

Investindo no Futuro

Relações da Ajuda Externa Norueguesa aos Povos Indígenas

por
Jean Daudelin
The North- South Institute

Traduzido por
Iara Ferraz

Relatório elaborado para o Real Ministério das Relações Exteriores da Noruega

O Ministério não assume qualquer responsabilidade pelas informações ou pontos de vista constantes no relatório, que deverão ser a considerar da exclusiva autoria do North- South Institute

Prefácio

Este livreto resume as ilações retiradas de uma avaliação concluída em 1998 pelo NSI, North-South Institute, por solicitação do MRE, Real Ministério das Relações Exteriores da Noruega.¹

O Programa Norueguês para os Povos Indígenas (PNPI) vem atuando no Peru, Guatemala, Brasil, Paraguai e Chile há já quase duas décadas. Interessados em avaliar o grau de êxito que o programa tem alcançado no apoio aos povos indígenas e de que forma esse trabalho poderia ser melhorado no futuro, a equipe do programa e seus financiadores oficiais junto do MRE, promoveu o presente relatório escrito por um membro da equipe de avaliação, Jean Daudelin, do NSI.

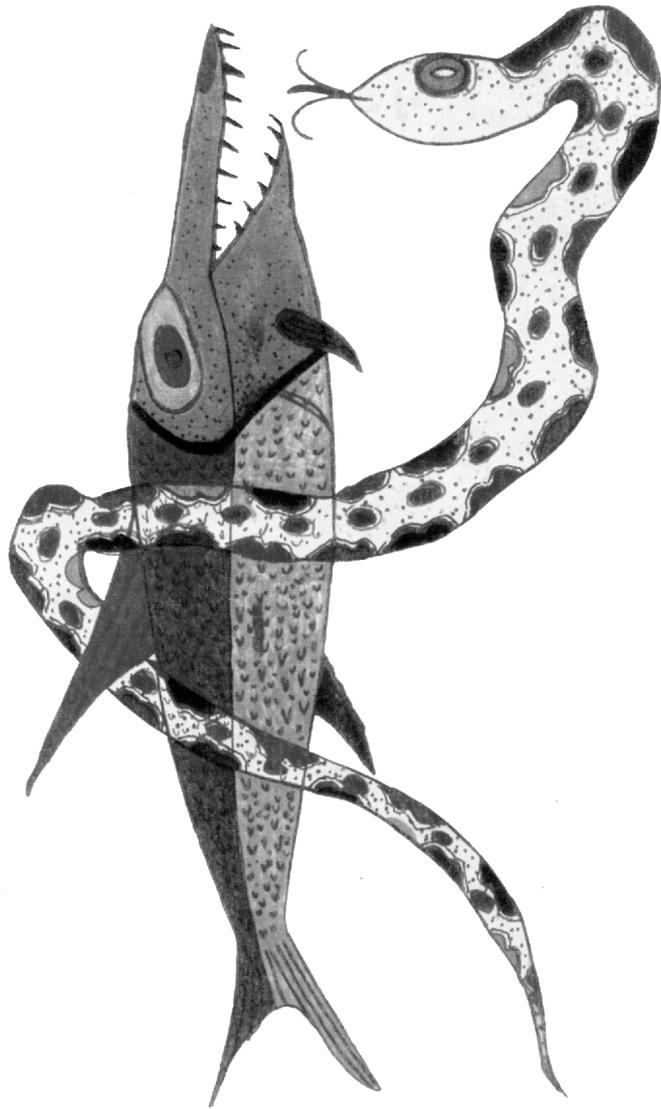
Impressa em inglês, espanhol e português, a publicação é destinada a dois públicos importantes, tendo por objectivo quer dar a conhecer quem contribuiu para a avaliação na América Latina, quer sensibilizar para a tomada de conhecimento das recomendações extraí-

das, suas idéias, experiências e vozes, acreditando firmemente a equipe de trabalho que poucos são os estudos que retornam para aqueles, cujas vidas mais profundamente são afetadas pelos projetos. O livreto procura ainda aglutinar essas mesmas vozes como forma de auxílio aos promotores na Noruega e em outros países que estejam desenvolvendo programas especiais de apoio aos povos indígenas, acreditando a equipe que existam ilações importantes a serem extraídas das experiências da Noruega que possam ser úteis para outros que estejam tentando apoiar os povos indígenas.

Sendo as ilações e recomendações apresentadas da exclusiva responsabilidade da equipe de avaliação, não refletindo por isso, nem estando necessariamente subordinadas, aos pontos de vista do Real Ministério das Relações Exteriores da Noruega ou do PNPI, o processo de avaliação demonstra a disposição do governo norueguês em debater e contribuir para a solução de questões globais difíceis.

A ilustração usada neste livreto foi cedida graciosamente por Gildo Guedes Meremüci, Ticuna do Alto Solimões.

1. The North-South Institute, *Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples. Evaluation Report 8.98. Real Ministério das Relações Exteriores, Oslo, 1998. O relatório está disponível gratuitamente no Real Ministério das Relações Exteriores, P.O. Box 8114 DEP, N-0032 Oslo, Noruega, Fax +47 22 24 95 80; tel + 47 22 24 36 00, <http://odin.dep.no/ud>*



Sumário

INTRODUÇÃO	7
OS POVOS INDÍGENAS NA ATUALIDADE E OS DILEMAS DA AJUDA EXTERNA	8
OS MAIS POBRES DOS POBRES	8
“TEMPOS DE TRANSIÇÃO INTENSA”	8
OS DILEMAS DA AJUDA EXTERNA	10
O PROGRAMA NORUEGUÊS PARA OS POVOS INDÍGENAS	12
RELAÇÕES E ACOMPANHAMENTO	12
COMPLEMENTARIDADE E PODER DE NEGOCIAÇÃO	13
INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA, EDUCAÇÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE NA NORUEGA	13
ABORDAGENS ALTERNATIVAS	15
DINAMARCA	15
HOLANDA	15
O BANCO MUNDIAL E O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO	16
PROPOSTA PARA UMA ABORDAGEM INTEGRADA	18
CONCLUSÃO	20
ANEXO A: RESUMO EXECUTIVO DA AVALIAÇÃO	21
ANEXO B: REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SELECIONADAS	26

Introdução

Vindo a ganhar um crescente espaço político e social num cenário que se está modificando rapidamente, o que lhes promete uma voz crescente nos debates políticos, os povos indígenas das Américas estão se tornando atores importantes no processo político e na implementação de decisões que afetam suas vidas, culturas, meio social e, às vezes, sua própria sobrevivência. Ao mesmo tempo, a capacidade das instituições indígenas de assumirem esse novo papel continua enfraquecida, sobretudo devido a uma ausência significativa de recursos e às escassas perspectivas econômicas.

Para os doadores externos, o dilema decisivo reside na forma de fornecer recursos estratégicos que satisfaçam questões básicas identificadas pelos próprios povos indígenas, tais como questões de terras e o desenvolvimento de alternativas econômicas, sem atropelar as quase sempre enfraquecidas organizações existentes. De que forma poderão os doadores apoiar o crescimento considerando o impacto das atividades e a capacidade das organizações existentes em realizá-las, quando esses objetivos requerem estratégias diferentes e cronogramas distintos? Por um lado, são necessários projetos a curto prazo e orientados para objetivos específicos, por forma a responder a necessidades básicas; por outro, é necessário que se implementem programas a longo prazo, vocacionados para o acompanhamento de um desenvolvimento institucional.

A Noruega é o único país no mundo que dispõe de uma estrutura administrativa, recursos humanos e orçamento de ajuda externa vocacionado exclusivamente para o apoio dos povos indígenas nos países em vias de desenvolvimento. O PNPI tem lidado de modo criativo com esses desafios, focando em primeiro lugar no desenvolvimento institucional, aposta que permitiu em alguns casos às organizações, terem acesso a um maior número de fundos por força de recursos oriundos de outros doadores, confiantes na capacidade da própria organização, fortalecida, em assumir o trabalho. A abordagem flexível do PNPI em relação ao acompanhamento permitiu ao Programa lidar com

êxito, a necessidade de fazer face quer ao desenvolvimento institucional, quer à de um impacto imediato.

O programa da Noruega vem complementar de boa forma o trabalho de algumas outras organizações, especialmente o das Agências multilaterais. As experiências de outros países e organizações, particularmente a resultante de uma política declarada da Dinamarca especificamente vocacionada para os povos indígenas, podem vir a inspirar o programa norueguês. A partir dos acertos e desacertos do PNPI, assim como das inovações identificadas fora do âmbito do programa, este livreto propõe uma abordagem integrada para o programa norueguês.

Estão aqui resumidas, as lições retiradas do trabalho inovador do Programa Norueguês para os Povos Indígenas (PNPI), financiado pela Agência Norueguesa para a Cooperação e Desenvolvimento (NORAD), programa que vem apoiando desde 1983, inúmeras organizações indígenas em cinco países latino-americanos: Paraguai, Chile, Brasil, Guatemala e Peru. O que aprendeu o PNPI com os seus parceiros indígenas na América Latina? De que forma pode esta experiência auxiliar outros países doadores e Agências multilaterais envolvidos na região? De que modo o sistema de ajuda internacional como um todo, poderia apoiar melhor o trabalho dos próprios povos indígenas? Este livreto fornece algumas respostas a estas questões, baseadas nas conclusões de um estudo de campo sobre o PNPI em vários países, e realizado através do North-South Institute.

Este breve relato está baseado numa avaliação que teve por objetivo envolver os parceiros locais do PNPI, particularmente as organizações indígenas que recebem apoio, tentando observar o PNPI deste ponto de vista. Assim, este livreto tem por objetivo partilhar os principais resultados da avaliação, como um meio de contribuir para o diálogo global sobre a forma de melhorar apoiar os processos de autodeterminação indígena, assegurando a satisfação de necessidades básicas.

Os Povos Indígenas na atualidade e os Dilemas da Ajuda Externa

Os mais pobres dos pobres

Os aborígenes, povos indígenas ou povos das Primeiras Nações (conforme são reconhecidos no Canadá) viviam já nas Américas há milhares de anos, quando os primeiros Europeus chegaram no século XV. O desastre demográfico que se seguiu não encontrou paralelo na história, dizimando grandes populações por epidemias ou escravidão. Os que sobreviveram viram-se numericamente reduzidos e tiveram as suas condições materiais deterioradas. Atualmente e apesar de tudo, somam cerca de 40 milhões de indivíduos entre os 500 nações indígenas do continente, representando aproximadamente 5% da população total das Américas. A diversidade cultural da América indígena é enorme, deitando por terra os estereótipos que tratam “o índio” de modo genérico. Ainda assim, existe um senso de unidade entre os povos indígenas, amplamente baseado numa estreita e distinta relação entre identidade, território e meio ambiente e numa perspectiva comunitária para o desenvolvimento económico, organização social e política, ao lado da necessidade de preservar os próprios idiomas, filosofias e práticas culturais tradicionais.

As profissões tradicionais e os caprichos do colonialismo empurraram a maioria dos povos indígenas para a periferia económica do continente. Como resultado, as terras indígenas estão agora situadas em locais muito estratégicos: as últimas reservas de recursos naturais, o que restou do meio ambiente original, assim como as regiões de fronteiras nacionais são habitadas por índios. Desde a fria região Norte até o Sul, expandindo-se para as florestas tropicais quentes e úmidas no coração das Américas, as terras indígenas surgem agora como espaços críticos e contestados por questões ambientais, económicas, políticas ou de segurança.

Os povos indígenas talvez sejam o segmento mais pobre da população do hemisfério, tanto no país mais rico, os Estados Unidos, quanto nos mais pobres, como a Bolívia e a Nicarágua. Assim, por exemplo, enquanto o Canadá detém o primeiro lugar no Índice de Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, a população indígena do Canadá está em 63^o lugar; enquanto a expectativa de vida média no Peru está entre as mais baixas do continente, a de sua população indígena é ainda significativamente inferior. Baixa renda, analfabetismo, desnutrição e mortalidade infantis, taxas de suicídio, acesso a serviços sociais básicos - em todas estas questões e em qualquer lugar, a situação dos povos indígenas conta a história do fracasso do desenvolvimento e de uma clara discriminação. Particularmente vulnerá-

veis devido a suas pequenas populações e economias frágeis, muitos povos indígenas da região amazônica viram-se numericamente reduzidos e com suas tradições ameaçadas.

Em qualquer lugar, a situação dos povos indígenas conta a história do fracasso do desenvolvimento e de uma clara discriminação

Muitos desses problemas podem ser atribuídos a políticas bem intencionadas mas mal-conduzidas e à dinâmica da globalização. Em qualquer lugar são visíveis as marcas de políticas de assimilação, racismo, espolição sistemática de terras tradicionais, violência institucional e massacres. A pura indiferença também ocorre quando os povos indígenas estão “no meio do caminho” da exploração de recursos naturais, como na Amazônia ou na floresta tropical da América central, ou ainda quando vivem em regiões de atividades de guerrilha, como na Guatemala ou no Peru. Vítimas principais do desenvolvimento nas Américas - e apesar de tentativas de resistência localizadas - os povos indígenas há muito tempo recuaram diante do Estado e dos colonizadores. No início dos anos 70, no entanto, a situação começou a mudar.

“Tempos de transição intensa”

Em geral desconsiderados como uma força política e concebidos como vítimas e objetos de simpatias humanas, os povos indígenas estão agora assumindo o papel de protagonistas na arena nacional e internacional. Os últimos vinte anos assistiram a um grande aumento dos esforços, no sentido de se organizarem: na maioria dos países do continente, de fato, os povos indígenas fundaram suas organizações e associações formais a nível local e, não raras vezes, federações a nível regional ou nacional. A Guatemala, o último país a dar a largada devido à extrema violência desencadeada contra os índios, tem agora 400 Organizações Maia; o Brasil, o Peru, o Equador e a Colômbia têm também movimentos indígenas ativos, especialmente entre os povos das terras baixas da Amazônia. Este renascimento político que começou em meados dos anos 70 levou também ao estabelecimento de organizações internacionais e hemisféricas, das quais as mais conhecidas são talvez o Conselho Mundial dos Povos Indígenas (WCIP) e a Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

Com um esforço de importância estratégica, o movimento indígena florescente alcançou aliados potenci-

ais entre os movimentos sociais nos países industriais. O desenvolvimento de uma aliança global e uma estreita cooperação prática com o movimento ambientalista mostrou-se particularmente importante, enquanto a degradação ambiental tornou-se uma questão política central, especialmente para os eleitores jovens nos países ricos. O movimento indígena tornou-se então internacionalizado. Os objetivos primários de sua mobilização política e, logo, os seus instrumentos, foram os amplos fóruns multilaterais, como as Nações Unidas e os tão criticados bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Num período relativamente curto, esta mobilização produziu resultados notáveis. O Brasil, por exemplo, reconhece 11% de seu território - representando 20% da Amazônia brasileira - como terra indígena e, até ao presente, realizou a demarcação legal em cerca de metade desta área, embora os povos indígenas somem apenas 0,2% da população nacional. Na Colômbia, as áreas protegidas cobrem agora 185.000 km quadrados. Concessões significativas de terras também foram feitas no Equador, Peru e Bolívia. No entanto, as terras sob alguma forma de proteção para os povos indígenas nas nações integrantes do Pacto Amazônico cobrem cerca de 1,3 milhão de km quadrados.

Talvez ainda mais significativo seja o fato da identidade indígena estar sendo reavaliada. Mais do que nunca, as pessoas se proclamam e mostram sua identidade aborígene. Em parte, como um resultado deste novo sentimento de orgulho, as populações que se auto-define como indígenas vêm crescendo rapidamente na maioria dos países, revertendo a tendência em direção à assimilação. Mesmo na Amazônia, onde populações indígenas reduzidas estavam ameaçadas de extinção, contata-se agora que *“os índios não serão o que eles foram ou o que nós queremos que eles sejam, mas mostram que estão aqui para ficar”*, conforme observou um entrevistado brasileiro.

Os índios não serão o que eles foram ou o que nós queremos que eles sejam, mas mostram que estão aqui para ficar

Estes ganhos, no entanto, devem ser vistos também de um outro ponto de vista: na maioria dos países, o controle total sobre os recursos naturais não foi assegurado aos povos indígenas. De fato, às vezes os governos violaram suas próprias leis para permitir a exploração mineral ou energética em terras indígenas e muitos territórios demarcados foram invadidos em graus variados (80% dos casos no Brasil). Além do mais, a capacidade institucional dos governos nacionais - e às vezes sua vontade política - de implementar medidas legislativas ou constitucionais é, via de regra,

extremamente limitada. A demarcação formal das terras indígenas é apenas um ponto de partida, oferecendo, em princípio, a garantia de acesso limitado. Devido ao fato de os povos indígenas serem em geral, pobres, e de suas populações estarem crescendo e deterem direitos limitados sobre os recursos da terra, a prioridade tem sido mudar rapidamente para estabelecer economias locais sustentáveis. Este esforço colocou um desafio enorme: em regiões indígenas isoladas, as alternativas a longo prazo aos modos tradicionais de sobrevivência - freqüentemente levadas ao extremo pelo crescimento populacional, pela agricultura predatória ou pela exploração madeireira por colonizadores - ainda devem ser trabalhadas. E o tempo não está a seu favor.

A convergência de objetivos entre os habitantes do Norte e do Sul, que facilitou a emergência de um movimento indígena forte, perdeu muito de seu vigor. A aliança entre organizações indígenas com antropólogos engajados e ambientalistas encontrou apoio nos países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos, onde os eleitores estavam descobrindo a interdependência e importância em termos ambientais das florestas tropicais distantes, particularmente na Amazônia. Em meados dos anos 80, os ambientalistas do norte identificaram os bancos multilaterais de desenvolvimento como uma força crítica no processo de desenvolvimento, além dos governos doadores, envolvidos com êxito através de lobbies para promover reformas sociais nesses bancos. Consequentemente, a ajuda multilateral veio a ter, pelo menos, categorias nominais para lidar com os povos indígenas nos projetos de desenvolvimento, em particular em áreas ambientalmente sensíveis, habitadas por povos indígenas vulneráveis, como na Amazônia.

O meio ambiente continua sendo uma preocupação nos países ricos e, por extensão, nos círculos financeiros internacionais, embora tenha perdido muito de sua novidade, urgência e peso político. Em parte devido à proeminência da questão na década de 80, foram criados novos fóruns internacionais, incluindo a Convenção sobre o Clima e a Convenção sobre a Biodiversidade, mas o impulso foi-se enfraquecendo pouco a pouco. Funestamente, o acordo do ajuste estrutural firmado em 1998 entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI), com o Banco Mundial e o governo dos Estados Unidos eliminou inicialmente 90% dos fundos de doação internacional para programas ambientais destinados a proteger a Amazônia e os direitos territoriais dos povos indígenas. Deesde então, os protestos a níveis nacional e internacional fizeram com que o governo promettesse ressarcir parte dos fundos provenientes de doações. Também está ficando claro que a multiplicação de organizações indígenas às vezes passou à frente do desenvolvimento de sua capa-

cidade institucional. As principais crises afetaram movimentos que se pretendiam nacionais e tanto o CISA (Conselho Indígena da América do Sul), quanto o WCIP (centrado nas Américas), duas das maiores coalisões indígenas no continente, foram forçadas a suspender seus trabalhos.

A afirmação e a independência crescentes dos movimentos indígenas também propiciaram o surgimento de tensões com as organizações conservacionistas tradicionais que estão presas aos modelos do Norte e que apresentam uma dúbia aplicabilidade em regiões de fronteira como a Amazônia, além de conflito com os conceitos indígenas de território, sua proteção e modelos de desenvolvimento. As políticas domésticas e internacionais de proteção ambiental e de direitos indígenas estão mudando e há muitas incertezas sobre os rumos dessas mudanças.

Finalmente, muitas questões importantes ainda são amplamente ignoradas, seja pelos movimentos indígenas, por seus aliados locais e internacionais, seja pelos governos nacionais. O tráfico e a guerra contra as drogas têm tido conseqüências negativas no interior da Amazônia, onde se encontram as fronteiras da maioria dos países sul-americanos e onde vive a maioria dos povos indígenas das terras baixas. Muito pouco vem sendo feito para lidar com os efeitos sobre os povos indígenas. A imagem da Amazônia “exótica” encobre a realidade de inúmeros povos indígenas vivendo na periferia de centros urbanos, alimentando o miserável setor informal que floresce como um resultado da crise econômica e dos programas de ajustes. Em termos políticos, a lacuna mais notável é a falta de incorporação dos povos indígenas das terras altas, cujo potencial político permanece divorciado das preocupações relativas a territórios coletivos e direitos sobre recursos naturais, centrais para os grupos amazônicos.

A imagem da Amazônia “exótica” encobre a realidade de inúmeros povos indígenas vivendo na periferia de centros urbanos, alimentando o miserável setor informal que floresce como um resultado da crise econômica e dos programas de ajustes

Os dilemas da ajuda externa

Diante da situação social, econômica e política dos povos indígenas nas Américas, nenhum programa de ajuda externa pode, legitimamente - ou mesmo praticamente - excluí-los de seu elenco de beneficiários; Se a ajuda externa busca fazer face aos seus objetivos explícitos, os mais pobres dos pobres devem sair beneficiados do desenvolvimento internacional. Uma vez reconhecida esta realidade básica, inúmeras escolhas difíceis devem ser feitas em relação às políticas, parcerias e seleção de projetos.

Princípios

Em termos de política de abordagem do programa, deverá a atenção deste ser dirigida aos povos indígenas por forma a resultar em programas especiais e objetivos, ou será que a programação deveria ser inserida e estar ativamente associada à política de ajuda externa do país? Qual dos dois caminhos deveria seguir, ou ambos?

Aqui o dilema principal é mais político do que prático. A escolha depende da importância que o país quer conferir aos povos indígenas. A maioria dos países, como explicitado a seguir, apoia projetos individuais que, coincidentemente, actuam junto de povos indígenas. Apenas a Dinamarca tem uma política integral específica e apoia financeiramente projetos indígenas, não tendo um programa especialmente dedicado a estes povos como tal. A Noruega, por outro lado, dispõe de um programa destinado a apoiar projetos individuais, mas não de uma política definida. O compromisso mais completo possível envolveria o apoio a projetos, uma política definida, um programa especial e a integração de prioridades para povos indígenas no âmbito das orientações gerais do programa de ajuda externa.

O compromisso mais completo possível envolveria o apoio a projetos, uma política definida, um programa especial e a integração de prioridades para povos indígenas no âmbito das orientações gerais do programa de ajuda externa

Parcerias

Uma outra opção levanta questões relativas às parcerias. Será que os agentes externos trabalham principalmente com as próprias organizações indígenas, apesar de seu caráter político, das falhas institucionais frequentes e, às vezes, dos níveis inadequados de conhecimento técnico, ou será que deveriam trabalhar com organizações “de apoio”, mais profissionais, melhor estruturadas e tipicamente menos politizadas, que contam sobretudo com pessoal não-indígena em seus quadros?

O segundo problema é talvez o mais difícil de resolver. Grande parte do êxito da última década pode ser atribuído ao trabalho das organizações de apoio-chave. Ainda assim, e de um modo significativo devido aos êxitos alcançados, também é verdade que muitas organizações indígenas estão agora mais capacitadas e fortalecidas. Um programa de ajuda externa tem muitas vezes que optar entre experiências comprovadas ou a necessidade de aprender fazendo; entre os resultados a curto prazo e relativamente seguros fornecidos por uma organização profissional, ou os investimentos a longo prazo em processos de desenvolvimento institucional.

A dependência nas fontes externas de apoio e assessoria que as organizações indígenas demonstram, diminuiu sensivelmente ao longo dos últimos anos, mas mesmo assim não é provável que venha a desaparecer. Ao mesmo tempo, uma massa crítica tem sido alcançada pelos povos indígenas, no sentido de desafiar qualquer tentativa de tornar a generalização abusiva ou de simplificar extremamente as questões, além de, sobretudo, pretender que falem por eles. O desenvolvimento institucional necessário leva tempo, mas muitos problemas têm que ser atacados agora: isto significa que deve ser considerada a possibilidade de trabalhar com organizações de apoio não-indígenas, cujas ações são suficientemente competentes para gerar impacto a curto prazo. Além disso, não há, em alguns casos, outra opção: algumas oportunidades não podem ser perdidas (por exemplo, o processo constitucional brasileiro) e algumas ameaças devem ser enfrentadas imediatamente. Assim, um programa de ajuda externa deve pressupor um grau elevado de compreensão do “campo de ação”, ou seja, das próprias organizações, indígenas ou não, e do contexto das questões indígenas em países específicos. Definitivamente, requer uma abordagem flexível que equilibre resultados críticos a curto e médio prazos e cujo objetivo seja a auto-suficiência das organizações indígenas.

Os povos indígenas irão sempre desafiar qualquer tentativa de generalização abusiva ou simplificação extrema das questões, e sobretudo, que aspire a falar por eles

Seleção de projetos

Uma outra opção deve ser feita na etapa da seleção de projetos: será que a prioridade deveria ser dada a projetos jurídicos, educacionais e culturais cujo impacto

pode ser, em geral, sentido prontamente, ou será que os esforços deveriam estar concentrados em apoiar projetos a longo prazo, voltados para o desenvolvimento organizacional mais incerto e projetos econômicos experimentais?

O lado institucional do problema aponta para uma tensão fundamental em qualquer projeto que tenha os povos indígenas como alvo. Conforme aliás perguntou um ativista indígena: - “ Em que medida um programa de ajuda externa estará disposto em ajudar os povos indígenas a construir um futuro que possa não corresponder àquilo que os financiadores ou os que apoiam politicamente gostariam? ”. Por outras palavras, até onde vai a aposta numa total autodeterminação dos povos indígenas?

O apoio - de alto risco - aos projetos de desenvolvimento econômico também apresenta dificuldades. O registro desencorajador de experiências recentes com alternativas econômicas na Amazônia afastou os doadores dessa área, embora seja crucial para a sobrevivência dos povos em seus territórios. Num mundo onde a política de resultados predomina no pensamento no setor público, esta dificuldade traduz-se em incentivos pesados para que os oficiais dos programas evitem projetos nesta área essencial.

Para o próprio programa de ajuda externa, um compromisso com a autodeterminação do parceiro, com processos difíceis de consolidação institucional e com experimentos econômicos de risco trazem dificuldades significativas para a avaliação e para o processo de planeamento estratégico. Que tipo de falha é perdoável e qual o limite de aceitação? Como formular um plano estratégico para projetos de risco sobre os quais o controle virá a ser, em grande medida, subestimado?

O Programa Norueguês para os Povos Indígenas

O Programa Norueguês para os Povos Indígenas (PNPI) é o programa oficial da Agência Norueguesa para a Cooperação e Desenvolvimento (NORAD), estando no entanto sediado e gerido atualmente pelo Instituto para Ciências Sociais Aplicadas (FAFO), uma organização não-governamental de pesquisa e consultoria. Financiando há muito projetos no Brasil, Chile, Guatemala, Paraguai e Peru, o PNPI apoia atualmente cerca de 40 projetos, principalmente no Brasil, Guatemala e Peru.

O PNPI tem uma dimensão pequena: uma equipe com duas pessoas a tempo inteiro, atividades em apenas alguns países e um orçamento anual em torno de 2,6 milhões de dólares (20 milhões de coroas norueguesas), constitui-se num dos vários canais - incluindo o desembolso para as ONGs norueguesas - que permitem ao governo norueguês financiar projetos junto dos povos indígenas do mundo. Contudo e a julgar pelo elevado número de entrevistas e pesquisas realizadas, dir-se-ia significativo o grau de impacto que tem obtido. Ator importante na maioria dos países onde intervem, o PNPI tem tido um desempenho muito maior do que o orçamento em dólares dos projetos apoiados faria supor, sobretudo devido à qualidade e continuidade da sua presença. Há muito que aprender a partir desta experiência iniciada em 1983.

Ator importante na maioria dos países onde intervem, o PNPI tem tido um desempenho muito maior do que o orçamento em dólares dos projetos apoiados faria supor.

A atribuição do PNPI é “fortalecer a capacidade e a habilidade dos povos indígenas em formular e controlar o seu próprio desenvolvimento, dado o contexto atual de mudança sócio-econômica”. Esta atribuição tem sido realizada de um modo aberto e flexível, através do apoio a uma grande variedade de projetos e a uma diversidade de organizações, desde iniciativas ad-hoc de pequenas associações indígenas, até a consolidação de organizações grandes e o financiamento de maiores esforços técnicos de organizações de apoio profissionais. As doações são, em geral, pequenas tanto para os padrões internacionais quanto noruegueses - uma média de menos de 40.000 dólares cada - embora seu impacto tenha sido significativo. Quatro fatores-chave devem ser considerados neste êxito: o PNPI é um programa a longo prazo, que mantém um relacionamento confiável e consistente com seus parceiros; o acompanhamento; a complementaridade de suas intervenções; o financiamento com poder de negociação, sendo igualmente importante o nicho que

o PNPI ocupa no mundo mais amplo da ajuda global aos povos indígenas.

Relações e acompanhamento

A equipe do PNPI é formada por apenas duas pessoas, sediadas em Oslo. Em cada um dos países onde tem projetos, o PNPI tem a face e a personalidade de seu coordenador. Uma equipe mínima tem sido a chave de construção da notável dimensão humana do Programa e sua reputação quanto à confiabilidade e consistência a longo prazo. Conhecedora da complexidade e das particularidades das questões indígenas, a equipe tem sido capaz de estabelecer relações pessoais com os líderes das organizações parceiras, tornando mais fácil operar de lidar com a complexidade que a política dos movimentos indígenas e das organizações de apoio representa.

O PNPI acompanha os seus projetos de perto através de visitas anuais. Embora se possa argumentar que as visitas periódicas não substituem uma presença permanente no país ou na região a intervir, a prática demonstra que a gestão “horizontal” do Programa apresenta vantagens: Os quadros do PNPI na zona de intervenção, gerem também o processo na sede, participando igualmente no processo de seleção. As linhas de comunicação dificilmente poderiam ser mais curtas: uma conversa com o coordenador do PNPI significa acesso direto ao processo decisório e à agência financiadora, uma vantagem rara nas terras altas da Guatemala e na floresta tropical do noroeste da Amazônia brasileira.

A gestão “horizontal” do Programa apresenta vantagens: Os quadros do PNPI na zona de intervenção, gerem também o processo na sede, participando igualmente no processo de seleção.

Apesar das visitas regulares, limitações de tempo e recursos resultaram numa supervisão do projeto relativamente não-direcional, tornando impossível para o pessoal do PNPI estar diretamente envolvido na gestão dos projetos ou no seu meio político. Há perigos óbvios, é claro, na personalização de qualquer programa e na ausência de canais alternativos de comunicação. A personalização e a gestão “horizontal” do Programa requerem um compromisso recíproco de fornecer aos parceiros informações sobre o planejamento e o processo decisório. Numa abordagem não direcionada há também o perigo da gestão de projetos com organizações que podem ser precárias. No entanto, o profissionalismo e um compromisso de

aprender fazendo, ajudaram o PNPI a evitar a maioria desses perigos latentes.

Complementaridade e poder de negociação

De um modo geral, o acompanhamento do PNPI é eficiente, mas parece ser dispendioso dado o tamanho pequeno de suas doações. No entanto, esta impressão é enganosa: uma avaliação honesta precisa levar em conta pelo menos alguns dos recursos fornecidos por outras agências doadoras, cujo apoio o PNPI complementa e, não raras vezes, possibilita.

PNPI tem sido bastante cauteloso na escolha de parceiros. Muitas organizações e projetos pequenos receberam do Programa o seu primeiro recurso financeiro - e, não raras vezes, o único. O fomento dessas pequenas iniciativas, dispendiosas e com risco, não tem sido considerado pelos programas maiores, particularmente aqueles geridos pelos bancos multilaterais de desenvolvimento. Mas as boas idéias, a equipe experiente e as organizações capacitadas - que aqueles grandes financiadores procuram e das quais precisam desesperadamente - não emergem prontas.

As boas idéias, a equipe experiente e as organizações capacitadas - que aqueles grandes financiadores procuram e das quais precisam desesperadamente - não emergem prontas

Os projetos-piloto muito pequenos e os experimentos organizacionais necessitam de um recurso inicial (como uma semente) e da presença que o PNPI fornece. Para ter um impacto significativo, as agências multilaterais precisam de programas menores como estes, que ajudam a capacitar as organizações para gerir de modo eficiente os recursos oriundos de financiamentos maiores, disponíveis através de agências multilaterais. Enquanto as somas maiores podem, enfim, assegurar um impacto mais amplo, elas não podem encorajar a emergência de organizações genuínas, consolidar a cooperação quando e onde o potencial existe, ou apoiar efetivamente novas organizações por tempo prolongado. Além do mais, enquanto as organizações não-governamentais trabalham com uma abordagem semelhante à do PNPI, dificilmente elas têm a estabilidade e a segurança fornecidas pelo apoio governamental total e pelo compromisso do PNPI.

Esta complementaridade entre os programas do PNPI, os fundos multilaterais e as iniciativas das ONGs tem que ser levada em conta, em grande medida, para o seu impacto definitivo. O apoio a longo prazo, consistente e confiável, ao lado do acompanhamento constante possibilitou a muitas organizações parceiras ter acesso a somas muito maiores das agências multilaterais e de governos locais, seja para as escolas e outras iniciati-

vas voltadas para a educação, seja para programas de saúde. Este poder de negociação é essencial para a sustentabilidade dos projetos de inúmeras maneiras. Em geral, o alcance governamental é limitado em muitas regiões onde vivem os povos indígenas, assim como a capacidade local de implementar iniciativas de política pública. De fato, a maioria dos problemas centrais que os povos indígenas enfrentam são decorrentes da ausência ou da incapacidade das instituições oficiais fornecerem serviços, tanto nas áreas de saúde ou educação, quanto de monitoramento e fortalecimento de leis e provisões constitucionais que digam respeito aos direitos indígenas e ao meio ambiente. Nestas instâncias, a sustentabilidade significa o financiamento completo, por parte do governo, de programas que ele já tem a responsabilidade de fornecer. Em inúmeros casos, os programas do PNPI foram assumidos pelo Estado, como por exemplo no caso dos programas de educação em idiomas nativos na Guatemala e do treinamento de monitores de saúde num projeto em Rondônia, no Noroeste brasileiro.

Mesmo nessas circunstâncias, os desafios que a complementaridade e o poder de negociação representam não estão necessariamente superados, superados por se verificar o envolvimento de instituições financeiras globais ou do próprio Estado, uma vez que nem sempre estas se mostram à altura da confiança depositadas. O acompanhamento constante dos programas, o apoio essencial continuado e, sobretudo, um compromisso a longo prazo com as organizações e suas iniciativas podem se tornar um salva-vidas quando a situação se deteriorar. Há um nicho para os pequenos programas governamentais, a longo prazo e flexíveis, que atuam como ONGs mas têm os meios necessários para se manter. O PNPI ocupa esse nicho.

Os desafios não estão necessariamente superados por se verificar o envolvimento de instituições financeiras globais ou do próprio Estado, uma vez que nem sempre estas se mostram à altura da confiança depositada.

Integração da Política, Educação Pública e Sustentabilidade na Noruega

O PNPI tem vindo a lidar acertadamente com a maioria dos problemas inerentes à gestão da ajuda externa destinada ao apoio das prioridades dos próprios povos indígenas. Embora os tenha claramente como alvo através do PNPI, o governo norueguês também tem apoiado os povos indígenas pela via directa em países de regiões não abrangidas pelo PNPI, além de tê-los apoiado indiretamente através de financiamentos para organismos multilaterais.

Esta, no entanto, não é parte de uma decisão política geral de inserir as questões indígenas no programa

global de ajuda da Noruega, nem emerge de uma visão estratégica. O próprio PNPI, por exemplo, não tratou deliberadamente do problema de financiar organizações indígenas e não-indígenas, de apoio: no Brasil financia ambas, enquanto na Guatemala e no Peru focaliza as organizações indígenas.

Em geral, devido ao fato de ser quase exclusivamente voltado para os seus projetos na América Latina, o PNPI tem pouca integração com a comunidade indígena e o pessoal involucrado em políticas indígenas e de ajuda externa da Noruega. Apesar da riqueza de suas informações e experiência, também não contribuiu muito para a educação pública acerca das questões indígenas. A visibilidade limitada do Programa na Noruega e a debilidade de seus vínculos com grupos governamentais e não-governamentais envolvidos com as questões indígenas norueguesas - as organizações Saami, por exemplo - reduziram seu impacto no país e poderiam afetar sua sustentabilidade política.

Finalmente, enquanto foram assumidos riscos significativos ao apoiar a consolidação institucional de organizações indígenas e iniciativas indigenistas, os projetos de desenvolvimento econômico - muitas vezes essenciais para a sobrevivência a longo prazo - foram cortados.

Por forma a enfrentar os desafios e trabalhar no aperfeiçoamento do Programa, importa equacionar algumas mudanças. Haverá que apresentar uma orientação política mais explícita, prioridades políticas melhor articuladas e um entrelaçamento maior com outros componentes do trabalho dos indígenas, por forma a assegurar que o programa de ajuda externa mantido pela Noruega continue a manifestar uma instância pró-indígena e garantir a continuidade através de mudanças inevitáveis nos seus quadros de pessoal. Uma imagem melhor definida e prioridades mais claras também facilitarão a sua promoção na América Latina. As experiências de outros doadores, descritas a seguir, podem ser úteis a este respeito.

Abordagens Alternativas

Nenhum programa de ajuda externa poderá aspirar a um papel relevante nas Américas, se não tiver em linha de conta as questões indígenas. A maioria dos países doadores, de fato, financiam projetos e programas que visam apoiar o trabalho dos povos indígenas. Três experiências se sobressaem pelo seu caráter inovador e impacto potencial: a política específica da Dinamarca; o compromisso a longo prazo das ONGs holandesas e o peso do Banco Mundial e do Banco Inteamericano de Desenvolvimento.

Dinamarca

A política atual da Dinamarca está baseada no documento *Estratégia para o Apoio da Dinamarca aos Povos Indígenas*, elaborado em 1994 em resposta a uma solicitação do Parlamento dinamarquês de “apresentar (...) uma estratégia geral para a assistência efetiva e ampla da Dinamarca aos povos indígenas do mundo”. Comporta duas componentes abrangentes: Atividades políticas a nível das agências multilaterais e bilaterais e apoio a projetos através da agência dinamarquesa para a cooperação e desenvolvimento (DANIDA) em países- do Quadro de Apoio, assim como através de ONGs internacionais e nacionais em programas não baseados em países. Além disso, o Ministério das Relações Exteriores tem um compromisso de assessorar regularmente essa estratégia e de organizar seminários onde vários componentes são examinados e as questões indígenas são discutidas.

O apoio aos povos indígenas está co-relacionado como uma questão que engloba as políticas ambientais internacionais, ajuda externa e relações exteriores. No entanto, não há quadros nem recursos especificamente destinados às questões indígenas. No caso da assistência bilateral, por exemplo, o objetivo é investir 5% dos recursos em projetos que foquem nos Direitos Humanos, dos quais as questões indígenas são um componente. Além disso, a maior parte da ajuda externa a países- programa como a Bolívia, apoia os povos indígenas dada a sua proeminência entre os níveis mais pobres da população, mesmo onde os projetos não os considerem especificamente como tal.

O documento de estratégia é notável devido ao seu claro compromisso em impedir o avanço da “marginalização política” dos povos indígenas em todo o mundo. Com um tom geral, também representa uma posição de política externa marcadamente esclarecida. A nível doméstico, a clareza e a visibilidade do compromisso do governo contribuem para a sustentabilidade de sua política, além de servir como um estímulo ao diálogo entre os envolvidos nas questões indígenas

na Dinamarca. No campo, no entanto, a estratégia parece fazer pouca diferença, seja em termos do alcance de projetos apoiados - que é tão variado como aqueles apoiados pelo PNPI - seja o tipo de presença, que varia de uma equipe permanente no local a visitas regulares de acompanhamento, de acordo com as estratégias das ONGs parceiras, o único mecanismo da estratégia para a ajuda externa.

A clareza e a visibilidade do compromisso do governo contribuem para a sustentabilidade de sua política, além de servir como um estímulo ao diálogo entre os envolvidos nas questões indígenas na Dinamarca

Holanda

Duas das quatro ONGs que se beneficiam dos recursos essenciais do governo holandês - a Organização Inter-Igrejas Protestantes para a Cooperação ao Desenvolvimento (ICCO) e a NOVIB, uma ONG secular [membro da família Oxfam] - têm sido ativas entre os povos indígenas da América Latina. Embora a ICCO não tenha uma política específica para os povos indígenas, as questões indígenas estão no centro de suas atividades e estratégias. O seu trabalho tem sido notável pelo esforço em encorajar parceiros locais a refletir sobre o programa, solucionar problemas e estabelecer prioridades. Além disso, a ICCO pautou o seu relacionamento com as organizações com as quais trabalha: enquanto há um termo de financiamento para um máximo de quatro anos, as organizações com uma visão a longo prazo e grande capacidade institucional podem ter seus projetos prolongados por períodos maiores. Finalmente, a ICCO tem conseguido mesclar organizações parceiras indígenas e não-indígenas de modo bastante pragmático, resistindo às opções drásticas seja do impacto a curto prazo através de organizações de apoio, seja do desenvolvimento institucional a longo prazo de organizações indígenas.

A NOVIB também trabalha extensivamente entre os povos indígenas no Peru, Bolívia, Brasil e Venezuela e está agora lançando um programa Amazônico. Assim como a ICCO, a NOVIB não tem uma política especial para os povos indígenas, mas tem se referido às necessidades indígenas em documentos de estratégia geral e tem desenvolvido uma programação específica para questões indígenas. Talvez ainda mais do que a ICCO, a NOVIB tem se comprometido a envolver organizações parceiras ao analisar o contexto nacional e as questões indígenas, além de desenvolver áreas centrais de programação. Também favorece mais o aporte institucional do que o financiamento de projetos, e ciclos de três a cinco anos, opções que facilitam grandemente

o trabalho dos parceiros locais. Finalmente, o uso sistemático de avaliações tem melhorado muito a qualidade do seu trabalho.

A experiência destas ONGs holandesas é comparável ao compromisso do PNPI como ONG em relação à capacitação indígena, mas com avanços importantes. Enquanto o apoio a longo prazo tem sido uma característica comum do trabalho do PNPI (ainda que haja restrições em teoria), a ICCO e a NOVIB mostram como este compromisso a longo prazo pode ser institucionalizado para benefício ainda maior. Parte dessa institucionalização tem envolvido definitivamente os parceiros no diagnóstico e na formulação do programa, elementos que poderiam vir a inspirar o PNPI.

O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento

Os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) são os parceiros dominantes no jogo do desenvolvimento. Em 1996, o Banco Mundial emprestou 4,7 bilhões de dólares à América Latina e às Caraíbas, enquanto o Banco Interamericano de Desenvolvimento contribuiu com outros 6,7 bilhões de dólares. Além disso, suas operações têm um grande poder de alavanca, o que significa que os recursos desses organismos são acrescidos dos recursos dos próprios governos, duplicando o valor dos projetos apoiados. Ultimamente, o valor relativo desses empréstimos vem diminuindo devido aos fluxos de investimentos privados. No entanto, para os investimentos essenciais de infra-estrutura, os BMDs ainda são, em geral, a influência externa mais determinante sobre as prioridades e políticas de desenvolvimento nacional e, às vezes, ativamente engajada em sua formulação. Suas políticas em relação aos povos indígenas são, direta ou indiretamente, mais importantes.

Em 1982, o Banco Mundial adotou uma declaração operacional sobre Povos Tribais em Projetos Financiados pelo Banco. Aquela declaração, no entanto, foi modificada em consequência da controvérsia pública sobre as consequências potencialmente desastrosas para os povos indígenas do Projeto Polonoeste, financiado pelo Banco Mundial na Amazônia brasileira. O princípio fundamental da nova política era de que “o Banco não dará assistência a projetos que, sabidamente, envolvem a intrusão em territórios tradicionais, utilizados ou ocupados por povos tribais, a menos que sejam fornecidas salvaguardas adequadas”. Em 1991, uma nova Diretriz Operacional alargou a definição de povos indígenas, por forma a que pudesse ser mais facilmente aplicada a minorias étnicas e culturais na África e na Ásia. O foco da política - a mitigação de impactos negativos - também foi ampliado para asse-

gurar que os povos indígenas se beneficiem do desenvolvimento. A Diretriz afirma que “o objetivo (...) é assegurar que os povos indígenas não sofram os efeitos adversos durante o processo de desenvolvimento, particularmente dos projetos financiados pelo Banco e que eles recebam benefícios sociais e econômicos culturalmente compatíveis”.

Embora os avaliadores internos do Banco e as críticas externas tenham apontado uma ampla variedade de fracassos, na prática o Banco tem sido uma força positiva, que vem crescendo com o tempo. No entanto, atuou mais energicamente quando sob pressão. A Diretriz Operacional de 1991 está agora sendo reformulada sob a iniciativa das “políticas de salvaguarda” do Banco, com uma muito mais ampla promoção de consultas. No entanto, a inserção dos interesses indígenas permanece na programação, na melhor das hipóteses, como um esforço incompleto.

“ O Banco não dará assistência a projetos que, sabidamente, envolvem a intrusão em territórios tradicionais, utilizados ou ocupados por povos tribais, a menos que sejam fornecidas salvaguardas adequadas ”

Desde meados dos anos 80, que o Banco Interamericano de Desenvolvimento traçou diretrizes para programas destinados aos povos indígenas, a serem seguidas pelo Comitê de Gerenciamento Ambiental. Embora fossem semelhantes quanto ao teor da Diretriz Operacional do Banco Mundial, não tiveram um status formal, por não terem sido aprovadas pela direção do BID. Em 1992, no entanto, o Banco moveu-se decididamente no sentido de criar meios de apoio a longo prazo às iniciativas dos povos indígenas, ao estabelecer um Fundo dos Povos Indígenas cuja estrutura inclui organizações indígenas e governos. O Fundo tem por objetivo criar uma dotação de 100 milhões de dólares, a ser administrada pelo BID, com cerca de 26 milhões já garantidos. Enquanto esta iniciativa poderia desempenhar um papel importante na melhoria da situação dos povos indígenas, as tensões que já emergiram entre as ONGs e os governos apontam para dificuldades potenciais significativas.

Como um todo, no entanto, os canais multilaterais não são uma alternativa para fontes de financiamento menores. Os programas pequenos são tudo o que os BMDs não são: personalizados, ágeis, flexíveis e confiáveis ao longo do tempo. Apesar de ser encorajador o fato dos BMDs agora proporem oferecer assistência direta aos grupos indígenas, esta abordagem é recente e não comprovada. Para ter um impacto significativo sobre a vida e o trabalho dos povos indígenas, os grandes financiadores também precisam dos programas menores, sejam nacionais, onde existe capacidade,

sejam internacionais, como o PNPI, para alcançar as organizações e pessoas que alimentam os projetos indígenas em seus estágios iniciais e vulneráveis.

Os programas pequenos são tudo o que os BMDs não são: personalizados, ágeis, flexíveis e confiáveis ao longo do tempo

Proposta para uma Abordagem Integrada

A partir da avaliação do PNPI e do levantamento sobre organizações e programas alternativos, a equipe de avaliadores desenvolveu um modelo para tratar das principais fragilidades do PNPI e possibilitar o apro-

veitamento de oportunidades que elas mesmas apresentam. O quadro a seguir identifica cinco áreas de ação, as instituições responsáveis e os requisitos básicos para sua implementação.

Proposta para uma abordagem integrada

Definição da política	Política multilateral	Comunicação/ Educação	Programa	
MRE/NORAD	MRE ¹	PNPI Agência executora	Ativo NORAD	Reativo MRE/NORAD
Parlamento	Nações Unidas	Mesa redonda: Lapónia	PNPI	ONGs Bilateral
Parlamento da Reg. Lapónia	Bancos Multilaterais de Desenvolvimento	ONGs Parlamento Academia	Conselho Consultivo	
		Consulta nacional para discutir/avaliar a orientação política e sua implementação	Fundo próprio garantido por três anos Mandato trienal vinculado à orientação política do governo	Fundo especial

1. MRE = Real Ministério das Relações Exteriores da Noruega.

1. Definição da Política

No modelo proposto e considerando a experiência da Dinamarca, o Real Ministério das Relações Exteriores da Noruega e a NORAD devem ser responsáveis em conjunto pelo desenvolvimento de uma política que identifique os parâmetros básicos de uma nova e ampla política para os povos indígenas. Para uma sustentabilidade política máxima, a orientação precisa ser ratificada tanto pelo Parlamento nacional quanto pelo Parlamento da região da Lapónia (a instância governamental para os povos indígenas da Noruega).

2. Política Multilateral

O Real Ministério das Relações Exteriores deve apresentar um parecer sobre as questões indígenas em fóruns multilaterais, inclusive na Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento e nas agências de ajuda externa multinacional com base na definição de uma política geral (pt 1).

3. Comunicação/Educação

Uma mesa redonda nacional sobre as questões indígenas deve ser organizada para discutir a situação dos povos indígenas do mundo, além de se dirigir ao

público da Noruega e às atividades não-governamentais na área. Um secretariado organizaria uma reunião geral anual, uma discussão da política comum e sessões de informação especializada e pública; também serviria como um centro de informação sobre as organizações norueguesas e projetos no campo. A agência executora do PNPI - atualmente o FAFO - poderia ser responsável por estas atividades, que viriam a preencher a dimensão de educação pública, parte dos encargos do PNPI.

4. Programa ativo

A execução de um programa eficiente é a principal vantagem comparativa do PNPI. A Noruega é o único país no mundo que dispõe de uma estrutura administrativa especial, uma equipe e um orçamento de ajuda externa destinado especificamente a apoiar os povos indígenas nos países em desenvolvimento, o que aumenta a probabilidade dos planos estratégicos serem implementados. Na estrutura proposta, o PNPI torna-se o canal principal para implementar a política governamental no campo. Para facilitar o trabalho, além de aumentar a confiabilidade e a perspectiva a longo

prazo do Programa, os fundos de recursos especiais devem ser garantidos por períodos trienais, estreitamente vinculados a um mandato e uma estratégia específicos para cada período.

A Noruega é o único país no mundo que dispõe de uma estrutura administrativa especial, uma equipe e um orçamento de ajuda externa destinado especificamente a apoiar os povos indígenas nos países em desenvolvimento

5. Programa Reativo

Como na maioria dos países industriais, as organizações de voluntários da Noruega oferecem um canal atrativo para implementar uma política ampla em relação aos povos indígenas. Esta abordagem - que responde às idéias de projeto elaboradas primeiro pelas ONGs - oferece flexibilidade e abre a possibilidade de envolvimento em países não incluídos e em áreas não

previstas no plano estratégico do PNPI. Além disso, o governo deve promover o programa nos países em desenvolvimento, informando assim as ONGs locais sobre o interesse da Noruega em apoiar projetos que correspondam com a sua estratégia - e à dos povos indígenas - em relação à autodeterminação.

Enquanto principal instrumento de implementação, o PNPI é o cerne deste modelo. Como demonstra o exemplo dinamarquês, a adoção de uma política geral de apoio aos povos indígenas ajuda a assegurar a sustentabilidade política do programa de ajuda externa e focaliza a discussão doméstica nessa questão. Também oferece um ponto de convergência para a política, os programas e os projetos a que se dirige. A partir do modelo dinamarquês, a proposta sugerida aqui vai além, complementando e sustentando o trabalho dedicado, atualmente realizado pelo PNPI.

Conclusão

O apoio à autodeterminação indígena - o direito de decidir o rumo da própria vida, da cultura e do povo - reaparece sempre na documentação de muitos programas de ajuda externa. Contribuir para um aumento das capacidades, sem atrofiar os meios pelos quais essa capacidade pode ser empregada, consitui o desafio. No passado, entretanto, a ajuda externa foi vinculada à provisão de bens ou serviços nos países doadores, e também, de modo muito significativo, vinculada aos modelos, valores e preceitos políticos formulados no Norte e tipicamente implementados pelas pessoas - estrangeiras ou locais - educadas no Norte.

No passado a ajuda externa foi vinculada à provisão de bens ou serviços nos países doadores, e também aos modelos, valores e preceitos políticos formulados no Norte e tipicamente implementados pelas pessoas - estrangeiras ou locais - educadas no Norte

Durante décadas dessa ajuda ao desenvolvimento, amplos segmentos da sociedade foram ignorados. Pior ainda, realçaram o empobrecimento e a alienação. Para os povos indígenas das Américas, séculos de opressão

desestruturaram essas sociedades, destruíram a sua cultura, arrasaram as suas florestas, contaminaram os seus rios, mataram as suas crianças e espezinharam o seu auto- respeito. Embora tenha havido períodos de resistência, apenas nas últimas décadas novas formas de organização social e política se ampliaram, conferindo aos povos indígenas e às suas visões uma proeminência sem paralelos. Desde então, os povos indígenas têm defendido os seus interesses e, cada vez mais, recusado a se limitar aos papéis definidos por agentes externos, inclusive aqueles que chegam para ajudar.

Este novo sentimento de orgulho põe à prova o envolvimento dos agentes externos para com a autodeterminação indígena. A ajuda externa fornecida aos povos indígenas deve reconhecê-los como parceiros integrais. Ainda mais desafiador, no entanto, deve ser também um “cheque em branco”, um compromisso em si mesmo para com povos donos do seu próprio desenvolvimento e do seu próprio futuro. Hoje, a ajuda externa aos povos indígenas só pode ser um investimento na sua própria liberdade.

Anexo A: Resumo Executivo da Avaliação

North- South Institute, *Avaliação do Programa Norueguês para os Povos Indígenas*. Relatório de Avaliação 8.98, Real Ministério das Relações Exteriores, Oslo, 1998.

Mensagem principal

De acordo com a avaliação, considerámos o Programa Norueguês para os Povos Indígenas (PNPI), um programa da NORAD executado pelo Instituto Norueguês para as Ciências Sociais Aplicadas (FAFO), como um apoio importante para o trabalho de organizações indígenas e pró-indígenas na América Latina. Visitámos três dos parceiros do programa - Brasil, Guatemala e Peru - e discutimos as contribuições acerca da relevância e eficácia do programa ao satisfazer suas necessidades. Em vista de seu aperfeiçoamento, a mensagem principal foi de que o programa é capaz de responder às necessidades, digno de confiança e, em alguns casos, crucial para o avanço dos pressupostos dos povos indígenas na região.

Analisámos igualmente a política e o quadro administrativo do programa na Noruega, inclusive a relação entre o PNPI, a NORAD, o Real Ministério das Relações Exteriores e outras organizações nacionais, incluindo as da Lapónia, envolvidas no trabalho com povos indígenas no exterior. De acordo com a avaliação, o governo não tem apoiado adequadamente o mandato do programa ou de sua administração pelo FAFO. Uma ausência de objectivação nas apostas e programas a considerar, culminou no vazio estratégico deste por um longo período, quer face à NORAD; quer à FAFO. Apresentando uma administração competente na gestão diária, o êxito do programa está contudo dependente do esforço da equipe de trabalho e, por vezes, às vezes, do Conselho Consultivo.

As nossas recomendações, portanto, recaem em três grupos: Ao nível do sistema, propondo uma série de decisões políticas e institucionais que irão melhorar a coerência estratégica de *todo* o trabalho que a Noruega já realiza de apoio aos povos indígenas. Ao nível organizacional, recomendando novos modelos pelos quais o programa possa estar amparado numa diretriz estratégica e num compromisso político mais solidificados, tanto pela agência executora do programa, quanto pela NORAD, particularmente ao reposicionar o Conselho Consultivo do programa como um Comitê Consultivo. E ao nível da execução do programa, apresentando outras sugestões visando uma melhoria das operações nas áreas de intervenção e, mais substancialmente, permitindo expandir o trabalho de comunicação do programa na Noruega.

Descrição do Programa

O Programa Norueguês para os Povos Indígenas (PNPI) é um programa governamental da Agência Norueguesa para a Cooperação e Desenvolvimento (NORAD). Operativo desde 1983 (com carácter autónomo do Real Ministério das Relações Exteriores, desde 1980), o programa tem sido administrado desde 1991 por uma agência externa, o Instituto para as Ciências Sociais Aplicadas (FAFO), vindo a prestar desde então apoio financeiro às organizações indígenas e pró-indígenas em cinco países latino- americanos: Peru, Guatemala, Brasil e Paraguai e Chile.

Tendo por mandato “ o fortalecer da capacidade e a habilidade dos povos indígenas de elaborarem e controlarem o seu próprio desenvolvimento, no contexto atual de mudanças sócio-econômicas, disponibiliza apoios técnico-financeiros para projetos nas áreas de direitos e saúde, cultura e educação, consolidação institucional e redes de comunicação. Em 1998, o orçamento foi de NOK 20 milhões (USD 2,6 milhões), destinados a 40 projetos nos cinco países e administrados por dois profissionais membros da equipe, apoiados pela gerência e contabilidade da FAFO.

Ao longo da história do programa, seja dentro da NORAD ou da FAFO, nunca houve uma avaliação do grau de sucesso na realização de seu mandato (embora projetos individuais tenham sido avaliados). Como o contrato com o FAFO deve ser renovado em 1998, foi adjudicada esta avaliação.

Termos de Referência e Métodos

Focámos a gestão do programa pela FAFO, desde que esta assumiu a administração deste. No entanto, o apoio aos esforços dos povos indígenas existe em muitos sectores governamentais (primeiramente através do Real Ministério das Relações Exteriores e NORAD, seu braço de ajuda externa e, indiretamente, através do apoio às ONGs norueguesas que também trabalham no campo), e algumas questões foram levantadas no ambito da coordenação, relevância e estratégia global, não simplesmente no interior da administração do PNPI pelo FAFO. Tentou-se como tal retirar ilações de uma série de questões com o intuito de potenciar o desenvolvimento do governo norueguês na matéria.

Entre as questões centrais colocadas nos termos de referência iniciais propostos pelo Ministério, encontramos:

1. Quão relevante é o PNPI (e o apoio total da Noruega) para as necessidades articuladas pelos

povos indígenas na América Latina? E para as próprias políticas da Noruega?

2. Quão eficaz é o atual PNPI (e outros programas da Noruega) em termos de política (direção geral), estratégia (planos de implementação) e gestão (administração)?
3. Que diretrizes futuras devem ser recomendadas, outra vez em termos de política, estratégia e gestão do PNPI?
E de outros programas? Deverá a Noruega prosseguir com a sua diretriz atual?

No centro de toda a avaliação, portanto, está a gestão do FAFO em relação ao Programa Norueguês para os Povos Indígenas, tanto na Noruega como na América Latina. Enquanto a avaliação realizou uma pesquisa elementar para ter acesso ao trabalho do PNPI, ela *não* realizou uma avaliação aprofundada do êxito dos projetos individuais ou das organizações apoiadas pelo programa. Neste relatório, limitamos nossa atenção aos níveis de sistema, organização e execução do programa, deixando assim as contribuições a nível dos *projetos*.

A implementação da avaliação envolveu sete pontos básicos:

1. Uma equipe de dez profissionais (antropólogos, cientistas políticos e analistas organizacionais) foi formada para realizar a pesquisa e refletir sobre os procedimentos metodológicos.
2. Cinco artigos foram previamente preparados para fornecer à equipe uma base comum de informações sobre as questões-chave da avaliação (estes artigos foram anexados ao relatório e seus apêndices).
3. Toda a equipe, incluindo os conselheiros, reuniram-se em Ottawa durante cinco dias em janeiro de 1998. O objetivo principal dessa reunião era desenvolver um entendimento básico compartilhado da situação dos povos indígenas na América Latina e uma metodologia comum para a coleta de dados.
4. A partir de um trabalho de campo prévio na Noruega e nos Estados Unidos, foi então realizado durante um mês (de Janeiro a Fevereiro de 1998), o trabalho de campo na América Latina.
5. Toda a equipe esteve de novo reunida (Fevereiro) em Ottawa durante uma semana, compartilhando,

aferindo e consolidando a recolha de dados obtida.

6. Foram executadas visitas subsequentes às agências multilaterais de Washington e, após uma segunda reunião da equipe em Março de 1998, promovidas várias viagens à Noruega, Dinamarca e Holanda com o intuito de obter mais informações a respeito de possíveis alternativas ao programa da Noruega.
7. As conclusões do relatório foram discutidas numa mesa-redonda em Oslo em Março de 1998, tendo uma primeira versão circulado entre um grupo de referência na Noruega (incluindo um acadêmico especialista em assuntos Latino Americanos e um representante da comunidade acadêmica da Lapônia, para além de membros da FAFO, NORAD e do Real Ministério das Relações Exteriores). Uma segunda mesa-redonda em Abril de 1998 reveru o texto escrito, tendo discutido o seu conteúdo, vindo o relatório final a incorporar as modificações e concordatas aí deliberadas.

Questões principais

Esboçamos no relatório uma série de pontos fortes e fracos do programa e sistema em que está integrado e onde funciona o PNPI, assim como procuramos contribuir objectivando alternativas utilizadas por outras organizações. Neste capítulo conclusivo e conforme aqui sumariado, foram essas contribuições foram reunidas num elenco de questões prioritárias e recomendações-chave.

A Estratégia da Noruega

A mensagem principal é que o trabalho oficial da Noruega para com os povos indígenas demonstrou uma significativa empatia por com os mesmos, num grau de sensibilidade que se aproxima mais daquele das ONGs progressivas do que da maioria das agências multilaterais ou bilaterais. No entanto, a ausência de uma estratégia vocacional neste campo de atividade - incluindo o PNPI e também outros programas governamentais e não-governamentais - privam a própria Noruega de maior visualização, coêrencia e eficácia.

1. PONTO FORTE: Trabalho gradual e importante. A Noruega sempre apoia uma ampla gama de atividades através de canais multilaterais, bilaterais, ONGs e do PNPI. Estas atividades, progressivas na sua forma de abordagem, grangearam à Noruega uma reputação positiva nos países em que o trabalho é realizado.

A. RECOMENDAÇÃO: Prosseguir o trabalho com os povos indígenas.

1. **PROBLEMA:** Fraco nível de coordenação fraca. A ampla gama das atividades apoiadas pela Noruega não está enquadrada numa perspectiva coordenada e unificada, não sendo fonte de comunicação sistemática entre os parceiros.

A. **RECOMENDAÇÃO:** Preparar uma ampla Declaração de política governamental por forma a supervisionar atividades de apoio multilaterais, bilaterais e de ONGs relativas a questões indígenas.

B. **RECOMENDAÇÃO:** Estabelecer um fórum nacional de apoio aos povos indígenas.

1. **PROBLEMA:** Falta de Continuidade. O PNPI representa apenas uma parte relativamente pequena do apoio da Noruega aos povos indígenas, com o restante dos recursos desembolsados através de apoio às iniciativas de ONGs. Tais procedimentos oferecem pouca garantia de continuidade no esforço de apoio.

A. **RECOMENDAÇÃO:** Providenciar um fundo especial para programas indígenas.

B. **RECOMENDAÇÃO:** Preparar o uso de programas multilaterais e bilaterais, assim como utilizar os canais das ONGs para implementar essa política.

C. **RECOMENDAÇÃO:** Quanto à fase de *execução do projeto*, distintamente do trabalho de desenvolvimento político, enfatizar os canais do PNPI e das ONGs.

I. **PROBLEMA:** Visualizar. É relativamente pequena a capacidade de visualização destas atividades. Não estão de modo algum garantidos o conhecimento público, os apoios e sustentabilidade política do envolvimento da Noruega junto dos povos indígenas.

A. **RECOMENDAÇÃO:** Solicitar o aval público do Parlamento em relação a uma Declaração estratégica de apoio aos povos indígenas.

B. **RECOMENDAÇÃO:** Promover o papel educativo do PNPI através de contribuições adicionais ao seu papel de comunicação.

O quadro organizacional

O êxito do PNPI é parcialmente devido à garantia que o programa recebe como programa externo, à flexibilidade permitida no interior do FAFO, à competên-

cia administrativa trazida pelo FAFO e à qualificação da equipe recrutada para o gerir.

I. **PONTO FORTE:** Independência política e burocrática. O benefício-chave do atual modelo de administração externa reside no estar abrigado de pressões políticas indevidas e pesos administrativos. Esta posição, permitiu ao programa ser flexível, ágil e capaz de dar respostas nas áreas de intervenção.

I. **PONTO FORTE:** Simplicidade administrativa e eficiência. A administração do programa pela FAFO em termos de relatórios, contabilidade e acompanhamento é eficiente e não-burocrática.

A. **RECOMENDAÇÃO:** Manter o modelo de administração externa do Programa

I. **PONTO FORTE:** Equipe competente. A FAFO mantém uma equipe de quadros altamente qualificados, possuindo um Conselho Consultivo competente. Esta especialização é importante, uma vez que acreditamos que o conhecimento aprofundado, especializado e continuado do panorama indígena é crucial para o êxito do mesmo.

A equipe do projeto do PNPI demonstrou claramente que apresenta as competências requeridas para o projeto, sendo necessárias algumas melhorias (ver as recomendações para o programa resumidas abaixo), particularmente quanto à eficiência nos vectores de comunicação.

No entanto, a numero de membros revela-se insuficiente não apenas para assegurar a implementação da dimensão da educação pública do seu mandato, mas também enquanto administração com capacidade para delegar e acompanhar a implementação dos projetos.

A. **RECOMENDAÇÃO:** Aumentar a equipe, incluindo mais uma ou possivelmente duas pessoas, dependendo do esforço realizado na área de educação pública.

I. **PROBLEMA:** Dificiente planeamento estratégico. A política cautelosa do FAFO é parcialmente responsável pela debilidade tanto do planeamento estratégico geral, quanto da coerência programática do PNPI.

A. **RECOMENDAÇÃO:** Melhorar as competências-chave e qualidades da organização.

B. **RECOMENDAÇÃO:** Elaborar um plano de desenvolvimento.

- C. RECOMENDAÇÃO: Fortalecer o Conselho Consultivo.
 - D. RECOMENDAÇÃO: Rever o compromisso da NORAD.
- I. PROBLEMA: Resultados fracos ao nível de trabalho de educação e informação públicas na Noruega, não tendo sido cumprido mandado de educação e informação públicas do programa no país. E se no passado, eram compreensíveis os impedimentos à ação, os planos atuais, no entanto, não são suficientes para levar adiante o mandato.
- A. RECOMENDAÇÃO: Desenvolver uma estratégia de informação.
 - B. RECOMENDAÇÃO: Incrementar a pesquisa.

Estas debilidades em si não justificam mudar o programa, se as melhorias forem aplicadas. Entretanto, a escolha de outro modelo teria que levar em consideração as vantagens do modelo atual.

O Programa

A nossa revisão do programa no Peru, Guatemala e Brasil demonstra o quanto o mesmo tem sido relevante para as necessidades dos povos indígenas, sendo significativo o seu impacto. As melhorias para fortalecer o registro do programa envolveriam uma melhor coerência estratégica entre temas e regiões, revisão do ciclo do contrato, sistemas para contrabalançar uma excessiva personalização, comunicações mais consistentes e um uso mais freqüente de avaliações.

O PNPI, um programa especial com equipe e recursos dedicados, tem tido impacto significativo nos países em que os projetos foram financiados. Assim, o programa tem se mostrado eficiente e relevante do ponto de vista de sua contribuição para a capacidade dos povos indígenas vocacionarem o seu próprio futuro.

- I. PONTO FORTE: Eficácia e relevância na base. Considerando que os esforços mais relevantes são em geral os mais difíceis de alcançar, encontramos todavia instâncias de uso eficaz dos recursos do programa em muitas áreas e em todos os países.
- I. PONTO FORTE: Custo-eficiência e vantagem comparativa. Se não fomos capazes de comentar sobre o custo-eficiência do programa no sentido contábilístico (a não ser através da observação de que o orçamento e os sistemas financeiros estão em ordem), achamos que a *natureza* do programa apresenta uma relação custo-benefício vantajosa.

Como uma pequena agência financiadora tanto de grandes quanto de pequenas organizações indígenas, o PNPI atuou como uma alavanca para a obtenção de novos fundos, como uma fonte complementar de recursos junto com outros recursos externos, e uma fonte especial de recursos para pequenas organizações que não têm acesso a outros recursos.

No entanto, se o programa teve êxitos notáveis, também lutou com dificuldades operacionais e estratégicas.

- I. PROBLEMA: Coerência em relação à escolha de país. A escolha de países elegíveis para o programa e a divisão de projetos e orçamentos entre estes no âmbito do próprio programa não estão baseadas nas necessidades indígenas ou nas suas agendas na região. A restrição da NORAD em relação aos países elegíveis e às escolhas do PNPI quanto à alocação de projetos não parece apoiada de modo adequado.

A escolha dos países atuais e a escolha para uma futura expansão necessita de revisão. Examinamos possíveis alternativas para escolher países na América Latina, recomendando que nas decisões sobre expansão dentro do continente (ou para outras regiões do mundo) sejam tidos em consideração os seguintes elementos:

- A. RECOMENDAÇÃO: Ter um perfil continental.
 - B. RECOMENDAÇÃO: Desenvolver prioritariamente a qualquer outra expansão, um Programa para as chamadas terras altas e terras baixas.
 - C. RECOMENDAÇÃO: Contemplar novas regiões.
 - D. RECOMENDAÇÃO: Rever a decisão de deixar o Chile.
- II. PROBLEMA: Áreas de atuação e foco temático. A decisão de limitar projetos voltados para geração de renda e o (amplamente ignorado) incidir em três áreas de atuação para serem financiadas, indica uma falta de planejamento estratégico tanto da FAFO, quanto da NORAD, assim como uma falta de capacidade de responder às necessidades na região.
- A. RECOMENDAÇÃO: Adotar um objetivo amplo (campo de atividade ou orientação geral). Desenvolvimento institucional e das capacidades.

- B. RECOMENDAÇÃO: Manter a flexibilidade. Continuar a considerar tanto as organizações indígenas quanto as organizações pró-indígenas.
- C. RECOMENDAÇÃO: Incluir projetos de geração de renda.
- III. PROBLEMA: Ciclo do financiamento. O PNPI é visto como uma fonte credível de apoio por muitas organizações indígenas e não-indígenas de apoio na América Latina. A maioria delas, no entanto, acha difícil trabalhar com eficiência dentro do ciclo de um ano, um padrão incomum entre outras agências doadoras que trabalham com organizações indígenas.
- A. RECOMENDAÇÃO: Prolongar o ciclo do financiamento.
- B. RECOMENDAÇÃO: Reconfigurar o orçamento para permitir o risco.
- IV. PROBLEMA: Personalização. A estrita divisão de trabalho entre coordenadores tem significado existir o perigo de super-personalização do programa, tornando os parceiros potencialmente mais vulneráveis a decisões pessoais do que organizacionais em relação ao financiamento. Alguns passos têm que ser dados para estabelecer um relacionamento institucional com os parceiros, além da relação pessoal.
- A. RECOMENDAÇÃO: elaborar um sistema de gerência para limitar os perigos da personalização.
- V. PROBLEMA: Avaliações nas áreas a intervir. Consideramos também que o uso pouco frequente de avaliações independentes dos projetos, para além de se constituir num problema, pode ser perigoso para organizações cujos financiamentos correm o risco de ser cortados devido a mal-entendidos pessoais com coordenadores.
- A. RECOMENDAÇÃO: Planejar avaliações mais regulares.
- VI. PROBLEMA: Comunicações nas áreas a intervir e transparência. A pesquisa revelou que as comunicações (no formato de procedimentos mais formais e correspondência mais regular) precisam ser melhoradas, para que o programa atue com mais transparência.
- A. RECOMENDAÇÃO: Elaborar um diagnóstico participativo.
- B. RECOMENDAÇÃO: Implementar diretrizes de comunicação padrão.
- C. RECOMENDAÇÃO: Implementar salvaguardas de transparência.
- D. RECOMENDAÇÃO: Iniciar revisão ativa de financiamento.

Próximos passos recomendados

Baseados nestas recomendações, sugerimos que a NORAD e o Real Ministério das Relações Exteriores apresentem esta avaliação publicamente como base de discussão para uma nova estratégia. As organizações indígenas que formaram a espinha dorsal das informações contidas neste relatório deveriam ser incluídas nesta divulgação e discussão, sugerindo ainda que as discussões acerca das lições contidas no programa sejam divulgadas a outros programas de ONGs, agências bilaterais e multilaterais que trabalhem com povos indígenas, permitindo assim o compartilhar desta experiência da Noruega, potenciando futuros debates acerca de seu próprio trabalho. Finalmente, recomendamos que as negociações inerentes aos contratos a estabelecer tenham em consideração as melhorias necessárias identificadas e que sejam firmados contratos de um mínimo de três anos.

Anexo B: Referências Bibliográficas Selecionadas

- Brantenberg, Terje, and Janne Hansen and Henry Minde (eds.), *Becoming Visible: Indigenous Politics and Self-Government*, Tromsø: The University of Tromsø, Centre for Sámi Studies, 1995.
- de Kadt, Emanuel and Domingos Armani, Paulo Roberto Lopes, Ian William Mac Arthur, Dorine Plantenga, Sebastião Soares, Monique van Wortel and Nick Peacock, *NGOs and Institutional Development: The Dutch Co-Financing Programme in Brazil*, The Hague: DGIS/Bilance, Icco & Novib, 1997.
- Denmark, Ministry of Foreign Affairs, Danida, *Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples*, Copenhagen, July 1994.
- Denmark, Ministry of Foreign Affairs, Danida, *Support to Indigenous Peoples: Seminar on Experiences and Perspectives*, Copenhagen, 1997.
- Ekern, Stener, "Development Aid to Indigenous Peoples is an Exercise in Crossing Boundaries," in *Human Rights in Developing Countries. Yearbook 1997*, eds. Hugo Stokke, Astri Suhrke, Arne Tostensen, The Hague, London, Boston: Kluwer Law International; Oslo: Nordic Human Rights Publications, 1997.
- El Programa Noruego para Pueblos Indígenas (PNPI)/O Programa Norueguês Para Povos Indígenas (PNPI)*, brochure, Oslo: Fafo, 1998.
- European Alliance with Indigenous Peoples, *Indigenous Peoples Participation in Sustainable Development No. 4: Indigenous Peoples Participation in Forest Management*, European Alliance with Indigenous Peoples, 1997.
- European Alliance with Indigenous Peoples, *Indigenous Peoples Participation in Sustainable Development: Implementing Agenda 21, Indigenous Peoples Participation in European Union Development Policies*, European Alliance with Indigenous Peoples, 1995.
- Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering, *Brazil: NGO Country Profile 1996-1*, Amsterdam: GOM Oegstgeest, 1996.
- Holmbo Ruge, Mari and Helene Bank, *From Agenda to Action: Experiences and Reflection of Norwegian Non-governmental Organisations On the Road from the Earth Summit in Rio de Janeiro 1992 to Earth Summit +5, 1997*, Oslo: The Norwegian Forum for Environment and Development (ForUM), 1997.
- Instituto de Antropologia e Meio Ambiente (IAMA), *Programa Institucional do Iama. Programação de Atividades. Período: 1998 a 2001*, São Paulo, 1998.
- Interchurch Organization for Development Cooperation (ICCO), *Signs of Hope: Mission and Policy of ICCO*, Zeist: ICCO, 1994.
- Larsen, Kristian and Jan-Ake Alvarsson, *Evaluation of Norwegian Pentecostal Mission's Development Project at Paso Cadena Paraguay: Guarani Indians on the Eve of Integration*, Oslo, 1988.
- Minde, Henry, "A Century of Norwegian Research into Sámi Rights" in *Scandinavian Studies in Law*, Oslo, 1993.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), *Annual Report*, Oslo, 1996.
- The Norwegian Programme for Indigenous Peoples, *Annual Report*, Oslo: Fafo, 1996.
- The Norwegian Programme for Indigenous Peoples, *Institutional Development in an Indigenous Context. Papers from the seminar on June 7, 1996*, Oslo: Fafo, 1997.
- The Norwegian Programme for Indigenous Peoples, *Status Report*, Oslo: Fafo, 1995.
- Novib, *Characteristic [sic] for Novib's approach*, The Hague: Novib.
- Redd Barna, *Annual Report*, Oslo: Redd Barna, 1996.
- Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *A Strategy for Women and Gender Equality in Development Cooperation*, Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 1997.
- Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *A Strategy for Environment in Development Cooperation*, Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 1997.
- Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *A Changing World: Report No. 19 to the Storting (1995-96)*, Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 1996.
- Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Official Norwegian Report 1995: Norwegian South Policy for*

a Changing World, Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 1995.

Utviklingsfondet (The Development Fund), *Annual Report*, Oslo: Utviklingsfondet, 1996.

Wearne, Phillip, *Return of the Indian: Conquest and Revival in the Americas*, London: Cassell, 1996.

Wray, Nathalia; Fiona Wilson, and Per Ranestad, *IBIS and Indigenous Peoples: Encounters and Shocks, Review of Ibis's South America Programme*, evaluation, 1997.