, e capazes de construir sua própria história.

Desse modo, apresentar a situação dos povos indígenas no Brasil atual à sociedade nacional foi o grande desafio de organizações que, durante todo o período de autoritarismo militar, levantaram a bandeira de luta partilhada por todos os brasileiros: a autodeterminação. Nesse aspecto, os movimentos de cooperação internacional, entre os quais o da OXFAM, conseguiram mobilizar campanhas em favor desses povos. O indigenismo, ou seja, a prática das organizações não indígenas, evoluiu do assistencialismo para ações mais amplas na exigência de políticas públicas na área, tendo a antropologia e as práticas indigenistas oferecido reflexões e instrumentos para a luta pela autodeterminação indígena nos países do continente.<sup>6</sup>

## Desenvolvimento do programa da OXFAM

All people, whether they be rich or poor,  
strong or weak, privileged or deprived, are  
interdependent and should share in the com-  
mon task of seeking to achieve humanity's  
full potential

OXFAM

### *Em busca de uma estratégia*

A atuação da OXFAM no Brasil remonta ao ano de 1968, na região Nordeste. O programa se iniciou com o apoio às cooperativas de pro-

<sup>6</sup> Essas ações e o apoio aos projetos de desenvolvimento entre os povos indígenas devem ser vistos à luz de seus contextos históricos e sociais, nos quais encontraram eco nas reivindicações dos movimentos sociais pela democracia nos Estados totalitários.

dução em áreas rurais e urbanas, no contexto da ditadura militar. No período entre 1972 e 1978, foram apoiados apenas oito projetos na área indígena, enquanto na África e em outros países latino-americanos a instituição já acumulara uma experiência significativa com minorias étnicas e populações tribais. Embora essas experiências pudessem servir de modelo para o Brasil, sua assimilação e a definição de um programa indígena representaram um processo lento, pois havia limitações logísticas ligadas ao tamanho e alcance geográfico do programa e sobretudo às condicionantes políticas, que precisavam ser debatidas no contexto interno da organização. Até o início da “abertura política” no país (1978), foi difícil buscar meios para operacionalizar um programa para as populações indígenas, somando-se a isso a precariedade jurídica na qual o escritório do Brasil se encontrava: assim como hoje, essa situação era uma questão extremamente sensível, cujos entraves não eram conhecidos por muitas outras instituições, para as quais dificuldades dessa natureza pouco ou nunca se apresentavam.

O apoio aos oito projetos mencionados envolveu um total de recursos da ordem de £21.100,00, e seu financiamento se deu de forma aparentemente aleatória. Os projetos iam desde a aquisição de serrarias para os índios na Amazônia até apoio para as primeiras assembleias indígenas, passando por dois projetos de saúde para os Yanomami, um em Maturacá (AM) e outro no Catrimani (RR), e duas missões religiosas. O primeiro projeto apoiado no Brasil para a área indigenista foi a aquisição, em 1972, de um pequeno avião (£5.000,00) para o Parque Nacional do Xingu.

A partir de 1978, membros do escritório do Brasil da OXFAM começaram a apoiar e participar de reuniões sobre a questão indígena. Sua participação foi importante para transmitir informações a outras organizações, e facilitada pelo fato de morarem no Brasil. Como consequência, sua intervenção acompanhou a evolução das organizações indígenas e indigenistas. Em 1979<sup>7</sup>, a OXFAM começou a discutir internamente estratégias de financiamento para os povos indígenas. Um relatório foi preparado a partir do contato direto com as comunidades e debatido no Departamento da América Latina e Caribe.

<sup>7</sup> Em uma comunicação pessoal de Richard Mosely Williams há referência a um documento interno da OXFAM conhecido como “Carta do Rio de Janeiro” de 1972, na qual os *field staff* da América Latina e Caribe sugerem estratégias de ação para as populações indígenas. Infelizmente, não tive acesso a esse documento.



### *Elaboração de políticas de intervenção*

A elaboração de uma política institucional de intervenção para as populações indígenas iniciou-se no Brasil a partir de 1978, e três documentos da OXFAM mostram seu desenvolvimento. São eles:

#### 1. “The field directors’ handbook”<sup>8</sup> (FDHB)

O FDHB se consolidou como publicação apenas em 1986. Antes disso, resumia-se a notas para os representantes dos programas (os *field directors*). A publicação destacou entre os “grupos prioritários” os chamados “grupos étnicos”, apresentando elementos inovadores para um trabalho com populações indígenas e orientações no sentido de respeitar suas culturas e sociedades. Ficou, contudo, aquém das resoluções do 8º Congresso Indigenista Interamericano, realizado no México em 1980, e não levou em conta o Estudo da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Mesmo assim, vale a pena transcrever um trecho:

Enquanto se esforçam para minimizar as disruptivas, involuntárias e indesejadas conseqüências de sua intervenção, os pesquisadores de campo (OXFAM) devem tentar responder à aspiração dessa população por mudanças. Isso só pode ser feito com base em informações detalhadas sobre, e a respeito de, instituições, atitudes e conhecimentos locais [...]. Isso tem levado alguns interventores a estabelecer programas revitalizando uma cultura e preservando seus símbolos mais importantes. Entretanto, a menos que esses programas procurem também aliviar os problemas econômicos do grupo ou assegurar suas reservas, eles não proporcionarão uma arma eficaz contra a dominação e a intervenção forçada. Ao contrário, o risco é de que eles somente confirmem o preconceito e fortaleçam a discriminação.

Essas orientações deveriam ser incorporadas em quatro áreas consideradas problemáticas e que necessitavam ser objeto de atenção dos escritórios regionais da OXFAM: abusos dos direitos civis, ameaças aos recursos naturais, crises na produção e falta de serviços. Para cada uma dessas áreas, o FDHB apresentou recomendações práticas de intervenção de caráter geral, tendo como base a experiência institucional em outros países.

<sup>8</sup> A versão de 1985 foi coordenada por Brian Pratt e Jo Boyden, com colaboração dos escritórios regionais.

## 2. “Indigenous people: a fieldguide for development”<sup>9</sup>

Editado em 1988, relata em sua primeira parte as atividades específicas com grupos étnicos, principalmente aquelas desenvolvidas na Amazônia peruana. Algumas dessas experiências tiveram o apoio da OXFAM e são apresentadas em dois grupos: as que não deram certo, geralmente pela falta de conhecimento detalhado da população-alvo, e as que responderam satisfatoriamente aos objetivos. A segunda parte do livro apresenta uma série de recomendações para as ONG’s interessadas em um trabalho efetivo junto às comunidades indígenas. São descritas situações variadas e é sugerida a busca exaustiva de informações pertinentes antes de iniciar qualquer atividade entre os índios.

## 3. “Reports of the Brazil programme”<sup>10</sup>

A partir de 1978, os relatórios anuais começaram a trazer a questão indígena à tona. Deixando a situação desses povos cada vez mais clara para o escritório central, chamaram a atenção para a necessidade de um programa específico nessa área. Os relatórios anuais do programa em geral apresentam os projetos que receberam apoio e alguns comentários sobre a conjuntura política, econômica e social do país. Os povos indígenas apareceriam no relatório a partir de 1978 como um segmento da sociedade merecedor de atenção privilegiada da OXFAM.

O relatório que forneceu as bases de consolidação do programa foi o de 1983, ponto de partida para as estratégias e prioridades citadas. Nele, são apresentadas de modo claro as estratégias a serem adotadas e as perspectivas do programa. É interessante notar que esse relatório traz uma série de argumentos que justificam um programa específico para os povos indígenas: já se discutia internamente a fusão dos dois programas (Nordeste e Amazônia) existentes no Brasil, o que aconteceria efetivamente em 1987. O programa específico para os povos indígenas seria incorporado e operacionalizado no contexto de um programa único para o Brasil, tendo sido criado, em 1989, um grupo de trabalho interno no escritório brasileiro da organização para acompanhar as questões específicas dos povos indígenas.

<sup>9</sup> Editado na série “Development Guidelines n. 2” por John Beauclerk, Jeremy Narby e Janet Townsend.

<sup>10</sup> Relatórios anuais do Programa do Brasil, apresentando a conjuntura política e as propostas de intervenção para o Comitê da América Latina, principal instância de decisão.

### *Programa específico para os povos indígenas*

O programa específico iniciou-se em 1979, a partir de um relatório no qual eram recomendadas as seguintes estratégias de intervenção:

- *ações com relação à formulação de políticas*: apoiar iniciativas e trabalhos de divulgação e informação no Brasil e no Reino Unido;
- *terras*: dar ênfase ao levantamento das terras indígenas, inclusive apoiando os grupos para demarcação de suas próprias terras. O relatório expõe a experiência Tapirapé de autodemarcação;
- *assessoria jurídica*: estimular programas de apoio jurídico tanto na questão de conflitos de terras quanto na área de direitos indígenas;
- *contatos interétnicos*: apoiar iniciativas favoráveis aos contatos entre os diversos grupos. Os índios deveriam trocar informações sobre seus problemas. Entram nessa categoria de apoio as assembleias e reuniões promovidas por índios e organizações indigenistas;
- *apoio a organizações intermediárias*: fortalecer as organizações indigenistas, sobretudo as diretamente ligadas às populações, em quaisquer níveis. Privilegiar as organizações referidas aos índios isolados;
- *educação*: apoiar iniciativas e projetos para a educação indígena bilíngüe e a revitalização de sua cultura e suas tradições;
- *agricultura e comercialização*: apoiar financeiramente projetos voltados para a geração de renda e capazes de criar condições para que as comunidades indígenas melhorem a safra e permaneçam em suas terras. A coesão grupal e as tradições de cada grupo devem ser fortalecidas;
- *saúde*: os projetos prioritários são aqueles capazes de imunizar as populações ameaçadas por epidemias e apresentar ações preventivas.

A partir dessas estratégias, montou-se em Manaus um escritório com orçamento próprio para operacionalizar o programa. Foi talvez a primeira vez que uma agência da cooperação internacional implementou um programa dessa natureza, com pessoal exclusivamente dedicado ao acompanhamento específico. Além de inovadora, a iniciativa foi ousada, pois implicava determinados riscos para a instituição, dada a precariedade jurídica da mesma e a conjuntura política do país, que já coibia as intervenções da OXFAM no Brasil de maneira geral. O programa articulava na Inglaterra e com outras entidades nacionais

e internacionais um canal para dar vazão às informações pertinentes sobre a situação dos povos indígenas. Nesse sentido, a Survival International trabalhou em todas as campanhas internacionais iniciadas pela OXFAM no Brasil e, por meio desse programa, montou-se uma rede de solidariedade internacional para com os povos indígenas.

O acompanhamento da questão indígena era de fato mais eficiente, pois havia disponibilidade dos profissionais para participar de todas as reuniões referentes aos povos indígenas. A participação era efetiva e, junto com o movimento indigenista emergente, a OXFAM foi aos poucos incorporando novas estratégias de intervenção para o trabalho com as populações indígenas. Esse “Programa específico” permaneceu separado do “Programa geral do Brasil” até 1985. Na seqüência, a instituição decidiu unificá-los em uma base operacional comum, processo que duraria 18 meses. Os motivos para tal decisão não ficaram suficientemente claros, e as dificuldades operacionais e a redução de recursos para um acompanhamento mais adequado provocaram tanto perdas quanto ganhos.

O acompanhamento específico da questão indígena sofreu os efeitos dessa decisão, pois os membros do programa passaram a acompanhar todas as questões prioritárias das estratégias de intervenção da OXFAM no Brasil. Em contrapartida, o programa único ganhou novos horizontes, pois as experiências acumuladas com os projetos no “Programa específico” com os índios passaram a servir de parâmetro, e experiências como o trabalho de pressão sobre o Banco Mundial e outras instituições similares serviram de referência para as demais atividades de apoio da OXFAM. O “Programa com os povos indígenas” já havia testado as atividades de *lobby* e *advocacy* que viriam a ser incorporadas em atividades da instituição no Nordeste, ainda com um programa considerado assistencialista. Um exemplo foi a atividade da OXFAM com os trabalhadores rurais de Itaparica, ameaçados pela construção da barragem que desalojaria cerca de 7.500 famílias com o apoio financeiro do Banco Mundial.

Não foi feita nenhuma avaliação mais detalhada do desempenho de um programa específico dessa envergadura, avaliação que ainda se faz necessária, uma vez que poderia fornecer novos elementos para a operacionalização de programas com questões específicas. De 1985 a 1988, a OXFAM tentou fazer um programa específico de projetos com mulheres que, apesar de não apresentar os resultados esperados, tornou-se uma referência importante no conjunto de seus programas no Brasil.

Em 1980, quando o programa com os povos indígenas se iniciou de fato, foram aprovados 14 projetos, envolvendo recursos de aproxi-

madamente £34.829,00. Em 1985, ano da consolidação do programa, foram aprovados mais 26, em um total de £313.575,00. De 1972 a 1992, foram processados 266 projetos e o setor indígena do programa recebeu um total de £2.141.574,00, sendo que, em 1989, esse setor chegou a atingir 32% dos recursos disponíveis para o Brasil.<sup>11</sup>

## **Análise da intervenção da OXFAM**

O que o índio busca é uma posição política. Não vou fazer política dentro da minha tribo, que tem um cacique, que já tem conselheiros, onde já temos uma base.

Alvaro Tukano, *Folha de São Paulo*, 6 de março de 1983.

### **a) Apoio às organizações indígenas**

De 1973 a 1984, ocorreram oito assembléias que permitiram aos povos indígenas manter-se em contato para discutir suas questões. Além de explicitar para a opinião pública o que vinha acontecendo nessas áreas, elas puseram vários povos indígenas em contato, para que eles próprios discutissem suas questões. A organização logística e as estruturas para essas assembléias eram preparadas com o apoio das organizações indigenistas, em geral com forte presença do CIMI, encorajando-se a participação do maior número possível de índios. Por meio delas, as organizações indigenistas se mantinham informadas para desencadear o processo contínuo de ataque e sugestões de alternativas à política oficial. A partir daí, os índios passariam a dividir suas exigências em várias frentes: terra, saúde, educação etc.

Seu impacto tanto na mídia quanto entre os próprios indígenas foi muito grande. A opinião pública nacional começou a perceber mais fortemente a presença dos povos indígenas no Brasil. Essas assembléias tornaram-se fóruns importantes para a socialização dos principais problemas que enfrentavam, além de representar um espaço de troca de informações, sendo o propulsor para a criação (ou efetivação) de uma organização com atuação tanto local quanto regional e nacional.

<sup>11</sup> Nesses valores não estão computados os montantes usados pelo programa em acompanhamento e avaliação de projetos nem as somas referentes à sua administração.

A experiência de organização indígena nacionalmente representativa é recente no Brasil: iniciou-se em 1980, com o surgimento da União das Nações Indígenas (UNI), que acumulou uma trajetória representativa das ações de fortalecimento institucional, levando em conta as diversas situações de contato e relação dos povos indígenas com a sociedade nacional. Mesmo com amplo apoio do Movimento Indígena e dos setores progressistas da sociedade brasileira e internacional, nacionalmente a UNI teve dificuldades em exercer sua representatividade, embora internacionalmente tenha conseguido capitalizar o interesse da mídia por meio de denúncias. Outro bom resultado se verificou com a aprovação da Constituição de 1988, que garante aos povos indígenas o direito de constituir representação e se organizar.

Observa-se hoje a inexistência de qualquer entidade que cumpra esse papel. Uma possível explicação talvez seja aquela dada por algumas lideranças, que não elegem uma entidade nacionalmente representativa como algo prioritário, mas antes visam ao fortalecimento de uma organização local ou regional.

### *As organizações indígenas: o dilema da representação*

Entre 1980 e 1991, devido à dificuldade na implantação de uma organização nacional, as lideranças indígenas e as entidades indigenistas passaram a refletir sobre um “modelo” que fosse compatível com os diversos graus de envolvimento desses povos com a sociedade brasileira. Essa questão ainda hoje é tema assíduo nas reuniões em todos os níveis do movimento indígena e indigenista. As organizações locais são autônomas, suficientes e procuram garantir de fato sua representação no nível local. A diversidade das formas organizativas dos povos indígenas nas diferentes regiões do país mostra o leque de possibilidades existentes e dá pistas para um trabalho específico de intervenção para o fortalecimento institucional. Como exemplo da diversidade em que se encontram os índios brasileiros, apresentamos alguns de seus tipos mais significativos de organização.

Os povos indígenas de Roraima representam a maioria da população do Estado. Desde os anos 1970, os Tuxauas capitães das *malocas* [aldeias] se reúnem anualmente em assembléias para discutir os principais problemas que enfrentam e tomar decisões de caráter regional. As assembléias são a instância deliberativa máxima, da qual participam representantes de todas as *malocas*. Nos últimos seis anos, a assembléia elege o Conselho Indígena de Roraima (CIR), de caráter executivo e com escritório em Boa Vista, modelo que responde às necessidades locais. O CIR é uma organização pluriétnica e foi criado depois de um processo de

consolidação de instâncias de representação nas bases. Aparentemente, porém, a eleição para o CIR leva em consideração não a etnia, mas a disposição do conselheiro em representá-los no estado.

A experiência organizativa dos índios do Rio Negro também remonta aos anos 1970, quando foram incentivados pelos missionários a criar cooperativas de produção e consumo, e tem suas bases no conceito de associação pluriétnica: algumas delas agrupam indígenas de um mesmo rio. A União das Comunidades Indígenas do Rio Tiquiê (UNIRT), por exemplo, tem entre seus associados indígenas de ao menos quatro grupos lingüísticos da região. Essa maneira de organização fortalece uma área geográfica específica e facilita a formação de diferentes tipos de aliança. Os membros da diretoria dessas associações (existem ao menos 35) são todos jovens escolarizados. Os velhos e tradicionais chefes, que não se comunicam bem em português, participam das reuniões deliberativas, mas não exercem nenhuma atividade executiva. Juntas, as associações formam a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), envolvendo cerca de 10% da população indígena brasileira, com sede na cidade de São Gabriel da Cachoeira. Nessa região específica, os índios se encontram em duas situações no que diz respeito ao grau de contato com a sociedade regional:

a) Nos afluentes do rio Uaupés estão os Tukano e os Makú, de famílias lingüísticas diferentes. A área, destinada ao Projeto Calha Norte, conta com forte presença missionária e militar. As tradições e a cultura indígena são fortemente percebidas e a língua tukana é tida como língua franca. Esse modelo está presente também na bacia do Rio Içana, onde todos os grupos indígenas pertencem ao grupo lingüístico Aruak. Essas associações têm sido um elemento catalisador para o fortalecimento das identidades étnicas na região.

b) No médio e baixo Rio Negro, os grupos indígenas que perderam suas línguas paternas<sup>12</sup> também se organizaram em associações tendo o rio como referência, e essas associações deram um novo impulso ao fortalecimento da identidade étnica de grupos como os Baré e outros que haviam sido incorporados na sociedade cabocla<sup>13</sup>. Se, por um lado,

<sup>12</sup> Os grupos Tukano praticam a exogamia lingüística, ou seja, o homem casa com uma mulher de língua diferente e ela vai morar em sua aldeia. A língua paterna, portanto, é dominante.

<sup>13</sup> Os caboclos que vivem no Rio Negro são o resultado da mestiçagem ocorrida no século XVIII entre índios, portugueses e espanhóis. Os caboclos que ali habitam falam o *nheengatu*, língua geral de comunicação entre os diversos grupos indígenas da região.

as associações favorecem o fortalecimento da autonomia do movimento indígena na região, por outro, criam dificuldades de representação no interior da FOIRN. A eleição para a Federação não leva em consideração o equilíbrio entre os povos indígenas, contrariando o sistema original, no qual o poder era local, plural, faccional e descentralizado.

A Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), criada em 1989 como uma instância de representação da Amazônia, tem esbarrado no problema do modelo organizacional apropriado para o movimento indígena. As instâncias representativas locais estão mal posicionadas em seu organograma, o que provoca duplicidade de funções e tarefas. Além das organizações indígenas, fazem parte da COIAB, como autônomas, outras associações de caráter técnico-profissional, o que em algumas circunstâncias se torna um fator complicador. Na região do Alto Solimões, por exemplo, existe uma associação que representa todos os índios: o Conselho Geral da Tribo Tikuna (CGTT). Nessa área, existem associações de professores e de agentes de saúde que também fazem parte da COIAB e têm peso igual à CGTT, servindo a falta de clareza sobre os níveis de representatividade para criar grandes conflitos internos e provocar a criação de novas associações.

Esses exemplos revelam que as formas organizativas indígenas tendem a ser mais fortes no nível local e a apresentar dificuldades operacionais de representação ao abarcarem em uma associação diferentes povos de uma mesma região. Além disso, essas associações não têm um canal em que os grupos indígenas possam expressar sua diversidade organizativa e tradicional. Todas elas são regidas por esquemas e modelos de uma associação sem fins lucrativos com estrutura operacional baseada nos modelos da sociedade envolvente, com seus estatutos e atas de constituição.

### *Articulações nacionais e internacionais*

A partir dos anos 1980, os representantes indígenas do Brasil participaram de muitas reuniões de caráter internacional: entre outras, na OEA, na subcomissão de Direitos Humanos da ONU, em movimentos não oficiais como o Conselho Mundial dos Povos Indígenas, no Conselho do Índio Sul-americano e no Tribunal Permanente dos Povos. O conjunto do movimento no Brasil, entretanto, não recebeu um repasse sistemático dessas reuniões e encontros, em função principalmente das dificuldades geográficas. Até agora não se procurou sistematizar os resultados das reuniões para o enriquecimento do movimento indígena, e talvez seja esse o papel das organizações indigenistas.



Outra dificuldade relacionada aos representantes indígenas brasileiros em entidades internacionais é o fato de geralmente uma única pessoa centralizar grande parte das informações. Se, por um lado, o fato de haver sempre o mesmo representante permite certa continuidade, por outro, as decisões e resoluções não circulam no interior do movimento, gerando insatisfação nas aldeias. Desde 1981, a OXFAM apóia viagens desses representantes, sobretudo às reuniões da subcomissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, com o objetivo de ganhar a solidariedade internacional para as questões indígenas.

Nesse contexto, é necessário citar a trajetória da UNIND/UNI, que surgiu em 1980, época em que, mesmo em meio ao processo de abertura democrática, todas as manifestações pró-índios ainda sofriam forte controle dos militares. Nesse mesmo ano, um grupo de indígenas, a maioria estudantes em Brasília, publicou uma carta-consulta<sup>14</sup> apresentando a criação da UNI, e a OXFAM foi a primeira agência a apoiar a iniciativa.

As organizações indigenistas também a incentivaram e procuraram fortalecer sua estrutura organizacional, enquanto eram montados os mecanismos legais para sua criação. O governo militar, bem amparado juridicamente, não queria permitir que os índios criassem uma entidade de representação, afirmando que eram “tutelados” do Estado e que a FUNAI exercia sua representação.<sup>15</sup>

Concomitantemente, no Mato Grosso, um grupo de índios Terena criou a União das Nações Indígenas (UNIND), com a pretensão de ser a entidade nacional de representação dos índios. A 14<sup>a</sup> assembléia indígena, realizada em Brasília entre 26 e 30 de junho de 1980, lançou as bases de criação da UNIND com representantes de 25 povos. Também estavam nessa assembléia os estudantes indígenas de Brasília, ainda com a intenção de aprofundar a idéia de uma entidade de caráter nacional. Marcou-se então outra reunião para setembro do mesmo ano, já com caráter estruturador, e na assembléia de Aquidauana, em 1981, foi eleita a diretoria da UNI, sendo essa a única assembléia eletiva da entidade.

O apoio financeiro à UNI era feito por meio do CIMI ou de outras entidades indigenistas para projetos específicos e pontuais, principalmente viagens e reuniões. A partir de 1985, a OXFAM iniciou

<sup>14</sup> Arquivada na pasta BRZ 276.

<sup>15</sup> Vale lembrar que, nesse mesmo período, estudantes e trabalhadores também lutavam pelo reconhecimento de suas organizações.

um programa de apoio à manutenção de sua infra-estrutura, com o objetivo principal de criar até cinco escritórios regionais como forma de penetração nas instâncias locais.

Entre 1978 e 1991, a OXFAM financiou a organização indígena por meio do apoio específico às assembléias nacionais e regionais, totalizando £35.472,00. Para custear encontros e reuniões das organizações indígenas, foram alocados £154.492,00. O caso da UNI ofereceu elementos para analisar a intervenção da OXFAM nesse contexto particular. Foram alocados £100.178,00 diretamente para a UNI, dos quais £54.314,00, dirigidos para o projeto de implantação dos escritórios regionais.

Para a OXFAM, o apoio à UNI envolvia muitos recursos e uma estratégia de fortalecimento da organização nacional. Para tanto, os projetos financiados estimularam os contatos interétnicos por meio do apoio a encontros, reuniões e assembléias, visando essencialmente a manter a estrutura funcional da organização. Existia o entendimento, por parte das organizações indigenistas, de que a UNI deveria ser fortalecida em todas as suas instâncias, e para tanto deveria estar presente em todas as regiões. Assim, todos os recursos eram centralizados na sede em São Paulo, com repasses periódicos para as regionais.

Apesar das condições aparentemente propícias, apenas três dos cinco escritórios regionais previstos entraram em pleno funcionamento a partir de 1988: Norte (Manaus), Acre e Sul do Amazonas (Rio Branco) e Nordeste (Aracaju). Desses, apenas o escritório do Acre continua existindo. É difícil entender as razões da não-implementação do projeto como um todo. A conjuntura política talvez não a favorecesse e o projeto dos escritórios era ambicioso e imposto às áreas sem ampla discussão. Os fatores fraccionistas que mais tarde impediriam a consolidação do projeto representaram desde o início obstáculos para sua implantação. Tentando fortalecer suas bases, a OXFAM superestimou a maturidade ainda em construção da UNI.

Percebendo as limitações e querendo redirecionar seu apoio no momento de renovar o projeto, a OXFAM, juntamente com a coordenação nacional da UNI, considerou que a forma mais eficaz de administração era o apoio direto aos escritórios regionais, o que deveria dinamizar e fortalecer essas instâncias, dando-lhes mais autonomia no uso dos recursos. A partir de 1989, portanto, a OXFAM iniciou três novos projetos referentes aos escritórios regionais já existentes.

O regional Nordeste desapareceu em 1990, ficando a região sem nenhuma organização própria dos índios que pudesse articular o

movimento indígena. O regional Amazonas se integrou à COIAB, e o regional Acre se direcionou para a representação dos índios do Acre e sul do Amazonas, com independência de São Paulo. As duas últimas reuniões da coordenação nacional aconteceram em novembro de 1988 e fevereiro de 1989, e a experiência da UNI como organização nacional começou a ser questionada no Movimento Indígena. Os escritórios regionais tomaram rumos independentes e a coordenação nacional se dedicou quase que exclusivamente ao projeto do Centro de Pesquisa Indígena.

A tendência foi o fortalecimento das organizações regionais e a retomada de reuniões e assembléias por temas e de novas formas de articulação. Um eventual desdobramento em um movimento nacional verdadeiramente representativo teria de surgir dessas bases e de forma mais orgânica. Esse, aliás, ainda é um tema “quente” entre as lideranças indígenas.

Algumas questões surgem aqui: por um lado, a falta de assessoria técnico-administrativa eficaz, que impossibilitou a melhor utilização dos recursos; por outro, o não-acompanhamento adequado da OXFAM em relação aos objetivos do projeto, promovendo encontros que possibilitassem uma discussão mais ampla sobre o papel dos escritórios. De modo geral, os fatores de desmobilização na implementação dos escritórios regionais podem ser resumidos em cinco: a falta de modelos e propostas de organização, as dificuldades administrativas no gerenciamento dos projetos, a conjuntura do movimento indígena que questionava a representatividade nacional da UNI, a inexperiência das assessorias de entidades indigenistas na nova conjuntura do movimento indígena e as dificuldades de acompanhamento e percepção, por parte da OXFAM, dos rumos do movimento indígena.

Ao promover, em 1989, uma reunião com a coordenação nacional, a equipe da OXFAM já percebia que a reorientação do projeto não era simplesmente uma questão administrativa de gestão de recursos: todo o modelo de organização precisava ser analisado. A OXFAM, no entanto, não conseguiu encorajar os fóruns de discussão entre índios de regiões diferentes.

Seja qual for o modelo de organização adotado pelo movimento indígena, ele constitui tema central dos debates em qualquer instância. Até que ponto as agências de financiamento procuram acompanhar e encorajar esse debate? De todo modo, devido à sua visão global e experiência acumulada, elas têm um papel fundamental na busca de alternativas para uma definição mais clara desse encorajamento.

## **b. Apoio às organizações indigenistas**

As organizações indigenistas surgiram no cenário brasileiro na década de 1970. Em 1978, as principais capitais já contavam com um ou dois grupos que se interessavam pelas questões indígenas. De caráter voluntário, eles se exprimiam publicamente como “entidades de apoio ao índio”, e o contato e apoio às atividades do CIMI as nutria com informações sobre a situação dos povos indígenas nas diversas áreas do país. Na realidade, a maioria nasceu e passou seus primeiros anos de atuação sem ter um trabalho direto com as comunidades, que seria iniciado apenas a partir dos anos 1980.

Seus principais objetivos eram informar a opinião pública sobre a situação em que se encontravam as comunidades indígenas; trabalhar em escolas diminuindo o preconceito contra as populações indígenas; estimular as atividades do movimento indígena nas cidades e assessorar diretamente as comunidade indígenas em questões específicas. Os membros dessas organizações provinham geralmente do meio universitário, e as primeiras organizações que receberam apoio para trabalhos específicos foram o Centro de Trabalho Indigenista (CTI), a Comissão Pró-Índio do Acre (CPI/AC), o Centro Maguta e o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI).

Entre 1972 e 1992, a OXFAM manteve contato e garantiu recursos a ao menos 17 entidades indigenistas em todo o território nacional. Esses recursos visavam a campanhas específicas junto a povos que se encontravam em situações de ameaça a sua sobrevivência física, como os Nambiquara e os Yanomami, e também a campanhas contra várias propostas do Estado, como a questão dos “indicadores de indianidade” e a “estadualização” das ações indigenistas.

Achou-se oportuno analisar a trajetória da entidade por meio da Secretaria Executiva, da Sociedade Brasileira de Indigenistas, do Programa Povos Indígenas do Brasil (PIB), do CEDI e da experiência com os Guarani, que fornecem elementos para analisar as relações entre a OXFAM e as entidades indigenistas. O período em que foi processado o maior número de verbas para essas entidades foi entre 1981 e 1988. A partir de então, a OXFAM diminuiu seu apoio, concentrando-o principalmente em projetos de maior impacto e de desdobramentos comprovadamente eficazes. As organizações que receberam financiamentos foram divididas em dois grupos: as que tinham um trabalho direto com a comunidade indígena e as que produziam informações sobre os grupos indígenas.

Durante o período mencionado, a OXFAM investiu £1.162.535,00 em projetos indígenas por meio das organizações indigenistas. A esse

tempo, a entidade mantinha um programa específico para os povos indígenas, com pessoal disponível para acompanhar os projetos que eram incentivados e considerados prioridades do programa. Em 1981, a OXFAM apoiou o Iº Encontro das Entidades Indigenistas, realizado em Brasília. Nessa reunião, estiveram presentes cerca de 36 organizações de todo o Brasil, em uma iniciativa que apoiou a busca do movimento indigenista por um base de representatividade e unificação das reivindicações, e por um canal de comunicação com o Congresso Nacional. A pretensão era possibilitar a troca de experiências sobre os trabalhos específicos em áreas indígenas. Apoiou também a manutenção de quatro organizações de caráter nacional, cujo objetivo era produzir conhecimentos e fazer circular as informações da maneira mais ampla e ágil possível, utilizando meios que variavam desde a publicação de boletins, dossiês específicos e outros textos sobre os povos indígenas até a sistematização de um trabalho de *lobby*, principalmente em Brasília.

Na primeira fase do trabalho, as informações circulavam quase que exclusivamente entre as organizações indigenistas, subsidiando estudos práticos e uma ação direcionada. Todo o acervo acumulado ainda não tinha sido repassado de maneira a permitir o acesso às informações pelos próprios povos indígenas. Algumas lideranças, todavia, opuseram-se a essa forma de atuação, e em determinadas regiões têm impedido a entrada de pesquisadores em suas áreas.

#### *Ação indigenista: necessidade de somar, e não dividir*

A implantação da Secretaria Executiva das Organizações Indigenistas (1980) foi uma iniciativa importante, apoiada exclusivamente pela OXFAM. O escritório da SE era sediado em Brasília e deveria manter um fluxo de informações com todas as organizações indigenistas. A OXFAM deu seu apoio integral a essa experiência, apostando na possibilidade de uma ação mais efetiva. Para ela convergiam as informações, que posteriormente eram repassadas às demais entidades por meio de publicações periódicas. Era ela também a principal responsável pelo monitoramento das atividades do Congresso com relação aos povos indígenas.

A Secretaria Executiva durou pouco mais de dois anos. A experiência deveria ser avaliada no 4º Encontro Nacional das Organizações Indigenistas, em 1982, mas o evento não chegou a ser realizado. Entrevistas feitas recentemente com pessoas ligadas ao movimento indígena revelam que essa experiência já não é mais lembrada, não havendo como detectar o impacto desse trabalho durante o período. Em termos do envio regular de informações, pode-se dizer que a Secretaria Executiva

teve papel importante. No tocante à coordenação de ações, verificou-se a impossibilidade de sua execução, em razão principalmente de dificuldades institucionais, pois não se conseguiu um consenso entre as entidades indigenistas sobre a forma de atuar, tendo as dificuldades aumentado no decorrer dos anos.

O desaparecimento da Secretaria Executiva coincidiu com o surgimento de um forte movimento pela democracia no Brasil, quando foram criados novos partidos políticos e preparadas as primeiras eleições diretas para governador de estado. Essas mobilizações também afetaram algumas entidades indigenistas, cujos membros teriam uma participação efetiva no plano político partidário, assim como a grande maioria das organizações não-governamentais que atuavam no interior do movimento popular.

A partir de 1984, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) assumiu parte das tarefas consignadas à Secretaria Executiva. Seu programa com os povos indígenas tem agora um profissional totalmente voltado para o acompanhamento da questão no Congresso e que utiliza a mesma estratégia de comunicação, ou seja, manter informadas todas as outras organizações sobre o desenvolvimento da política indigenista oficial e servir como centro para as articulações necessárias. Na opinião dos entrevistados, esse é um serviço essencial.

É difícil aprofundar e ampliar a análise dos resultados e do impacto das atividades de organizações dessa natureza e desse porte. Quais seriam os indicadores para tal avaliação? O número de informações produzidas e distribuídas? O interesse da mídia? Na avaliação do INESC de 1989 são encontrados bons resultados, sobretudo no fornecimento de informações corretas aos parlamentares sobre a situação dos povos indígenas.

Outro apoio importante da OXFAM se deu por ocasião da demissão de 31 indigenistas que trabalhavam na FUNAI. O movimento indigenista soube tirar proveito dessa iniciativa, sendo criada logo em seguida a Sociedade Brasileira de Indigenistas (SBI), que se institucionalizou e recebeu apoio da OXFAM. Esse apoio não só manteve financeiramente o trabalho direto junto às populações como também garantiu a permanência dos funcionários nas áreas indígenas.

Por meio do SBI, a OXFAM apoiou integralmente a publicação de documentos-chave sobre os massacres ocorridos na área Waimiri e Atroari durante a construção da estrada Manaus-Caracaraí. Esse apoio deu origem a uma publicação (Carvalho 1982) na qual se fazia chegar ao conhecimento da opinião pública fatos que comprometiam os militares. Infelizmente, a péssima qualidade gráfica comprometeu seu impacto.

Ainda com o objetivo de estimular a produção e a circulação de informações, a OXFAM apoiou o Programa Povos Indígenas do Brasil (PIB), do CEDI, que tinha por finalidade apresentar uma radiografia de todos os povos indígenas por meio de dados atualizados que seriam publicados em 18 volumes, dos quais apenas quatro chegaram a ser concluídos. As informações provinham de todas as áreas por meio de colaborações, e hoje acredita-se que o PIB tenha o melhor acervo sobre as populações indígenas dos últimos 15 anos. Peca enormemente, no entanto, no que se refere à forma de garantir o acesso dos índios a esses dados.

A intervenção da OXFAM junto aos Guarani por meio de uma organização indigenista mostra sua preocupação específica com uma etnia no sentido de pensar globalmente em um desenvolvimento que leve em conta as especificidades étnicas. Os Guarani estão estimados em 23 mil indivíduos e habitam os estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e uma parte do Espírito Santo. Praticamente todas as entidades indigenistas do sul atuam junto a essas populações. A maioria desses grupos ainda não tem terras totalmente demarcadas, a situação de saúde é precária e, apesar de terem um ponto de referência, passam a maior parte do tempo viajando entre as aldeias. Embora esse aspecto nômade dificulte um trabalho sistemático, as entidades podem e devem se adaptar a esse ciclo para realizar seu trabalho.

Durante um período de seis anos, a OXFAM apoiou oito projetos com os índios Guarani, através de cinco entidades. Essas organizações buscaram uma estratégia mais eficiente para responder às demandas específicas dos Guarani. As três entidades envolvidas diretamente nesse projeto, ANAI/RS, CTI e PKN, reuniram-se em várias ocasiões e produziram dossiês completos sobre a situação desses índios, trocando experiências de trabalho que foram compartilhadas com outras organizações. Essa experiência poderia ter sido mais bem explorada, e talvez se faça necessário uma melhor avaliação das ações.

A estratégia da OXFAM no período buscou garantir o apoio aos índios por meio da circulação ampla de informações de organizações voltadas para a produção de conhecimento sobre o assunto, como o PIB, a SE e o INESC, de modo a fornecer elementos para a implementação de uma legítima política indigenista e para o monitoramento das ações do Estado executadas por intermédio da FUNAI. Além disso, voltou-se também para o apoio a projetos específicos em áreas indígenas, muitos deles executados por entidades indigenistas via contratos de prestação de serviços. No caso dos Guarani, tentou juntar as entidades envolvidas para formular uma estratégia conjunta de trabalho, não conseguindo,

contudo, estabelecer desdobramentos claros para o futuro. As diversas campanhas produzidas por essas organizações tiveram impacto sobre as comunidades indígenas e focalizaram a mudança das práticas indigenistas da FUNAI.

## Projetos de educação indígena

Quando eu digo natureza política da educação, eu quero salientar que a educação é um ato político. Por isso mesmo não há por que falar de um caráter ou de um aspecto político que não fosse uma prática política.

*Paulo Freire*

No período de 1980 a 1990, foram apoiados 19 projetos de educação envolvendo £143.115,00, mas apenas dois tiveram apoio por mais de cinco anos: o “Programa de educação” da CPI/AC e os Seminários de Educação Indígena promovidos pela OPAN.

Esses projetos envolviam o treinamento de monitores indígenas para as escolas nas aldeias, executado por meio das organizações indigenistas que atuavam diretamente nas áreas; a preparação de material didático para as escolas que tinham um programa de educação; e seminários e encontros de especialistas em educação indígena com monitores e responsáveis de programas de educação nessas áreas.

A produção de material na língua indígena teve seu início no trabalho de evangelização, principalmente das igrejas ligadas ao Instituto Lingüístico de Verão (ILV), e tinha como objetivo a tradução da Bíblia. As organizações indigenistas foram aos poucos ocupando o espaço do ILV com programas que respondiam aos interesses daqueles povos, sem no entanto reduzir aspectos de suas tradições e de sua cultura.

Entre as dificuldades para a implementação desses programas estava a impossibilidade das universidades de responder às demandas e formar profissionais na área de lingüística, o que aconteceria apenas no decorrer da década de 1980. Os indigenistas que trabalhavam em campo seriam os protagonistas desses cursos, trazendo material coletado nas áreas indígenas.

O Programa de Educação que mais recebeu apoio da OXFAM foi o da Comissão Pró-Índio do Acre (CPI/AC), que, paralelamente ao programa de Desenvolvimento Comunitário, foi obrigada a treinar os índios para cuidar desses projetos. Esse programa respondeu a uma



necessidade urgente de capacitação em português e matemática, sendo os monitores formados para uma escola nas aldeias, dentro de uma perspectiva fortalecedora da cultura local em todos os seus aspectos. Com acompanhamento adequado, tem produzido enorme quantidade de material e conseguiu, a partir de convênios com as secretarias de educação, garantir a continuidade para os monitores e escolas, bem como os cursos de monitores oferecidos pela CPI/AC.

Por meio dos Encontros de Educação Indígena organizados pela OPAN a cada dois anos, profissionais e responsáveis por programas de educação se encontravam para intercambiar experiências. A OXFAM deu importante contribuição ao apoiar tanto os encontros quanto a publicação de um livro (OPAN 1989) com as conclusões e experiências em educação indígena. Durante dez anos, os encontros foram o principal fórum de repasse de informação e intercâmbio de práticas pedagógicas. Por meio deles, a prática educativa em áreas indígenas alcançou seu grau de amadurecimento atual. Até mesmo a FUNAI recorreu várias vezes a essas organizações para se atualizar ou implementar programas.

Algumas dificuldades, entretanto, podem ser assinaladas. Uma das questões indicadas nos relatórios se refere às estruturas de implementação dos programas educativos e à necessidade de recursos para aquisição de materiais adequados que substituíssem aqueles com os quais se trabalhava, fruto do improviso. Outros dois aspectos importantes foram a estrutura física da escola, que nem sempre estava adequada para seu funcionamento, e a má qualidade gráfica das cartilhas e livros produzidos para os programas. As cartilhas improvisadas muitas vezes provocavam dificuldades de entendimento na comunidade, e os Encontros de Educação promovidos pela OPAN foram importantes para avaliar a qualidade e a eficácia desses materiais.

Alguns programas foram executados sem praticamente nenhum apoio da FUNAI e seu reconhecimento se deu no decorrer dos anos de atuação. Nesse caso, a FUNAI foi obrigada, sob muita pressão, a assumi-los já com os monitores indígenas preparados e tecnicamente acompanhados pelas entidades. Vale dizer que muitas vezes os próprios índios exigiam, em suas assembléias, a escola “física” como sinal de prestígio para suas aldeias, reivindicações feitas não só à FUNAI, mas também às entidades de apoio.

Divergências sobre o padrão apropriado de escola para os índios surgiram nos diversos projetos apoiados pela OXFAM. A questão da manutenção do monitor também dividiu as opiniões. Para algumas entidades, ele deveria ser pago como um funcionário, o que criava

algumas dificuldades de convivência com os outros membros do grupo, enquanto outras achavam que a própria comunidade deveria mantê-lo. Mesmo sendo responsabilidade do Estado, as escolas nas áreas indígenas deveriam ter um currículo apropriado e validado pela comunidade indígena. Uma terceira divergência decorreu da concepção de educação bilíngüe. Mesmo distinta da comumente usada pelos missionários, não havia clareza se o processo educativo deveria ser iniciado pelo português ou pela língua indígena.

Na realidade, tudo ou quase tudo que existe hoje em termos de educação indígena no Brasil se deve a entidades indigenistas. A questão da educação indígena ainda é tema de debate nacional, por meio da Lei de Diretrizes Básicas para Educação. As perspectivas nesse campo são interessantes e estão se desdobrando ainda mais, sobretudo agora, com o fortalecimento do movimento dos professores indígenas em vários pontos do país.

A principal estratégia da OXFAM foi promover o debate em torno da educação indígena e apoiar programas já estruturados, facilitando a presença de especialistas em encontros e apoiando experimentos. Exemplo disso foi o projeto entre os índios Javaé, que solicitaram da OXFAM o treinamento para um monitor que encaminharia a escola na própria comunidade.

### **Projetos de alternativas econômicas**

No período entre 1979 e 1989 foram apoiados 28 projetos, envolvendo £240.575,00. Destes, apenas cinco foram diretamente com a comunidade indígena, sendo os demais intermediados por entidades indigenistas. Outros projetos econômicos não incluídos nesses cálculos foram apoiados pela OXFAM por meio das organizações indigenistas como um item específico dos programas dessas organizações.

As cooperativas indígenas foram incentivadas por entidades indigenistas que, preocupadas com a situação econômica das comunidades, buscavam alternativas de sobrevivência. O principal item do projeto era o capital de giro – recursos para dar início à cooperativa – e representou cerca de 59% dos recursos. Em alguns casos, esses recursos eram usados na compra da produção durante a entressafra. Onze cooperativas receberam recursos entre 1979 e 1989.

Os projetos agrícolas apoiados estavam relacionados a uma atividade sobre a qual as comunidades indígenas já tinham certo manejo. Os recursos foram destinados principalmente a aumentar a produção e fazer com que toda a comunidade participasse. Da lista de projetos

aprovados, dois merecem destaque: os projetos agrícolas Terena e Iranxe, que investiram recursos para aumentar a produção. No primeiro, o projeto foi implantado diretamente com a comunidade. No segundo, por meio de outra entidade que também o administrava. O apoio da OXFAM se deu, entre outros, para a aquisição de ferramentas agrícolas adequadas sem que houvesse um projeto maior em andamento.

Os projetos de comercialização receberam basicamente investimentos para compra de veículos e motores, no sentido de garantir o escoamento da produção agrícola da comunidade. As cooperativas que tiveram um apoio significativo se encontravam em áreas bastante distantes umas das outras: Amapá, Acre e Amazonas. Apesar do nome, não estavam moldadas no cooperativismo tradicional e representavam apenas uma forma de denominar os projetos nos quais se produzia e comercializava em conjunto. Não houve por parte da OXFAM a preocupação de avaliar mais a fundo essas experiências durante a execução do projeto, além de não ter existido uma discussão ampla sobre projetos econômicos que envolvesse técnicos e índios.

Apesar disso, a “promoção de projetos econômicos” em áreas indígenas era preocupação das agendas de entidades indigenistas. Receberam recursos para viabilizá-los o Centro de Trabalho Indigenista, o Conselho indigenista Missionário, a Comissão Pró-Índio do Acre, o Centro Ecumênico de Documentação e Informação, o Projeto Kaiowá-Ñandeva e a Missão Anchieta/OPAN. Na execução deste trabalho, foram encontrados dois tipos de estudo de viabilidade para os projetos. Um deles fazia as elaborações juntamente com a comunidade indígena, partindo das necessidades indicadas, enquanto o outro era feito fora da comunidade, buscando fornecer alternativas econômicas. Nesse último caso, o projeto era elaborado pelas entidades indigenistas, que procuravam executá-lo em conjunto com a comunidade, fornecendo acompanhamento quase permanente.

Os estudos de viabilidade careciam de maior aprofundamento e investimentos na comunidade. Por meio da leitura dos arquivos, a OXFAM percebeu que não havia critérios claramente definidos para a destinação de recursos: de maneira geral, os projetos foram aprovados assumindo certo grau de risco, objetivando estimular e garantir a permanência dos índios em suas terras, em uma estratégia partilhada por todo o movimento indígena e indigenista.

Por falta de acompanhamento adequado e principalmente de estabilidade econômica no país, poucas cooperativas conseguiram superar os dois ou três anos de funcionamento, o que, paradoxalmente, foi uma

experiência positiva para as comunidades indígenas, pois demonstrou na prática, quando os índios foram obrigados a lidar com o mercado regional, a dificuldade de gerenciar projetos desse porte.

A leitura dos relatórios de atividade dos projetos econômicos dá a perceber a falta de rigor nas avaliações. Alguns deles, mesmo apresentando uma análise real da situação e pormenorizando todas as dificuldades, insistiam em solicitar novos recursos. A Amazônia foi palco de 85% dos projetos e, nesse sentido, seria importante realizar uma análise mais detalhada para tirar lições dessas experiências<sup>16</sup>.

Dois projetos receberam recursos para organizar a produção e garantir-lhe um mercado: o dos Irantxe e o do grupo Terena do P. I. Cachoeirinha. Na ocasião, esses dois grupos tinham suas terras delimitadas e sem grandes conflitos, tendo sido o acompanhamento técnico o que, grosso modo, distinguiu as duas iniciativas: ao contrário dos Terena, os Irantxe contavam com um acompanhamento técnico por meio da Missão Anchieta e da OPAN.

Todas as fases do projeto com os Irantxe estão amplamente documentadas, e pode-se perceber que houve planejamento em suas várias etapas. No caso dos Terena, apesar do bom nível de escolaridade dos responsáveis, não há nenhum registro das etapas do projeto. Vale dizer que alguns dos Terena fizeram cursos técnicos em agricultura.

Em ambos os projetos, contudo, a administração e a comercialização foram as dificuldades apontadas como os principais fatores para que não tivessem o sucesso esperado. Em quase todos os relatórios examinados durante a pesquisa, observou-se que a comercialização era uma questão-chave, sem que tenha havido a preocupação de melhorar esse aspecto. As organizações tinham dificuldades de entender os mecanismos de comercialização em suas respectivas áreas de atuação, ou seja, não tinham experiência na questão. A OXFAM, apesar de notar sua importância, não tomou iniciativas que pudessem corrigir os rumos dos projetos que dependessem do mercado regional para a plena execução dos objetivos.

Os projetos econômicos implementados nas regiões onde o extrativismo predominava tiveram vários problemas, principalmente na mudança de sistema. Os índios estavam acostumados a um padrão fixo que intermediava as mercadorias básicas por produtos extrativistas por meio

<sup>16</sup> O âmbito deste trabalho infelizmente não incluiu a visita a áreas indígenas para avaliar esse tipo de questão.

do sistema de aviação. Na realidade, as cooperativas de produção e consumo implantadas com a finalidade de quebrar o monopólio não índio reproduziam o mesmo modelo: apenas trocava-se o patrão.

Ainda que a quebra das relações comerciais com o patrão tenha se efetivado a partir desses projetos econômicos, eles não se sustentaram como alternativas econômicas para os índios. Nenhuma das cooperativas implantadas funciona atualmente. O sucesso político, entretanto, não pode deixar de ser percebido. Com o apoio significativo das entidades indigenistas, os índios do Acre, por exemplo, tiveram suas terras demarcadas e se emanciparam dos padrões seringalistas, o que os levou à autonomia necessária para a afirmação de sua identidade étnica. Em outras palavras, os projetos econômicos deram a sustentabilidade política exigida para a quebra do antigo sistema.

Faltou às entidades indigenistas, todavia, um estudo mais apropriado sobre alternativas econômicas nas diversas áreas indígenas. As dificuldades internas vividas por essas organizações, sobretudo nas áreas de planejamento e pessoal, talvez sejam a causa das lacunas observadas.

Com o financiamento dos projetos a OXFAM tinha três objetivos: aumentar a renda da comunidade indígena, sobretudo a dos grupos inseridos no mercado regional; oferecer condições para que os índios aumentassem sua safra e permanecessem em suas terras; e fortalecer a coesão do grupo e da identidade étnica e cultural. Ao apoiá-los, enfrentou basicamente duas situações distintas, que determinaram o rumo de seus objetivos. A primeira era a dos projetos em áreas indígenas sem nenhum conflito de terras, condição necessária para serem bem-sucedidos do ponto de vista econômico, mas carente de uma discussão sobre qual seria o apoio técnico adequado. A segunda se referia aos projetos em áreas ainda em conflito e disputa, nas quais os aspectos de autonomia política e fortalecimento da coesão grupal foram padronizados. Em ambas as situações os projetos serviram como garantia da permanência dos índios nessas áreas.

Durante esse período, todos os projetos econômicos apoiados pela OXFAM foram de agricultura extensiva de produtos que a região já comercializava, necessariamente relacionados com o mercado regional, exigindo, contudo, a aquisição de novos conhecimentos e experiência em administração e comercialização. Não houve a iniciativa de apoiar projetos que revitalizassem a economia na qual o grupo indígena já tinha experiência acumulada e que lhes desse condições de sobreviver sem necessariamente envolver-se com o mercado.

## Projetos de saúde indígena

Pra ter resistência na vida nós temos muita coisa para comer e tomar, mas hoje não existem mais essas coisas. É por isso que estamos doentes, com reumatismo, gripe... Gripe eu sei que dava uma vez só no ano. Não era assim encadeado, porque nós tinha regime, tinha costume nosso. Eu lembro, eu sei.  
Olga Bororo, “II Encontro Indígena de Saúde”

A quase totalidade dos projetos de saúde apoiados em áreas indígenas teve caráter emergencial, e todos foram realizados por meio de entidades indigenistas. De 1978 a 1991, a OXFAM aplicou £305.115,00 em um total de 12 projetos de saúde. Esses projetos estavam divididos em duas categorias: a) programas de saúde que consistiam em uma série de ações assistenciais planejadas para um período definido; e b) ações emergenciais visando a garantir a sobrevivência das populações, geralmente voltadas para a aquisição de medicamentos e despesas de viagens. O principal projeto de saúde foi o de assistência dos índios Yanomami, por meio da Comissão pela Criação do Parque Yanomami, CCPY.

Todos os projetos se enquadram na perspectiva curativa e de resposta imediata à situação emergencial em que se encontravam os índios. Todos os grupos indígenas, sem exceção, viviam situações precárias de saúde, e uma ação no sentido de estancar as epidemias de sarampo, disenteria e malária se fazia necessária em diversas áreas, que deveriam ser monitoradas para atacar a causa dos surtos.

Os programas de saúde entre os índios Yanomami, Mbiá e Kaiowá-Ñandeva foram executados diretamente por entidades indigenistas. Os dois últimos foram apoiados durante cinco anos, e apenas o programa com os Yanomami, mantido pela CCPY, recebeu recursos da OXFAM por um período maior de tempo.

Os relatórios do projeto entre os Mbyá trazem informações interessantes de como se deu o atendimento. O agente de saúde, não-índio, era obrigado a conhecer os Guarani e ir atrás deles na área indígena. Em casos mais graves, os índios procuravam o projeto e eram encaminhados para um hospital em centros urbanos como Porto Alegre, sem a perspectiva de formação ou mesmo de treinamento para que os próprios indígenas assumissem esses serviços. O projeto de saúde apoiado pela OXFAM entre os Kaiowá Guarani do Mato Grosso, iniciado em

1982 e terminado em 1985, parece ter sido um sucesso. A equipe que prestava o atendimento fez um ótimo registro das ações.

O programa de saúde com os Yanomami executado pela CCPY recebeu em 1987 uma avaliação externa contratada pela OXFAM, visando a oferecer sugestões para ampliá-lo e garantir sua eficácia. Durante esse período, a CCPY promoveu reuniões com a Fundação Nacional de Saúde (FNS) para a implementação de um projeto adequado às novas situações em um contexto em que a FNS não tinha os recursos necessários e nem mesmo um levantamento da real situação da saúde dos povos indígenas, e em que a FUNAI, por sua vez, não tinha competência para implantar tais projetos.

Em 1980, a OXFAM apoiou a formação de vinte agentes de saúde entre os Munduruku do Pará, mas não houve registro dos cursos nem acompanhamento da OXFAM. A experiência foi uma das primeiras no Brasil em capacitação de agentes de saúde.

Apesar de não estar bem documentada, a experiência entre os Tikuna merece ser considerada, em função da existência de uma organização dos Agentes de Saúde Tikuna, treinados nas próprias aldeias. Os atendimentos, que abrangiam inclusive tratamento dentário, eram dados pelos próprios indígenas.

Em geral, a principal estratégia foi apoiar os projetos emergenciais. Os programas de saúde que receberam apoio da OXFAM não foram avaliados e nem se tem notícias de uma ação mais efetiva nessa categoria de apoio, provavelmente devido à falta de um membro especializado na equipe. Por meio dos relatórios internos pode-se perceber que as ações de saúde deveriam ser transferidas para o Estado, resguardando-se apenas as situações emergenciais, que precisavam antes de apoio humanitário que de uma estratégia específica.

Apesar de não ter dado tanta prioridade ao setor, a OXFAM incorporou as reivindicações dos índios e das entidades, cobrando do Estado sua responsabilidade por um atendimento de saúde adequado.

### **Projetos de assessoria jurídica**

Nessa categoria estão todos os projetos que receberam recursos para desenvolver atividades relacionadas a uma ação legal. Em todo o programa, a atuação jurídica se relacionou principalmente com a questão das terras e com a assistência legal para as famílias de índios assassinados ou vítimas de massacre, como o caso dos Tikuna no Alto Solimões. Foram da importância de £414.023,00 os recursos aprovados para os sete projetos de assessoria jurídica financiados entre 1980 e 1991, aplicados

basicamente em honorários de advogados, publicações e encontros específicos.

O Programa de Assessoria Jurídica consistiu em uma série de atividades voltadas para o treinamento e para a capacitação relacionados aos aspectos legais da questão indígena, e sua maior característica foi a continuidade: os advogados podiam mudar, mas o programa permanecia. Seus projetos tinham como finalidade prestar apoio em questões ou ações determinadas e geralmente terminavam com o julgamento da causa.

Todos os escritórios regionais do CIMI, que recebeu grande parte dos recursos alocados para essa atividade, dispunham de advogados para o acompanhamento das causas envolvendo os direitos indígenas. Inúmeras foram as ações impetradas na tentativa de conseguir o reconhecimento jurídico das terras indígenas.

Além disso, as atividades jurídicas das entidades indigenistas contribuíram para o conhecimento do Direito Indígena. Com a Constituição de 1988, o Ministério Público deu um tom de maior eficiência na aplicação do Direito Indígena, o que se tornou possível porque as organizações indigenistas implantaram em seus programas os serviços de assessoria jurídica, decorrendo desse fato o acúmulo das experiências implementadas.

Além do programa Jurídico do CIMI, a OXFAM apoiou outros semelhantes: o Programa Jurídico desenvolvido pelo PKN para os Kaiowá e o programa entre os Tukuna, desenvolvido pelo Centro Maguta, tendo como principal alvo a demarcação das terras.

Questões de invasão de terras e exploração ilegal do patrimônio indígena, como o caso das madeiras em Rondônia, até hoje não tiveram nenhuma ação eficaz comprovada na desintrusão das áreas. Talvez o fracasso se dê porque os advogados das diversas entidades não encontraram uma estratégia de trabalho comum que pudesse concretizar, de fato, uma ação jurídica que impedisse tais explorações.

A estratégia da OXFAM era estimular programas de apoio jurídico, garantindo assim uma atenção especial aos direitos indígenas. Houve, sem dúvida, um considerável avanço nessa área no Brasil, e grande parte se deve ao trabalho das entidades indigenistas. Na realidade, percebeu-se que a estratégia de incrementar programas jurídicos concentrou-se na assessoria direta dos advogados a entidades indigenistas e ao movimento indígena. Por fim, a OXFAM também procurou dar ênfase à criação de uma jurisprudência indígena, apoiando publicações que favorecessem o entendimento do direito indígena.



## Balanço e perspectivas

Um aspecto importante do programa com os povos indígenas foi a participação direta de membros do escritório local da OXFAM em momentos cruciais do desenvolvimento do movimento indígena e indigenista no Brasil. Essa participação deu origem às estratégias de apoio, o que só foi possível pelo fato de a OXFAM ter optado por intervir na questão indígena por meio de um programa específico com profissionais especialmente designados, influenciando o conjunto das atividades da instituição no Brasil.

Entre 1979 e 1985, funcionou com orçamento e escritório próprios, tendo conseguido: a) elaborar um programa e definir estratégias e prioridades, em função principalmente do grau de envolvimento das pessoas liberadas para acompanhar os movimentos indígena e indigenista; b) avaliar e sugerir projetos de forma mais eficiente, respondendo às necessidades específicas desses movimentos; c) acompanhar os projetos de forma sistemática e co-responsável, sendo significativo durante esse período o envolvimento da instituição com as organizações, a fim de fortalecer suas articulações nacionais e internacionais. Levando essas etapas em consideração, nenhum dos projetos de geração de renda em áreas indígenas atingiu os objetivos para os quais foram solicitados recursos.

A atividade mais importante do programa foi a disseminação de informações sobre os povos indígenas, principalmente no âmbito internacional, fazendo com que sua situação estivesse em primeiro plano nas questões de violência contra os direitos humanos. Nesse sentido, a OXFAM apoiou algumas campanhas específicas.

A campanha Pataxó-Hahahãe foi organizada durante o período em que a FUNAI tentou aplicar os “critérios de indianidade” por meio de exames de sangue nas comunidades Pataxó, visando a resolver o grave problema das terras indígenas, e envolveu todas as organizações indigenistas. Mesmo não resolvendo os problemas de terra dos Pataxó, serviu para que os tais critérios de indianidade não fossem aplicados em nenhuma das comunidades e deixassem de fazer parte da agenda do órgão indigenista oficial. É interessante notar que o processo jurídico impetrado em favor dos Pataxó no Supremo Tribunal Federal em 1982 recebeu parecer favorável apenas em 1992.

A campanha Yanomami, iniciada em 1978, com a Comissão pela Criação do Parque Yanomami (CCPY), é outro exemplo do envolvimento da OXFAM em articulações das entidades nos níveis nacional e internacional. Até 1992, setores da sociedade britânica, incluindo parlamentares, foram mobilizados em favor da criação do Parque Yanomami.

Além disso, a campanha favoreceu a presença de índios Yanomami em encontros internacionais.

A campanha Nambicuara teve início em 1980, com o asfaltamento da estrada Cuiabá–Porto Velho, cujo traçado cruzaria as terras Nambicuara. Por envolver o governo brasileiro e agências multilaterais de desenvolvimento como o Banco Mundial, obteve grande repercussão, mobilizando mais de quarenta entidades, que conseguiram interferir nos planos governamentais de desenvolvimento.

Essa campanha serviu de modelo para outras ações que se sucederam contra o envolvimento das agências de financiamento, bilaterais ou multilaterais, em projetos governamentais que desrespeitavam os direitos dos povos indígenas em suas terras. A Campanha Nambicuara foi a que mais rendeu em termos metodológicos de ação, fornecendo as bases para estabelecer uma estratégia de pressão sobre os grandes projetos que recebiam recursos por meio do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Com base nessa experiência, o movimento indígena e indigenista soube trabalhar outras situações similares em áreas de influência de grandes projetos como o POLONO-ROESTE, em Rondônia, e o Projeto Grande Carajás, no Pará. Essas pressões refletiam sobre o governo brasileiro, que foi obrigado a garantir melhores condições de vida para as populações indígenas afetadas e adequar os projetos, como o Programa de Proteção do Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas (PMACI), no Acre, e o PLANAFLORO, criados para atenuar os impactos de tais projetos sobre as populações indígenas.

Outra consequência imediata para os movimentos sociais foi o deslocamento do centro das atenções para o âmbito internacional, comprometendo uma rede de organizações não-governamentais em trabalhos específicos de pressão, *lobby* e *advocacy*. A OXFAM foi a catalisadora de ações dessa natureza não só em relação aos povos indígenas, mas também em outros setores da sociedade, alvo de projetos de desenvolvimento em que parcelas da população eram afetadas. O envolvimento dos índios em campanhas como a desenvolvida pelo Movimento dos Atingidos por Barragens Hidroelétricas representou um salto qualitativo nas articulações políticas dos povos indígenas e em suas alianças com outros movimentos, tendo os representantes das organizações indígenas contribuído para levar suas lutas específicas aos diversos setores da sociedade.

O fato de ter um escritório local favoreceu a instituição na atualização de suas políticas e prioridades junto aos movimentos indígena e

indigenista. A partir de 1989, com a criação de um grupo de trabalho interno que acompanhava as questões indígenas e a constante revisão das prioridades, tomaram forma os instrumentos para a elaboração de uma política institucional clara para os povos indígenas, ao mesmo tempo em que se desenvolviam no interior da instituição os esforços para mantê-la.

Analisando o desempenho institucional, percebe-se que desde a decisão de trabalhar especificamente com os povos indígenas, em 1979, a OXFAM não só acumulou experiência de campo como também desenvolveu a consciência sobre as questões indígenas que hoje permeia todo o programa no Brasil.

Apesar de haver anualmente uma Conferência dos Representantes da OXFAM da América Latina, nunca se conseguiu efetivar uma articulação entre os diversos programas no continente. Em 1991, realizou-se em Benjamin Constant (AM) a primeira reunião sobre questões amazônicas e indígenas entre o programa do Brasil e o programa dos países andinos (Peru, Colômbia, Equador, Bolívia e Chile), indicando a necessidade de os problemas indígenas da Amazônia brasileira, peruana e boliviana serem tratados em um mesmo nível, traçando-se uma estratégia de desenvolvimento comum a partir das lições desses programas.

A qualidade do acompanhamento dos projetos era um tema prioritário na prática institucional e estava continuamente em discussão. Até 1991, os projetos do setor indígena não tinham limite geográfico como os demais setores do programa, e existiam projetos em quase todo o Brasil. O documento interno preparatório para o Plano Estratégico, de 20 de novembro de 1991, assinala as perspectivas:

[...] levando em conta seu mandato e a compreensão de desenvolvimento amadurecida através das experiências aos longo dos anos, a intervenção da OXFAM junto à questão indígena deve considerar em primeiro lugar a área geográfica prioritária que possa garantir um melhor acompanhamento dos projetos.

A definição das áreas geográficas prioritárias, entretanto, permanece vaga. Mesmo que atualmente a OXFAM não esteja apoiando projetos com índios no sul do país, precisaria ser definida uma área geográfica prioritária que permitisse tanto a ótima utilização dos recursos disponíveis quanto o melhor acompanhamento dos projetos.

Analisando a intervenção da OXFAM no estado do Acre, pode-se perceber dois aspectos importantes para uma reflexão mais ampla sobre

a ação indigenista naquele estado. O primeiro momento foi apoiar amplamente a toda e qualquer iniciativa com povos indígenas. O segundo, selecionar os projetos que tivessem mais impacto e fortalecessem a organização indígena emergente, dando-lhes condições para sua efetiva estruturação. Ao apoiar a UNIACRE, a OXFAM fez uma opção dentro do movimento indígena local, garantindo um passo para a unidade do Movimento. O mesmo aconteceu com as entidades indigenistas, e a entidade procurou apoiar as atividades daquelas que tinham trabalho direto com as comunidades e cujas iniciativas pudessem levar ao crescimento da participação dos índios no movimento.

A intervenção indigenista no estado entre 1972 e 1992 traz algumas lições tanto para a organização indigenista quanto para uma agência de desenvolvimento. Duas experiências merecem destaque:

a) a de organizações indigenistas em atividades com índios que estão totalmente envolvidos com o mercado local extrativista. Elas vão desde a reconquista das terras até o fortalecimento de uma organização indígena, passando por atividades nas áreas de educação e saúde. Ainda se faz necessária uma análise mais ampla do envolvimento e da prática das organizações indigenistas.

b) a das formas organizativas dos povos indígenas no Acre, sua política indígena e o envolvimento com a política indigenista oficial durante determinado período e a forma como se deu esse envolvimento, peculiar ao contexto do Acre.

Ao se definir por uma área geográfica, a OXFAM deveria levar em consideração sua história na região como elemento importante para a execução de sua estratégia.

Outro aspecto que poderia contribuir para esse debate é a necessidade ou não de fornecer recursos para iniciativas em um mesmo grupo étnico. Se a experiência com os Guarani tivesse sido mais bem acompanhada, poderia servir de exemplo para pensar uma intervenção visando a uma etnia específica em todos os ângulos. Uma experiência piloto com esse objetivo poderia ser eventualmente posta em prática. Desenhada em todos os seus detalhes, sua execução dependeria de um completo estudo do potencial existente, abrangendo todas as questões: organização, terras, saúde, educação e economia. O impacto estaria garantido se houvesse maior integração entre os diversos projetos que atendem a uma mesma etnia.

A OXFAM teve sempre presente as formas diferenciadas de atuação das diversas organizações indigenistas e, de certa forma, optou por apoiar todas aquelas que tinham um trabalho direto com as populações.

Como organização internacional, procurou manifestar suas opiniões diretamente às entidades. Quando apoiou o projeto comum com os Guarani, buscou das organizações uma estratégia de trabalho com a etnia. Infelizmente, não se conseguiu traçá-la de forma clara.

Em 1991, quando se redefiniram as estratégias de apoio às comunidades indígenas, deixou-se de dar ênfase ao trabalho das entidades indigenistas. O peso do programa continua no fortalecimento das formas organizativas e de expressão dos povos indígenas. As entidades indigenistas não constam mais da lista de projetos passíveis de apoio, o que significa que já estão consolidadas e que cada uma delas encontrou sua especificidade, facilitando uma atividade eficiente que pode ser levada a cabo no Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas, no qual várias organizações participam para pressionar o Congresso e o governo em interesse dos povos indígenas.

Uma das características do programa era a flexibilidade para apoiar projetos, o que só era possível porque tinha um orçamento definido e estava totalmente voltado para as questões indígenas. Hoje percebe-se que, apesar de ainda haver flexibilidade, ela é menor, uma vez que todos os membros do programa estão trabalhando também com outros setores, ou seja, a flexibilidade no apoio aumenta quando há pessoas encarregadas exclusivamente de acompanhar o que acontece nos projetos.

Em termos de operacionalidade, pode-se afirmar que a OXFAM, durante os anos em que trabalhou com um programa específico para os povos indígenas, teve um quadro completo de atores empenhados na questão e conseguiu operacionalizar campanhas internacionais. Também foi possível acompanhar a questão de forma mais próxima e influenciar as políticas oficiais com um trabalho de pressão mais bem organizado. Há certamente outros elementos para determinar a oportunidade ou não de operacionalizar, por determinado período, um programa específico. Mesmo limitada, a experiência da OXFAM com um programa para mulheres em 1985-87 pode ser avaliada como positiva.

Em resumo, pode-se dizer que a experiência adquirida no trabalho específico com os povos indígenas serviu de base para a ampliação e a discussão do programa com as populações rurais desenvolvido pelo escritório do Nordeste. A experiência dos índios, assimilada pela OXFAM tanto no POLONOROESTE quanto no PMACI, forneceu as bases para traçar a estratégia de luta dos trabalhadores rurais com o Banco Mundial, em 1986.

O Plano Estratégico 1992-1995 procurou garantir a autonomia e a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas, fortalecendo suas

formas organizativas e de expressão na sociedade. Entre os projetos prioritários, estavam os que privilegiassem os seguintes objetivos: a) fortalecer as formas organizativas e de expressão dos povos indígenas; b) influenciar a política indigenista oficial; c) assegurar os territórios indígenas; d) apoiar o desenvolvimento sustentável; e e) sensibilizar a opinião pública.