

## TEMAS, PROBLEMAS E PERSPECTIVAS EM ETNODESENVOLVIMENTO – UMA LEITURA A PARTIR DOS PROJETOS APOIADOS PELA OXFAM (1972-1992)

Renato Athias<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

Desde a década de sessenta as agências da cooperação internacional<sup>2</sup> estiveram envolvidas em apoios financeiros a projetos de desenvolvimento entre a populações indígenas no Brasil. Esses apoios, sem dúvida, foram importantes para as comunidades indígenas. De acordo, as informações retiradas de relatórios oficiais, grande parte desses apoios, estavam vinculados a projetos classificados como humanitários e de emergência. Este trabalho<sup>3</sup> procura um primeiro momento sistematizar o apoio da OXFAM às populações indígenas, durante um período de 1972 a 1992. A necessidade de sistematizar partiu do Escritório do Brasil com a finalidade de dar uma maior direção estratégica do trabalho desenvolvido entre as populações indígenas em outro contexto histórico que aquele de 1968 quando se iniciaram as atividades dessa organização no Brasil.

A OXFAM foi criada em 1942, na Inglaterra, inicialmente com o objetivo de angariar fundos para populações atingidas pela fome durante a 2ª Guerra Mundial<sup>4</sup>. Com o final da guerra, ampliou gradativamente o escopo de suas atividades, tornando-se, a partir do início dos anos noventa, uma confederação de organizações não governamentais autônomas, sob o nome de Oxfam International (OI). Com seções na Austrália, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Hong Kong, Espanha, Irlanda, Holanda, Nova Zelândia, Quebec e Alemanha<sup>5</sup>, a entidade atua sob a bandeira genérica do combate à pobreza e às injustiças sociais, organizando atividades no campo dos direitos humanos básicos, como o direito à terra e o direito à voz, privilegiando nesta direção o empowerment de minorias, as preocupações de gênero, de meio ambiente, de sustentabilidade, e, principalmente, de “advocacy” internacional, sempre sob a perspectiva de estabelecer parcerias com organizações autônomas locais nos países em que atua. No caso específico do Brasil, iniciou suas atividades no final da década de sessenta, em projetos de desenvolvimento urbano e rural no Nordeste,

<sup>1</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco. Trabalhou na OXFAM como consultor (1977-1979); Programme Officer (1985-1987) e Representante para o Brasil (1987-1992).

<sup>2</sup> Como agências de cooperação entendemos organizações não-governamentais que apóiam financeiramente projetos de desenvolvimento nos países em desenvolvimento.

<sup>3</sup> Este trabalho foi realizado em 1993 e faz parte de um relatório de pesquisa intitulado: *Sistematização dos Apoios da OXFAM para os Povos Indígenas do Brasil (1972-1992) Oxfam, Recife 1993*

<sup>4</sup> O nome Oxfam originou-se da abreviatura utilizada no endereço telegráfico da do The Oxford Committe for Famine Relief.

<sup>5</sup> Esta última ainda com status de observador.

passando a atuar na questão indígena de forma mais direta a partir de 1972. Depois de mais de duas décadas de presença neste campo, a OXFAM consolidou experiências de financiamento e apoio à organização e funcionamento de associações indígenas e indigenistas, desempenhando importante papel na implantação e na busca de modelos de organização para o chamado “movimento indígena” do país, bem como na definição das temáticas que se tornaram objeto de suas práticas. Algumas das experiências e políticas desenvolvidas ao longo deste período serão analisadas a seguir, apresentando-se ao final um conjunto de recomendações a serem seguidas em projetos futuros.

Para realizar esse trabalho, foi necessário localizar todos os processos dos projetos. Uma tarefa difícil, pois justamente neste período (1972-1992), o processamento e o arquivamento dos projetos ainda não estavam informatizados e encontrava-se tanto no escritório do Brasil como na sede da OXFAM em Oxford, Inglaterra. Na medida que se ia trabalhando nesses arquivos, deu-se conta que 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. Essas caixas de arquivos também revelaram a seriedade da organização, que voltada para as questões sociais encontrou no movimento indígena uma importante âncora de seu trabalho nas atividades internacionais buscando a autodeterminação das populações. A partir de um primeiro levantamento feito, chegou-se a um montante de 266 verbas processadas, de 1972 a 1992, envolvendo um total de £2.141.574,00. No período de 1972 a 1978 foram alocados £21.000,00 o restante, envolvendo £2.120.574,00 foram investidos entre 1979 e 1992. A pesquisa desenvolveu-se da seguinte forma: a) cada um dos 266 processos analisado, foram catalogados os objetivos de cada projeto, a organização envolvida, as atividades realizadas e a duração dos projetos. Essas informações foram retiradas das propostas e resumidas em uma ficha para cada um dos projetos; b) em seguida a partir dessas fichas os projetos foram agrupados por áreas de intervenção, tais como estão delineadas neste texto; depois c) foram selecionados uma amostra de oito projetos, que posteriormente foram visitados e através de uma entrevista com os dirigentes procurou-se verificar o impacto e os resultados desses projetos. O material coletado dessa pesquisa ainda precisa ser melhor trabalhada. Neste texto procura-se apenas mostrar o leque de atuação da OXFAM e contextualizar a intervenção com vista a realizar um balanço dos impactos das atividades de desenvolvimento de uma agência da cooperação internacional entre as populações. O texto que se segue, foi retirado de um relatório de pesquisa e procura em primeiro momento contextualizar a atuação.

### 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 colonisation). 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 vigour. They represent one of the most precious forms of potential wealth in Latin America.<sup>6</sup>

## **Políticas Integracionistas**

Todas as ações governamentais referentes às populações indígenas nas Américas, têm como pano de fundo as decisões e justificativas discutidas no 10. Congresso Indigenista Interamericano (México, 1940). Nele, foi dado o primeiro passo na condução das novas políticas indigenistas para os países da América do Sul. 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, economia e de um reconhecimento da diversidade étnica bem como a necessidade de políticas públicas específicas, o referido congresso não conseguiu ultrapassar uma concepção protecionista/paternalista que marcaria, fortemente, as ações de organismos indigenistas oficiais.

A OXFAM, da mesma forma, que outras agências da mesma natureza, recebeu influência destas orientações. Durante um período bastante significativo (1978-1983), grande parte de seu programa destinou-se a projetos ditos econômicos (ou alternativas econômicas) que deveria levar uma ampliação da geração de renda para as comunidades indígenas com as quais se trabalhavam. Alguns desses projetos foram executados sem ter, uma organização indígena à frente que permitisse um desempenho apropriado e culturalmente sensível. A presença de um Estado centralizador como executor — e, em alguns países, a exemplo da Colômbia<sup>7</sup>, como o próprio gestor — de sua política indigenista oficial, também é uma realidade incontestável na América Latina.

## **Do SPI à Funai: Mudanças Cosméticas**

No final dos anos sessenta o movimento indígena latino-americano começa uma outra dinâmica na história dos movimentos sociais. A partir daí procurará gerar mecanismos, ampliar as ações e construir canais para a exprimir o pensamento político e suas reivindicações. A tais manifestações, a reação dos governos se compunha basicamente de três vertentes: violência, silêncio e incompreensão. Fundamentalmente, a direção apontava para a autonomia dos grupos indígenas, mesmo que isso significasse ir de encontro aos interesses dos setores dominantes. No trajeto, verificar-se-ia que esse desejo não iria constar das formulações das políticas indigenistas oficiais e, muito menos, seria também acenado na Constituição de 1988. Aliás, o conceito de autonomia

---

<sup>6</sup> BATALLA, G.B. "The Indian and the Colonial Situation: The context of Indigenist Policy in Latin America". In: THE Situation of the Indian in South America. Ethnological Institute of the University of Berne/Programme to Combat Racism, WCC, Geneva, 1972.

<sup>7</sup> Neste país, diferentemente de outros países da América Latina, o Vaticano mantinha um Concordato com o Estado colombiano.

será objeto de contínuo debate e argumentação, sendo uma questão de divergência entre as diversas organizações indigenistas.

A política indigenista oficial brasileira se tornará mais evidente com a criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) em 1910 promovendo atividades eminentemente integracionistas, onde se buscava colocar os índios em contato permanente com “trabalhadores nacionais”, ampliando assim a força produtiva do Estado. Foi somente nos anos seguintes que o SPI passou a ter como sua única competência os problemas referentes aos povos indígenas. Foi através desse movimento inspirado no positivismo que, pela primeira vez, surge em lei o *"respeito às tribos indígenas como povos que têm o direito de serem eles próprios, de professarem suas crenças e de viverem segundo o único modo que sabiam fazê-lo: aquele que aprenderam de seus antepassados e que só lentamente podiam mudar"*. Apesar desses princípios, que deviam nortear a prática oficial, serem considerados avançados, não houve nenhum esforço de mudança nas leis antiindígenas existentes nos diversos Estados.

Contrariando o *"Morrer se necessário for; matar nunca"*, do Marechal Rondon, o SPI representou várias vezes à repressão e o descaso. Segundo o relatório Figueiredo, elaborado em 1967, corrupção e crimes foram denunciados na instituição da política indigenista oficial. Uma Comissão Internacional formada pelas organizações: Cruz Vermelha, Survival International e Aboriginous Protection Society visitaram o Brasil e produziram seus próprios relatórios sobre o assunto. Ampliando a problemática para níveis internacionais. Tais relatórios não enfatizaram a política econômica praticada pelo regime militar. Essa política contribuiu na dizimação de povos, sobretudo, os amazônicos. A divulgação desses relatórios produz um interesse entre as agências da cooperação internacional e estas procuram apoiar os povos indígenas através de doações.

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 foi apenas cosmética e as ações integracionistas seriam ampliadas a níveis assustadores. A própria FUNAI abriria os caminhos para os empreendimentos integração nacional. Ligada umbilicalmente à ditadura militar (1964-1985), seguia a política de integração nacional. A postura desenvolvimentista de então, 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 e outras áreas foram alvos de busca de contato com os índios. O apelo patriótico da “integração nacional” fez com que a FUNAI saísse na frente para que os 15.000 km de estradas fossem construídas durante este mesmo período na Amazônia cortando as terras tradicionais dos povos indígenas. A Funai tentou, várias vezes, ir contra os direitos naturais dos povos indígenas. Com o anteprojeto de lei 2.465/83, por exemplo, parecia-se proporcionar um avanço propondo a emancipação compulsória dos índios. Os índios passariam a ser cidadãos plenos e então suas terras estariam livres para uso indiscriminado, deixando-os à mercê das políticas desenvolvimentistas em andamento. Felizmente, o movimento indígena e indigenista, com o apoio opinião pública nacional e internacional, conseguiram na ocasião reverter essa situação.

Os "critérios de indianidade" como sangue, cultura e língua, foi outra investida da funai contra os índios. Tais critérios arbitrariam sobre a legitimidade de um indivíduo como índio. Isso serviria para facilitar a repressão ao movimento indígena emergente. Os índios seriam declarados não-índios e, conseqüentemente, impedidos de participar

desse 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. Com o Projeto Calha Norte, nos anos oitenta compactuou com o veto do Conselho de Segurança Nacional às demarcações das terras indígenas da chamada "faixa de fronteira", então sob o controle militar. Depois de substituir cinco vezes o presidente do órgão no período de um ano (1985), o governo, através de um arranjo técnico-burocrático conseguiu tirar, pelo menos momentaneamente, os "índios" de Brasília e a crise da FUNAI das primeiras páginas dos jornais. O eixo principal das questões políticas foi deslocado para os estados através de uma proposta de "estadualização" da ação indigenista oficial.

A "ação indigenista" compõe-se não somente de iniciativas oficiais, mas também daquelas da sociedade civil. A multiplicidade das intervenções das entidades indigenistas brasileiras que atuaram em qualquer questão tocante diretamente aos povos indígenas, são prova disso. Em termos gerais, a política indigenista na América Latina move-se entre as duas extremidades de um contínuo. De um lado, a contestação reformista em favor das populações indígenas; e de outro, a racionalização e o apoio ao sistema de exploração "colonial".

### **Pela Autodeterminação**

A "alma do índio" sempre foi considerada como um terreno fértil para a cristianização compulsória. Seus direitos tradicionais, desde suas terras até suas culturas, sempre foram espoliados. A possibilidade dos povos indígenas continuarem a existir como sociedade tribal, com certa autonomia dentro do Estado Brasileiro, parecia ser mesmo uma utopia. Apesar disso, porém, na década de 70, em plena ditadura militar, surgiram inúmeros grupos de apoio à causa indígena no Brasil.

Em 1970, antropólogos e indigenistas se reuniram em Barbados para discutir a situação dos povos indígenas. As conclusões desta reunião, conhecidas como a "Declaração de Barbados I", causou um forte impacto, principalmente no âmbito das missões religiosas. Entre os missionários católicos abriu-se um debate interno que se manifestou em reuniões regionais de missionários como a de Iquitos, em 1971, e Assunção, em 1972. Foram, na verdade, uma contestação a Barbados I e pretendiam redesenhar as suas atividades pastorais. Poder-se-ia dizer que a criação do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), surgiu como consequência de Barbados I.

Tanto a primeira como a segunda reunião de Barbados foi importante para enfrentar as políticas integracionistas em vigor nas Américas. Elas colocaram as bases para uma discussão ampla em todas as organizações indigenistas, garantindo, de fato, a participação dos povos indígenas na elaboração de políticas. Esses grupos reinterpretaram o conceito de integração, 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 a serem sujeitos, autores e destinatários de seu crescimento. Como



peças e como povo, serem reconhecidos com voz e responsabilidade, sem tutela nem paternalismo, capazes de construir sua própria história.

Apresentar à sociedade nacional a situação de povos indígenas no Brasil contemporâneo foi o grande desafio dessas organizações que, durante todo o período do autoritarismo militar, levantavam a mesma bandeira de luta compartilhada por todos os brasileiros: a da autodeterminação. Neste aspecto, a cooperação internacional, dentre as quais a OXFAM, conseguiu mobilizar campanhas em favor desses povos. O indigenismo, ou seja, a prática das organizações não-indígenas, evoluiu do puro assistencialismo para ações mais amplas na exigência de políticas públicas na área. A antropologia e as práticas indigenistas ofereceram reflexões e instrumentos para luta pela autodeterminação indígena nos países do continente. Tais argumentos encontravam eco entre as reivindicações dos movimentos sociais pela democracia e libertação dos Estados totalitários. Essas lutas e os apoios aos projetos de desenvolvimento entre os povos indígenas devem ser vistos à luz desses contextos histórico-sociais.

## **DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA DA OXFAM**

### *Em busca de uma estratégia*

"All people, whether they be rich or poor, strong or weak, privileged or deprived, are interdependent and should share in the common task of seeking to achieve humanity's full potential."<sup>8</sup>

É necessário registrar que a atuação da OXFAM no Brasil remonta ao ano de 1968, na região Nordeste. O programa iniciou-se com o apoio às cooperativas de produção em áreas rurais e urbanas, num contexto de ditadura militar. No período de 1972 a 1978 foram apoiados apenas oito projetos na área indígena, enquanto na África e em outros países latino-americanos, a instituição já tinha acumulado uma experiência significativa com minorias étnicas e populações tribais. Embora estas experiências pudessem servir de modelo para o Brasil, sua assimilação e a definição de um programa indígena representaram um processo lento. Existiam limitações logísticas ligadas ao tamanho e ao alcance geográfico do programa. Mas, sobretudo, condicionantes políticas precisavam ser debatidas no contexto interno da OXFAM. Até o início da "Abertura" política no País (1978), foi difícil buscar meios para que se pudesse operacionalizar um programa para as populações indígenas. Some-se aqui, a precariedade jurídica na qual o escritório do Brasil se encontrava. Assim como hoje, essa problemática já representava uma questão extremamente sensível. Esses entraves não eram conhecidos por muitas outras instituições e nos seus caminhos, em termos específicos, essas dificuldades pouco ou nunca se apresentavam.

O apoio aos oito projetos mencionados anteriormente, envolveu um total de recursos na ordem de £21.100,00 Estes financiamentos se deram de forma aparentemente aleatória. Eram projetos que iam desde a aquisição de serrarias para os

---

<sup>8</sup> Field Directors' Handbook - An Oxfam Manual For Development Workers, Oxford 1986 p.63

índios, na Amazônia, até apoios para as primeiras Assembléias Indígenas, passando por dois projetos de saúde para os Yanomami, um em Maturacá (AM) e outro no Catrimani (RR) - duas missões religiosas. O primeiro projeto apoiado no Brasil para área indigenista foi em 1972, foi um apoio localizado para o Parque Nacional do Xingú, destinado à aquisição de um pequeno avião.

A partir de 1978, OXFAM membros do escritório do Brasil começaram a apoiar e participar de reuniões sobre a questão indígena. A participação desses assessores nessas reuniões foi importante para o encaminhamento de informações sobre a situação dos povos indígenas para outras organizações de apoio. Os membros programa da OXFAM moravam no Brasil, o que favorecia sobremaneira uma participação mais efetiva. Esta forma de atuar (diferente de outras agências) favorecia para o acompanhamento das organizações indígenas e indigenistas. Em 1979<sup>9</sup> que OXFAM começou a discutir, internamente, estratégias de financiamento para os povos indígenas. Um relatório interno<sup>10</sup> foi preparado a partir do contato direto com as comunidades e debatido no Departamento da América Latina e Caribe.

## **Elaboração de Políticas de Intervenção**

A elaboração de uma política institucional clara de intervenção para as populações indígena inicia-se, no Brasil, a partir de 1978. Três documentos da OXFAM mostram o desenvolvimento dessa política de intervenção:

### **1. The Field Directors' Handbook<sup>11</sup> (FDHB)**

Apenas em 1986, o FDHB consolidou-se como publicação. Antes se constituía de notas para os representantes dos programas (os "Field Directors"). A publicação destaca entre os "Grupos Prioritários", os chamados "Grupos Étnicos". Apresentou, também, elementos inovadores para um trabalho com populações indígenas e orientações no sentido do respeito por suas culturas e sociedades. Ficou, porém, aquém das resoluções do 8º Congresso Indigenista Interamericano, realizado no México, em 1980, e também não levou em conta o Estudo da Comissão de Direitos Humanos da ONU. No entanto, vale a pena transcrever alguns trechos:

"...Whilst striving to minimise the disruptive, unintended and undesired consequences of their intervention, (OXFAM) field staff should aim to respond to the aspiration of such people for change. This can only be done on the basis of detailed information about, and respect for, local institutions, attitudes and knowledge. (...) This has led

---

<sup>9</sup> Em uma comunicação pessoal de Richard Mosely Williams, ele faz referência a um documento interno da OXFAM, conhecido como a "Carta do Rio de Janeiro" de 1972 onde os "field staff" da América Latina e Caribe sugerem estratégia de ação para com as populações indígena. Infelizmente não tive acesso a este documento.

<sup>10</sup> Cf. Reconquest - an...(nota 3).

<sup>11</sup> A versão de 1985 foi coordenada por Brian Pratt e Jo Boyden com colaboração de todos aqueles que trabalhavam nos escritórios regionais.

some development workers to establish programmes revitalizing a culture and preserving its most important symbols. However, unless such programmes also attempt to alleviate the economic problems of the group or secure its resources, they will not provide an effective weapon against domination and forced intervention. Instead, the risk is that they will merely confirm prejudices and reinforce discrimination."

Estas orientações deveriam ser incorporadas em quatro áreas consideradas problemáticas, que deveriam ser objeto da atenção dos escritórios regionais da OXFAM: 1) Abusos dos direitos civis; 2) Ameaças aos recursos naturais; 3) Crises na produção e 4) Falta de serviços. Para cada uma dessas áreas, o FDHB apresenta recomendações práticas de intervenção, de caráter geral e base a experiência institucional em outros países.

## **2. Indigenous People - A Fieldguide for Development<sup>12</sup>**

Editado em 1988, relata, em sua primeira parte, 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: aquelas intervenções que não deram certo, geralmente pela falta de conhecimento detalhado da população-alvo, e aquelas que responderam satisfatoriamente aos objetivos. A segunda parte do livro apresenta uma série de recomendações para ONGs que queiram fazer um trabalho efetivo junto às comunidades indígenas. São colocadas situações variadas e sugerida a busca exaustiva de informações pertinentes, antes de iniciar qualquer atividade entre os índios.

## **3. Annual Reports of the Brazil Programme<sup>13</sup>**

Os relatórios anuais do programa apresentam, em geral, os projetos que receberam o apoio e comentários sobre a conjuntura política, econômica e social do País e apresentação das recomendações para o ano seguinte. 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. Estes relatórios chamam a atenção para a necessidade de um programa específico para as populações indígenas.

Nos primeiros anos do programa da OXFAM no Brasil com os povos indígenas o principal relatório que dará as bases da consolidação do Programa é o de 1983. Este relatório foi o ponto de partida para aquelas estratégias e prioridades anteriormente citadas Nele, são apresentadas, de modo claro, as estratégias a serem adotadas e as perspectivas do programa. Interessante notar que este relatório se apresenta com 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 em um programa único. Esta fusão acontecerá efetivamente em 1987. O programa específico para os povos indígenas seria incorporado e operacionalizado no

---

<sup>12</sup> Editado na série "Development Guidelines no. 2" por John Beauclerk, Jeremy Narby e Janet Townsend.

<sup>13</sup> Relatórios anuais do Programa do Brasil apresentando a conjuntura política e a propostas de intervenção para o Comitê da América Latina, principal instância de decisão.



contexto de um programa único para o Brasil. Em 1989 cria-se um grupo de trabalho interno no Escritório do Brasil para acompanhar as questões especificamente com os povos indígenas e discutir as estratégias de intervenção. Este grupo de trabalho, como os outros que foram também criados para outras questões, produziu internamente reflexões pertinentes sobre as estratégias e as prioridades do programa do Brasil.

### **PROGRAMA ESPECÍFICO PARA O OS POVOS INDÍGENAS**

Em 1979 a partir de um relatório que foi amplamente discutido internamente, onde se recomendava a estratégia de intervenção inicia-se o programa específico. As estratégias de intervenção foram assim descritas:

- Ações com relação à formulação de políticas: apoiar iniciativas e trabalhos de divulgação e informação, tanto a nível brasileiro como no Reino Unido.
- Terras: dar ênfase a um trabalho de levantamento das terras indígenas, apoiando, inclusive, grupos que queiram demarcar 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 como na área de direitos indígenas
- Contatos interétnicos: Apoiar iniciativas que propiciem contatos entre os diversos grupos. Os índios deveriam trocar informações sobre seus problemas. Entra nesta categoria de apoio, as assembléias e reuniões promovidas por índios e organizações indigenistas.
- Apoio a organizações intermediárias: fortalecer as organizações indigenistas, sobretudo aquelas que tivessem um trabalho direto com as populações, em qualquer nível. Privilegiar as organizações que trabalham diretamente com índios isolados.
- Educação: apoio a iniciativas e projetos onde estivesse presente a educação indígena, bilíngüe, e que revitalizasse sua cultura e tradições.
- Agricultura e comercialização: apoio financeiro para projetos enfatizando a geração de renda. Eles deveriam dar condições às comunidades indígenas, no sentido de melhorarem sua safra e permanecerem nas terras. A coesão grupal e tradições de cada grupo deveriam ser fortalecidas.
- Saúde: os projetos prioritários seriam aqueles que pudessem imunizar as populações ameaçadas por epidemias, além de ações preventivas.

A partir dessas diretrizes monta-se um escritório em Manaus com um orçamento próprio para operacionalizar tal programa. Foi, talvez, a primeira vez que uma agência da cooperação internacional implementou um programa desta natureza, com pessoal totalmente liberado para um trabalho de acompanhamento específico. Além de inovadora, a iniciativa foi ousada, pois implicava em 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. Este programa articula na Inglaterra e com outras entidades nacionais e internacionais um canal para se dar evasão às informações pertinentes sobre a situação dos povos indígenas. Neste sentido, a Survival International trabalhou em todas as campanhas internacionais iniciadas pela OXFAM aqui no Brasil. Através deste programa se monta uma rede de solidariedade internacional para com os povos indígenas.

O acompanhamento da questão indígena era de fato mais eficiente, pois havia uma disponibilidade do pessoal em participar de toda a reunião referente aos povos indígenas. Esta participação era efetiva e junto com o movimento indigenista emergente. A OXFAM a partir deste contato direto com as organizações indígenas e indigenistas foi aos poucos incorporando novas estratégias de intervenção e procurou analisar o impacto de seu trabalho entre as populações indígenas. O Programa Específico permaneceu separado do Programa Geral do Brasil até 1985<sup>14</sup>. Na seqüência, a instituição decide de unificar os dois programas em uma base operacional comum. Este processo de unificação durou dezoito meses. Os motivos para tal decisão não foram suficientemente claros sobre a necessidade de ter um programa único, ou seja, o programa com os índios ser incorporado em um programa único. Dificuldades operacionais e a redução de recursos para um acompanhamento mais adequados provocou perdas e ganhos.

O acompanhamento específico da questão indígena sofreu, pois todo o pessoal do programa passaria a acompanhar todas as questões prioritárias das estratégias de intervenção da OXFAM no Brasil. O programa único ganhou, pois as experiências acumuladas com os projetos no Programa Específico com os índios passaram a ser referência. Experiências tais como o trabalho de pressão sobre o Banco Mundial e outras instituições similares, servem de referência para o restante das atividades de apoio da OXFAM. O programa com os Povos Indígenas já havia iniciado as atividades de *lobby* e de *advocacy* que veio a ser incorporado em outras áreas de intervenção da instituição no Nordeste, que ainda estava com um programa considerando assistencialista.

Não foi feita nenhuma avaliação mais detalhada sobre o desempenho e o impacto de um Programa Específico desta natureza voltado para as comunidades étnicas. Aliás, uma avaliação ainda se faz necessária, uma vez que poderia dar novos elementos para operacionalização de programas para grupos étnicos. De 1985 a 1988, a OXFAM tentou realizar um programa específico com projetos de mulheres tornando-se uma referência importante no conjunto da instituição.

Só em 1980, quando o programa com os povos indígenas se inicia, é que foram aprovados 14 projetos, envolvendo um volume de recursos na ordem de £34.829,00. Em 1985, o ano da consolidação do programa, foram aprovados 26 novos projetos, envolvendo um total £313.575,00. De 1972 a 1992 o setor indígena do programa recebeu um total de £2,141,574 e foram processados 266 verbas durante esse período. Em 1989, o programa para os povos indígenas chegou a atingir 32% dos recursos disponíveis para o Brasil. Nestes valores não estão computados os montantes utilizados

---

<sup>14</sup> A Oxfam então tinha nesse período dois escritórios. Um em Manaus e outro em Recife, que cuidava de um programa com os trabalhadores rurais do Nordeste.

7  
pelo programa em despesas de acompanhamento e avaliações de projetos nem as somas referentes à administração do Programa.

### 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."<sup>15</sup>

### **APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS**

De 1973 a 1984, aconteceram oito Assembléias Indígenas, a nível nacional, regional e local. Além de explicitar para opinião pública o que vinha acontecendo nessas áreas, elas colocaram vários povos indígenas em contato entre si, para que eles próprios discutissem suas questões. A organização logística e as estruturas para estas assembléias eram preparadas com o apoio das organizações indigenistas, em geral com forte presença do CIMI. Encorajava-se, então, a participação do maior número de índios possível. Através delas, as organizações indigenistas mantinham-se informadas para desencadear o processo contínuo de denúncia da situação em que se encontravam as comunidades indígenas e apresentar sugestões à política indigenista oficial. A partir desses encontros e assembléias os índios passariam a expressar publicamente suas reivindicações em várias frentes: terra, saúde, educação, etc... O impacto dessas reuniões, tanto na mídia como entre os próprios indígenas, foi muito grande. A opinião nacional começa a perceber a presença dos povos indígenas no Brasil mais fortemente. Essas assembléias tornaram-se fóruns importantes para uma socialização dos principais problemas que eles enfrentavam, além de representar um espaço de troca de informações. Elas foram importantes para a criação (ou efetivação) de uma organização indígena de caráter local, regional e nacional.

A experiência de organização indígena representativa a nível nacional iniciou-se em 1980, com o surgimento da União das Nações Indígenas (UNI), que acumulou uma trajetória representativa de 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 emergente, dos setores progressistas da sociedade brasileira e internacional, a UNI teve dificuldades de cumprir o seu papel de representação a nível nacional. Internacionalmente, porém, conseguiu, através de denúncias, capitalizar o interesse da mídia. Outro resultado importante desse movimento durante esse período foi atividades em torno da mobilização popular com relação à aprovação da Constituição de 1988, que garante aos povos indígenas o direito de constituir representação e se organizarem, entre outras principais conquistas. Observa-se, no entanto, a inexistência de uma entidade/organização indígena que cumpra esse papel de representação nacional dos povos indígenas. Uma possível explicação para isso

---

<sup>15</sup> Alvaro Tukano - Folha de São Paulo 6/3/83

talvez seja aquela já fornecida por algumas lideranças, que não colocam como prioritária um apoio mais direto para uma entidade representativa nacionalmente, mas antes preferem o fortalecimento de uma organização indígena 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 entidades indigenistas passaram a refletir sobre um "modelo organizacional" que fosse compatível com os diversos graus de envolvimento dos povos indígenas com a sociedade brasileira. Esta questão é, ainda hoje, tema importante e nas pautas de reuniões em todos os níveis do movimento indígena e indigenista. As organizações locais são autônomas suficientes e procuram garantir de fato sua representação a nível local. A diversidade das formas organizativas dos povos indígenas nas diversas regiões do país mostra o leque de possibilidades e procura dar pistas para um trabalho diferenciado de intervenção no setor do fortalecimento institucional. Para mostrar as diversas situações em que se encontravam as organizações indígenas será traçado um perfil dessas organizações.

Os povos indígenas de Roraima representam a maioria da população do Estado. Desde os anos 70, os Tuxauas, chefes das Malocas (aldeias/comunidades), se reúnem, anualmente, em assembléia, para discutir os principais problemas que enfrentam e conjuntamente tomar decisões de caráter regional. Essas Assembléias representam a instância máxima deliberativa, onde participam representantes de todas as malocas. A Assembléia dos Tuxauas elege os representantes para o Conselho Indígena de Roraima (CIR), que tem um caráter executivo e mantém um escritório de representação na capital, Boa Vista. Este modelo responde as necessidades locais. O CIR é uma organização pluriétnica e foi criado depois de um processo de consolidação de instâncias de representação nas comunidades. Aparentemente, porém, a eleição para os conselheiros do CIR não leva em consideração a etnia, e sim a disposição do conselheiro em representá-los a nível estadual.

A experiência organizativa dos índios do Rio Negro, também remonta aos anos 70, quando foram incentivados pelos missionários a criarem cooperativas de produção e consumo. Ela baseia-se na idéia de uma de associação pluriétnica. Algumas delas, agrupam indígenas de um mesmo rio. A União das Nações Indígenas do Rio Tiquié (UNIRT), por exemplo, tem entre seus associados indígenas de pelos menos quatro grupos lingüísticos que habitam aquela região. Esta maneira de se organizar fortalece uma área geográfica específica e dar possibilidade de alianças de diferentes formas. Os membros da diretoria das associações indígenas no Rio Negro (existem pelo menos 35 atualmente) são todos jovens adultos escolarizados. Os velhos e tradicionais chefes, que não se comunicam bem em português, participam das reuniões deliberativas, mas não exercem nenhuma atividade executiva. Juntas, estas associações formam a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), representando cerca de 10% da população indígena do Brasil, com sede na cidade de São Gabriel da Cachoeira.

Nesta região os índios encontram-se em duas situações no que diz respeito ao grau de contato com a sociedade regional: 1) Nos afluentes do rio Uaupés, se encontram os Tukano e Makú, de famílias lingüísticas diferentes. A área, destinada ao Projeto Calha Norte, conta com forte presença missionária e militar. Nesta região, as tradições e a cultura indígena são fortemente percebidas e a língua Tukana é tida como língua franca. Este modelo se reflete também na bacia do Rio Içana, onde todos os grupos

indígenas pertencem ao tronco lingüístico Aruak. Estas associações têm sido um elemento catalizador para o fortalecimento das identidades étnicas na região. A outra situação é aquela do médio e baixo Rio Negro onde os grupos indígenas que perderam suas línguas paternas<sup>16</sup> organizaram-se também em associações, tendo o rio como referência. Essas associações deram um impulso para fortalecer a identidade étnica dos grupos, como os Baré e outros que haviam sido incorporados na sociedade cabocla<sup>17</sup>. Se por um lado estas associações favorecem o fortalecimento da autonomia do movimento indígena na região, 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, onde o poder é 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 neste 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 de tarefas. Além das organizações indígenas, fazem parte da COIAB, como autônomas, outras associações de caráter técnico-profissional. Em algumas circunstâncias, isso 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). Nesta área, existem associações de professores e de agentes de saúde, que também fazem parte da COIAB e têm um peso igual a CGTT. Esta falta de clareza sobre níveis de representatividade tende a criar enormes conflitos internos com criação de outras associações com o papel de representação.

Estes exemplos nos revelam que as formas organizativas indígenas tendem a ser mais fortes em nível local e apresentam dificuldades operacionais de representação naquelas que abarcam em uma mesma associação diferentes povos de uma mesma região. Por outro lado essas associações não têm um canal onde os grupos indígenas possam expressar-se sua diversidade organizativa e tradicional. Todas elas estão regidas em esquemas e modelos de uma associação sem fins lucrativos com uma estrutura operacional baseadas nos modelos da sociedade envolvente com seus estatutos e atas de constituição.

### **Articulações Nacionais e Internacionais**

A partir dos anos 80, aconteceram diversas reuniões e encontros de caráter internacional nas quais representantes indígenas do Brasil participaram (Na OEA, na sub-comissão de Direitos Humanos da ONU, em movimentos não-oficiais como o Conselho Mundial dos Povos Indígenas, Conselho do Índio Sul-americano, Tribunal Permanente dos Povos, além de outros, por temas específicos). Observou-se que as lideranças indígenas, a partir de comentários das próprias lideranças, que o repasse, a comunicação sobre esses encontros não eram efetuados. Quer dizer que, por problemas de comunicação lideranças-chaves no movimento indígena não tinham notícias sobre a participação de seus pares em encontros internacionais importantes. Um outro dado se

---

<sup>16</sup> Os grupos Tukano praticam a exogamia lingüística, o homem casa com uma mulher de língua diferente e esta vai morar na aldeia do homem. Portanto a língua paterna é dominante.

<sup>17</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 que é uma língua geral de comunicação entre os diversos grupos indígenas da região.



refere aos representantes indígenas do Brasil em entidades internacionais. Geralmente, não há rodízio entre as lideranças e uma mesma pessoa continua centralizando grande parte das informações. Se por um lado pode existir uma certa continuidade, por outro as decisões e resoluções permanecem sem circular no interior do movimento. Há uma insatisfação nas aldeias quanto a essas reuniões e encontros, nem sempre considerados importantes. Desde 1981, a OXFAM apóia viagens de representantes, sobretudo, às reuniões da sub-comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

A trajetória da UNIND/UNI nos leva a algumas reflexões em torno de modelos/propostas organizacionais, tanto ao nível de movimento indígena como do trabalho de uma agência que o apóia. A UNI surgiu em 1980 no bojo do processo de “abertura” democrática com forte controle dos militares em todas as manifestações pró-índio. Foi nesse ano que um grupo de indígenas, a maioria estudantes em Brasília, enviou uma carta-consulta<sup>18</sup> à OXFAM apresentando a criação da UNI. A OXFAM foi a primeira agência a manter contato e apoiar esta iniciativa.

As organizações indigenistas apoiaram a iniciativa e logo procuraram fortalecer o nível organizacional, enquanto os mecanismos legais para a criação da entidade estabelecida. O governo militar, não permitiria que índios criassem uma entidade de representação, já que eram 'tutelados' do Estado e a Funai exercia o papel de representante. Neste mesmo período, estudantes e trabalhadores também lutavam pelo reconhecimento de suas organizações.

No Mato Grosso, na mesma época, um grupo de índios Terena criou a União das Nações Indígenas (UNIND), com a finalidade de ser a entidade nacional de representação dos índios. A 14ª Assembléia Indígena, realizada em Brasília, entre 26 e 30 de junho de 1980, lançou as bases da UNIND com representantes de 25 povos. Também estavam nesta Assembléia os estudantes indígenas de Brasília, buscando aprofundar a idéia de uma entidade de caráter nacional. Marcou-se, então, uma outra reunião para setembro daquele ano já com caráter de Assembléia pára a fundação da organização indígena nacional. Outras duas assembléias discutiram a questão da estrutura da UNI. A Assembléia de São Paulo e de Aquidauana, Mato Grosso, em 1981, nesta assembléia foi eleita a primeira diretoria da UNI. Esta foi, de fato, a última e única assembléia eletiva da entidade.

O apoio financeiro a UNI era feito através do CIMI ou de outras entidades indigenistas para projetos específicos e pontuais, principalmente para viagens e reuniões. A partir de 1985, a OXFAM iniciou um programa de apoio à manutenção de sua infraestrutura. O objetivo principal deste projeto era criar até cinco escritórios regionais da UNI, como uma forma de fortalecer as instâncias regionais e locais da UNI.

Entre 1978 e 1991, a OXFAM financiou a organização indígena através de apoios específicos à assembléias nacionais e regionais, totalizando £35.472,00. Diretamente para as organizações indígenas foram alocados £154.492,00 para finalidade de encontros e reuniões. O caso da UNI nos oferece elementos para analisar a intervenção da OXFAM nesse contexto em particular.

Para a OXFAM, o apoio a UNI envolvia recursos financeiros consideráveis e uma estratégia de fortalecimento da organização nacional procurando facilitar a

---

<sup>18</sup> Esta carta está arquivada no pasta BRZ 276

presença nas diversas áreas. Não resta dúvida que os apoios oferecidos a UNI estimularam contatos interétnicos, fazendo com que a organização tivesse um perfil bastante alto durante esse período, através de apoio a encontros, reuniões e assembléias onde a presença de representantes relatavam a situação em que suas comunidades se encontravam. Os apoios visavam, essencialmente, manter a estrutura funcional da organização e liberando lideranças para atuação na organização. Havia um entendimento, por parte das organizações indigenistas de apoio, que a UNI deveria ser fortalecida em todas as suas instâncias e, para tanto, deveria estar presente nas regiões. Os recursos eram centralizados na sede, em São Paulo, com repasses periódicos para os regionais. Apesar das condições aparentemente propícias, apenas três dos cinco escritórios regionais previstos, entraram em pleno funcionamento a partir de 1988: Norte (Manaus), Acre, Sul do Amazonas (Rio Branco), e Nordeste (Aracajú). Desses apenas o escritório do Acre continua existindo.

A conjuntura política talvez não favorecesse e o projeto dos escritórios regionais carecia de uma melhor articulação entre as lideranças de base e foi implantado sem uma ampla discussão. Os fatores fraccionalista que mais tarde iriam impedir a consolidação do projeto representaram, desde o início, obstáculos para sua implantação. Percebendo as limitações e querendo redirecionar seu apoio no momento de renovar o projeto, a OXFAM, juntamente com a Coordenação Nacional da UNI, achou que a forma mais eficaz de administração seria 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, então, a OXFAM iniciou três novos projetos referentes aos três escritórios regionais existentes.

O regional Nordeste desapareceu a partir de 1990, ficando a região sem nenhuma organização própria dos índios que pudesse articular o movimento indígena. O regional Amazonas integrou-se a COIAB e o regional Acre direcionou-se apenas como representação dos índios do Acre e Sul do Amazonas, independente de São Paulo. As duas últimas reuniões da coordenação nacional aconteceram em novembro de 1988 e em fevereiro de 1989. A experiência da UNI como organização nacional começou a ser questionada no Movimento Indígena. Os escritórios regionais tomaram um rumo independente 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 novas formas de articulações. Um eventual desdobramento num movimento nacional verdadeiramente representativo teria que surgir destas bases e de forma mais orgânica. Esse ainda é um tema “quente” entre as lideranças indígenas.

Algumas questões surgem aqui: de um lado, a falta de uma assessoria técnico-administrativa eficiente no projeto impossibilitou a melhor utilização dos recursos. De outro, a falta de um acompanhamento adequado da OXFAM, em relação aos objetivos do projeto, promovendo encontros que possibilitassem uma discussão mais ampla sobre o papel desses escritórios. Podemos visualizar alguns fatores que poderia ter agido na desmobilização da UNI e não implementação de umas principais meta a implementação dos escritórios regionais: 1) A ausência de um modelo / proposta de organizacional para consolidar a estrutura da UNI; 2) Dificuldades administrativas no gerenciais; 3) A conjuntura do movimento indígena que questionava a representatividade nacional da UNI; 4) Inexperiência das assessorias de entidades indigenistas na nova conjuntura do

movimento Indígena e 5) Dificuldades de acompanhamento e de percepção dos rumos do movimento indígena, por parte da OXFAM.

Ao promover uma reunião com a coordenação nacional, em 1989, a equipe de programa da OXFAM já percebia que a reorientação do projeto não era simplesmente uma questão administrativa de gestão dos recursos. Todo o modelo de organização que se pretendia para os povos indígenas precisava ser analisado. A OXFAM, no entanto, não conseguiu encorajar os fóruns de discussão entre índios de regiões diferentes, que pudessem levantar toda esta problemática. Seja qual for o modelo de organização que o movimento indígena adote, ele constitui o tema central de debate em todos os níveis. Até que ponto as agências de financiamento estão procurando acompanhar e encorajar este debate? Devido à sua visão global e experiência acumulada, elas têm um papel fundamental em apontar alternativas para uma definição mais clara.

### **APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES INDIGENISTAS**

As organizações indigenistas surgiram no cenário brasileiro na década de 70. Em 1978, as principais capitais do país já contavam com um ou dois grupos de pessoas (geralmente universitários) que se interessavam pelas questões indígenas e apoiavam o movimento indígena. Esses grupos, de caráter voluntário, eram chamados de grupos pró-índios, eles se exprimiam publicamente como "entidades de apoio ao índio" e eram as vozes dos índios. Denunciavam situações e reivindicava-se soluções por parte dos governos. O contato e apoio às atividades do CIMI, onde funcionava como fonte de informações sobre a situação dos povos indígenas, nas diversas áreas. Grande parte desses grupos surgiu e passou seus primeiros anos de atuação sem ter um trabalho direto com as comunidades indígenas, que só começou para algumas delas a partir dos anos 80 e aquelas que mantiveram contato direto com as áreas indígenas continuaram a existir formalmente e buscando responder as demandas dos índios de suas regiões. Aí surgiu uma diversidade de projetos nas diversas regiões do país. Os principais objetivos dessas organizações eram: i) Informar a opinião pública sobre a situação em que se encontravam as comunidades indígenas; ii) Trabalhar em escolas ou em outros centros, no sentido de diminuir o preconceito contra as populações indígenas; iii) Estimular as atividades do movimento indígena nas cidades; iv) Assessorar diretamente as comunidade indígenas em questões específicas. As primeiras organizações que receberam apoio para trabalhos específicos foram as seguintes: Centro de Trabalho Indigenista (CTI) Comissão Pró-Índio do Acre (CPI/AC); ANAI (RS); Centro Maguta; Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI).

Entre 1972 e 1992, OXFAM manteve contato e garantiu recursos a 17 entidades indigenistas em todo o território nacional. Esses recursos visavam a campanhas específicas junto a povos que encontravam-se em situações de ameaças a sua sobrevivência física (como por exemplo Nambiquara com a Estrada 364 e os Yanomami. E outras campanhas contra os vários projetos do Estado, como a questão dos "indicadores de indianidade" e a "estadualização" das ações indigenistas por parte do Estado. Achou-se oportuno, em vistas a esse trabalho, analisar a experiência da OXFAM através da Secretaria Executiva e da Sociedade Brasileira de Indigenista, do Programa Povos Indígenas do Brasil - PIB, do CEDI, e a experiência com os Guarani, que nos dão elementos para analisar as relações da OXFAM com as entidades indigenistas.

Entre 1981 e 1989 foi período em que foram processadas o maior número de verbas para as questões indígenas. A partir de então, a OXFAM diminuiu seu apoio, concentrando-o principalmente em projetos de maiores desdobramentos e de impacto nas políticas oficiais. As organizações que receberam financiamentos foram divididas em dois grupos: aquelas que tinham um trabalho direto com a comunidade indígena e aquelas que produzem informações sobre os grupos indígenas. Durante o período mencionado, a OXFAM investiu cerca £1.162.535,00 em projetos indígenas através das organizações indigenistas. Durante esse período, a entidade mantinha um programa específico para os povos indígenas, com pessoal disponível para acompanhar os projetos que eram incentivados nas prioridades e estratégias do programa elencadas anteriormente.

Em 1981, a OXFAM apoiou o I Encontro das Entidades Indigenistas, realizado em Brasília. Nesta reunião, estavam presentes cerca de 36 organizações de todo o Brasil. Essa iniciativa visava consolidar um apoio ao movimento indigenista por uma base de representatividade e trabalho mais articulado, procurando centralizar as reivindicações e estabelecer um canal com congresso nacional. A pretendia-se também possibilitar a troca de experiências sobre os trabalhos específicos em áreas indígenas. Além da Secretaria Executiva, escolhida neste encontro, a OXFAM apoiou também a manutenção de quatro organizações de caráter nacional. Estes apoios objetivavam a produção de conhecimentos sobre a situação dos povos indígenas e a veiculação dessas informações de uma maneira mais ampla e ágil possível, utilizando meios que variavam desde a publicação de boletins, dossiês específicos, e outras publicações sobre os povos indígenas, até a sistematização de um trabalho de "lobby", principalmente em Brasília. Em uma primeira fase deste trabalho, as informações circulavam quase que exclusivamente entre as organizações indigenistas, subsidiando publicações, estudos práticos e uma ação direcionada, a manutenção da pauta indígena dos meios de comunicação simpáticos à questão indígena. Todo o acervo acumulado ainda não tinha sido repassado de maneira a permitir o acesso a estas informações pelos próprios povos indígenas.

### **Ação Indigenistas: necessidade de somar e não dividir**

A implantação da Secretaria Executiva das Organizações Indigenistas (1981) foi uma iniciativa importante, apoiada quase que exclusivamente pela OXFAM. O escritório da SE fora organizado em Brasília, deveria manter um fluxo de informação para todas as organizações indigenistas. A OXFAM espera a possibilidade de haver um ação mais efetiva nas políticas públicas relacionada aos índios. Para a SE convergiam as informações que posteriormente eram repassadas às demais entidades, através de publicações periódicas ou pacotes de informação. A SE se responsabilizaria pelo monitoramento das atividades do Congresso com relação aos povos indígenas. A história da Secretaria Executiva durou pouco mais de dois anos. A experiência deveria ser avaliada no 4º Encontro Nacional de Organizações Indigenistas, em 1982. Este evento, porém, não se realizou.

Entrevistas realizadas com pessoas ligadas ao movimento indígena, revelam que esta experiência já não é mais lembrada. Não se podia detectar o impacto mais amplo deste trabalho. Em termos do envio regular de informações, pode-se dizer que a Secretaria Executiva teve um papel importante. No tocante à coordenação de ações, se verificou a impossibilidade de execução. Existiam dificuldades institucionais. Não havia



um consenso entre as entidades indigenistas sobre a forma de atuar em determinados casos e as dificuldades aumentaram no decorrer dos anos. O desaparecimento da Secretaria Executiva coincidiu com o aparecimento dos partidos políticos e final do bipartidarismo e as primeiras eleições diretas para governadores de Estado. Essas mobilizações também afetaram algumas entidades indigenistas, cujos membros iriam ter uma participação efetiva no plano político partidário; assim como grande maioria das organizações não governamentais que atuavam no interior do movimento popular.

A partir de 1984, o Instituto de Estudos Sócio Econômicos (INESC) assumiu parte das tarefas que eram consignadas à Secretaria Executiva com uma pessoa totalmente liberada para acompanhar a questão no Congresso e utilizando a mesma estratégia de comunicação entre as entidades indigenistas. Ou seja: manter informada todas as outras organizações sobre o desenvolvimento da política indigenista oficial e servir com centro para as articulações. É difícil aprofundar e ampliar uma análise dos resultados e do impacto das atividades de organizações desta natureza e porte, que receberam apoio da OXFAM. Quais seriam os indicadores para tal avaliação? Números de informações produzidas e distribuídas? Interesse da mídia? Lendo a avaliação do INESC sobre este setor em 1989, são enfatizados resultados concretos, sobretudo no trabalho de oferecer informações corretas sobre a situação dos povos indígenas aos parlamentares. Esses dossiês sobre questões específicas do movimento indígena foram atividades tanto da Secretaria Executiva como do INESC.

Outro apoio da OXFAM para organização indigenista concretizou-se por ocasião da demissão de 31 indigenistas que trabalhavam na Funai. O movimento indigenista soube tirar proveito desta iniciativa. Logo em seguida, foi criada a Sociedade Brasileira de Indigenistas (SBI) que se institucionalizou como uma instituição de um trabalho direto nas áreas indígenas. Esse apoio não somente manteve financeiramente o trabalho direto junto às populações, como também garantiu a permanência daqueles funcionários em áreas indígenas os quais tinham a confiança dos índios. A OXFAM apoiou integralmente, através do SBI, a publicação de documentos-chaves sobre os massacres ocorridos na área Waimiri e Atroari, durante a construção da estrada Manaus-Caracará. Tal apoio deu origem a uma publicação<sup>19</sup> onde se fazia chegar ao conhecimento da opinião pública fatos que comprometiam os militares.

Ainda com o objetivo de estimular a produção conhecimentos e circulação de informação, a OXFAM apoiou o Programa Povos Indígenas do Brasil (PIB), do então CEDI. Este programa tinha a finalidade de apresentar uma radiografia dos povos indígenas, através de dados atualizados que seriam publicados em 18 volumes. Destes, previstos desde 1981, apenas quatro chegaram a ser concluídos até então. As informações provinham de todas as áreas através de colaborações. Acredita-se que hoje o PIB tenha o melhor acervo sobre as populações indígenas das últimas décadas.

A intervenção da OXFAM junto aos Guarani através de uma organização indigenista mostra o interesse específico com uma etnia no sentido de pensar globalmente em um desenvolvimento que levasse em conta as especificidades étnicas. Os Guarani estão estimados em 23 000 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 da região sul que atuam junto a estas populações. A maioria desses grupos não tem ainda suas terras totalmente demarcadas,

---

<sup>19</sup> CARVALHO, José Porfírio. Waimiri Atroari, a história que ainda não foi contada. 1982



a situação de saúde é precária e, apesar de terem um ponto de referência, passam a maioria do seu tempo viajando entre as diversas aldeias de grupos afins. Apesar do aspecto da mobilidade dos Guarani dificultar um trabalho sistemático, as entidades produziram informações importantes sobre esse povo tanto na área da saúde como da educação.

A OXFAM apoiou, durante o período de seis anos, oito projetos relacionados com os índios Guarani, canalizados através de cinco organizações indigenistas. Essas organizações buscam uma estratégia mais eficiente para responder as demandas específicas dos Guarani. As três entidades envolvidas diretamente neste projeto, ANAI/RS, CTI e PKN, reuniu-se em várias ocasiões e produziram dossiês completos sobre a situação desses índios e trocaram experiências de trabalho que foi compartilhada com outras organizações. Poderia ter sido melhor explorada essa experiência e talvez se faça necessário uma melhor avaliação dessas 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 elaboração de uma política indigenista e para o monitoramento das ações do Estado executadas através 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 com este grupo para formular uma estratégia conjunta de trabalho, não conseguindo, contudo, estabelecer desdobramentos claros para o futuro. As diversas campanhas promovidas por essas organizações foram sem dúvida ações que tiveram um maior impacto para as comunidades indígenas e focalizava a mudança de uma prática indigenista em andamento pela 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 porque falar de um caráter ou de um aspecto político, mas não fosse uma prática política."<sup>20</sup>

No período de 1980 a 1990, foram apoiados 19 projetos que visavam a educação indígena envolvendo cerca £143.115,00 Apenas dois desses projetos 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: Treinamento de monitores indígenas para as escolas das aldeias, executados através das organizações indigenistas que atuavam diretamente nas áreas; preparação de material didático para as escolas que tinham um programa de educação; seminários e encontros de especialistas em educação indígena com monitores e responsáveis de programas de educação nessas áreas.

---

<sup>20</sup> FREIRE, Paulo. Um Diálogo com Paulo Freire sobre Educação Indígena. 8ª Assembléia do CIMI, Cuiabá junho, 1982

A produção de material de leitura na língua indígena teve seu início no trabalho de evangelização, principalmente o das igrejas ligadas ao Instituto Lingüístico de Verão (ILV), e tinham por 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 cultura. Dentre as dificuldades para a implementação desses programas, estava a impossibilidade das universidades em responder às demandas e formar pessoas na área de lingüística, o que viria a acontecer apenas no decorrer da década de 80. Os indigenistas que trabalhavam em campo iriam ser os protagonistas desses cursos, trazendo material coletado nas áreas.

Um dos programas de educação indígena que recebeu o apoio da OXFAM foi aquele organizado pela Comissão Pró-Índio do Acre (CPI/AC) que, paralelamente ao programa de Desenvolvimento Comunitário, foi obrigado a treinar índios para cuidarem desses projetos. Este programa respondeu a uma necessidade urgente de capacitação em português e em matemática. Os monitores eram formados para uma escola nas aldeias, dentro de uma perspectiva de revitalização da cultura local, em todos os seus aspectos. Com um acompanhamento adequado, produziram quantidade significativa de material e conseguiu, através de convênios com as secretarias de educação, garantir a continuidade de programas para os monitores e escolas, bem como os cursos de monitores oferecidos pela CPI/AC.

Através dos Encontros de Educação Indígena, organizados pela OPAN, a cada dois anos, profissionais se encontravam para trocar experiências e discutir estratégia didático-pedagógicas. A OXFAM deu uma contribuição importante apoiando estes encontros e a publicação de um livro<sup>21</sup> com as conclusões e experiências em educação indígena. Esses encontros foram o principal fórum de repasse de informações e intercâmbio de práticas pedagógicas durante dez anos. Através deles, a prática educativa em áreas indígenas foi alcançando o seu grau de amadurecimento. Algumas dificuldades, entretanto, podem ser assinaladas. Uma das questões apontadas nos relatórios refere-se às estruturas de implementação dos programas educativos e a necessidade de recursos para aquisição de materiais adequados, que substituísse aqueles com os quais se trabalhava e que eram improvisados. Outro aspecto era a estrutura física da escola, que nem sempre estava adequada para o seu funcionamento. Outra dificuldade apresentada diz respeito à qualidade gráfica das cartilhas e dos livros que eram produzidos para os programas. Muitas vezes essas cartilhas provocavam dificuldades de entendimento por partes da comunidade. Os Encontros de Educação, promovidos pela OPAN, foram importantes para avaliar a qualidade e a eficácia destes materiais didáticos.

Alguns programas foram executados sem o apoio do órgão oficial, a Funai, e seus impactos nas áreas indígenas ocorreram no ano seguinte. Neste caso, a Funai foi obrigada, sob 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 assembleias, a escola "física", o prédio. Esta reivindicação não era só feita à Funai, mas igualmente às entidades de apoio. Divergências sobre o modelo apropriado de escola para os índios apareceram nos diversos projetos apoiados por OXFAM. A manutenção financeira do monitor foi uma questão de debate também na

---

<sup>21</sup> OPAN. Por uma Educação Indígena Diferenciada. 1989.

OXFAM. Pois se acreditava que tais programas deveriam ser de responsabilidade do Estado. E, portanto de uma política adequada para as escolas nas áreas indígenas com um currículo apropriado e validado pela comunidade indígena. Uma outra questão situava-se na concepção da educação a ser adotada nas áreas indígenas, diferente das idéias de educação bilíngüe usada pelos missionários. Na realidade, tudo, ou quase tudo, do que existe hoje em termos de educação indígena no Brasil, se deve ao trabalho das entidades indigenistas. A questão da educação indígena ainda é tema de debate a nível nacional, através da Lei de Diretrizes Básicas para Educação. As perspectivas nesse campo são interessantes e estão se abrindo 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 que pudessem ser multiplicados para outras áreas. Exemplo disso foi o projeto entre os índios Javaé que solicitaram da OXFAM um treinamento para um monitor que encaminharia o trabalho de educação na própria comunidade.

## **PROJETOS DE ALTERNATIVAS ECONÔMICAS**

No período de 1979 a 1989 foram apoiados 28 projetos, envolvendo cerca de £240.575,00. Destes, apenas cinco foram diretamente com a comunidade indígena. Os demais foram intermediados por entidades indigenistas. Outros projetos econômicos, não incluídos neste volume de recursos foram apoiados pela OXFAM através das organizações indigenistas como uma atividade específica em seus programas. As Cooperativas Indígenas foram incentivadas por entidades indigenistas que, preocupadas com a situação de sobrevivência física das comunidades, buscavam alternativas econômicas. O principal item desses projetos era recursos e capital de giro, para dar início à cooperativa, e representou cerca de 59% dos recursos alocados no período. Em alguns casos, estes recursos eram usados na compra da produção durante a entressafra. Onze cooperativas indígenas receberam recursos, entre 1979 e 1989.

Os Projetos Agrícolas apoiados estavam relacionados a uma atividade que a comunidade indígena já tinham certo manejo do produto. Os recursos foram destinados principalmente para aumentar a produção e fazer com que toda a comunidade participasse das atividades. Da lista de projetos aprovados, dois merecem destaque: Os projetos agrícolas Terena e Irantxe, que investiram recursos para aumentar a produção. Com o primeiro, o projeto aconteceu diretamente com a comunidade. No segundo caso, aconteceu via uma outra entidade indigenista que também o administrava. Inclua-se aqui o apoio da OXFAM, em outros casos, para aquisição de ferramentas agrícolas adequadas sem que, no entanto, houvesse um projeto maior em andamento. Os projetos de comercialização solicitavam investimento para compra de veículos e motores, para garantir o escoamento da produção agrícola da comunidade.

As cooperativas tiveram um apoio significativo e se encontravam em áreas bastante distantes umas das outras: Amapá, Acre e Amazonas. Apesar de serem chamadas de cooperativas elas não estavam moldadas no cooperativismo tradicional e representavam uma forma buscar alternativas de gerar renda para as comunidades envolvidas e elas produziam e comercializavam conjuntamente. Não houve, por parte da OXFAM, uma preocupação em avaliar mais a fundo estas experiências durante a

execução do projeto. Houve falta também de uma discussão ampla sobre projetos econômicos que envolviam técnicos e índios na sua execução. 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(6), o Conselho indigenista Missionário(4), a Comissão Pró-Índio do Acre (7), o Centro Ecumênico de Documentação e Informação(1), o Projeto Kaiowá-Nhandeva(2) e a Missão Anchieta/OPAN (3).

Dois tipos de estudos de viabilidade econômica para os projetos foram lidos durante a pesquisa para esse trabalho. Um deles fazia as recomendações juntamente com a comunidade indígena, partindo das necessidades apontadas por elas. O outro, era elaborado fora da comunidade, no sentido de fornecer alternativas econômicas. Neste caso, os projetos eram elaborados pelas entidades indigenistas que os executavam e acompanhavam em conjunto com a comunidade de forma quase permanente. Confirmou-se que estudos de viabilidade careciam de uma maior investigação e investimento na comunidade. Através da leitura dos arquivos, percebeu-se que não haviam critérios definidos claramente para destinar recursos a esses projetos. Em que pese o considerável grau de risco que esses projetos representavam todos foram aprovados, pois se pretendia de fato garantir e estimular a permanência dos índios em suas terras através de seu desenvolvimento econômico. Estratégia também compartilhada pelo movimento indígena/indigenista.

Por falta de acompanhamento adequado, estudos de viabilidades econômica e, principalmente pela situação econômica instável no país, poucas cooperativas conseguiram passar mais de dois ou três anos em funcionamento. Foi, no entanto, uma experiência positiva para as comunidades indígenas. Puderam vivenciar as dificuldades existentes em gerenciar projetos desta natureza e foram obrigados a lidar com o mercado regional apreendendo novas formas de relação.

Através da leitura dos relatórios de atividades dos projetos econômicos pode-se perceber uma falta de rigor nas avaliações realizadas. Alguns deles, mesmo apresentando uma análise da situação e pormenorizando todas as dificuldades, insistiam em solicitar novos recursos. A Amazônia, neste setor da atividade da OXFAM recebeu 85% de recursos alocados para esses projetos durante esse período. Seria importante realizar uma análise mais detalhada desses projetos para tirar lições dessas experiências.<sup>22</sup>

Dois projetos receberam recursos para organizar a produção e garantir-lhe um mercado: o dos Irantxe (produção de arroz) e o dos Terena do P.I. Cachoeirinha. Estes dois grupos tinham, suas terras delimitadas e sem grandes conflitos. O acompanhamento técnico era diferente nos dois projetos. Enquanto os Irantxe contavam com um acompanhamento técnico através da Missão Anchieta e da OPAN, os Terena tinham assessoria esporádica. No projeto com os Irantxe, amplamente documentado em todas as fases, pode-se perceber que houve planejamento participativo nas suas várias etapas. No caso dos Terena, apesar do bom nível de escolaridade em que se encontravam os responsáveis indígenas, alguns com cursos técnicos em agricultura, não há registro das

---

<sup>22</sup> Infelizmente no âmbito deste trabalho não incluiu a visita em áreas indígenas para se avaliar este tipo de questões.



etapas do projeto. Em ambos os projetos, as dificuldades da administração e comercialização foram fatores que impediram o sucesso esperado.

Nos relatórios examinados durante esta pesquisa, se observou que a comercialização era uma questão-chave nos debates. As organizações tinham dificuldades em entender os mecanismos da comercialização em suas respectivas áreas de atuação. Em outras palavras não havia experiência anterior nessa área. A OXFAM, apesar de perceber a importância para o sucesso dos projetos, não tomou iniciativas que pudessem corrigir os rumos nos aspectos gerencial e comercial dos projetos que dependessem do mercado regional.

Os projetos econômicos implementados em regiões onde o extrativismo predominava, foram notados vários problemas. Principalmente na mudança de sistema aviamento. Os índios estavam acostumados a um padrão fixo que intermediava as mercadorias básicas por produtos extrativistas. As cooperativas de produção e consumo implantadas com a finalidade de quebrar o monopólio dos patrões, na realidade, reproduziam o mesmo modelo entre índios. Apenas trocava-se o padrão. Se a quebra das relações comerciais com o padrão foi efetivada a partir destes projetos econômicos, por outro lado, eles não se sustentaram como alternativas econômicas concretas para os índios. O sucesso político, no entanto, não pode deixar de ser percebido. Com o apoio significativo das entidades indigenistas, os índios do Acre, por exemplo, tiveram suas terras demarcadas em áreas que até então eram de domínio dos patrões seringalistas e foram colocados a margem do processo de comercialização. Isso os levou a uma autonomia necessária para a afirmação de suas identidades étnicas. Estes projetos econômicos deram a sustentabilidade política exigida para a quebra do antigo sistema. Percebeu-se também, que faltou às entidades indigenistas um estudo mais apropriado sobre alternativas econômicas nas diversas áreas indígenas. As dificuldades internas pelas quais passaram estas organizações, sobretudo na área de planejamento e de pessoal técnico especializado, talvez foram os elementos que faltaram para um acompanhamento adequado.

A OXFAM, através desta linha de financiamento, tinha como objetivo: aumentar a renda da comunidade indígena, sobretudo, daqueles grupos inseridos no mercado regional, oferecendo condições para que os índios aumentassem sua produção econômica e permanecessem em suas terras, e também o fortalecimento da coesão do grupo, da identidade étnica e cultural. Ao apoiá-los, a OXFAM enfrentou basicamente duas situações distintas que determinavam de seus objetivos. A primeira era aquela dos projetos em áreas indígenas sem conflitos 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 refere-se aos projetos implementados em áreas ainda em conflito e disputa. Neste caso, os aspectos de autonomia política e fortalecimento da coesão grupal foram priorizados. Em ambas situações os projetos serviram como garantia da permanência desses índios nessas áreas.

Os projetos econômicos apoiados por OXFAM foram, durante esse período, relacionados com o mercado regional e todos de agricultura extensiva com produtos comercializados regionalmente. Isso, porém, implicava na aquisição de novos conhecimentos e experiência em administração e comercialização. Não houve uma iniciativa em apoiar projetos que revitalizassem a economia de subsistência na qual o



grupo indígena já tinha experiência acumulada e que lhes desse condições de sobreviver com relativa independência do mercado regional.

Caso houvesse um acompanhamento mais eficiente a essas intervenções, sobretudo àquelas desenvolvidas no Acre, o ganho não seria somente político e sim econômico, pois havia disponibilidade por parte da OXFAM e outras agências, em termos de recursos financeiros e humanos que poderiam ser aproveitados nesta busca de alternativas de sustentação econômica.

## PROJETOS DE SAÚDE INDÍGENA

"Pra ter resistência na vida nós temos muita coisa para comer e tomar, mas hoje não existem mais estas coisas. É por isso que estamos doentes com reumatismos, 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."<sup>23</sup>

A quase totalidade dos projetos de saúde apoiados em áreas indígenas teve um caráter emergencial. Todos eles foram realizados através de entidades indigenistas. De 1978 a 1991, a OXFAM aplicou cerca de £305.115,00 em 12 projetos de saúde. Esses projetos estavam divididos em duas categorias: a) Programa de Saúde que consistiam de uma série de ações assistenciais planejadas num período definido. b) Ações Emergenciais visando enfrentar situações e garantir a sobrevivência das populações. Estes, geralmente para aquisição de medicamentos e despesas de viagens. O principal projeto de saúde foi o de assistência aos índios Yanomami, através da Comissão Pela Criação do Parque Yanomami (CCPY).

Todos os projetos se enquadram dentro da perspectiva curativa e de resposta imediata a uma situação emergencial em que se encontravam os índios. Todos os grupos indígenas, sem exceção, encontravam-se em situações precárias de saúde. Uma ação no sentido de estancar as epidemias de sarampo, desintéria e malária se fazia necessária em diversas áreas. Elas deveriam ser seguidas por um monitoramento adequado para atacar as causas destes surtos.

Os programas de saúde apoiados entre os índios Yanomami, Mbiá e Kaiowá-Nhadeva, durante este período, foram executados diretamente por entidades indigenistas esses dois últimos receberam recursos por cinco anos consecutivos. Apenas o programa com os Yanomami, mantido pela CCPY, continuou a receber recursos da OXFAM por um período de tempo maior.

Os relatórios do projeto entre os Mbyá informam que o agente de saúde, não-índio, era obrigado a conhecer e acompanhar os Mbyá-Guarani, nos casos mais graves, os Guarani procuravam o pessoal do projeto e estes eram encaminhados para um hospital de referência em centros urbanos como Porto Alegre. Não existia uma perspectiva de formação, ou mesmo de treinamento, para que os próprios índios assumissem este serviço. O projeto de saúde apoiado pela OXFAM entre os Kaiowá

---

<sup>23</sup> Depoimento de Merinaldo Olga Bororo no II Encontro Indígena de Saúde, Mato Grosso Junho de 1990

iniciou-se em 1982 e terminou em 1985, no Mato Grosso. 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 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 num contexto em que a FNS não tinha recursos necessários nem sequer um levantamento da real situação da saúde dos povos indígenas e a Funai, por sua vez, não tinha competência para implantar tais projetos.

Em 1980, a OXFAM apoiou a formação de 20 agentes de saúde entre os Munduruku, no Pará. Não houve, entretanto, um registro dos cursos e nem acompanhamento da OXFAM neste projeto. A experiência foi uma das primeiras no Brasil em capacitação de agentes de saúde. Apesar de não estar bem documentada, a experiência entre os Tukuna merece ser considerada. Existia, entre eles, uma organização dos Agentes de Saúde Tukuna, treinados nas próprias aldeias. Os atendimentos, que abrangiam também o tratamento dentário, eram realizados pelos próprios indígenas.

A principal estratégia foi a de apoiar projetos emergenciais. Os programas de saúde que receberam apoio da OXFAM não foram avaliados talvez, pela falta de um membro especializado na equipe da OXFAM. Através dos relatórios internos pode-se perceber que as ações de saúde eram apoiadas, porém consideradas com responsabilidade do Estado, resguardando-se apenas as situações emergenciais que poderiam ter um apoio humanitário que uma estratégia específica. Apesar de não ter dado tanta prioridade ao setor, OXFAM apoiou as reivindicações dos índios e das entidades, no sentido de cobrar a responsabilidade do Estado por um atendimento de saúde adequado.

## **PROJETOS DE ASSESSORIA JURÍDICA**

Nesta categoria, enquadram-se todos os projetos que receberam recursos para desenvolver atividades relacionadas a uma ação legal para promover a defesa dos direitos indígenas. Em todo o programa, a principal área da atuação jurídica relaciona-se com a questão das terras e à assistência legal para as comunidades que tiveram líderes indígenas assassinados ou vítimas de massacres, como o caso dos Tukuna no Alto Solimões.

Foram £414.023,00 os recursos aprovados para sete projetos de assessoria jurídica, entre 1980 e 1991. Eles foram basicamente aplicados em honorários de advogados, publicações e encontros específicos. O Programa de Assessoria Jurídica consistia em uma série de atividades voltadas para treinamento e capacitação sobre os aspectos legais relacionadas com a questão indígena. Teve uma característica de continuidade. Os Projetos de Assistência Jurídica tinham a finalidade de prestar apoio em uma questão ou ação determinada e terminavam com o julgamento da causa.. Todos os escritórios regionais do CIMI, que recebeu grande dos recursos alocados para esta atividade, dispunham de advogados para o acompanhamento da causas envolvendo os

direitos indígenas. Inúmeras ações foram impetradas com a finalidade de se conseguir o reconhecimento jurídico das terras indígenas.

As atividades jurídicas das entidades indigenistas contribuiu para a área de conhecimento do Direito Indígena. Com a Constituição de 1988 o Ministério Público veio dar um tom de maior eficiência na aplicação do Direito Indígena. Isso só foi possível pelo fato das organizações indigenistas implantarem em seus programas os serviços de assessoria jurídica e o acúmulo das experiências até então implementadas. Além do programa Jurídico do CIMI, OXFAM apoiou outros programas semelhantes: o Programa Jurídico desenvolvido pelo PKN para o Kaiowá e o programa entre os Tukuna desenvolvido pelo Centro Maguta, tendo como principal alvo a demarcação das terras.

Questões de invasão das terras e a exploração ilegal do patrimônio indígena, como o caso das madeiras em Rondônia, não teve durante este período nenhuma ação eficaz comprovada no desinstrução dos invasores destas áreas. Talvez porque os advogados das diversas entidades não encontraram uma estratégia de trabalho comum que pudessem ser efetivadas através de uma ação jurídica que impedisse tais invasões e 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 mais na assessoria direta os advogados a entidades indigenistas e ao movimento indígena. A OXFAM também procurou dar ênfase na criação de uma jurisprudência indígena e 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 importantes no desenvolvimento do movimento indígena e indigenista no Brasil. Esta participação possibilitou o estabelecimento das estratégias de apoio e intervenção. E isso só foi possível pelo fato da OXFAM ter optado por intervir na questão indígena através de um programa específico, e liberado profissionais para cuidar particularmente deste programa, que influenciou no conjunto das atividades da instituição em todo Brasil. Entre 1979 e 1989 funcionou com um orçamento e escritório próprio, tendo conseguido:

- a) A elaboração de um programa, definindo estratégias e ordenando as prioridades.
- b) avaliar e sugerir projetos de uma forma mais eficiente respondendo às necessidades específicas do movimento indígena e indigenista;
- c) acompanhar os projetos de forma sistemática e comprometida através do envolvimento da instituição com as organizações, procurando fortalecer as articulações no plano nacional e internacional.

A atividade mais importante neste programa e que se pode perceber um impacto direto nas comunidades indígenas, foi a de divulgação das informações sobre os povos indígenas, principalmente no cenário internacional. Neste sentido, a OXFAM apoiou campanhas específicas consideradas importantes para a causa indígena, que estiveram em primeiro plano nas questões de violência contra os Direitos Humanos:

A campanha Pataxó-Hahahãe foi organizada durante o período em que a FUNAI tentou aplicar os “critérios de indianidade” através de exames de sangue entre os Pataxó, visando resolver o grave problema das terras indígenas, e esta campanha envolveu todas as organizações indigenistas. Mesmo não resolvendo os problemas de terras dos Pataxó, houve mobilização para que os tais critérios de indianidade não fossem aplicados em nenhuma das comunidades, fazendo com que a questão dos critérios de indianidade fosse retirada da agenda do órgão indigenista oficial. Interessante notar que o processo jurídico impetrado em favor dos Pataxó e contra a aplicação dos “critérios de indianidade” no Supremo Tribunal Federal, em 1982, recebeu um parecer favorável apenas em 1992.

A campanha Yanomami iniciada em 1978 com a CCPY, é outro exemplo do envolvimento da OXFAM em articulações de entidades no plano nacional e internacional. Até 1992, setores da sociedade britânica, incluindo parlamentares, foram mobilizados em favor da criação do Parque Yanomami. OXFAM também apoiou a presença de índios Yanomami em encontros internacionais sobre os direitos indígenas.

Na campanha Nambiquara iniciada em 1980, quando do asfaltamento da estrada Cuibá-Porto Velho, cruzando as terras Nambiquara e que envolvia os acordos do governo brasileiro com as agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, participaram cerca de 40 entidades, interferiu nos planos governamentais de desenvolvimento. Esta campanha serviu de modelo para as 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 Nambiquara foi a que mais rendeu, em termos metodológicos da ação, fornecendo as bases para estabelecer uma estratégia de pressão sobre os grandes projetos que recebiam recursos através do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Com base nesta experiência, o movimento indígena e indigenista souberam trabalhar outras situações similares em áreas de influência de grandes Projetos como o POLONOROESTE, em Rondônia e 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 estes projetos como foi caso do 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.

Uma 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 pressões, lobby e advocacy. OXFAM foi a catalisadora de ações dessa natureza, não só em relação aos povos indígenas, mas também em outros setores da sociedade que são afetados por projetos de desenvolvimento onde parcela da população era afetada. Representou um salto qualitativo nas articulações políticas dos povos indígenas e nas suas alianças com outros movimentos, o envolvimento de índios em campanhas como a desenvolvida pelo Movimento dos Atingidos por Barragens Hidroelétricas, onde os representantes das organizações indígenas contribuíram para levar as suas lutas específicas aos diversos setores da sociedade.

O fato de manter um escritório local favoreceu a instituição na atualização de suas políticas e prioridades junto ao movimento indígena e indigenista. A partir de

1989, com a criação de um Grupo de Trabalho interno que acompanhava as questões indígenas e houve uma constante revisão das prioridades, e dos instrumentos para a elaboração de uma Política Institucional clara para os Povos Indígenas. Analisando o desempenho institucional, percebeu-se que desde a decisão de trabalhar especificamente com os povos indígenas, em 1979, a OXFAM acumulou não só uma experiência de campo como também desenvolveu um conhecimento sobre as questões indígenas que permeava todo o seu programa no Brasil.

Apesar de acontecer anualmente, a Conferência dos Representantes da OXFAM da América Latina, não se concretizou uma articulação entre os diversos programas no continente. Em 1991, em Benjamim Constant (AM), se realizou 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), apontando a necessidade dos problemas indígenas da Amazônia brasileira, peruana e boliviana serem tratados estratégias de desenvolvimento comum a partir das lições destes programas.

A qualidade no acompanhamento dos projetos era um tema prioritário na prática institucional e continuamente em discussão. Até 1991, os projetos do setor indígena não tinham um limite geográfico, como os demais setores do programa. Os projetos podiam ser apoiados todo o Brasil. O documento interno preparatório para o Plano Estratégico de 20.11.91, assinala as perspectivas: "levando em conta seu mandato e a compreensão de desenvolvimento amadurecida através das experiências aos longos dos anos, a intervenção da OXFAM junto a população indígena deve considerar em primeiro lugar a área geográfica prioritária que pudesse garantir um melhor acompanhamento dos projetos."

Analisando a intervenção da OXFAM no Estado do Acre, percebe-se dois aspectos importantes para uma reflexão sobre a ação em áreas geográficas específicas. O primeiro momento foi o de apoio a toda iniciativa com os povos indígenas. O segundo momento foi o de selecionar os projetos que tivessem um impacto maior e fortalecessem a organização indígena emergente, dando-lhes condições para sua efetiva estruturação e sobretudo que pudessem ser multiplicados em outras áreas. Ao apoiar a UNI/Acre, OXFAM fez uma opção dentro do movimento indígena local, garantindo um passo para a unidade do Movimento. O mesmo aconteceu com as entidades indigenistas. Procurou-se apoiar as atividades daquelas que tinham um trabalho direto com as comunidades e que as iniciativas levassem ao crescimento da participação dos índios no movimento. A intervenção em uma área geográfica entre 1972 e 1992 assinala algumas lições, tanto em nível de organização indigenista como para uma agência de desenvolvimento. Duas experiências merecem destaques:

- a) A experiência 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 na área de educação e saúde. Uma análise mais ampla do envolvimento e da prática das organizações indigenistas com o objetivo de tirar as lições deste período, se faz ainda necessária.
- b) As formas organizativas dos povos indígenas no Acre. Sua política indígena e o envolvimento com a política indigenista oficial, durante um determinado período. A forma como se deu este envolvimento é diferenciado e peculiar ao contexto do Acre.



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

Outro aspecto que poderia contribuir para este debate é a necessidade ou não de se alocar recursos para iniciativas (visando uma integralidade das ações) em um mesmo grupo étnico. Se a experiência com os Guarani tivesse sido melhor acompanhada, poderia servir como um bom exemplo de se pensar numa intervenção, visando uma etnia específica em todos os ângulos. Uma experiência-piloto com este objetivo poderia ser eventualmente colocada em prática. Isso não fragmentaria a ação em um projeto específico e sim na totalidade. Desenhado 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 uma maior integração entre os diversos projetos que são desenvolvidos em uma mesma etnia. A OXFAM teve sempre presentes 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 um projeto comum com os Guarani, buscou das organizações uma estratégia de um trabalho com uma etnia. Infelizmente, não se conseguiu traçá-la de uma forma clara.

Em 1991, quando se redefiniu as estratégias de apoio as comunidades indígenas, não foram mais dada ênfase no 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 na lista de projetos passíveis de apoio. Isso quer dizer, então, que as organizações indigenistas já estão consolidadas. E cada uma delas encontrou sua especificidade, facilitando assim uma atividade eficiente que pode ser levada a cabo no Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas, onde várias organizações participam para pressionar o Congresso e o Governo em interesses dos povos indígenas.

Uma das características do programa era a flexibilidade em apoiar projetos. Isso só era possível na medida em que o programa tinha um orçamento definido e estava totalmente voltado para as questões. O que se percebe, hoje, é que apesar de ainda haver tal flexibilidade, ela é menor, uma vez que todos os membros do programa estão trabalhando também com os outros setores. Ou seja, a flexibilidade no apoio é sentida na medida em que hajam pessoas exclusivamente encarregadas de acompanhar essas questões.

Em termos de operacionalidade de um programa, pode-se afirmar que durante os anos em que a OXFAM trabalhou como um programa específico com os povos indígenas, se conseguiu ter um completo quadro dos atores na questão indígena, além da operacionalização de campanhas internacionais. Um acompanhamento mais de perto de toda a situação também foi possível e se conseguiu, de uma certa forma, influenciar nas políticas oficiais com um trabalho de pressão bem mais organizado.

Certamente, haverá outros elementos para acrescentar sobre a oportunidade ou não de operacionalizar, por um determinado período, um programa específico. Mesmo limitada, a experiência da OXFAM como um Programa específico para Mulheres entre 1985 e 1987 pode se avaliada como positiva. Pode-se dizer que a experiência adquirida em um programa específico com os povos indígenas serviu de base para a ampliação e discussão sobre o Programa com as populações rurais desenvolvidas pelo escritório do

Nordeste. A experiência dos índios tanto no POLONOROESTE como no PMACI, assimilada pela OXFAM, forneceu as bases para traçar uma estratégia de luta dos trabalhadores rurais, em 1986, com o Banco Mundial.

O Plano Estratégico 92/95 para o Brasil, 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 se encontram os que buscam seguintes objetivos: 1. Fortalecer suas formas organizativas e de expressão; 2. influenciar a política indigenista oficial; 3. assegurar os territórios indígenas; 4. apoiar o desenvolvimento sustentável e 5. sensibilizar a opinião pública.

### **Bibliografia**

BATALLA, G.B. "The Indian and the Colonial Situation: The context of Indigenist Policy in Latin America". In: *The Situation of the Indian in South America*. Ethnological Institute of the University of Berne/Programme to Combat Racism, WCC, Geneva, 1972.

CARVALHO, José Porfírio. *Waimiri Atroari, a história que ainda não foi contada*. [s.l.], 1982.

FREIRE, Paulo. *Um Diálogo com Paulo Freire sobre Educação Indígena*. 8ª Assembléia do CIMI, Cuiabá junho, 1982.

OPAN. *Por uma Educação Indígena Diferenciada*. [s.l.], 1989.

OXFAM. Field Directors' Handbook. *An Oxfam Manual For Development Workers*. Oxford, 1986.