

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Sociais - ICS
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

**ETNODESENVOLVIMENTO:
NOVA / VELHA UTOPIA DO INDIGENISMO**

Ricardo Verdum

Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de doutor.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Lins Ribeiro

Brasília, DF
Fevereiro de 2006

Banca Examinadora:

Professor Dr. Gustavo Lins Ribeiro – antropólogo, DAN/ UnB (orientador)

Professor Dr. Roberto Cardoso de Oliveira – antropólogo, CEPPAC/ UnB

Professor Dr. Paul E. Little – antropólogo, DAN/UnB

Professor Dr. Henyo Barreto Filho – antropólogo, IEB

Professor Dr. Antonio Carlos de Souza Lima – antropólogo, Museu Nacional/UFRJ

Professor Roque de Barros Laraia - antropólogo, UCG-GO (suplente)

Dedico este trabalho aos que acreditaram que seria possível.
E aos que não acreditaram, eles também foram muito importantes.

AGRADECIMENTOS

Ao Gustavo Lins Ribeiro, pela atenção, estímulo e dedicação.

À Gorete, Julia e Joana, pelo carinho e compreensão.

Aos meus pais, irmãos, sobrinh@s, prim@s... e às minhas avós.

Ao Roberto Cardoso de Oliveira, Julio Melatti, Martin Novión, Alex Rivas, Fernando García, Paul Little, Henyo Barreto Filho, Bruce Albert, Shelton Davis, Fernando e Ana Maria Larrea, Ivette Vallejo, João Pacheco de Oliveira Filho e Antonio Carlos de Souza Lima.

Ao Gersem e ao Davi K.

Aos amigos e amigas do Inesc, do PDA e do PDPI.

Aos amigos e amigas do Ceppac e do DAN.

Ao Tophi, pela companhia e solidariedade.

A todas as pessoas e instituições citadas neste trabalho.

Aos protagonistas e coadjuvantes anônimos, que são a grande maioria.

RESUMO

Este trabalho é uma análise do papel das instituições multilaterais e bilaterais de cooperação para o desenvolvimento na territorialização e desterritorialização das políticas indigenistas na América Latina. Procuro compreender como estas instituições operacionalizam seus objetivos de integração dos indígenas, articulando uma complexa rede de atores, governamentais e não governamentais, por meio dos quais disseminam idéias, noções, práticas e dinheiro. Foco minha atenção na Missão Andina, vista como manifestação do indigenismo integracionista clássico, e em duas experiências contemporâneas de etnodesenvolvimento, uma no Brasil e outra do Equador.

ABSTRACT

This work analyze the paper of the multilateral and bilateral institutions of development cooperation in the territorialization and desterritorialization for the indigenous polices in Latin America. It expects understand how this institutions work for theirs indigenous integration objectives, linking a complexes network government and nongovernmental actors. By them disseminate ideas, notions, practices and money. I centre my attention in the Andes Mission, a classic integrate indigenous manifestation, and in two contemporary experiences of ethnodevelopment, one in Brazil and other in the Ecuador.

SIGLAS E ABREVIATURAS

AECI	Agência Espanhola de Cooperação Internacional
ASDI	Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BM	Banco Mundial (“Banco”)
BMZ	Ministério Alemão de Cooperação Econômica e Desenvolvimento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CE	Comissão Européia
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CICA	Consejo Indígena de Centro América
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CNUMAD	Conferencia das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
COICA	Coordenadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
DANIDA	Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional
DfID	Department for International Development (Governo Britânico)
FASE	Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONDO INDIGENA - FI	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
G-7	Estados Unidos, Grã-Bretanha, Japão, França, Alemanha, Canadá e Itália.
GEF	Global Environmental Facility/ Fundo para o meio Ambiente Mundial
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
GTZ	Deutsche Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit (Cooperação Técnica Alemã)
IAF	Fundação Interamericana
IEA	Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais
IIDH	Instituto Interamericano de Direitos Humanos
III	Instituto Indigenista Interamericano

ISA	Instituto Socioambiental (Brasil)
KFW	Kreditanstalt fur Wiederaufbau
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NORAD	Agência Norueguesa de Cooperação Internacional
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPS	Organização Pan-americana de Saúde
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
OXFAM	Agência não-governamental com sede em Oxford, Inglaterra.
PD/I	Projetos Demonstrativos em Áreas Indígenas
PDA	Projetos Demonstrativos – Tipo A
PDPI	Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Programa Plurianual de Investimentos
PPG7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRAIA	Programa Regional de Apoyo a los Pueblos Indígenas de la Cuenca Amazónica
PROAMBIENTE	Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural
RFT	Rain Forest Trus Fund (Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais/ Banco Mundial)
RMA	Rede Mata Atlântica
SCA	Secretaria de Coordenação da Amazônia
UE	União Européia
USAID	Agência de Cooperação Internacional dos Estados Unidos
WWF	World Wildlife Fund

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Dos antecedentes e motivações	2
A definição do objeto e a operacionalização da pesquisa	6
A estrutura da tese	13
CAPÍTULO 1 - O indigenismo integracionista: do nacional ao regional	16
1.1. Indigenismo	22
1.2. As várias faces do indigenismo social	21
1.3. O indigenismo social mexicano	25
1.4. Breve esboço do indigenismo no Brasil	28
1.5. Indigenismos, Estados e estratégias regionais de desenvolvimento	33
CAPÍTULO 2 - O Programa Andino	46
2.1. O problema indígena e a cooperação para o desenvolvimento	46
2.2. Comunidades, agentes e iniciativas de mudança	56
CAPÍTULO 3 - Do etnodesenvolvimento ao capital social	71
3.1. O “etno” no desenvolvimento	72
3.2. O capital social e o empoderamento dos excluídos	79
3.3. Transformações e convergências interculturais	84
3.4. Interdependências conflitantes e novos dilemas	94
CAPÍTULO 4 - Cooperar com o desenvolvimento dos índios	98
4.1. Os povos indígenas no Banco Mundial	99
4.2. Protagonismo local de acordo com os atores desenvolvimentistas	110
4.3. Os povos indígenas nas articulações interagênciais	115
4.4. O desenvolvimento indígena no Banco Interamericano (BID)	121
CAPÍTULO 5 - Neo-indigenismos no Equador e no Brasil	124
5.1. No Equador	127

5.1.1. Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos	127
5.2. No Brasil	138
5.2.1. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)	139
5.2.2. Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI)	143
5.3. Uma comparação PRODEPINE / PDPI	147
CONCLUSÕES E COMENTÁRIOS FINAIS	152
BIBLIOGRAFIA	155
DOCUMENTOS	171
ANEXOS	179

As políticas parciais de tipo integracionistas, etnodesenvolvimentistas e outras práticas aplicadas pelos entes governamentais não são suficientes. Por essa via não serão resolvidos os nossos problemas. É necessária uma transformação integral e profunda do Estado e sociedade nacional; quer dizer, a criação de uma nova nação.

Declaración de Quito, 1990 (*levantamiento indígena*).

A “solução” da problemática étnica requer ação política dos indígenas e não a aplicação de “políticas” indigenistas.

Hector Díaz-Polanco, 1991.

O conceito de “desenvolvimento sustentável” surge nesse final de século como a expressão contemporânea da noção de progresso.

Celso Lafer, 1992.¹

¹ Declaração feita durante seu discurso na CNUMAD, em 4 de junho de 1992. Na época Celso Lafer era Ministro de Estado das Relações Exteriores do Governo Fernando Collor de Melo.

INTRODUÇÃO

A noção de “etnodesenvolvimento”, ao longo dos últimos vinte anos, veio adquirindo uma crescente importância no cenário interétnico latino-americano, particularmente como *ponta de lança* do indigenismo etnofágico (ver Díaz-Polanco 1991 e Bretón 2001a). É uma variante da noção de “desenvolvimento” que tem como contraponto a não menos polêmica e polissêmica noção de “pobreza”. Além de um extenso trabalho de crítica teórica e conceitual a o que chamei de “indigenismo integracionista clássico”, escolhi para finalizar dois cenários, um no Brasil e outro no Equador, que exemplificam uma territorialização particular da noção de etnodesenvolvimento, por meio de projetos de “apoio e fomento ao desenvolvimento indígena”. Trata-se do *Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afro-Ecuatorianos* (PRODEPINE), no Equador, e o componente *Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas* (PDPI) do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), no Brasil.

Com o desenrolar da pesquisa, particularmente quando me voltei de forma mais sistemática para o caso equatoriano, deparei-me com a denominada *Missão Andina*, uma experiência tida como de promoção do desenvolvimento das populações indígena-campesinas, ocorrida entre as décadas de 1950 e 1970, num vasto território que se estendeu da Venezuela ao Chile, mas que teve na Bolívia, Peru e Equador o seu centro de operações e principal laboratório. A consideração desta experiência, levada a termo na fase áurea do indigenismo integracionista latino-americano, enriqueceu significativamente a análise em curso. Proporcionou uma visão histórica de médio/longo prazo das políticas indigenistas; ampliou a visão do espaço geográfico onde elas operaram ao longo do século XX; aguçou a percepção das diferentes *tradições indigenistas* operantes no continente, particularmente na América Latina; gerou questões e foi objeto de questionamentos, não obstante as limitações de acesso a fontes orais e documentais (estas últimas arquivadas na representação da Organização Internacional do Trabalho em Lima, no Peru); e abriu-nos ainda mais os olhos para o papel das “instituições multilaterais e bilaterais de

cooperação para o desenvolvimento” na territorialização e desterritorialização dos indigenismos e das políticas indigenistas no continente.

No que se refere aos rumos da pesquisa do presente trabalho, esta descoberta foi, efetivamente, impactante. De um estudo comparativo, envolvendo duas experiências contemporâneas e espacialmente separadas, passei para um estudo com um perfil histórico e com uma preocupação praticamente continental, pois, toma, em menor e maior grau, a América Latina como um todo. Nele, as experiências brasileira e equatoriana, acrescidas da Missão Andina, passaram a ser vistas como parte de um processo sociocultural e político de relativa *longa duração*, pois se desenrola ao longo do século XX. Caracterizo a este processo como de expansão e modernização das relações de mercado e de integração de populações indígenas a Estados nacionais latino-americanos. Chamou-me a atenção o fato de em várias situações existir uma forte presença de agências internacionais multilaterais, desempenhando um papel protagônico nas transformações ocorridas no meio indígena e no aparato político-administrativo dos Estados nacionais envolvidos. Como veremos, os antropólogos, entre outros atores, desempenharam funções de destaque na operacionalização destas transformações, agindo como intermediários, mediando relações entre populações indígenas, representações dos Estados nacionais, agências de financiamento e cooperação técnica, instituições acadêmicas, entre outros.

Dos antecedentes e motivações

A motivação inicial pelo tema remonta aos anos de 1994/1995, quando me envolvi com a realização de um estudo sobre a situação de sustentabilidade alimentar nos territórios indígenas.² Um estudo que mobilizou e articulou mais de uma centena de pessoas e instituições espalhadas praticamente por todos os estados da federação brasileira. Na ocasião, se chegou à conclusão de que, de um total de 577 terras indígenas, em pelo menos 198 (34.31%) havia problemas de sustentabilidade alimentar entre as populações indígenas que ali viviam. Em relação à população indígena que se supunha viverem nos territórios indígenas (311.656 indígenas) e o número da população sobre a qual obtivemos informações (254.904 indígenas), os dados indicaram que aproximadamente

² Ver Carvalho e Scotto (1995); Verdum (1994 e 1995).

106.764 indígenas tinham dificuldades para garantir satisfatoriamente seu sustento alimentar, de forma quase que permanente ou em períodos específicos do ano (fome sazonal), nos territórios reconhecidos pelo Estado brasileiro como “terra indígena”. Em termos proporcionais, isto significava dizer que cerca de 34.25% da população indígena total e 41.88% da população sobre a qual obtivemos informações estavam enquadradas nessa condição.

O estudo nos fez chegar também a seguinte conclusão:

“Não obstante a carga pejorativa que o conceito de *pobreza* carrega quando utilizado para se referir às populações indígenas, o fato é que o quadro construído a partir do conjunto de informações disponíveis nos levaram a concluir, sim, que vários povos indígenas encontram-se num processo acelerado de *empobrecimento*, chegando alguns ao extremo da mendicância por falta de alternativas de sobrevivência.

Na base deste processo estão, por exemplo, o fato de lhes ser negado ou destituído o direito e a garantia de exclusividade sobre seus territórios tradicionais e os recursos naturais ali disponíveis - base material imprescindível para a sua reprodução social e econômica. Além disto, há o fato de que a maioria destes povos encontra-se encurralado em territórios (as denominadas “áreas indígenas”) de reduzida extensão e impossibilitados de migrarem para outras regiões, pois as terras já estão ocupadas por fazendeiros, posseiros, projetos agrícolas, etc. Há também a depredação e o manejo predatórios dos recursos naturais e alimentares (inclusive a água) promovido por não índios no interior e entorno das terras indígenas; há a intolerância para com suas manifestações culturais (conceitos, valores e práticas sociais) e a imposição de uma auto-imagem negativa e dependente; há a exclusão ao acesso a recursos como a assistência médica e projetos educacionais específicos; e finalmente, há a contingência de, para sobreviverem, terem que se sujeitar a relações de trabalho degradantes e que beiram a condição de escravidão” (Verdum 1995: 8).

E o que fazer diante deste quadro? O cenário em torno não era muito otimista. Havia poucas experiências que pudessem ser chamadas de inovadoras, e as exaustivamente questionadas iniciativas de “desenvolvimento comunitário” da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), agência federal responsável pela “política de assistência e proteção oficial dos índios”, não iam para além de ações que resultavam na introdução de mecanismos de controle e governabilidade da população nas comunidades locais; na criação e fortalecimento de hierarquias sócio-políticas locais; na criação e fortalecimento de diferenciações econômicas internas e intercomunitárias; na integração política e econômica das famílias e comunidades locais nos arranjos de poder e de mercado regional; e na liberalização dos territórios

indígenas e recursos naturais ali existentes para a exploração comercial via arrendamento, exploração de florestas nativas por madeireiras, entre outras, estabelecendo o que Edgard de Assis Carvalho (1981: 17) chamou de os nexos econômicos determinantes da participação indígena na sociedade nacional.

Embora houvesse inúmeros relatos sobre situações de “fome” e “pobreza” em comunidades indígenas, gerados em diferentes situações de “fricção interétnica” (Cardoso de Oliveira 1978a), sentia que havia uma resistência no trato do tema no meio antropológico. Tal fato era até compreensível, dado que estes termos foram utilizados com certa recorrência pelo indigenismo integracionista latino-americano, assim como por agências de “ajuda humanitária” para justificar políticas e práticas de intervenção local, colonialismo interno e assistencialismos de diferentes naturezas. No passado, Roberto Cardoso de Oliveira (1978b), chamou a atenção para a existência de certo “preconceito etnológico”, em decorrência da concepção firmada sobre as “culturas tribais puras”, “não tocadas pelo contato interétnico”, o que dificultava, senão impedia o estudo do “campesinato indígena” no Brasil - as populações indígenas “marginalizadas” no sentido dado pela OIT (1953).³ Considerando que o problema da “sustentabilidade alimentar” afetava principalmente aos grupos situados fora da Amazônia brasileira, não nos pareceu estranho ter deparado com esta *resistência cultural ou ideológica*. Por outro lado, me vem à lembrança ouvir o antropólogo José Augusto Sampaio comentar, por ocasião da *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar* (Brasília, julho de 1994), quando foi apresentado o primeiro diagnóstico (Verdum 1994), que, felizmente, não obstante o estudo revelar uma situação nada agradável, os indígenas da Região Nordeste seriam vistos, sairiam da invisibilidade a que estavam relegados pelo indigenismo e pela antropologia que, de um modo geral, só tinham olhos para a Amazônia.

Num cenário de poucos interlocutores, descobri que havia um estudo editado pelo Banco Mundial, datado de 1994, sobre a situação socioeconômica dos indígenas na Bolívia, Peru, Guatemala e México. A “análise empírica” havia sido coordenada por George Psacharopoulos e Harry Anthony Patrinos. Na ocasião, arrisquei enviar um *e-mail* a Dennis Mahar, que trabalhava na representação do

³ Esta categoria se refere àqueles grupos que “perderam os caracteres culturais e tribais que lhes eram tradicionais sem poderem, todavia, se assimilar à coletividade rural; tiveram de se empregar nas diversas atividades

Banco Mundial em Brasília, na Divisão de Meio Ambiente, explicando o objetivo do “projeto” que estava desenvolvendo (isso no final de 1994) e perguntando sobre a possibilidade de ter acesso ao estudo. Qual não foi minha surpresa quando, poucos dias depois, telefonaram-me do “Banco”, dizendo que o livro se encontrava à minha disposição na recepção da instituição. Nesse estudo, os autores observavam que:

“At a time when there is growing international interest in bringing indigenous peoples more into the development process, there is also a realization that apart from casual observation, little is known about their socioeconomic condition. Extensive research by anthropologists documents that indigenous peoples are among the poorest of the poor. But so far, economists have ignored this problem because of a lack of quality microdata that include information on the ethnic origins of individuals” (Psacharopoulos e Patrinos 1994c: xvii).

A conclusão geral do estudo, questionável, é de que a situação de “pobreza” dos indígenas decorria de problemas de acesso ao ensino formal. O analfabetismo atingia um contingente significativo da população indígena nesses países, o que estaria dificultando sua integração ao sistema econômico nacional e o desenvolvimento de suas potencialidades. Para os autores, a promoção de maior equidade social e econômica entre os segmentos indígenas e não-indígenas das respectivas sociedades nacionais passava, necessariamente, pela superação deste quadro.

Nos anos seguintes, 1995 e 1996, tomei conhecimento das experiências e reflexões de Charles David Kleymeyer (1993), Patrick Breslin (1986, 1990) e Albert Hirschman (1989), que relatavam suas experiências, e de outros, com projetos voltados para a promoção do “desarrollo de base” na América do Sul e Central, com o apoio da Fundação Interamericana (IAF).⁴ O fortalecimento da “energia social” e da “auto-estima” e “dignidade” individual e coletiva era para eles o elemento-chave da estratégia de promoção do que hoje vem sendo chamado de “capital social” (veja capítulo 3). Também é nesse período que tomo conhecimento das experiências de “desarrollo comunitário” no meio rural equatoriano nos anos oitenta (Ramón, 1992).

(‘plantations’, trabalhos agrícolas sazonais) e participam frequentemente na coleta de caucho” (Cardoso de Oliveira 1978b: 143).

⁴ Nesse período, a FIA definia *desarrollo de base* nos seguintes termos: “que os projetos deviam ser desenhados pelas próprias organizações, que os fundos deviam ser recebidos e gerenciados por elas, e que, mais do que os resultados tangíveis, como produção, infra-estrutura e renda, se enfatiza a busca de resultados intangíveis, como a revalorização cultural, o desenvolvimento democrático, a capacidade de gestão e a consciência dos direitos civis” (Ramón 1992: 3-4).

Em março de 1996, poucas semanas após ter apresentado minha dissertação de mestrado sobre os Yanomami ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (DAN/UnB), fui convidado a integrar, como “assessor técnico”, a equipe da “secretaria técnica” do Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), um dos quatro subprogramas componentes do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente. Ainda sob o impacto de dois anos de pesquisa sobre segurança alimentar nos territórios indígenas e ávido por abandonar o “gabinete” e “colocar as mãos na massa”, via nesse convite a oportunidade de ir para além da apresentação de “sugestões gerais”. Via ali a possibilidade de incidir de forma mais concreta, assim acreditava, na promoção de alternativas de “desenvolvimento local indígena”.⁵

Fui, então, ao escritório da Coordenação de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (CAPOIB), localizado em um centro comercial conhecido como CONIC, em Brasília, para explicar aos membros da coordenação da entidade o que era o PDA e o seu potencial. Lá estavam Caboquinho Potiguara e Jorge Terena, então responsáveis pela “representação” da entidade em Brasília. Lembro de preparar, em 1996 e 1997, mais de cem envelopes com o “manual de operações” do PDA, enviados para organizações indígenas. Junto com o GTA, foram organizadas oficinas de “capacitação em elaboração de projetos” com indígenas em Manaus (AM), Porto Velho (RO) e no Nordeste. Ainda em 1996, ao visitar os “projetos” implementados pela Rede Frutos do Cerrado (cf. Pareschi 2002) assessorando as filmagens do vídeo “Frutos do Cerrado” (Renato Barbieri, 1996), estive na aldeia dos Krikati (Município de Montes Altos). Fiquei mais de uma hora conversando com Zé Torino, uma “liderança tradicional”, que me levou para dar um volta pela aldeia, fez muitas perguntas sobre o PDA, sobre “o que o PDA pode fazer”, se “o PDA é só dos brancos”. Poucos meses depois, o Centro de Trabalho Indigenista (CTI), que assessorava a Associação *Vyty-Cati* das Comunidades Timbira do Maranhão e Tocantins, “pressionados” pelos Krikati, encaminhava para a secretaria técnica do PDA um projeto desta organização indígena, que passaria a ter o seu projeto próprio no contexto da Rede Frutos do Cerrado.⁶

⁵ Também via ali a oportunidade de “retornar ao campo”. Entre 1984 e 1987 havia permanecido na Amazônia, mais especificamente na região do Alto Rio Negro e em Roraima. Fiquei no PDA até março de 2003, quando assumi o cargo de “assessor de políticas indígena e ambiental” no Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em Brasília.

⁶ A *Rede Frutos do Cerrado* é formada por treze organizações de pequenos produtores rurais (ou familiares) e povos indígenas de língua Timbira, e está localizada no sul do Estado do Maranhão e nordeste do Estado do Tocantins.

E assim as coisas foram andando. Até que, em meados de 1997, se não me engano em setembro, acontece uma reunião na secretaria técnica do PDA com três “técnicas” do Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), sendo duas da agência de cooperação alemã GTZ, para tratarmos da possibilidade de criação de um “PDA indígena” ou “PD/I”. Esta é uma história que retomarei mais a frente, no último capítulo deste trabalho.

Mas nem tudo foram flores ao longo destes anos no campo do “desenvolvimento sustentável”. Era difícil não me sentir um “meio *outsider*”. Os vieses antropológicos do “estranhamento” e da “alteridade” não me deixavam tranqüilo. Não me deixavam navegar tranqüilamente na nova onda da “ideologia/utopia do desenvolvimento” (Ribeiro, 1992), incorporando a-criticamente o discurso técnico-científico aí predominante - com a ilusão de produzir “verdades” universais, agir com “racionalidade” e chegar a decisões “racionais” - desconhecendo as dimensões políticas, econômicas, culturais e disciplinares do discurso e das práticas do *neo-desenvolvimentismo*, “preocupado” em inventar um “modelo que sustente o desafio de, simultaneamente, conservar e desenvolver uma região” (PDA, 1996a: 2).

Em uma de suas reflexões sobre o que designou de “encontro desenvolvimentista”, Gustavo Lins Ribeiro, nos idos de 1994, chamava a atenção para o fato de que este encontro

“coloca juntos agentes externos e populações locais em um mesmo drama, criando um campo onde essas últimas, são, em geral, destituídas do poder de serem sujeitas de seus próprios destinos. Este desequilíbrio de poder pode implicar o surgimento de movimentos de resistência das populações locais, na busca de reinstaurar suas condições originais de reprodução. Nestas situações, emergem lideranças que se constituem em mediadores entre os locais e os atores desenvolvimentistas. As intermediações geram um campo próprio, com variável grau de formalização institucional. O surgimento e a organização deste campo de intermediadores pode ser estimulado também por agências, em maior ou menor grau externas às comunidades, como igrejas, partidos políticos, sindicatos e ONGs. Diante da constatação de que os efeitos de suas iniciativas não beneficiam necessariamente as comunidades locais e de que os movimentos de resistência podem proliferar nesses contextos, as agências desenvolvimentistas passam a admitir e estimular a idéia de participação. A participação funcionaria como uma reguladora do desequilíbrio de poder inerente ao drama desenvolvimentista. Aqui o risco de cooptação é obvio. Há que acrescentar o fato de que a participação controlada por instituições externas às comunidades quase sempre desemboca em clientelismos ou em mal disfarçada pedagogia do desenvolvimento” (1994: 20-21).

A perspectiva política e a densidade das colocações de Ribeiro abriam várias janelas para uma abordagem reflexiva e questionadora.

A definição do objeto e a operacionalização da pesquisa

Ingressei no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (na ocasião, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre a América Latina e o Caribe - CEPPAC) em 2001. Ingressei já com uma primeira versão (um anteprojeto) de estudo comparado sobre “etnodesenvolvimento”, envolvendo o PDPI – Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (Brasil) e o PRODEPINE – Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas e Afroecuatorianos (Equador). O interesse em focar minha atenção nesses dois “mecanismos de promoção do desenvolvimento indígena” se sustentava e sustenta das seguintes maneiras:

- Por serem lugares privilegiados para a análise das “negociações” que ocorrem, no tempo e no espaço, entre os diferentes modelos de economia, a local (indígena) e a global (economia de mercado);
- Por ser onde diferentes forças econômicas e políticas se interpenetram e possibilitam a constituição de uma “ciência econômica do contato interétnico”;
- Por estarem estruturados em diferentes “níveis de integração sócio-cultural”, onde atua um conjunto de atores sociais (comunidades, lideranças e organizações indígenas; técnicos de agências governamentais; ativistas de entidades ambientalistas, indigenistas e de *advocacy* não-governamentais e as principais agências internacionais de “cooperação técnica e financeira”) que juntos compõem uma complexa rede de poderes, interesses e saberes que conecta o local com o supra local e vice-versa;
- Porque ambos criam e disseminam uma imagem de projetos fundados e orientados pelos princípios do “fortalecimento organizacional” e do “planejamento participativo” - elementos básicos da noção de “capital social” –, que associados com a idéia de “sustentabilidade ambiental”, comporiam as premissas básicas de uma política de “superação da situação de pobreza dos índios”;
- Porque ambos foram estruturados com o propósito de atender às demandas sociais, culturais, políticas e econômicas das “comunidades indígenas”.

O PDPI foi criado no âmbito do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), como um desdobramento do denominado Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA/Ministério do Meio Ambiente) e complemento ao Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL/FUNAI), responsável pela demarcação de terras indígenas na Amazônia brasileira. As negociações entre as “contrapartes” – governo brasileiro, governo alemão e os povos indígenas da Amazônia, representados pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) - tiveram início no segundo semestre de 1997. As consultas, estudos preparatórios e a elaboração e aprovação do projeto e dos contratos de doação financeira estenderam-se até meados de 2001, e contaram com o apoio financeiro do Banco Mundial (com recursos oriundos de um Fundo mantido pelo Governo do Japão para atividades de “pré-investimento”) e da agência de cooperação técnica governamental alemã GTZ (Deutsche Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit). O PDPI conta com recursos do governo da Grã-Bretanha, para atividades de “fortalecimento organizacional indígena”, e do governo da Alemanha, para apoiar os projetos apresentados por organizações indígenas formalmente constituídas, com um ano de existência legal, que devem enquadrar suas propostas em ao menos uma das seguintes áreas temáticas: (i) valorização cultural, (ii) atividades econômicas sustentáveis e (iii) proteção de territórios. Até 19 de janeiro de 2006, o PDPI contava com 76 projetos aprovados, sendo que mais de 70% priorizam o desenvolvimento de “atividades econômicas sustentáveis”. Isto é, há uma predominância por projetos voltados para a geração de renda complementar, seja potencializando atividades já desenvolvidas com esta finalidade seja introduzindo novos processos de produção baseados no manejo e beneficiamento dos recursos naturais localmente existentes.

As negociações para a criação do *Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas e Afroecuatorianos* (PRODEPINE) tiveram início no segundo semestre de 1994, quando foi apresentado ao Governo do Equador, pela *Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE), uma avaliação da *situación da pobreza* entre os povos indígenas do país. A partir desta reunião, que contou com o apoio do Banco Mundial, que também havia apoiado financeiramente a realização do diagnóstico, o Banco e o Governo deram início às negociações para a elaboração e aprovação de um “projeto de desenvolvimento indígena”. Depois de um processo repleto de tensões e disputas, onde a

CONAIE manteve uma posição clara de que só concordariam com o projeto se estivessem na coordenação, em novembro de 1998 finalmente o projeto entra em operação, juntamente com o *Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador* (CODENPE), unidade político-administrativa ligada diretamente à Presidência da República, com *status* de ministério, criada em dezembro de 1998. Foi escolhido como secretário executivo do CODENPE o indígena de nacionalidade quíchua, do povo Otavalo, Luis Eduardo Maldonado. O CODENPE é o resultado da pressão do movimento indígena para que o PRODEPINE estivesse sob o seu controle.

O PRODEPINE tem como objetivos específicos os seguintes pontos: (1) a titulação das terras e águas comunitárias; (2) a formação de capital humano indígena e afro-equatoriano; (3) colocar à disposição dos indígenas mecanismos de crédito para projetos de cunho econômico ou para a melhoria das condições de subsistência das comunidades beneficiadas; e (4) promover o fortalecimento organizacional das nacionalidades e povos indígenas e afro-equatorianos e do *Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador* – CODENPE.⁷

O objetivo do PRODEPINE é bastante claro sobre a orientação geral do projeto e sua vinculação com o conceito de pobreza: “O Projeto busca baixar os níveis de pobreza, fortalecer a autogestão e lograr uma integração democrática dos povos indígenas e negros do Equador, incorporando sua própria visão de desenvolvimento e potencializando sua atuação, recursos e seu capital humano e social.” Ao contrário do PDPI, que somente atua na Amazônia, o PRODEPINE desenvolve suas atividades na Região dos Andes, no litoral e na Amazônia..

Meu interesse pelo Equador surgiu no contexto do envolvimento com as discussões e a preparação de documentos e arranjos político-administrativos para a entrada em funcionamento do PDPI. Certa feita, durante uma “oficina de planejamento” do PDA, provavelmente no final de 1997 ou início de 1998, a funcionária do Banco Mundial então responsável pelo “acompanhamento” do PDA,

⁷ Ver: <www.bancomundial.org.ec/proy-desarrollo>.

também antropóloga, mostrou-me o “documento de projeto” do PRODEPINE.⁸ Na ocasião, comentou o quão interessante e inovador parecia-lhe aquele “projeto”. Algo que deveria ser lido com atenção, pois parecia conter elementos inspiradores e particularmente naquele momento, quando se estava dando início à definição conceitual de um “projeto indígena” na Amazônia brasileira. Passei, então, a freqüentar, com freqüência crescente, a página do “Banco” na *internet*, buscando mais informações sobre este “projeto” e outros em preparação na América Latina. Encontrei na *internet* artigos, relatórios e documentos produzidos pelos “técnicos” do Banco sobre “etnodesenvolvimento” e sobre “pobreza” no meio indígena.⁹ Comecei a pesquisar também na página do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Estive envolvido diretamente com o projeto PDPI até março de 2003, quando recebi o convite para ir trabalhar no Instituto de Estudos Socioeconômicos, como “assessor de políticas indígena e ambiental”. Este distanciamento físico, intelectual e emocional com a operacionalização do PDPI proporcionou as condições necessárias para a ampliação do distanciamento e estranhamento com o objeto da pesquisa e a redefinição de algumas questões inicialmente propostas para estudo. Proporcionou extrair a mensagem mais profunda contida no objetivo do PDA, que é seguida pelo PDPI. O objetivo geral do PDA é o seguinte: “contribuir para a conservação e a preservação da Amazônia, da Mata Atlântica e dos ecossistemas associados, apoiando o desenvolvimento sustentável, pela participação e integração das contribuições das populações locais, dentro dos objetivos do Programa Piloto” (PDA, 1996a: 5). Em outros termos, um dos seus principais objetivos é integrar os indígenas nas políticas de desenvolvimento, incorporando suas “contribuições” em termos de conhecimentos; de força de trabalho, de capacidade de gerar bens e serviços ao mercado local, nacional e internacional; de imagem para captação de novos recursos financeiros de projetos, programas e burocracias político-administrativas, entre outras contribuições relevantes para a continuidade e a renovação dos mecanismos de poder e acumulação de capital.

⁸ O documento do Banco Mundial mencionado é o *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of a US\$25.0 Million to the Republic of Ecuador for an Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project* (December 15, 1997). Report No.: 17217-EC.

⁹ De um total de 426 projetos de proteção e manejo da biodiversidade apoiados pelo Banco Mundial no período de 1988-2004, em pelo menos 77 há envolvimento de “indigenous peoples” - ver Banco Mundial (2004), *Ensuring the Future: The World Bank and Biodiversity(1988-2004)*.

Minha experiência concreta direta com o Equador aconteceu entre julho e agosto de 2004, quando fui a Quito participar do I Fórum Social das Américas (FSA) e estendi minha estada por mais vinte dias. A agenda foi intensa: visitas à livrarias; entrevistas com pessoas identificadas nas leituras feitas e outras sugeridas durante as entrevistas e conversas; visita à biblioteca da *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO); conversas e entrevistas com “líderes” indígenas que haviam estado envolvidos com a elaboração do projeto e/ ou estavam participando da sua implementação; entrevistas com funcionários e ex-funcionários do Banco Mundial, membros de ONGs indigenistas, de assessoria e ambientalistas; além, claro, de andanças pela cidade Quito e na região de Otavalo, na província de Imbabura, ao norte de Quito. Considerando o tempo disponível, avalio que foi possível reunir um razoável material e estabelecer relações sociais e de intercâmbio que se mantêm até os dias de hoje.

Entretanto, minha pesquisa não pode ser caracterizada como uma etnografia, no sentido clássico, de dois projetos de etnodesenvolvimento. Apesar de um dos projetos, o do Brasil, ter sido por mim acompanhado por longo tempo como um *insider* meio *outsider* (como já me referi), não posso dizer que estava a fazer etnografia, pois não era este o meu objetivo consciente. Porém, minha experiência naquele período deu-me o conhecimento detalhado e a intimidade que muitas vezes só são possíveis para os *insiders*. Por outro lado, meu posterior afastamento, deu-me a objetividade que o olhar distanciado permite. Assim, no caso do PDPI, esta tese se baseia em uma experiência híbrida de *insider* e *outsider*, com maior ênfase na primeira condição. Já no que diz respeito ao PRODEPINE tampouco posso dizer que tive uma experiência etnográfica clássica. Neste caso, o pouco tempo que passei no Equador se, por um lado, potencializei ao máximo o estranhamento, por outro lado, não possibilitou aquela necessária proximidade reveladora dos meandros dos detalhes e posições, característica das boas etnografias. Aqui, ao contrário da minha experiência com o PDPI, a ênfase acaba por recair na condição de *outsider* e não na de *insider*. Espero que nesta química com distintas dosagens de perspectivas próximas, detalhadas, e perspectivas distantes, generalizantes, possa ser reveladora, em sua complexidade, dos aspectos mais críticos que desejo demonstrar sobre as políticas de desenvolvimento para as populações indígenas. Não posso deixar de lembrar a importância estratégica da abordagem histórica sobre a consolidação do indigenismo integracionista e a Missão

Andina, que adquiriu um papel de destaque neste trabalho, particularmente por abrir meus olhos para questões inicialmente não formuladas.

A estrutura da tese

No **primeiro capítulo**, busco as origens do que chamo de *indigenismo integracionista clássico*, que surge no contexto do processo revolucionário mexicano da segunda década do século passado, e se dissemina praticamente por todos os países hispano-americanos a partir dos anos 1940-1950 como política indigenista nacional. A disseminação desta modalidade de indigenismo pelo continente se deve ao fato de que ele foi incorporado como idéia e política de um sistema político-administrativo constituído com este fim, que teve no Instituto Indigenista Interamericano seu centro operacional e articulador. Obsérvo que o indigenismo *à moda brasileira* teve uma história diferenciada, contemporânea daquele do México, mas que parece ter ficado restrita ao contexto nacional, num primeiro momento, estabelecendo conexões com aquele na medida em que foram sendo estruturadas as agências nacionais e se constituindo um “regime de proteção e assistência aos indígenas” de abrangência continental.

No **segundo capítulo**, irei explorar o denominado *Programa Indigenista Andino*. Sob a coordenação executiva da Organização Internacional do Trabalho (OIT), esse Programa foi precedido de um diagnóstico realizado entre os anos de 1952 e 1953, onde se pretendeu avaliar a condição de “marginalização” e “pobreza” dos indígenas na Bolívia, Peru e Equador. Por intermédio desse Programa, se tentou implementar uma estratégia “modernizadora” das áreas rurais da região Andina que, nos anos 1960, se estenderia da Venezuela ao Chile. Importa registrar que é desse contexto de ação da OIT que vai aparecer a *Convenção Internacional sobre Populações Indígenas e Tribais* (nº 107). Essa Convenção foi aprovada em 26 de julho de 1957, tornando-se o principal documento de referência conceitual da ação indigenista dos Estados nacionais, bem como do aparato transnacional montado para inserir a América Latina na “era do desenvolvimento”. Este marco legal só será substituído em 1989, ano de aprovação da *Convenção Internacional nº 169* sobre “Povos Indígenas e Tribais nos Países Independentes”, também da OIT, um dos componentes do arcabouço legal internacional que serve de base do novo modelo de desenvolvimento que se diz sustentável.

No **terceiro capítulo**, irei tratar do “etnodesenvolvimento” enquanto sistema de idéias e de noções gerais de como promover o desenvolvimento indígena, tendo como ponto de partida as expectativas e características culturais da “população alvo”. Também incluirei nessa reflexão o conceito de “capital social”, que emerge nos anos 1990 incorporado nas estratégias voltadas para a operacionalização do etnodesenvolvimento e outras políticas de “alívio da pobreza” urbana e rural no “Terceiro Mundo” e nos países “em desenvolvimento”. No restante do capítulo, irei tratar, de forma introdutória, das transformações no perfil dos novos movimentos etnopolíticos indígenas, que passam a ter, a partir dos anos 1980, características próximas à noção de “identidade de projeto” desenvolvida por Manuel Castells (1999). A esta transformação aparecem associadas mudanças conceituais e metodológicas no “ofício de antropólogo”; a emergência dos movimentos ambientalistas e de defesa de direitos humanos globalizados; a consolidação de um novo “paradigma” de desenvolvimento, o “desenvolvimento sustentável”; e a revalorização do papel das agências multilaterais como operadoras e financiadoras deste novo “paradigma”, sustentadas numa rede de organizações não governamentais (ONGs) que atuam nos diferentes níveis de integração sóciopolítico e econômico (local, nacional e internacional).

No **quarto capítulo**, irei mostrar as transformações ocorridas nas instituições multilaterais e bilaterais de cooperação para o desenvolvimento internacional que passaram a definir e redefinir suas diretrizes e estratégias para a promoção do desenvolvimento indígena à luz das mudanças havidas no cenário internacional com a aprovação da Convenção 169 da OIT que trata dos “Povos Indígenas e Tribais” e da emergência e consolidação do novo conceito de desenvolvimento. Darei uma atenção especial ao Banco Mundial e à sua estratégia de fomento ao *etnodesenvolvimento* na América Latina.

No **quinto capítulo**, me debruçarei sobre as duas experiências indigenistas contemporâneas que, no Brasil e no Equador, materializaram as idéias, concepções, práticas e objetivos do “etnodesenvolvimento” que está para o “indigenismo integracionista” assim como o “velho” conceito de desenvolvimento (baseado na noção de “crescimento econômico”) está para o chamado “desenvolvimento sustentável”.

Em síntese, este estudo pretende contribuir para as discussões sobre difusão cultural; incorporação de unidades sócio-culturais e políticas em sistemas e processos mais amplos; políticas indigenistas dos Estados nacionais e das instituições responsáveis pela “governança global” e o seu financiamento; e inovações teóricas e metodológicas da pesquisa antropológica derivadas da incorporação dos estudos de processos de “globalização” ou “mundialização” - ver Escobar (1998 e 1999); Polanyi (1980); Ribeiro (1992, 1993 e 2000); Wolf (1987).

CAPÍTULO 1

O INDIGENISMO INTEGRACIONISTA: DO NACIONAL AO REGIONAL

Neste capítulo destacaremos as principais “modalidades” ou “paradigmas” *indigenistas* surgidos ao longo do século XX na América Latina, chamando a atenção para a importância do *indigenismo* criado e implementado pelo Estado nacional mexicano pós-Revolução de 1910 para a formação de uma verdadeira tradição político-administrativa de abrangência continental.

Segue uma reflexão sobre o lugar do “indigenismo integracionista” no contexto mais amplo das estratégias de “modernização” e “desenvolvimento” dos Estados, economias e sociedades implementadas na América Latina. A partir do final dos anos trinta, o indigenismo integracionista passou da condição inicial de estratégia nacional, mexicana, para se transformar numa estratégia continental, arquitetada e coordenada num campo político-administrativo que chamaremos de “transnacional”. A integração do “índio” nas economias dos Estados nacionais como “campesino” torna-se uma das prioridades dos Estados nacionais. Levar o “desenvolvimento” às áreas rurais, incorporando suas gentes e recursos nos circuitos econômicos de mercado, passa a mobilizar as elites nacionais e regionais que almejam um lugar na modernidade. A “ação indigenista” aparece aqui como parte do processo de socialização da população indígena, e como uma prática social subordinada aos processos de acumulação capitalista na região.

1.1. Indigenismo

O indigenismo tem sido considerado um dos principais e mais originais movimentos culturais surgidos nas primeiras décadas do século XX na América Latina, com impactos nos campos literário, artístico, filosófico e político que se estendem até nossos dias. Na primeira

parte deste capítulo, iremos considerar o indigenismo de uma perspectiva mais ampla, como uma “invenção cultural”; como um ambiente cultural forjado, em grande medida, por setores intelectualizados das elites regionais que buscavam, de um lado, criar uma personalidade coletiva própria e diferenciada dos valores e princípios de racionalidade originários e importados do Velho Mundo; e de outro, dar conta de uma questão fundamental, principalmente nos países onde havia um grande contingente populacional de origem “indígena”: qual o lugar destinado a estas populações no projeto republicano no Novo Mundo?

O indigenismo, enquanto um movimento sociocultural com características próprias surge num contexto de crise de legitimidade dos modelos culturais racionalistas de origem europeia. Ao mesmo tempo, recebe a influência de movimentos culturais europeus que almejam preservar e resgatar valores que, sentia-se, estavam se perdendo no Velho Mundo em decorrência do avanço do processo de urbanização e industrialização nas grandes metrópoles. Segundo Eduardo Devés Valdés (2000), o denominado pensamento latino-americano oscilava nos séculos XIX e XX entre dois eixos: de um lado, o afã modernizador; de outro, a busca de uma identidade nacional e regional própria.

O século XX inicia com uma predominância do que Valdés chamou de “eixo identitário”, que se estendeu até os anos quarenta. Nesse período se desenvolvem as três principais correntes de caráter identitário: uma mais culturalista, que predomina nas duas primeiras décadas; uma segunda, ao longo dos anos vinte, marcada por preocupações sociais; e uma terceira, entre os anos trinta e quarenta, com um viés mais econômico, que de certa forma prepara as bases para a onda modernizadora que passaria a predominar principalmente nos anos cinquenta.

Não obstante a importância das três correntes da “onda identitária”, a social foi a que teve maior destaque e projeção entre as elites intelectuais latino-americanas, particularmente no México e no Peru, onde predominou nos setores urbanos e rurais mais politizados sob influência das correntes libertário-anarquista e socialista. É nestes países que, durante o período 1915-

1930, se produz um conjunto de escritos que reivindicam o próprio do continente, o “indígena”, como marca cultural diferencial da região em relação aos mundos europeu e norte-americano anglo-saxão.

Com o advento da primeira grande guerra mundial, a denominada “geração arielista”, que se concebia como uma minoria seleta necessária para conduzir seus semelhantes até um modelo ideal de civilização, a européia, vê seus argumentos perderem o referencial de superioridade que diziam ali existir.¹⁰ A crença na superioridade dos sistemas culturais da Europa havia desvanecido com a guerra. O esforço a ser feito agora era identificar uma nova utopia, ou atirar-se ao desespero da falta de perspectiva.

O que se viu nas primeiras décadas do século XX foi que, de discriminados e obstáculo a “modernização” dos novos países, os indígenas e a vida rural de um modo geral passaram a ser vistos como o núcleo de uma nova utopia. A relativização da idéia de que a Europa seria o ápice da civilização - idéia criticada por Oswald Spengler e outros - e o advento das Revoluções Mexicana (1910) e Russa (1917), que acenderam as esperanças de mudanças sociais positivas a curto e médio prazo, proporcionaram as condições simbólicas para uma revisão de antigas crenças e o surgimento de uma nova idéia de nacionalismo. Parte das elites políticas e culturais dos Estados nacionais em construção passou a buscar nas culturas populares, nos indígenas e no meio ambiente em particular, novos valores e modelos sócio-culturais e artísticos para impulsionar um projeto específico de modernização. Desenvolve-se a idéia de uma “cultura latino-americana”, de uma região onde estaria surgindo uma “raça cósmica”, uma “raça síntese”, que expressaria o que é próprio e característico do continente em sentido sócio genético e cultural – a “mestiçagem”.

¹⁰ Referência ao ensaio *Ariel*, do escritor uruguaio José Enrique Rodó (1871-1917), publicado pela primeira vez em 1900. Nele o autor reflete sobre as possibilidades de modernização da América Latina, defendendo a tese de que, na medida em que nossa formação histórico-cultural é mais afim com a européia, é lá onde devemos buscar contribuições e não na sociedade norte-americana. Em 1991 a Editora da Unicamp publicou o livro com uma apresentação de Octavio Ianni.

No indigenismo que se desenvolve nas primeiras décadas do século XX ocorre uma convergência de três gêneros de trabalho intelectual: o ensaio, o estudo antropológico e o discurso político. Eles configuram um conjunto de proposições que diagnosticam a situação do indígena, ao mesmo tempo em que apresentam propostas de melhoria nas suas condições de vida. Mais do que como raça ou etnia, os indígenas passam a ser vistos aí como produtores agrícolas, como “campesinos”. A partir dos anos trinta, as preocupações econômicas se mesclam com o debate identitário, dando um colorido todo especial à nova onda de “modernização”.

Especialmente nos indigenismos social e econômico, são retomados os temas desenvolvidos por, entre outros, José Martí, que teria destacado a necessidade do reconhecimento e da garantia do protagonismo indígena nos processos de criação das nações de “Nuestra América”. Também a idéia de que os sofrimentos e as dificuldades sentidas pelas populações na “América Latina” são, de fato, resultados da “herança colonial” que Manoel Bomfim (1905) caracterizaria como uma decorrência do caráter parasitário do colonialismo ibérico no continente, e do perigo expansionista norte-americano.

José Mariátegui é, sem sombra de dúvidas, o personagem dentro deste movimento que vai mais a frente, rompendo com as concepções culturalistas. Seguindo as pegadas de Manuel González Prada y Ulloa em “Nuestros Índios”, para quem o “problema indígena” não decorreria de fatores raciais ou educacionais, Mariátegui acentua a idéia de que a emancipação dos indígenas só seria possível e viável quando as dimensões política e econômica fossem incorporadas num projeto de mudança. Ainda, que isto não se faria a partir da boa vontade das elites nacionais e do colonialismo. A condição indígena no Peru e nos demais países andinos de um modo geral, ressalta Mariátegui, é o resultado do processo de constituição dos latifúndios, formados a partir da expropriação das terras comunais indígenas e da condição de servidão rural e da proletarianização a que haviam sido e estavam sendo submetidas estas populações: “La cuestión indígena arranca de nuestra economía. Tiene sus orígenes en el régimen de propiedad de la tierra”, escreve Mariátegui no seu famoso ensaio “El problema del indio” (1928).

Mariátegui vislumbra a possibilidade de construir um projeto alternativo de desenvolvimento indígena e nacional, a partir da valorização das formas comunais de organização social e econômica indígenas - algo que se aproxima, em termos discursivos e estratégicos, do que hoje vem sendo denominado genericamente de “desenvolvimento indígena com identidade cultural”. Trata-se de um projeto que tem como base um modelo de reforma agrária orientado para o fortalecimento da economia comunal e familiar indígena. Para tanto, Mariátegui esforçava-se por adaptar e articular seu ideário social-marxista com o que ele imaginava ser a realidade indígena e sua perspectiva da construção de um projeto alternativo de sociedade. Um projeto que os libertasse da condição de “subalternidade” e “exploração”, onde o Estado teria como papel principal promover a “liberação dos indígenas e dos camponeses pobres” e gerenciar a economia nacional. Devés Valdés vê na “utopia andina” desenhada por Mariátegui e Haya de la Torre, entre outros, o primeiro modelo de socialismo latino-americano, um modelo que acabaria migrando para outras regiões por intermédio dos movimentos e organizações políticas de esquerda socialistas nacionais, especialmente nos países com um grande contingente demográfico indígena - ou comunidades tradicionais rurais - em situação social, política e econômica semelhante.

A partir do final dos anos 1930, sobretudo no México e no Peru, começa uma tradição de estudos sociológicos e antropológicos, onde o compromisso social e político com os indígenas se funde com a investigação das condições favoráveis para a modernização e os processos de mudança social e aculturação. O reconhecimento do problema indígena, como problema social fundamental, favorece o desenvolvimento de uma antropologia indigenista. No México, A. Caso e G. A. Beltrán, no Equador, P. J. Alvarado e G. R. Orbe, no Peru, L.E. Valcárcel e V. A. Belaunde, são os principais representantes desta linha investigativa aplicada do indigenismo latino-americano. Os primeiros estudos do indigenismo social têm como pressuposto o baixo desenvolvimento econômico, o atraso tecnológico, as deficiências sanitárias e as concepções e práticas de cura indígena consideradas anacrônicas e supersticiosas. Frente a este diagnóstico, aponta-se a necessidade de promoção da descentralização administrativa, a introdução da escolarização de massa, a criação de um sistema médico nacional, a definição de direitos sobre

a terra, a modernização tecnológica da agricultura, particularmente no que se refere às populações indígenas dos países latino-americanos. Tem início um processo de pedagogia social e progressiva absorção dos indígenas na trama social nacional, caracterizada como "aculturação planejada" (Bartoli, 2002: 12-13).

A década de 1930 é, ao mesmo tempo, um período de ruptura e de incremento de processos político-culturais já em curso nas décadas anteriores. O que mais chama a atenção é a progressiva e crescente presença de conceitos e visões que acentuam o papel intervencionista do Estado na economia, e a crescente importância que vai sendo dada para o aparato burocrático estatal no planejamento e na gestão da economia. Em paralelo, surgem concepções voltadas para o fomento à industrialização como meio para “desenvolver” e “modernizar” as economias e sociedades nacionais. Interessa também registrar o fato de que os dois primeiros Congressos Indigenistas Interamericanos foram realizados nos dois principais centros irradiadores do chamado “indigenismo social”: no México (1940) e no Peru (1949). Sendo também nestes dois países onde mais se desenvolveram vigorosos movimentos sociais envolvendo periodistas, escritores, artistas e professores universitários, que chamavam a si de “indigenistas”, reagindo criticamente contra a geração dos “novecentistas”, os chamados “hispanistas” ou “arielistas”.

1.2 As várias faces do indigenismo social

Uma interessante classificação e caracterização da vertente social do pensamento indigenista encontramos no antropólogo mexicano Díaz-Polanco (1991), que também teceu duras críticas ao indigenismo integracionista do seu país nos anos 1970, mas que, ao contrário de outros antropólogos de sua geração, que aderiram ao oficialismo de Estado, assessora hoje movimentos indígenas que demandam a regularização e autonomia de gestão de seus territórios (exemplo: Frente Zapatista de Liberación Nacional - FZLN). Embora o campo de referência para construir esta tipologia do indigenismo seja particularmente o México, suas conclusões são suficientemente gerais como para serem incorporadas na análise de outros contextos nacionais e regionais. Ele observa que ao longo dos dois últimos séculos o indigenismo esteve orientado por distintas perspectivas ideológicas. No século XIX, por

exemplo, predominou entre as elites e governantes liberais a vertente do “indigenismo liquidacionista”.

Os governos liberais, diz Díaz-Polanco, colocaram em prática

“uma política que se propunha incluir aos indígenas na vida nacional, mas excluindo a manutenção de suas particularidades culturais. A política indigenista neste caso é liquidacionista, e nessa medida *etnocida*. Nesse período [de constituição dos Estados nacionais independentes] não se trata de negar qualquer autonomia as etnias sobreviventes, senão a possibilidade mesma de existência de tais configurações sócio-culturais no marco nacional. Incorporação na nação e conservação das características que fundam as *outras identidades* convertem-se em propósitos incompatíveis. Se nega a validade e a viabilidade dos sistemas de identidade indígena. A solução para ‘o problema’ dos índios é [desta perspectiva] seu desaparecimento enquanto identidades diferenciadas” (...). Busca-se converter ao índio em um membro a mais da sociedade nacional, eliminando qualquer foro de ‘privilegio’. (...) daqui para frente existem *ciudadãos*, não índios” (Díaz-Polanco 1991: 88-89).

No plano das medidas socioeconômicas, busca-se que os indígenas adotem os princípios da livre competição, do lucro e da propriedade privada. Na visão do liberal-indigenismo, a “comunidade indígena” é vista como uma “corporação civil” que obstaculiza o livre fluxo da propriedade.

Ao indigenismo liquidacionista seguiu-se o “indigenismo integracionista”. Segundo Díaz-Polanco, para Aguirre Beltrán, um de seus principais ideólogos, o indigenismo integracionista se propôs a “corrigir” as idéias etnocêntricas da política anterior e introduzir “um elemento de justiça social na política indigenista” (idem: 92). Os comportamentos da cultura indígena em princípio são aceitos como válidos, mas postula-se a “integração dos índios à sociedade nacional, a ser realizada respeitando os valores de suas culturas e sua dignidade de homens” (idem: 92).

O indigenismo integracionista nasceu com uma grave e insolúvel contradição interna: ao mesmo tempo em que postularam o “relativismo cultural”, os integracionistas não desejaram abandonar a meta de “incluir aos índios” na sociedade nacional. As tábuas de salvação passam a ser os postulados evolucionistas que haviam servido de base aos liberais:

“O resultado foi que o integracionismo converteu seu original conteúdo relativista em discurso ideológico, enquanto fundou sua prática em uma percepção evolucionista que imputava a superioridade em todos os planos” (idem: 95).

Temos assim um discurso ideológico relativista encobrindo uma prática integracionista. Separam-se os “aspectos positivos” das culturas indígenas daqueles que devem desaparecer, pois são “contrários” ao bom andar do processo de “integração nacional” e do “progresso”. O indigenismo integracionista, continua Díaz-Polanco, se converteu na política indigenista oficial dos Estados latino-americanos:

“Armados de um discurso racionalizador (no qual se mantinham retoricamente os tópicos relativistas), durante décadas os governos criaram as condições para dismantelar todos os aspectos das culturas indígenas que não eram compatíveis – a juízo dos indigenistas – com os fundamentos estratégicos da ‘cultura nacional’” (idem: 96).

De elemento chave na estratégia do Estado mexicano para promover a integração nacional, criar uma identidade nacional, e atender as demandas sociais dos indígenas após a Revolução de 1910-1920, o indigenismo integracionista é “transportado” para o campo internacional, tornando-se a base do discurso de agências internacionais de “cooperação técnica”, que viam ali um “gancho” para desenvolver e introduzir políticas “modernizadoras” das áreas rurais na América Latina. No ano de 1940, em Pátzcuaro, Michoacán (México), no I Congresso Indigenista Interamericano, o indigenismo integracionista é alçado à condição de paradigma para uma ação articulada em diferentes países e regiões do continente.

Finalmente, para Díaz-Polanco, passa-se das práticas abertamente etnocidas para uma complexa “estratégia etnófaga”. Como regra, se inicia o abandono dos programas e as ações explicitamente encaminhados para destruir a cultura dos grupos étnicos, e se adota um projeto de mais longo prazo, que aposta no efeito absorvente e assimilador das múltiplas forças que a cultura nacional dominante põe em jogo. Ela não supõe o abandono da meta integrante, senão sua promoção por outros meios que se desdobram do Estado e de um grande número de instituições da sociedade civil para atrair as etnias aos padrões e valores reputados como nacionais. A “etnofagia” - define nosso autor -

“expressa então o processo global mediante o qual a cultura dominante busca engolir ou devorar as múltiplas culturas populares, principalmente em virtude da força de gravitação que os padrões ‘nacionais’ exercem sobre as comunidades étnicas. Não se busca a destruição mediante a negação absoluta ou o ataque violento das outras identidades, senão sua dissolução gradual mediante a atração, a sedução e a transformação” (idem: 97).

Nem o genocídio nem o etnocídio são completamente abandonados. Trata-se de ênfase. O Estado leva seu projeto “etnófago” enquanto manifesta respeito ou aparente “indiferença” frente à diversidade. Além da pressão por hegemonia cultural, há a “participação” e o “consenso” como meios de inclusão dos membros dos grupos étnicos nas estratégias econômicas e organizacionais em curso – daí o surgimento do chamado “indigenismo de participação”. Há uma intenção de fazer com que cada um deles se converta em promotor da sua própria integração, “por vontade própria”, estejam eles convencidos ou não da superioridade da “cultura nacional”, cada vez mais globalizada e impregnada de valores e relações sujeitas à lógica da acumulação do capital. Aqui, com uma visível regularidade, o “Mercado” aparece como o meio mais adequado para se promover a “inclusão social” e a superação da condição de “pobreza” dos índios. O “Mercado” aparece como o melhor ambiente para educar e disciplinar os indígenas no controle e gerenciamento do uso do dinheiro, base das relações econômicas em um mundo economicamente globalizado. ¹¹

Com a entrada em crise dos pressupostos do integracionismo no final dos anos setenta, uma parte dos Estados latino-americanos teria passado a responder as pressões advindas dos “levantamientos” e demandas indígenas com um discurso *etnicista* e uma “práxis etnopopulista” renovados, buscando garantir seu controle sobre uma situação de constante e crescente pressão “desde abaixo”. O etnicismo populista funda-se no “essencialismo cultural”, pensa-se e age aparte das discussões mais amplas sobre a política nacional, e tem por foco de ação político-institucional o aprimoramento e a promoção de mudanças nas “atitudes” e “erros” das políticas étnicas dos Estados. Nada mais que disso. O “eticismo” se limita, salienta Díaz-Polanco, a declarações ambíguas acerca do projeto ‘étnico’, sem especificar as condições, as premissas e os recursos políticos para alcançá-lo. “Isto explica porque na América Latina seja cada vez mais freqüente que os governos não só assumam um discurso e um estilo de corte etnicista, senão que chamem para ingressar em seus aparatos a muitos destacados ideólogos desta corrente: quem melhor que os próprios etnicistas para apontar e inclusive

¹¹ Esta não é de todo uma tese absurda. Max Weber ressalta que nem todas as ações (e decisões relacionadas) são motivadas por interesses puramente econômicos. Por outro lado, como existem eventos, normas e instituições cujo significado cultural reside no seu aspecto econômico, são “processos ou instituições econômicas”, há também aquelas que eventualmente podem ser ou tem uma “relevância do ponto de vista econômico”, e outras que não derivam de qualquer intenção de fundo econômico, embora sejam “fenômenos economicamente condicionados” (Weber 1987: 29-30). Se pensarmos que as relações mercantis e monetárias se expandem aceleradamente sobre os espaços material e simbólico indígenas, se torna cada vez mais “necessário” a eles dominar estes códigos econômicos.

coordenar a prática etnopolitista, mais sintonizada com a nova fase etnófaga do indigenismo?” (Díaz-Polanco 1991, p. 104)

1.3. O indigenismo social mexicano

O “indigenismo social”, entendido como uma política social dirigida à população indígena, teve seu apogeu entre as décadas de 1920 e 1970. Sua principal inspiração é, sem sombra de dúvidas, o processo Revolucionário e Pós-Revolucionário Mexicano que se constituiu numa referência para os governos e para as “comunidades antropológicas nacionais” de outros países do continente americano. Como veremos mais a frente, vários conceitos, objetivos e estratégias ali desenvolvidas transformaram-se em espelho para a formulação de políticas indigenistas, tanto nacionais quanto transnacionais, assim como para a formação de verdadeiras tradições antropológicas nacionais no século XX.

Para Antonio Carlos de Souza Lima (2002), que há muitos anos vêm se dedicando ao estudo do indigenismo e da política indigenista no Brasil e em outros países da América Latina, estamos diante de um conjunto de saberes e modos de exercício do poder, oriundos do Estado Nacional mexicano das primeiras décadas do século XX, mas que, sob forma de uma ideologia administrativa que estrutura as políticas estaduais para as populações indígenas, descontextualizou-se, migrando e disseminando-se por toda a América Latina. Souza Lima chama a atenção também para o papel de destaque que os antropólogos aí desempenharam, participando e apoiando na formulação da política indigenista dos Estados, no exercício concreto de seus poderes, na criação de canais de comunicação entre os diferentes indigenismos e políticas indigenistas dos Estados e na estruturação de um aparato político-administrativo transnacional a partir dos anos 1940.¹²

Gonzalo Aguirre Beltrán, médico antropólogo, e proeminente representante, pensador e teórico da ação indigenista oficial mexicana desde os anos 1950, resume assim as origens e motivações

¹² Nesse mesmo trabalho, Souza Lima (1995: 14-15) apresenta uma interessante distinção entre *indigenismo* e *política indigenista*. Para ele, o termo *política indigenista* se restringe às “medidas práticas formuladas por distintos poderes estatizados, direta ou indiretamente incidentes sobre os povos indígenas”. Já o *indigenismo* se refere ao conjunto de idéias e ideais relativo à inserção de povos indígenas em sociedades subsumidas a Estados nacionais,

intelectuais mais profundas do indigenismo mexicano e o seu papel na formação da “consciência indigenista latino-americana” hegemônica até o início dos anos setenta do século passado:

“A Revolução Mexicana de 1910 foi, sem lugar a dúvida, a primeira grande comoção do presente século, (...) Com ela se pretendia integrar, na sociedade nacional, aos grupos étnicos, social e culturalmente segregados, conhecidos com a designação geral de índios. Pôs em marcha dois sistemas de ação que desde então têm ocorrido de mãos dadas: o agrarismo e o indigenismo. Este último, que é o que agora nos concerne, nasceu no México e em outros países mestiço-americanos como consequência natural da eclosão de um nacionalismo, como uma reação contra o colonialismo europeu. Nesses países a heterogeneidade étnica impôs a solução do dilema derivado da existência de grupos de população segregados por uma barreira de casta. Uma verdadeira nação só pode formar-se com a participação igualitária e racional de toda a cidadania em uma sociedade global. A casta super-ordenada, representada pelos *ladinos*, com a falsa consciência herdada da dominação colonial, não podia servir como núcleo ao redor do qual se aglutinaria os índios e as intercastas constituídas por *revestidos*, *cholos* e *mestiços*. O pensamento e a emoção desta casta se achavam situados fora das fronteiras da pátria; alienados nas velhas metrópoles européias. Devido a isso, o nacionalismo fundou uma ideologia no passado americano; revalorizou o índio e ao índio pré-colombiano, e tomou esta imagem como paradigma. O anterior explica a paradoxal existência, em Mestiço-américa, de duas imagens contrárias do índio; a imagem suja criada pela ideologia ladina, que persiste sem alteração nas regiões de refúgio, e a imagem idealizada do índio que forma parte da ideologia oficial e é ponto de partida para a implementação de uma política de unidade e homogeneização nacionais” (1991: 269-270).

Ao refletir sobre a tradição antropológica mexicana, Cláudio Lomnitz (2002) observa que ela nasce ligada umbilicalmente ao Estado e com a preocupação de definir os rumos do desenvolvimento do país. Enquanto os governos revolucionários tentavam equilibrar seus esforços para atrair investimentos estrangeiros com seus compromissos com a reforma social e agrária interna, os antropólogos mexicanos “oficialistas” desenvolviam sua antropologia aplicada, envolvendo-se com o que posteriormente foi chamado de “colonialismo interno”. Segundo Lomnitz, a antropologia nacional mexicana nasceu com a tarefa de forjar uma imagem nacional que tivesse credibilidade e pudesse desempenhar o trabalho de atrair o maquinário transnacional do progresso. Desde então, afirma, ela complementou essa tarefa com um papel ativo no gerenciamento da população indígena, aumentando seu prestígio a partir da capacidade do governo revolucionário de distribuir terra e mediar disputas trabalhistas e fundiárias. A antropologia mexicana deu ao país material teórico e empírico que serviu à construção de uma estética modernista, ganhando a incumbência de forjar a cidadania mexicana tanto por meio da “indigenização” da modernidade quanto pela modernização dos indígenas, unindo todos os mexicanos em uma mesma

com ênfase especial na formulação de *métodos* para o tratamento das populações originárias, operados segundo uma definição do que seja *índio*.

comunidade mestiça. Para Cláudio Lomnitz (2002: 127) isto é o que se chamou de indigenismo no México

Os líderes da Revolução Mexicana, salvo algumas exceções, eram de mentalidade desenvolvimentista – o que quase sempre significou industrialização e mudanças concomitantes na economia, na organização social e na ideologia da sociedade:

“A industrialização de um país como México, requereu consolidar domínios políticos previamente dispersos sob o mandato de um forte governo nacional, porque uma economia industrial só pode desenvolver-se onde não haja impedimentos à livre circulação de bens e serviços. Tudo deve ser controlado desde cima: a moeda, a representação política, as comunicações, o idioma, a educação e, finalmente, uma ideologia unificadora erigida sobre um sistema de símbolos que, é de esperar-se, sejam significativos para todos os setores da população” (Larissa Lomnitz, 1983: 248).

Ao redor de 1930, vários intelectuais, em especial os antropólogos e historiadores, estavam empenhados em “forjar uma pátria”. As artes (por exemplo, os muralistas Rivera, Orozco, Siqueiras e outros), o sistema educacional e a música tornaram-se os principais veículos de disseminação de uma identidade “verdadeiramente mexicana”. Nas áreas rurais ocupadas por indígenas, a escola se converteu no foco de difusão do idioma espanhol e dos símbolos e valores “nacionais”. O antropólogo Sáenz foi o criador do novo sistema educativo e dos livros de textos básicos. Em 1940, o presidente Lázaro Cárdenas declararia que o objetivo da política indigenista não era manter aos indígenas como indígenas, nem indigenizar ao México, mas “mexicanizá-los”. Na maioria dos casos, os antropólogos trabalhavam para órgãos estatais cuja missão era promover a modernização de comunidades camponesas. No geral, se tratava de usar a perspicácia dos antropólogos quanto aos costumes, à estrutura social e aos valores indígenas, para propor vias de transição menos dolorosas tanto para a população indígena como para o Estado. Desafortunadamente, conclui Larissa Lomnitz (1983: 251), muitos destes projetos nunca apareceram na literatura antropológica - os mais renomados provavelmente são aqueles onde houve uma participação internacional, tais como o *Projeto Vicos* no Peru, ou a *Missão Andina* da Organização Internacional do Trabalho.

À semelhança com o ocorrido no México, a antropologia peruana se desenvolve em íntima relação com as políticas de desenvolvimento do Estado nacional. Depois da década de 1920 surgiu no

Peru um forte movimento indigenista, capaz de exercer influência política inclusive sobre a poderosa Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA). Mais tarde, a política de reforma agrária, implementada pelo Governo Revolucionário (de 1968), contou com a participação de antropólogos. Vários ocuparam postos oficiais nas áreas da reforma agrária e da educação, e o indigenismo assumiu a posição de ideologia oficial de Estado.

Passado mais de setenta anos do “ano zero” da Revolução, parece que a antropologia mexicana ainda padece dos “males de origem”, mesmo depois das críticas feitas em 1968 por um grupo de professores da Escola Nacional de Antropologia, “*los siete magníficos*” que acusaram a antropologia nacional de ter capitulado aos desígnios desenvolvimentistas e integracionistas do Estado mexicano (Bonfil 1981; Nolasco 1981; Warman et al. 1970). Vinte anos depois, o mais famoso dos “magníficos”, Arturo Warman, que havia escrito vários livros criticando as políticas agrárias mexicanas, aceitou o cargo de diretor do Instituto Nacional Indigenista (INI) e, depois, o de secretário de Relações Agrárias no governo do presidente Salinas. Nesse posto, informa Cláudio Lomnitz (2002: 128-129), Warman conduziu as políticas agrárias do governo no sentido da incorporação dos camponeses nas formas de produção dirigidas ao mercado.

O caso Arturo Warman, como outros antes e depois dele, que passam da posição de “rebelde” e denunciante do Estado para a de gestor da administração estatal das populações indígenas, reproduz uma prática frequentemente adotada pelos Estados nacionais e organismos internacionais: a de “cooptar” antropólogos conhecidos e bem posicionados no cenário acadêmico, atraindo para si o capital social e simbólico por eles conquistado, para elaborar, conduzir e legitimar “cientificamente” suas políticas de integração dos indígenas.

1.4. Breve esboço do indigenismo no Brasil

No Brasil, o “indigenismo integracionista” tem uma história um pouco diferenciada. Ele se origina de uma outra “tradição de conhecimento”, a “tradição sertanista”, que vai se cruzar com o indigenismo mexicano já em acelerado processo de “regionalização” nos anos 1950. No caso brasileiro, Antonio

Carlos de Souza Lima defende que a abolição jurídica da escravidão em 1888, somados com a implementação de um regime republicano em 1889 e o fim da união entre Igreja e Estado são acontecimentos que fizeram surgir, como problema fundamental para os intelectuais e políticos da virada do século XIX, a gestão de uma população mestiça, composta por numerosas sociedades indígenas, alforriados, imigrantes de origem europeia e redes sociais relativamente autônomas em relação às esferas de poder do Estado (Souza Lima 2002: 160-161). É nesse contexto que a antropologia brasileira vai se originar, sendo requisitada a pensar e a propor caminhos para a formação do “povo brasileiro”, com uma identidade própria, considerando a diversidade histórica e cultural dos grupos humanos que o integram.

No contexto do *indigenismo à brasileiro*, o “sertanista” torna-se o personagem chave, o especialista que domina as técnicas de atração e de pacificação dos indígenas “arredios”, que detém os conhecimentos necessários para “atraí-los”, “pacificá-los” e induzi-los a caminhar no sentido da “civilização” e do “interesse nacional”. A institucionalização do indigenismo à moda brasileira tem início com a criação do Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPILTN), em 20 de junho de 1910, no âmbito do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio - Decreto 8.072/1910. Sobre este período, ver Gagliardi (1989).

A criação do SPI significou, entre outras coisas, o início do projeto republicano de substituir a “catequese religiosa”, como forma de incorporar aos indígenas no “processo civilizatório” e engajá-los nas estratégias de promoção do “progresso nacional”, pela “proteção leiga do Estado”. Em janeiro de 1918, em meio à pressão política de setores anti-indígenas e da Igreja Católica que perdia espaço e poder na “administração dos índios”, o SPILTN foi dividido. O setor que cuidava da localização de trabalhadores nacionais foi deslocado para o Serviço de Povoamento do Solo, ficando constituído o Serviço de Proteção aos Índios (SPI). Não que o projeto de integração dos indígenas à sociedade nacional já não estivesse em curso, mas em abril de 1936, por ocasião da assinatura do Decreto nº 736/36, esta perspectiva se explicita claramente. Este decreto estabelece o novo Regulamento do Serviço de Proteção aos Índios que inclui “a nacionalização dos silvícolas, com o objetivo de sua incorporação à sociedade brasileira”. Durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, o SPI passou

sucessivamente por três ministérios e teve sua legislação diversas vezes alterada. Ainda em novembro de 1939 foi criado o Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI), com a função de assessorar o SPI no exercício da sua função de “assistência e proteção aos índios”. No período de existência do SPI foram também estabelecidas parcerias e intercâmbios acadêmicos e profissionais com o Museu Nacional/RJ e a Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo. Foram criados, em 1942, a Seção de Estudos do órgão e, em 1954, o Museu do Índio/RJ. Para custear as pesquisas de campo, nos anos 1950 o SPI estabeleceu convênios com a UNESCO. A contradição entre “pacificação” e “proteção” acompanhou praticamente toda a trajetória histórica do SPI, estendendo-se por pelo menos os primeiros vinte anos de existência da agência que o substituiria, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

No Brasil, o “protecionismo” e o “assistencialismo” foram seguidos de perto pelo “produtivismo”, configurando - como afirmaria Gagliardi (1989) e Souza Lima (1995) – a marca do sistema tutelar do indigenismo implementado sob a batuta do Estado nacional. Aos “postos indígenas” - dado o seu contato cotidiano com a população – coube o papel de unidade responsável localmente pela administração da população e pela gestão econômica do chamado “patrimônio indígena”. Envolver as famílias indígenas em atividades que proporcionassem algum tipo de “renda” – como a lavoura e a pecuária, entre outros – era visto como uma atividade “educativa”, bem como um meio para viabilizar a sustentabilidade econômica das unidades e do sistema político-administrativo de “proteção”. Roberto Cardoso de Oliveira, em depoimento registrado durante o processo de elaboração deste trabalho, que nos anos dos SPI chegou a haver o que foi chamado de “dízimo” , que denominava o percentual da produção indígena (e renda gerada) que ficava com a instituição.

Além de planos e estratégias conjuntas para “modernizar” a atuação e o aparato político-administrativo do indigenismo oficial brasileiro, os “etnólogos” e os “sertanistas” do CNPI mantinham, por intermédio do Instituto Indigenista Interamericano, contatos com o indigenismo interamericano então dominado pelos mexicanos. É a partir desses contatos que a categoria indigenismo efetivamente passaria a fazer sentido no Brasil. É a partir de então que começam a ser introduzidas no órgão tutelar brasileiro as teorias e as práticas elaboradas pelo indigenismo mexicano (Oliveira Filho & Souza Lima 1983).

O Instituto (ou III) atua como agência de articulação, intercâmbio e fomento das agências indigenistas nacionais, promovendo, além de congressos, a realização de cursos de formação e capacitação, a publicação de estudos e trabalhos de pesquisa, especialmente da produção gerada pela antropologia aplicada, a organização de reuniões e oficinas de avaliação de projetos e programas específicos, a articulação com outras agências dos sistemas OEA e ONU, entre outras atividades.

O golpe militar de 1964 no Brasil transforma este cenário, sem, no entanto, perder de vista a perspectiva integracionista no desenho e relacionamento do aparato político-institucional do Estado nacional responsável pela administração dos assuntos indígenas. O Serviço de Proteção aos Índios (SPI) tinha chegado aos anos 1960 imerso numa crise derivada de problemas de má gestão, corrupção, etc. Em 5 de dezembro de 1967, por meio da Lei 5.371, o governo militar extinguiu esse órgão e criou, no seu lugar, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). A constituição do novo órgão significou também a criação da chamada “renda anual do patrimônio indígena”, onde a dimensão econômico-política da ação indigenista ganhou maior visibilidade e se institucionalizava que a manutenção do aparato burocrático de “pacificação” e “proteção” dos indígenas deveria ser, parcialmente, custeada pela exploração e comercialização das terras e dos recursos naturais dos territórios indígenas.

A partir dos anos 1970, o “saber indigenista” é um campo em disputa entre os que ficaram no “órgão indigenista oficial”, e aqueles que seguiram ou surgiram de outros espaços de ação e formação: de instituições de ensino e pesquisa; de instituições ligadas à Igreja Católica; de organizações não governamentais (ONGs) nacionais e internacionais; de agências multilaterais e bilaterais de cooperação técnica e financeira no Brasil, entre outras (ver Cardoso de Oliveira 1988; Matos 1997). Nesse momento o indigenismo interamericano fundado na tradição mexicana, assim como a chamada antropologia aplicada a ele associada, estão em crise, particularmente pelo seu envolvimento com processos de “colonialismo interno”.

A Constituição Federal de 1988 trouxe novos ares ao indigenismo brasileiro. Reafirma os direitos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam; a competência da União de demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens; o dever do Estado e o direito dos indígenas de serem

consultados quando da execução de atividades de exploração de recursos naturais com impacto nas terras e na população indígenas; e a competência civil dos índios, suas comunidades e organizações para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses. Ao processo constitucional - que envolveu as chamadas “entidades ou organizações de apoio”, um conjunto de indígenas alçados à cena nacional na qualidade de representantes da indianidade genérica e grupos indígenas específicos, como os Kayapó -, segue um período de efervescência organizativa no meio indígena, no mais das vezes contando com a ajuda financeira e assessoria das entidades de apoio, tanto nacionais quanto internacionais (Albert 1997, 1998, 2001; Athias 2002; Ricardo 1996b).

A hegemonia política, ideológica e administrativa da FUNAI sobre a gestão oficial da população e dos territórios e recursos naturais indígenas estende-se até 1991, quando algumas das suas funções passam a ser compartilhadas ou mesmo repassadas para outros órgãos da administração pública federal. Até o final dos anos 1980, a FUNAI era o espaço privilegiado da disputa sobre a administração dos “assuntos” e “problemas” indígenas; foi ali onde se julgou por um período que residiria a solução dos “problemas dos índios”. A FUNAI era um espaço de poder a ser tomado, ocupado e transformado. Os últimos quinze anos têm revelado que os processos são mais complexos e os resultados inseguros. Com a publicação dos Decretos nº 23, 24, 25 e 26, de 4 de fevereiro de 1991, são repassadas respectivamente para os Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente, da Agricultura e da Educação ações da “política de assistência ao índio” que estavam até então sob a alçada da FUNAI executar e conceder à terceiros a co-responsabilidade pela implementação (Barroso-Hoffman et al. 2004; Ricardo 1996a, 2000; Souza Lima & Barroso-Hoffman 2002; Verdum 2003, 2005a, 2005b).

Esta é, em linhas bastante gerais, a narrativa que prevalece sobre o indigenismo no Brasil. Como no México, o indigenismo brasileiro surge ligado ao projeto de modernização e integração do meio rural. Nasce e se desenvolve como um corpo de idéias, práticas e instituições voltadas para a incorporação econômica, política e cultural das sociedades indígenas aos projetos de “desenvolvimento nacional”. As relações entre o indigenismo brasileiro e as agências multilaterais e bilaterais de cooperação ainda é um campo de pesquisa praticamente por desbravar, com a possível exceção dos trabalhos de Lima (2000, 2002), Oliveira Filho (2002), Salviani (2002) e Stibich (2005). Isso tanto em

relação ao indigenismo oficial quanto ao do chamado “campo da sociedade civil”. Como veremos mais à frente, as agências desempenharam um importante papel na formulação, disseminação e implementação deste tipo de política no século XX. O mesmo vazio de conhecimento pode ser assinalado em relação à importância e influência que teve ou possa ter tido o indigenismo *à moda brasileira* no cenário internacional. A dimensão internacional ainda é um campo aberto para pesquisa. No final deste trabalho incluímos uma cronologia incompleta de eventos internacionais que julgamos importante pontuar, considerando possíveis estudos por esta via.

1.5 Indigenismos, Estados e estratégias regionais de desenvolvimento

Como sabemos, o *indigenismo* foi uma corrente de pensamento e ação política com extensão e expressão continental. Nele as agências multilaterais ligadas à OEA e à ONU, jogaram um papel estratégico a partir do final dos anos 1930. Com base nas experiências e no prestígio alcançado pelo indigenismo e a antropologia nacional mexicana no meio intelectual latino-americano, as agências multilaterais incentivam a formação e promovem a articulação dos governos e agências indigenistas nacionais, a participação de instituições de pesquisa e ensino, do setor privado, e de agências financiadoras públicas e privadas para, em colaboração, integrar os indígenas no processo de “modernização” econômica, cultural e política por que passava o continente, particularmente a partir dos anos 1940. Salvá-los da “pobreza” e trazê-los para o convívio, numa sociedade “democrática” e com “justiça social”, passa a ser a palavra de ordem do discurso e da ação indigenista internacional.¹³

O *indigenismo* se expande e desenvolve na América Latina num contexto político onde as elites dos Estados estão voltadas para a construção e o fortalecimento de uma *identidade (cultural) nacional*, fortalecendo o conceito de “Estado-nação”, que postula uma equivalência entre o Estado e a nação, e escamoteando o fato dos Estados na América Latina serem poliétnicos ou multinacionais.¹⁴ Nesta ação político-cultural, as elites nacionais apregoam a intenção de “integrar os índios”, ao lado dos

¹³ Investigação desenvolvida por Henri Favre (1988) é, ainda hoje, uma das poucas contribuições sobre a história e a cultura política deste que é um dos principais movimentos políticos e intelectuais na América Latina no século XX.

¹⁴ Nas nossas sociedades, diz Bourdieu (1996: 116), “o Estado contribui de maneira determinante na produção e reprodução dos instrumentos de construção da realidade. Enquanto estrutura organizacional e instância reguladora

requerimentos de modernização, integração e homogeneização social, de aumento da produtividade e do consumo, da formação de uma “disposição econômica generalizada”, de uma maior tecnificação e especialização do trabalho, de uma administração empresarial eficiente, etc., que caracteriza a visão de “desenvolvimento nacional” então vigente.

O “progresso” e, posteriormente, o “desenvolvimento nacional” são termos chave, introduzidos nesse contexto pelos ideólogos e administradores estatais e das agências multilaterais, na perspectiva de dar um sentido e criar uma boa justificativa para, por exemplo, a exploração dos recursos naturais e a implementação de políticas de infra-estrutura e industrialização, inclusive nas terras e territórios ocupados por comunidades indígenas. Nas palavras de Victor Bretón (1999: 270- 271),

“A integração do pequeno produtor *tradicional*, de fato, tem sido um tema recorrente na literatura especializada, e há gerado não poucos intentos de mudança que compatibilizasse, ao mesmo tempo, o crescimento econômico e a coesão social dos estados nacionais. Com esta intenção, a América Latina se há convertido ao longo deste século em um vasto laboratório onde se têm experimentado todo o tipo de fórmulas para agilizar de forma harmônica o ambicionado *desenvolvimento* de suas áreas rurais, reduto para muitos de ativismos primitivistas e de formas de produção pré-capitalistas, disfuncionais e *atrasadas* do ponto de vista da modernidade”.

Na utilização dos termos “nação” e “Estado”, adotamos como referencia a diferenciação estabelecida por Rodolfo Stavenhagen (2001: 17), onde “Estado” é um conceito político e “nação” um conceito sociológico:

“os *estados* são as entidades políticas e legais que exercem soberania sobre um território específico e sobre seus habitantes. As *nações* podem ser consideradas como coletividades sociológicas baseadas em afinidades étnicas e culturais que compartilham de uma mesma percepção destas afinidades; podem ou não estar constituídas como estados, mas em todos os casos adquirem importância política sob determinadas circunstâncias históricas, como quando adquirem consciência política (nacional)”.

Ainda de acordo com Stavenhagen (2001a: 45):

“O estado absolutista foi o primeiro a desenvolver o que passou a ser a norma política de nossa época: uma administração centralizada e uma ‘sociedade civil’. A relação entre estes dois elementos constituiu o miolo do processo político durante os últimos três séculos”.

das práticas, ele exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais que impõe, de maneira uniforme, ao conjunto dos agentes”.

A ele se seguiu o *Estado-nação*, principal conceito e estrutura político-administrativa impulsionadora do sistema político e econômico moderno. O livro de Federico Chabod 1997 (1961) é uma leitura introdutória complementar recomendável.

A 8ª Conferência Pan-Americana, realizada na cidade de Lima (Peru) em dezembro de 1938, é um marco no processo de institucionalização do indigenismo enquanto política de Estado. Foi nessa conferência que as representações dos “Estados nacionais soberanos” presentes tomaram a decisão de estabelecer, pela primeira vez, e de comum acordo, um processo articulado de intercâmbio de informações e experiência, visando definir objetivos, conceitos e estratégias comuns para tratar do “problema índio” em nível continental. Interessante observar que, especialmente nas chamadas *terras altas* (na região dos Andes), o discurso oficial fala da importância da incorporação dos indígenas no processo de desenvolvimento nacional como via para solucionar o problemas da “pobreza” e da “marginalização” indígena.¹⁵

Na União Pan-Americana, predecessora da atual Organização dos Estados Americanos (OEA), a instância responsável pela organização da 8ª Conferência, os “indígenas” eram visto como seres numa condição “marginal” e “vulnerável” merecedores de um tratamento “preferencial”. Na prática, isso significaria sua “integração completa” na vida nacional dos Estados. Declara-se:

“Que las poblaciones indígenas, como descendientes de los primeros habitantes de los territorios que hoy forman América, y a fin de contrarrestar la deficiencia en su desarrollo físico e intelectual, tienen un derecho preferente a la protección de las autoridades públicas” (Resolución XI, de 21 de diciembre de 1938).

Já o 1º Congresso Indigenista Interamericano aconteceu em 1940, na cidade de Pátzcuaro (México). Reunindo delegações de dezoito países do continente, foram estabelecidos ali três princípios que, a partir de então, norteariam as políticas e a forma de relacionamento dos Estados nacionais com os indígenas:

¹⁵ Sobre a literatura indigenista andina, ver o interessante artigo de Antonio Cornejo Polar (2000) *El indigenismo andino*. No Equador, o escritor que melhor representou a vertente crítica do indigenismo literário sul-americano - crítico tanto da truculência quanto das sutilezas da dominação colonial - é Jorge Icaza, autor do romance *Huaspungo* (1934). *Huaspungo* é um livro realmente impressionante. É um “clássico”.

- Que o “problema indígena” merece o interesse público e um caráter de urgência, devendo ser tomado como prioridade pelos governos;
- Que esse “problema” não é de índole racial, mas cultural, social e econômica. Nesse sentido, a política a ser adotada deve ter como objetivo colocar os indígenas em situação de igualdade com a população não indígena;
- Que este objetivo só pode ser alcançado se os direitos indígenas forem protegidos e defendidos no marco do sistema legal em vigor, quando eles têm o seu progresso econômico assegurado, e se é garantido o acesso aos recursos da técnica moderna e da civilização universal.

Como conceitualmente o “índio” é definido como “um indivíduo social e economicamente débil”, deveriam passar a ser objeto de políticas específicas destinadas a promover o seu “desenvolvimento”, visando colocá-los em situação de pé-de-igualdade com os demais segmentos das respectivas sociedades nacionais. Com esse fim, deveriam ser mobilizados recursos financeiros, técnicos e humanos nacionais, acrescidos da “ajuda internacional”. Um exemplo deste “novo olhar” que se pretende imprimir sobre a atuação dos Estados é a interpretação dada por Aguirre Beltrán, que esteve à frente na formulação e implementação da política integracionista no México e nos fóruns internacionais:

“O Congresso de Pátzcuaro repudia a coerção e o positivismo social como fundamento e práxis da política integrativa e propõe o consenso e o relativismo cultural como novo enfoque na tarefa de formar um Estado-nação, sólido e unido frente às agressões que no passado mutilaram seu território e no presente lesaram gravemente sua sabedoria, ao submetê-lo à dependência e ao endividamento” (1984: 7-8).

O Congresso de Pátzcuaro é, nesse sentido, um marco na transição formal entre o “velho indigenismo” – o indigenismo liquidacionista, orientado pela filosofia positivista de Augusto Comte, com um claro e explícito propósito de incorporar ao “índio” na “civilização”, e onde lhe é negado o direito de manifestar e expressar sua identidade de forma autônoma - para o “indigenismo integracionista”.

De conformidade com as resoluções aprovadas no Congresso, nos anos seguintes são criadas agências nacionais dedicadas aos povos indígenas na Colômbia, Equador e Nicarágua (1943), na Costa Rica (1944), na Guatemala (1945), no Peru (1946), na Argentina (1947), no México (1948), na Bolívia (1949) e no Panamá (1952). O Brasil já tinha uma agência voltada para os “problemas indígenas”. Criado em 1910, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI) chega aos

anos 1950 como uma referência entre as demais agências. Segundo Darcy Ribeiro, etnólogo do SPI de 1947 até 1957, na 39ª Conferencia Internacional do Trabalho, realizada em Genebra no ano de 1956, teria sido aprovada uma recomendação de política indigenista inspirada, em grande parte, na legislação brasileira. O ideário e forma de atuação do SPI estão fundados em dois decretos: o 8.072, de 20 de julho de 1910, e o decreto 9.214, de 15 de dezembro de 1911, “que fixaram as linhas mestras da política indigenista brasileira” (Ribeiro 1977: 138). No ano de 1948 é finalmente criado o Instituto Indigenista Interamericano (III), que se converte em 1953 numa agência especializada da Organização dos Estados Americanos (OEA). Entre seus objetivos está:

“conhecer a realidade da comunidade indígena em seus diversos contextos culturais e ecológicos no Continente, para promover seu desenvolvimento socioeconômico integral” (Anuário Indigenista, 1962, vol. XXII: 5).¹⁶

O Editorial do número 3, volume IX, de 1949, do Boletim Indigenista, órgão de divulgação do III, publicado logo após o 2º Congresso Indigenista Interamericano (Cuzco, Peru), é bastante esclarecedor da perspectiva ideológica do indigenismo que se desenvolverá de forma quase hegemônica na região ao longo dos próximos vinte anos. Os índios são caracterizados ali como “essas criaturas desvalidas que vegetam tristemente em bosques, páramos, desertos e povoados miseráveis” (: 214-218). A “penúria econômica”, mas também social e cultural, é vista como um dos principais desafios dos Estados nacionais para integrar os indígenas ao processo de promoção do desenvolvimento nacional. A Região Andina é considerada prioritária, em especial porque a população indígena atinge ali percentuais significativos, se comparados com a população total dos países, e pela crescente tensão social e política na região, decorrente da organização político-sindical das populações indígena e campesina.

Não é demais lembrar que, passada a II Grande Guerra Mundial, emerge no cenário da política internacional o confronto entre os países liderados de um lado pelos Estados Unidos (EUA) e de outro pela União Soviética (URSS). Na América Latina este conflito se desdobra na forma de “políticas de cooperação” americana destinadas a “promover o desenvolvimento econômico” dos países aliados. O ano de 1945, nas palavras de Arturo Escobar, marcou uma profunda transformação nos assuntos

mundiais: “O período 1945-1955, portanto, viu a consolidação da hegemonia estadunidense no sistema capitalista mundial. A necessidade de expandir e aprofundar o mercado exterior para produtos norte-americanos, e de achar novos locais para investir seus excedentes de capital, exerceu muita pressão durante estes anos. A expansão da economia norte-americana também requeria o acesso a matérias primas baratas para respaldar a crescente capacidade de suas indústrias, em especial das corporações multinacionais nascentes” (1998: 72-73). Nesse contexto, em 20 de janeiro de 1949, o presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, anuncia no seu discurso de posse sua estratégia para “resolver os problemas das áreas subdesenvolvidas” do mundo:

“Mais da metade da população do mundo vive em condições próximas à miséria. Sua alimentação é inadequada e é vítima de enfermidades. Sua vida econômica é primitiva e está impedida de evoluir. Sua pobreza constitui um obstáculo e uma ameaça tanto a eles mesmos como para as áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui os conhecimentos e a capacidade para aliviar o sofrimento destas gentes. (...) Creio que deveríamos colocar à disposição dos amantes da paz os benefícios do nosso acervo de conhecimento técnico para ajudá-los a lograr suas aspirações por uma vida melhor (...) O que temos em mente é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de tratamento justo e democrático (...) Produzir mais é a chave para a paz e a prosperidade. E a senha para produzir mais é uma aplicação maior e mais vigorosa do conhecimento técnico e científico moderno” (Truman, 1964).¹⁷

“Pobreza” é o termo que mobilizará, a partir de então, uma rede de atores sociais, econômicos e políticos que visam aplacar tamanho mal. Ao lado da “pobreza”, como desdobramento ou manifestação empírica associada, aparecerá a “fome”, o “analfabetismo”, a “superpopulação”, entre outros males do “Terceiro Mundo” a serem remediados e combatidos. Este conjunto de “problemas indígenas” vai animar discursos e mobilizar a ação dos governos e das agências multilaterais e bilaterais de cooperação internacional.

A expressão “desenvolvimento de comunidade” aparece nas décadas de 1950 e 1960 como um conceito chave no discurso desenvolvimentista. No 20º Informe do Comitê Administrativo de Coordenação ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, por exemplo, realizado em 18 de outubro de 1956, o “desenvolvimento de comunidade” designa:

16 Subscrevem a Convenção que institui o Instituto Indigenista Interamericano (III) as representações da Costa Rica, Cuba, Panamá, Paraguai e Peru; ratificam-na o Equador, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, México e Nicarágua.

¹⁷ Tradução livre para o português a partir do trecho reproduzido em Escobar (1998: 19).

“aqueles processos cujos esforços de uma população se somam aos de seu governo para melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, e integrar estas na vida do país e permitir-lhes contribuir plenamente ao progresso nacional.”

“neste complexo processo intervêm, portanto, dois elementos essenciais: a participação ativa da população nos esforços para melhorar seu nível de vida, dependendo o mais possível de sua própria iniciativa; e o apoio de serviços técnicos e de outro caráter, de forma a que estimulem a iniciativa, o esforço próprio e a ajuda mútua, e aumentem sua eficiência.”

Qualquer semelhança de significado com expressões que encontraremos quarenta anos depois sob o manto da “sustentabilidade” – como o “desenvolvimento local” e o “desenvolvimento de base” - talvez não seja uma mera coincidência. Talvez estejamos frente a um discurso recorrente, que se aproveita do caráter polissêmico de expressões como “desenvolvimento” e “participação”. Esse discurso faz parte de uma estratégia de sedução adotada para envolver mais facilmente e integrar as comunidades locais em processos de “mudança” (social e econômica) e “integração” (política e ideológica).¹⁸

O conflito político, ideológico e econômico entre os Estados Unidos e a União Soviética teve seus desdobramentos no cenário Latino-americano, particularmente após a Revolução Cubana de 1 de janeiro de 1959. De baixa visibilidade e percepção para quem está voltado mais para o campo local da ação desenvolvimentista, acontecimentos dessa natureza podem determinar uma maior ou menor disposição para investimentos financeiros nos países “pobres”. Na perspectiva de promover e garantir a “estabilidade política” do hemisfério, nos anos cinquenta a OEA empreendeu uma série de iniciativas de “desenvolvimento social e econômico”. Dentre elas estão a *Operação Pan-americana*, uma iniciativa proposta pelo Presidente Kubitschek em 1957; o *Grupo de Desenvolvimento da Comunidade Atlântica para a América Latina* (ADELA); a *Aliança para o Progresso*, lançada em 1961, por meio da *Declaração aos Povos da América e da Carta de Punta del Este* (criada dentro do marco da Operação Pan-americana); assim como a criação de fundos especiais com recursos aportados pelo Banco

¹⁸ Markus Brose (2001: 12), fazendo uso da tipologia desenvolvida por Sherry Arnsteis em 1969, identifica oito sentidos possíveis para o conceito de *participação*, são eles: (1) manipulação, (2) terapia, (3) informação, (4) consulta, (5) pacificação, (6) parceria, (7) delegação de poder e (8) controle pelo cidadão. Em se considerando os relatos e avaliações disponíveis, se pode afirmar tranquilamente que dificilmente se ultrapassou o “nível” 6, o da “parceria”.

Interamericano de Desenvolvimento (BID), o *Fundo Fiduciário do Progresso Social* e o *Fundo para Operações Especiais*.¹⁹

Nos primeiros anos da década de sessenta a noção de “desenvolvimento sócio-econômico integral” aparece no centro da pauta dos governos nacionais e dos organismos internacionais no Continente Americano. Segundo Leon-Portilla, então diretor do Instituto Indigenista Interamericano, “Pode se afirmar que em todo o mundo, e de maneira muito especial no âmbito americano, se concede cada vez mais atenção aos programas e projetos de desenvolvimento comunitário, assim como ao adestramento de pessoal técnico de desenvolvimento, com vistas a lograr o objetivo de colocar em marcha os planos nacionais de desenvolvimento nos respectivos países” (1962: 05). Leon-Portilla está fazendo referência à Primeira Reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social, celebrada na Cidade do México, em outubro de 1962. No primeiro ponto da resolução aprovada em 16 de outubro, recomenda-se que os governos dos Estados membros promovam programas nacionais, regionais e locais de desenvolvimento integral das comunidades, inclusive indígenas, tentando lograr a participação ativa e consciente da população na sua execução, especialmente nos campos da reforma agrária, moradia, saúde pública, cooperativas, escolas, biblioteca, estradas, serviços públicos e educação da comunidade.

Em uma “mesa redonda” organizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento em 1966, para debater a teoria e a prática do “desarrollo de la comunidad”, Gonzalo Aguirre Beltrán, então diretor do Instituto Indigenista Interamericano, explicita suas posições, deixando visível sua compreensão sobre a importância da intervenção técnica dos cientistas sociais nos rincões de pobreza, onde estão alojadas as populações indígenas, e o papel complementar dessas populações na aplicação do modelo:

“uma tendência dos planos de desenvolvimento é deixar fora os setores pré-industriais da população, acentuando a distância que os separa dos mais desenvolvidos. Esta situação de sociedade dual exige uma solução rápida e efetiva e um corpo teórico que explique o processo;

¹⁹ A Aliança para o Progresso tinha entre seus propósitos constituir um programa multilateral, com um orçamento de US\$ 100.000 milhões, para ser executado ao longo de dez anos. Os Governos latino-americanos entrariam com US\$80.000 milhões; o Governo dos Estados Unidos, US\$10.000 milhões; a iniciativa privada norte americana, US\$3.000 milhões. Os demais US\$7.000 milhões viriam do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Fundo Especial das Nações Unidas, de governos nacionais e do setor privado da Europa Ocidental, Canadá e Japão.

deve, portanto, ter uma solução integral que inclua a participação da população envolvida na mesma. México, estruturado como sociedade dual, deu ao problema soluções isoladas, com a característica de que estes ensaios foram de índole unilateral. O resultado destas experiências, permitiu aos cientistas sociais elaborar um conjunto unificado de idéias e práticas, que recebe a designação de ação integral e que constitui a teoria que deu forma às agências de melhoramento e integração, chamadas Centros Coordenadores. Esta é a versão mexicana de projetos de desenvolvimento da comunidade para regiões chamadas de refúgio, porque nelas persistem estruturas coloniais e arcaicas.”²⁰

A implementação da política de integração indígena avança também no registro e sistematização de informações sobre a “população alvo”. A primeira iniciativa de consolidação de dados demográficos, de distribuição geográfica, de “ocupação”, de legislação, e da atuação dos organismos indigenistas nacionais e outras organizações, abrangendo a totalidade dos países do continente onde se identificava a presença de indígenas, vai aparecer em dezembro de 1961, em um número especial do *Boletim Indigenista*, órgão de divulgação oficial do Instituto Indigenista Interamericanos. Trata-se do *Guía de la Población Indígena de América*, que traz “dados recentes obtidos de fontes de primeira mão”. Segundo o editorial da revista (1961: 170), os dados permitiriam tomar consciência da magnitude do problema indígena no continente e da necessidade de uma ação coordenada muito mais ampla, que permita realizar efetivamente “o desenvolvimento socioeconômico destes milhões de indígenas”.

Em dezembro de 1962, agora como *Anuário Indigenista*, nome que se manteria até os anos 2000, o Instituto lança o segundo *Guía de la Población Indígena de América*, com dados atualizados para o ano de 1960. Os dados oficiais da população indígena no Brasil para este ano aponta um número aproximado de 99.700 indivíduos; no caso do Equador, Juan Comas informa que dos cerca de 1.304.446 de pessoas que vivem na área rural, 45,9% haviam se considerado “índios”.

A “etapa romântica do indigenismo foi superada”, anuncia o editorial do volume XXIV do *Anuário Indigenista* de dezembro de 1964. Com base nas ciências sociais e sobretudo nos métodos e técnicas da Antropologia Social Aplicada, a teoria e a prática do indigenismo interamericano se constituía numa realidade operante que se expandia pelo continente. O aparente entusiasmo dos seus promotores está sustentado na avaliação dos resultados alcançados no V Congresso Indigenista Interamericano, realizado em Quito, de 19 a 25 de outubro de 1964. Um Congresso que teve um enfoque eminentemente

²⁰ Em: *América Indígena*. Vol. XXVIII, No. 1. Em janeiro de 1968. p. 295-296.

técnico-científico e de avaliação do *corpus doutrinal* e da prática do indigenismo no que se refere ao desenvolvimento socioeconômico indígena, ao treinamento de pessoal, aos problemas sanitários e educacionais, ao fomento e proteção do artesanato, etc. A se julgar pelos relatos, análises e avaliações do período, está se passando por um dos momentos áureos do indigenismo integracionista. Um momento quando se crê possível e viável levar a termo o objetivo da promoção do “desenvolvimento econômico e social dos indígenas”, não mais como um sonho, mas como uma realidade palpável, com base nos conhecimentos, métodos e técnicas da moderna ciência social.

Por intermédio do “*Projeto 208 do Programa de Cooperação Técnica*”, envolvendo o Instituto Indigenista Interamericano e o Departamento de Assuntos Sociais da OEA, são colocados em funcionamento no México e Bolívia centros de formação de “pessoal em técnicas de desenvolvimento da comunidade indígena”. A finalidade do *Projeto* é treinar o maior número possível de profissionais (agrônomos, médicos, educadores, etc.) nas técnicas da antropologia social aplicada e do desenvolvimento comunitário: “para que possam aplicar de forma adequada seus conhecimentos em áreas em que se conservam elevados os percentuais de traços e instituições culturais indígenas” (editorial do Anuário Indigenista, 1964, XXIV: 3).

A crítica de Guillermo Bonfil Batalla ao “conservadorismo” do pensamento reinante na Antropologia Aplicada e o problema do “dualismo ético” e do “dualismo nas formas de desenvolvimento” assinalados por Richard Adams, identificados por Enrique Valencia em 1968, se amplificam na década de 1970 com a crítica à postura paternalista e assistencial dominante no discurso e na prática do indigenismo dos governos dos Estados nacionais e à atuação de antropólogos e sociólogos nos projetos desenvolvimentistas.²¹

Ainda em 1971, antropólogos e indigenistas dissidentes do *indigenismo integracionista*, junto com alguns representantes de organizações indígenas latino-americanas, esforçam-se por traçar os princípios e métodos de um novo indigenismo. Esta nova corrente não deixa de colocar em discussão a intervenção dos governos, os interesses particulares, as investigações dos antropólogos e a ação dos

missionários. Por ocasião do simpósio sobre conflitos inter-étnicos realizado em Barbados em janeiro de 1971, numerosos antropólogos, entre os quais G. Bonfil Batalla, G.C. Cardenas, M.Ch. Sardi, G. Grunberg, M.A. Bartolomé, Darcy Ribeiro e Stefano Varesa preparam um documento, a *Declaração de Barbados*. O documento tem um tom de denúncia. Declara que as populações indígenas das Américas permanecem em uma situação colonial de subordinação, e que a política indigenista adotada pelos governos latino-americanos está dirigida à destruição das culturas autóctones. Em 1978, realiza-se a 2ª Reunião de Barbados, onde os “neo-indigenistas” propõem, pela primeira vez, conceitos alternativos ao indigenismo integracionista, são eles: “etnodesenvolvimento”, “diversidade cultural”, “pluralismo cultural” e “etnocídio” – ver Grupo de Barbados (1979).

Os indígenas criticam os governos por estarem adotando modelos de desenvolvimento construídos a partir dos processos históricos vividos pelos países “já desenvolvidos”; por estarem reduzindo o conceito de *desenvolvimento indígena* à dimensão econômica e “comunal”. Criticam a estreiteza do discurso *desenvolvimentista*, que visualiza os indígenas ora como um “obstáculo” ora como “força de trabalho” a ser integrada e explorada no processo de ocupação territorial e geração de *renda*.²²

No VIII Congresso, celebrado em Mérida (México) em 1980, o discurso *indigenista integracionista*, desenhado na primeira metade do século, dá sinais claros de esgotamento. Os documentos e artigos publicados no volume XL do *Anuário Indigenista* são bastante representativos das transformações em curso. Foi nesse Congresso - após uma forte pressão de “lideranças” indígenas, antropólogos e indigenistas ligados ou não aos aparelhos de Estado ali presentes - que pela primeira vez foi permitida a participação de indígenas e suas organizações em atividades da programação oficial. Pela primeira vez foram levados a cabo “fóruns paralelos” às atividades regulares do Congresso, onde foram debatidos, entre outros assuntos, o movimento indígena e o indigenismo, as tecnologias adequadas à gestão ambiental dos territórios indígenas, e a necessidade da criação de um sistema de documentação da política indigenista na América Latina.

²¹ Enrique Valencia faz parte do grupo auto-intitulado de “antropólogos críticos”, integrado por Arturo Warman, Margarida Nolasco, Guillermo Bonfil e Mercedes Oliveira.

²² A importância que a chamada “renda indígena” teve na política indigenista governamental brasileira (SPI e FUNAI), e a relação de dominação e exploração a que foram sujeitos os índios por parte de funcionários do órgão

Tais contestações também foram sentidas a partir dos anos 1980, tanto no Brasil quanto no Equador. A institucionalização dos movimentos etno-políticos indígenas, e a pressão interna e externa em prol dos direitos humanos e da sustentabilidade ambiental, colocaram em questão a continuidade do “paradigma integracionista” - nos moldes como ele vinha sendo implementado nos quarenta anos precedentes. Exige-se dos Estados nacionais e de suas agências indigenistas e similares, bem como das agências multilaterais (como OIT, III, Banco Mundial e BID, entre outras) e bilaterais, uma revisão do aparato conceitual, dos objetivos e das estratégias discursivas e institucionais utilizadas no relacionamento com as “comunidades originárias”.

A crise epistemológica, política, moral e operativa do indigenismo integracionista, com a emergência dos movimentos etno-políticos indígenas, com suas reivindicações de direitos e de participação na elaboração e gestão das políticas dos Estados nacionais, trouxe para o interior do indigenismo o desafio de ter que formular alternativas, de ter que achar respostas a questões como: é possível criar e implementar um modelo de desenvolvimento alternativo, centrado nos “recursos” (ambientais, sociais, culturais, econômicos e políticos) próprios dos indígenas? Um desenvolvimento focado na promoção da autonomia e soberania dos grupos étnicos no interior dos Estados nacionais? Pois é nesse contexto de pressões, desafios e dúvidas que vai emergir com mais força, nos anos 1980, conceitos como “etnodesenvolvimento” e “desenvolvimento com identidade cultural”, hoje usados nos discursos indígena e indigenista latino-americano - inclusive das agências multilaterais de “cooperação para o desenvolvimento” (BID e BIRD) - e dos Estados nacionais na América Latina.

A seguir apresento um caso paradigmático desta estratégia de regionalização do indigenismo, onde as chamadas agências multilaterais de cooperação se constituem num ator político e institucional de capital importância na promoção da modernização das relações políticas, econômicas e culturais em uma vasta região geo-ecológica, envolvendo praticamente todos os países da Região Andina – da Venezuela ao Chile: o *Programa Indigenista Andino*. É por meio de uma articulação em “rede” de órgãos dos sistemas Nações Unidas (ONU) e Estados Americanos (OEA), tendo à frente a Organização

tutor foram duramente criticadas nos anos setenta e oitenta. Em 1968, Roberto Cardoso de Oliveira já apontava criticamente os equívocos do modelo de “crescimento econômico dos grupos silvícolas” baseado em relações do tipo patrão-empregado.

Internacional do Trabalho (OIT), e desta com os Estados nacionais e o nível local de intervenção que, entre as décadas de 1950 e 1970, terá lugar na região um projeto de fomento e de apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento de grande envergadura, comparável em extensão a outro mais recente, que se restringiu, no entanto, ao território de um único país: o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, também conhecido pela sigla PPG7, em decorrência da participação dos países membros do Grupo dos Sete (G7)²³, que conta com a relevante participação de agências multilaterais como o Banco Mundial (BIRD), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).²⁴

²³ O G7 é formado pelos seguintes países: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Grã-Bretanha, França, Canadá e Itália.

²⁴ Sobre o processo de formação da “rede” de atores locais, regionais, nacionais e internacionais que viabilizou a criação e a implementação do PPG7 ao longo dos anos 1990, ver: Hagemann (1994) e Pareschi (2002).

CAPÍTULO 2

O PROGRAMA ANDINO

Trago para o contexto desta tese o chamado *Programa Indigenista Andino* (*Acción Andina* ou *Misión Andina*), implementado na Região Andina entre os anos 1950 e 1970, pelos seguintes motivos: os documentos acessados durante a pesquisa, tanto os “de época” como os atuais, são de grande valia para ampliar nossa compreensão sobre a atuação, os pressupostos e os objetivos do indigenismo integracionista; é importante trazer informações sobre um programa de grande magnitude geográfica e demográfica, pouco conhecido e acessível ao público brasileiro envolvido com os temas e as questões aqui trabalhadas. Além do mais, contribui para os objetivos gerais e específicos desta tese, relacionados basicamente com a idéia de “desenvolvimento indígena”; e sua análise permite estabelecer comparações com experiências similares mais recentes, no Brasil e no Equador.

2.1. O problema indígena e a cooperação para o desenvolvimento

Desenhado pelas Nações Unidas (ONU) e dirigido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o *Programa Andino* foi o primeiro e mais ambicioso programa multilateral situado no marco da política indigenista clássica na Região Andina. Foi também o primeiro grande experimento de “desenvolvimento rural integrado” com indígenas-campeiros na América do Sul, sendo considerado um predecessor dos projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) que, a partir dos anos 1980, se converteram em paradigma para o desenvolvimento e modernização das áreas rurais na América Latina (Bretón, 2000). Enfim, um “grande projeto de engenharia social”.²⁵

²⁵ “O modelo ativo da *engenharia social* se baseia no conhecimento do tecido e da dinâmica social. Propõe traduzir as ciências sociais em novos conhecimentos e instrumentos de mudança, e utiliza este conhecimento com o propósito de organizar novas ações e relações sociais” (Cernea 1995c: 57).

Em fevereiro de 1952, a Junta de Assistência Técnica da ONU aprovou a implementação de um projeto de estudo sobre a situação de “miséria” e “exploração” em que viveria grande parte das populações indígenas do altiplano andino na Bolívia, Peru e Equador. O projeto foi dirigido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em colaboração com as Nações Unidas (ONU), a Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Alimentação e a Agricultura (OAA) e a Organização Mundial da Saúde (OMS). Uma sexta organização se incorporou posteriormente à missão, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). No âmbito da OIT, a decisão de implementar esta “missão indigenista andina” havia sido aprovada em janeiro de 1951, na forma de resolução, na primeira reunião da Comissão de Especialistas em Assuntos Indígenas, celebrada na cidade de La Paz, Bolívia.

A OIT já realizava estudos sobre os “trabalhadores indígenas” nos países independentes desde 1921. Com o crescimento da demanda por normalização e regularização das relações de trabalho envolvendo indígenas, em maio de 1926 o Conselho de Administração da OIT instituiu a Comissão de Especialistas em Trabalho Indígena, que celebrou sua primeira reunião em julho de 1927. Os trabalhos dessa Comissão culminaram numa série de convenções e recomendações internacionais na área trabalhista. Nove anos depois, em janeiro de 1936, na I Conferencia Regional dos Estados Americanos Membros da OIT, em Santiago do Chile, foi solicitada aos países a sistematização de todas as informações disponíveis sobre a situação econômica e social de vida e de trabalho das populações indígenas. Já naquele momento se pensava iniciar um estudo especial deste problema, visando identificar a necessidade e as condições para a organização de uma ação conjunta internacional.

Mas o envolvimento da OIT com o “problema indígena” não pára por aí. Em 1943 ela participa de uma missão conjunta dos governos da Bolívia e dos Estados Unidos com vistas a diagnosticar as condições de vida e de trabalho dos mineiros bolivianos que, em sua maioria, eram indígenas. Por coincidência ou não, neste mesmo ano são realizados os primeiros congressos indígenas de fala quéchua, apoiados por sindicatos operários e universitários (ver Bello 2004).

Nesse mesmo período se produzem também os primeiros intentos dos militares por atrair e incorporar à vida política do país a população quéchua e aymara do altiplano. Há também uma intensa movimentação de grupos e organizações de esquerda que passam a se organizar nos anos 1930. Em 1944 é fundada a Federação Sindical de Trabalhadores Mineiros de Bolívia (FSTMB).

No Equador, também nos anos 1930, aparecem as primeiras organizações associativas de indígenas, estimuladas e apoiadas pelo Partido Socialista (fundado em 1926). Em 1931, a partir de discussão sobre a oportunidade de aderir a III Internacional, o Partido Socialista se divide, dando origem ao Partido Comunista, que teve grande influência na formação e orientação dos movimentos “campesinos” no Equador, especialmente desde que, em 1944, foi fundada a *Federación Ecuatoriana de Indios* (FEI). Em 1956 se constitui a *Federación Nacional de Organizaciones Campesinas* (FENOC), que originalmente aglutinou os setores católicos e democrata-cristãos e, mais tarde, toma uma orientação socialista. Em 1972 se funda o movimento *Ecuador Runacunapac Riccharimvi* (Ecuadorunari), com apoio de vertentes progressistas da Igreja Católica e de cristãos de esquerda.

Em 1946, por ocasião da III Conferência Regional dos Estados da América Membros da OIT, se solicitou do Conselho Administrativo da OIT a preparação de “um informe completo sobre a situação das populações indígenas dos países da América”. Na IV Conferência, realizada em Montevideu em abril/maio de 1949, se adotou uma resolução relativa às condições de vida e de trabalho das populações indígenas. A resolução solicitou do Conselho de Administração da OIT o desenvolvimento de programas de capacitação profissional; a extensão do seguro social e outras formas de proteção social; o regime de propriedade agrária e o crédito agrícola; a aplicação da legislação no que se refere à inspeção do trabalho e à proibição do trabalho gratuito; a relação, no salário agrícola, entre a parte paga em efetivo e a parte paga em espécie; a transformação das comunidades indígenas em cooperativas agropecuárias; as medidas de proteção dos interesses econômicos da indústria familiar indígena (problemas de acesso a matéria prima, crédito, técnica, comercialização de produtos, etc.); entre outros. Em 1953, a OIT publica o estudo “*Poblaciones indígenas: Condiciones de vida e de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes*”, com cerca de 700 páginas, o qual considera ser “um dos estudos mais

autorizados e globais existentes até aquele momento sobre as condições de vida e de trabalho das “populações indígenas e tribais” de todas as regiões do mundo”.²⁶

A primeira fase da *Ação Andina*, desenvolvida entre junho de 1952 e junho de 1953, consistiu no envio de uma “missão multidisciplinar” à região para um “exame geral”, ainda que preliminar, do que havia sido feito pelos Estados nacionais com o objetivo de “integrar estas populações na vida econômica e social das três nações soberanas de Bolívia, Equador e Peru”. As fontes de informação então disponíveis sobre os indígenas davam conta de que se tratava de uma população avaliada em cinco ou seis milhões de pessoas, desde o norte da Argentina até o Equador, a maioria monolíngüe falante de “quíchua” e “aymara”, vivendo “apartada” do restante da sociedade nacional, numa condição econômica e política de “subordinação”. Ainda, que ela necessitava ser “integrada” ao restante da sociedade, tendo em vista seu potencial para a “promoção do desenvolvimento nacional”.²⁷ A perspectiva integracionista é bastante clara, a começar pela fala do coordenador da missão abaixo reproduzida:

“Embora seja sumamente difícil chegar a generalizações exatas sobre a integração social, econômica, política e cultural do índio do altiplano [diz Beaglehole], não parece ser contrário à verdade a afirmação de que, como sua integração social e política rara vez deixou de ser uma subordinação, sua integração econômica nunca pode ser mais que fragmentária, suas condições de vida raramente passaram do mínimo de subsistência, sua saúde com frequência deficiente, e sua instrução quase nula. Apesar de tudo, o índio representa hoje em dia um enorme caudal econômico e humano de reserva para seu país e para a região andina em seu conjunto” (Beaglehole 1953: 585).

A equipe era composta de membros de diferentes nacionalidades - neozelandesa, mexicana, suíça e peruana -, alguns com experiência de trabalho no campo dos “serviços de informações e consultas” feitas em Roma (OAA), Paris (UNESCO), Genebra (OIT), Nova York (Nações Unidas) e Washington (OMS e OEA).

O estudo prospectivo tinha por objetivo “diagnosticar objetivamente”, com os instrumentos modernos das ciências sociais aplicadas e outras especialidades, as condições de vida da população indígena do altiplano andino. Complementarmente, visava a subsidiar a elaboração de um “programa de

²⁶ O estudo foi impresso em Genebra, na Suíça. Na representação da OIT em Brasília há um exemplar editado em inglês disponível para consulta local.

assistência técnica internacional”, a ser desenvolvido pelos organismos internacionais em parceria com os governos e [afirma-se] com os indígenas, individual e coletivamente:

“O objetivo de tal exame era determinar a classe de assistência técnica que havia de se prestar para completar os programas nacionais ou bem para ampliar novos programas, investigar a utilidade de alguns ‘projetos-piloto’ e escolher os lugares mais conveniente para levá-los a cabo. Esta primeira etapa foi cumprida por uma missão composta de especialistas nomeados pelas organizações citadas, assim como de um representante da Organização dos Estados Americanos, sob a direção do professor Ernest Beaglehole” (trecho da *apresentação* ao artigo de Beaglehole 1953: 582).²⁸

À “Missão” estava posto o seguinte “problema”, diz Beaglehole:

“Preparar, com a cooperação tripartite dos governos, dos índios e das organizações internacionais, programas de ação que acelerem a integração dos indígenas na vida política, social e econômica de cada um dos três países andinos, orientando-os de maneira a que a integração subordinada atual se transforme em uma integração de caráter democrático; que além disso, seja de alcance regional, abarque a todos os aspectos do problema, se desenvolva organicamente, se baseie na livre aceitação antes que na coação, e se realize sem destruir a organização das comunidades aborígenes nem o modo de vida atual que tanto valor tem para o índio” (Beaglehole 1953: 585).

Se substituíssemos a palavra “integração” por “inclusão” ficaria difícil saber que este texto foi escrito há quase cinqüenta anos. Há muitas semelhanças, no plano discursivo, entre o indigenismo que orientava as ações voltadas para a promoção e a integração dos indígenas nos anos 1940/1950 e o atual. Não obstante as diferentes ênfases, há uma orientação pela idéia da integração/inclusão indígena visando a retirá-los da condição de “subordinação”, de forma “participativa” e respeitosa ao seu modo de organização social e sua “cultura”. As variações vão aparecer na forma de fazê-lo e no lugar que é dado aos indígenas ocupar nas diferentes iniciativas governamentais e internacionais. Conforme se verá a seguir, o *Programa Andino* nasce carregando a contradição básica que caracteriza o indigenismo integracionista: um discurso onde coabitam o relativismo cultural com a necessidade de intervir de forma dirigida para promover mudanças na vida dos indígenas de forma a torná-la compatível com os fundamentos estratégicos da “integração” para o “progresso nacional”. Modernizam-se as “estruturas

²⁷ Alfred Métraux, antropólogo, na ocasião trabalhando no Departamento de Ciências Sociais da UNESCO, também esteve envolvido nos trabalhos de “assistência técnica” a populações andinas. Ver Métraux (1959).

²⁸ Ver *Revista Internacional del Trabajo*, volume XLVII (6). Na ocasião, Ernest Beaglehole, etnólogo neozelandês, é professor de psicologia no Victoria College, Universidades de Wellington, Nova Zelândia. Era conhecido especialmente por seus estudos a respeito da integração do maoris. Ver “Los maories em Nueva Zelanda: Estudio

sociais tradicionais” para que os indígenas possam enfrentar, em melhores condições, as exigências do mundo contemporâneo - argumenta-se.²⁹

No que se refere ao relacionamento com os indígenas, Beaglehole (1953: 595) diz que a *Missão* buscou garantir a participação direta dos indígenas na definição dos “problemas” que os afligiam e na identificação das melhores “soluções”. Sem o consentimento dos grupos representantes dos índios, continua, nenhum programa de melhora econômica e social, ainda que idealizado especialmente em seu favor, poderia ter a mais mínima probabilidade de “arraigar-se solidamente na vida da coletividade indígena”. Ao que parece, o relacionamento com os funcionários dos governos, com os latifundiários e possivelmente com os próprios indígenas não transcorreu sem tensões e atrito, tanto que Beaglehole ressalta reiteradamente no seu relato que “a missão insistiu o quanto pode por entrar em contato com as comunidades indígenas e inteirar-se diretamente dos traços comuns e das peculiaridades que distinguem seus problemas para poder elaborar projetos onde a colaboração do índio fora um dos fatores básicos” (idem).

Como se vê, os responsáveis pela missão tinham alguma consciência da importância do envolvimento e da participação dos indígenas na elaboração do programa e de projetos, seja para garantir um mínimo de coerência e sintonia com as necessidades e interesses indígenas, seja para garantir um mínimo de “legitimidade” política aos resultados alcançados pelo estudo.

“Deste modo, a própria missão (...) chegou unanimemente à conclusão de que, sem uma participação completa, contínua e fundada na colaboração dos membros da coletividade indígena, nenhum projeto teria probabilidade de lograr o desenvolvimento integral, orgânico e estrutural de tal coletividade” (Beaglehole 1953: 596).

Interessante observar as expectativas e hipóteses que a equipe trazia e que aos poucos foram sendo abandonadas. Elas nos dão uma dimensão do quão distanciados da realidade local estavam os membros da missão. Fala também deste lugar distanciando a visão um tanto instrumental dos indígenas

de un caso de integración económica y social”, em *Revista Internacional del Trabajo* vol. LVI, No. 2, agosto de 1957, págs. 117-139.

²⁹ Interessante observar que a educação vai aparecer como um dos principais elos desta mudança adaptativa, uma característica da vertente do pensamento positivista que predominou na América Latina entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX.

nos seus planos de “modernização” dos Andes, e do foco desenvolvimentista que orienta sua ação e reflexão. A seguir reproduzimos um trecho do relato de Beaglehole onde isto aparece de forma explícita; se não esclarece em que condições viviam os “indígenas do altiplano”, ao menos deixa à vista como a equipe pensava solucionar a situação dos indígenas que viviam nas “regiões empobrecidas do altiplano”:

“Em realidade, poderia escrever-se uma interessante história de um caso concreto (do ponto de vista das hipóteses e suas modificações, por exemplo) relatando a evolução do modo de pensar da missão sobre o Problema da colonização dos indígenas. A narração detalhada seria demasiado longa, mas basta dizer, em resumo, que, durante os primeiros dias de documentação, os membros da missão haviam se impressionado consideravelmente pelos argumentos em favor de um programa de ação para transferir grupos selecionados de indígenas, do altiplano boliviano, por exemplo, desde suas comunidades “mães” e umas comunidades “filhas”, e reinstalá-los nos vales férteis dos Andes orientais. As vantagens econômicas de tal colonização pareciam grandes, e os problemas humanos não insolúveis. Entretanto, depois de visitar os vales bolivianos, de conversar com as autoridades locais, quando os membros da missão discutiram entre si os aspectos econômicos e sanitários da colonização em uma zona próxima ao limite meridional do trópico, a missão não se sentiu já tão segura do terreno que pisava, e, ainda que não se falasse em abandonar totalmente a hipótese, se compreendeu que era preciso realizar um estudo prévio por um pequeno grupo de especialistas em alguns lugares selecionados, antes que os governos pedissem assistência técnica para empreender projetos de colonização. Não obstante, subsiste o fato de que grandes superfícies de terra semi-tropicais estão esperando na região andina que se inicie seu cultivo e se abram vias de comunicação. Com proteção sanitária adequada, instrumentos sobre os novos métodos agrícolas e certos tipos novos de cultivos, a garantia da ocupação das terras e boas vias de comunicação com os centros de venda, não seria impossível atrair aos indígenas das regiões empobrecidas do altiplano e instalar-los como colonos nestas terras recém abertas. Antes de chegar ao seu ponto de destino, a missão acreditava que esses projetos de colonização poderiam iniciar-se quase que imediatamente; ao seu regresso, havia modificado tanto suas hipóteses que o único que pode recomendar unanimemente foi que se empreendera um estudo das possibilidades de colonização no vale peruano de Tambopata, primeiro, e se continuara, na região boliviana de Vacas” (Beaglehole 1953: 587-588).

Menos de um ano após sua criação, isto é, em junho de 1953, a “Missão Beaglehole” apresenta seu informe, onde preconiza, com base nos estudos realizados no Equador e na Bolívia, a implementação de uma série de projetos em cada um dos países, integrados em um programa de abrangência regional. Segundo Beaglehole,

“foi muito difícil fazer triunfar a idéia de que o problema indígena de toda a região andina devia ser abordado em seu conjunto, pelo motivo evidente de que, afora alguns casos isolados, como o acordo boliviano-peruano sobre educação rural em Titicaca, as relações entre os três países interessados tem se caracterizado frequentemente mais por um frio positivismo que por uma colaboração entusiasta. Não obstante, pela simples razão de que a região andina é uma verdadeira entidade ecológica, na qual concorrem denominadores comuns sociais, econômicos, educativos e culturais, os planos da missão haviam de ser, por considerações de pura lógica e de economia prática, bastante regionais para evitar uma dualidade onerosa de projetos e uma excessiva prodigalidade dos serviços de assessores especialistas. Consequentemente, a missão elaborou um programa no qual cada projeto abarca, por si só, toda a região e pode ser

coordenado por uma oficina de articulação situada no centro de uma região e administrada pelas pessoas encarregadas especialmente de velar para que todos os aspectos regionais de cada projeto se desenvolvam totalmente e se integrem no conjunto do plano” (Beaglehole 1953: 594).

Apesar das dificuldades iniciais dos governos aceitarem a tese da “estratégia regional”, ao final ela acabou prevalecendo nas negociações com os organismos internacionais:

“Muito depende dos resultados que se logre com cada projeto nacional, como também de que as bolsas oferecidas aos nacionais de todos os países, sejam índios ou não, para ir estudar e participar nos projetos dos outros países sirva para inculcar pouco a pouco a convicção de que o regionalismo, distante de ser um altruísmo mais ou menos idealista, não é mais que uma maneira distinta de demonstrar que, com o tempo, se aprende mais cooperando que fazendo experiências isoladas por conta própria. O regionalismo tem que impor-se, assim, pelos seus próprios méritos. O que a missão pode fazer a mais foi assegurar-se de que o ambiente fosse suficientemente propício para que fosse dada oportunidade à tese do regionalismo demonstrar seus méritos. Incumbem agora às organizações internacionais proporcionar, em colaboração com os governos, os meios necessários para que se estimule o mais possível o aspecto puramente regional do programa da missão” (Beaglehole 1953: 595).

O programa de ação, elaborado sob a direção da OIT com a colaboração dos demais organismos internacionais, foi aprovado em junho de 1953 pela Junta de Assistência Técnica, dando início ao que veio a ser conhecido também como *Programa de Assistência Técnica às Populações do Altiplano Andino*, ou simplesmente *Acción Andina*. Os acordos com os países foram firmados em agosto de 1953 com os Governos de Bolívia e Peru, e em janeiro de 1954 com o Governo do Equador. Em setembro de 1953 foi criado em Lima um escritório regional, encarregado de coordenar o conjunto das ações nos três países.

A implementação da *Acción Andina* teve início de fato no segundo semestre de 1954, embora a primeira “base de ação”, a de Pillapi, próxima a La Paz, tenha sido inaugurada no início de 1954. Em outubro de 1954 foram criadas duas bases na Bolívia, uma em Playa Verde e outra em Otavi. A *Acción Andina* atuou no Peru nas zonas de Puno, Ayacucho, Apurímac e Cuzco; e na Bolívia na zona de Santa Cruz. No Equador, na zona de Otavalo, a partir de 1954, Riobamba, a partir de 1956, e por toda a Serra, a partir de 1959. Ao todo foram instaladas no Equador “bases de ação” em Ibarra, Ambato, Riobamba, Cañar, Cuenca e Loja; uma “base anexa” em Guaslan; e um “projeto” com fundo especial em Riobamba, sob a responsabilidade da OAA. Em outubro de 1960, a *Missão Andina* estende suas operações para a Colômbia (nas zonas do Cauca e de la Guajira), em 1961, chega ao Chile, na zona de Arica, e na

Argentina, nas altas estepes de Jujuy (Humahuaca). Em 1963, chega à Venezuela, entre os *guajiros* situados na fronteira com a Colômbia.

A operacionalização em campo é feita a partir de “bases de ação” constituídas segundo o modelo dos “centros coordenadores mexicanos”, mostrando as afinidades entre ambas as estratégias de implantação e operação no meio indígena. As “bases de ação” eram animadas por equipes multidisciplinares de especialistas internacionais e nacionais, integradas por um chefe (eventualmente um antropólogo), um agrônomo, um médico, um especialista em matéria de educação, um veterinário, uma visitadora social, uma enfermeira, alguns instrutores em matéria de formação profissional e artesanal, etc..

A “base de ação” era escolhida considerando a localização, isto é, o lugar devia estar no centro de uma região “tipicamente indígena”, de onde os trabalhos podiam se irradiar facilmente sobre uma população mais ou menos numerosa. A “rede de bases de ação” constituía a estrutura em que se apoiava o *Programa Andino* para implementar o conjunto de ações e atividades previstas em um “plano de trabalho” previamente estabelecido.

O *Programa Andino* incluía originalmente ações nas seguintes áreas: desenvolvimento comunitário, moradia, serviços sociais, técnicas sócio-antropológicas, educação, saúde e saneamento e formação e capacitação de pessoal. Entre as atividades estavam, por exemplo: a construção de escolas; a abertura de oficinas de produção de artesanato; a construção e melhoria de estradas, represas e pontes; a construção e melhorias de hospitais; o melhoramento na forma de aprovisionamento de água e evacuação de águas residuais; entre outras. Ou seja, o conjunto de “ações básicas de melhoria das condições de vida de uma população”.

Na área de “saúde e saneamento”, por exemplo, o *Programa* proporciona a penetração da medicina moderna nas comunidades indígenas, em substituição às práticas tradicionais. Também promove ações de educação sanitária e prevenção, e em várias “bases de ação” há centros de saúde equipados e com equipe de saúde, que também se deslocam até as comunidades da área de

abrangência. Como exemplo do “relativismo cultural” adotado no programa, numa avaliação de resultados publicada do Anuário Indigenista de dezembro de 1963, é afirmado que a substituição gradual do “curandeirismo tradicional” praticado por “feiticeiros” e “curandeiros empíricos” constituía um notável progresso em matéria de educação sanitária e defesa da saúde. E mais, dizem: “Há algo mais significativo. O campesino cético em relação às curas alheias da magia ou das práticas empíricas de sua comunidade, terminou em muitos casos não só por solicitar um tratamento médico, senão por pagar o valor dos medicamentos. Se bem a soma paga seja unicamente simbólica, por estar muito abaixo do seu verdadeiro custo, é um bom sintoma do processo educativo que se está operando: o de o campesino se dispor a pagar” (Instituto Indigenista Interamericano 1963: 44-45).

Outra meta da *Acción Andina*, e a mais importante para os objetivos do *Programa*, é a melhora nos métodos e condições de produção quase que exclusivamente agrícola nas comunidades. Segundo Jef Rens, “os agrônomos se esforçaram por iniciar os agricultores [indígenas] em métodos modernos de trabalho da terra e introduziram espécies selecionadas de sementes e de plantas cujo rendimento supera o das espécies indígenas” (1961: 504). Também foram incentivadas ações de repovoamento florestal e plantio maciço de eucaliptos. A “Revolução Verde” dava seus primeiros passos, e certamente não será equivocado afirmar que o *Programa* serviu também como base para experimentações adaptativas de espécies agrícolas de outras regiões, para a introdução de novas espécies agrícolas na região, especialmente alimentares, e para a formação de bancos genéticos de espécies nativas de uso tradicional.³⁰

O relatório de “avaliação de resultados” publicado no Anuário Indigenista (1963) informa que, no caso das ações de promoção do “desenvolvimento da comunidade” no Equador,

³⁰ Sob o pretexto de atender a “fome no mundo”, as Fundações Rockefeller, Ford e Kellogg, com o apoio financeiro do Banco Mundial e da ONU, iniciaram a Revolução Verde nas décadas de 1940 e 1950, introduzindo nos países do “Terceiro Mundo” e entre as populações “pobres” e “carentes de alimentos” as variedades selecionadas de milho e trigo no México e de arroz nas Filipinas e Índia. Com a Revolução Verde (RV), consolida-se no mundo a agricultura industrial de base química, enriquecendo as companhias de fertilizantes minerais e de agrotóxicos. A RV resultou também na substituição dos cultivares tradicionais, e de seus ancestrais silvestres nos “centros de origem”, por variedades geneticamente uniformes, reduzindo, dessa maneira, as fontes básicas para futuros melhoramentos, além de tornar os agricultores dependentes de cultivares excessivamente caros e exigentes de insumos. Ver Mooney (1987).

“o Programa Andino havia dado especial atenção à organização das comunidades indígenas a fim de canalizar suas atividades direcionadas para a realização de obras de assistência coletiva e melhoras. O primeiro passo nesse sentido foi dotar as comunidades de uma condição jurídica, sob a proteção da lei de comunas e o estatuto jurídico das comunidades rurais, vigentes no país. O Programa logrou visíveis êxitos no relativo à organização das comunidades, organizando eleições democráticas e livres para constituir os “*cabildos*” (autoridades locais das comunidades rurais). No passado, a eleição de “*personeros*” (representantes da comunidade) era influenciada com frequência pelas autoridades civis ou religiosas ou por pessoas alheias a comunidade. A fim de assegurar a eficiência e continuidade dos planos de desenvolvimento da comunidade e para reforçar as dependências locais do Governo, o Programa concedeu formação aos dirigentes. Mediante cursos de formação para os membros dos “*cabildos*”, se ensina aos dirigentes métodos adequados para permitir-lhes direcionar o trabalho e os recursos da comunidade no sentido do bem social. Estes cursos são dados em um instituto especial criado com este objetivo, o Centro de Guaslan. [...] Por intermédio do governo comunal, o “*cabildo*”, tem sido possível a realização de projetos de interesse coletivo. Graças ao esforço das próprias comunidades e à ajuda e o conselho do Programa, os campesinos construíram caminhos, pontes, igrejas e centros comunitários, escolas locais, campos desportivos, etc. O Programa Andino proporciona assistência legal gratuita aos campesinos indígenas, vítimas freqüentes de conflitos com fazendeiros e pessoas alheias à comunidade. Um funcionário do Programa, advogado, presta assistência para a organização jurídica das comunidades e a elaboração de regulamentos comunitários” (Instituto Indigenista Interamericano 1963: 51-52).

2.2. Comunidades, agentes e iniciativas de mudança

A ação das “bases” incidia sobre as “comunidades indígenas”, vistas como as unidades morfológicas básicas da estrutura social e econômica indígena do altiplano andino. Métraux (1959: 266) deu uma definição extensa dessas comunidades:

“A comunidade moderna está constituída por varias famílias ‘ampliadas’ ou ‘domésticas’, que não reivindicam o pertencimento a uma mesma linhagem, embora cada família guarde a lembrança de seus antepassados. Certas comunidades formaram-se pela agregação de famílias que chegaram em diferentes momentos, e os descendentes das últimas gozam de menos respeito que as outras, que se consideram autóctones. O território da comunidade é considerado inalienável, embora sejam reconhecidos os direitos de propriedade das famílias e no interior do grupo cada um seja livre de dispor da sua terra. Os pastos e as zonas de bosque são explorados coletivamente. A comunidade está regida por autoridades designadas por ela mesma e renovadas cada ano. Se caracteriza, além disso, por diversas formas de trabalho coletivo. Um de seus traços distintivos é a solidariedade de seus membros cada vez que surge a ameaça de perder a terra. Sem dúvida alguma, a necessidade de fazer frente à usurpação de suas terras pelos grandes proprietários e os mestiços tem reforçado a coesão das comunidades, e as têm permitido sobreviver a pesar de todas as medidas legislativas tomadas para destruí-las”.

Nesse pequeno estudo, publicado na *Revista Internacional del Trabajo* da OIT, Métraux é bastante explícito quanto às suas intenções: quer destacar o que ele chama de “aspectos comuns das

culturas indígenas” do altiplano Andino, aportando elementos que deixem claro que a estratégia regional proposta pelas agências internacionais aos Estados nacionais é a mais acertada.³¹

Infelizmente, não tivemos acesso a relatórios, descrições e nem análises pormenorizadas mais “capilares” sobre que estratégias foram utilizadas pelos gestores do *Programa* para “envolver” a população e que “mecanismos persuasivos” foram usados. Percebe-se pelos relatos, ainda que contaminados pela intenção “modernizadora”, que existiam formas de “dominação” e de “sujeição” agindo, classificando, ordenando, controlando, coagindo, tencionando, reforçando, determinadas relações sociais, formatando significados e sentidos sobre (e para) determinadas práticas sociais cotidianas e determinadas instituições - prévias ou erigidas pelo *Programa*.³² O trecho citado acima dá algumas pistas sobre as formas de coação local (dos fazendeiros) e governamental, embora não fale das ações de resistência indígena – os *levantamientos de los huasipungueros* (ver Prieto 2004; Thurner 2000).

O *huasipungo* é uma das mais antigas instituições no campo da “regulamentação do trabalho na região andina” (Oberem 1988). No Equador, *huasipungo* se refere à parcela de terra que o proprietário de uma fazenda põe à disposição de um “peón” – ou *huasipunguero* – a fim de que possa cultivá-la para si. A condição de *huasipungo* é uma condição assemelhada à de “servidão”, daí ser comum encontrar na literatura equatoriana a caracterização do “sistema de haciendas andinas” como um sistema de tipo semi-feudal (ver: Korovkin 2002; Martínez 2002a). Os *huasipungueros* trabalham para o fazendeiro uns 5-6 dias da semana em troca do acesso a esta parcela de terra. Junto com o *huasipungo* vai o direito de uso de água e coleta de lenha, assim como a autorização para manter uma determinada quantidade de

³¹ Alfred Métraux foi conselheiro da Unesco de 1947 a 1962, e esteve envolvido nas ações da instituição de “assistência técnica à população andina”. Em relação à participação de antropólogos na administração colonial, Métraux manifestou certa vez que ela deveria orientar-se preferencialmente para guiar a transição de uma forma de cultura à outra para evitar as conseqüências desastrosas que muitos países do mundo sofreram por essas mudanças no passado. Nesse sentido, sugeriu, a principal função destes especialistas poderia consistir em explicar aos demais técnicos a natureza da cultura com a qual estão trabalhando e servir de porta voz e intérprete da civilização científica-industrial aos membros desta cultura. Métraux. “Applied Anthropology in Government: United Nations”, em Kroeber, A. (ed.) 1953. *Anthropology Today. An Encyclopedic Inventory* - citado por Albert 1995: 101-102.

³² Vem ao encontro desta nossa observação o conselho metodológico de Michel Foucault (1979: 186), quando diz que: “em vez de orientar a pesquisa sobre o poder no sentido do edifício jurídico da soberania, dos aparelhos de Estado e das ideologias que o acompanham, deve-se orientá-la para a dominação, os operadores materiais, as formas de sujeição, os usos e as conexões da sujeição pelos sistemas locais e os dispositivos estratégicos. É

gado nos pastos naturais da fazenda. Esta instituição serve para assegurar mão-de-obra ao latifundista. Poucos anos depois que os espanhóis conquistaram, em 1534, o território da atual República do Equador, foi realizada a repartição das terras a favor dos novos senhores. Surgiu, para os proprietários, o problema da obtenção de mão-de-obra para a exploração da terra. Os olhos se voltaram para os indígenas. Consta que já por essa época existiam dispositivos legais sobre a possibilidade de empregar indígenas, na qualidade de “vassalos livres da Coroa Real”.

Segundo pesquisas do antropólogo alemão Udo Oberem, realizadas em arquivos públicos e privados do Equador entre 1964/1965, embora se possa afirmar que *huasipungo* seja uma palavra quéchuá, composta de *huasi* (casa) e *pungo* (porta), de fato pouco ou quase nada se sabe sobre onde e como se chegou a esta designação. Aparece muito pouco na documentação anterior ao começo do século XIX e somente no Equador. Em outros países latino-americanos, nos quais se reproduzem relações de trabalho na agricultura análogas ao *huasipungo*, estes “trabalhadores rurais” são chamados de *terrazgueros* (Colômbia), *inquilinos* (Chile), *yanacunas* (Peru) ou *colonos* (Bolívia). Em 1954, havia na Serra Equatoriana cerca de 19.665 *huasipungueros* que, com suas famílias, constituíam cerca de 22% da população rural. A maior parte dos *huasipungueros* (12.795) se encontrava em três províncias: Chimborazo, Cotopaxi e Pichincha.

O II Congresso Indigenista (Cuzco, Peru, junho/julho de 1949) adotou entre suas Resoluções a que leva o número 51, que propõe a ratificação da recomendação XLIII da Ata Final do Congresso de Pátzcuaro e, ao fim de levar à prática o Artigo IV, ponto 2b da Convenção Internacional, que o Instituto Indigenista Interamericano adote as medidas necessárias, técnicas e econômicas, para que, no prazo mais breve possível, recopile-se e publique-se a legislação indigenista dos países latino-americanos. No Equador este trabalho foi realizado por Alfredo Rubio de Orbe e publicado pelo Instituto em 1954, no México, com o título *Legislación Indigenista del Ecuador*. Inclui decretos, leis, resoluções, acordos e regulamentos publicados no período de 1828 a 1950. Vai do Decreto de Bolívar sobre “*Contribución Personal de Indígenas de 18 a 50 años*”, de 15 de outubro de 1828, ao Decreto que cria o “*Servicio Ambulante Rural de Extensión Cultural*” (Sarec), com o objetivo de modernizar as relações sociais e

preciso estudar o poder colocando-se fora do modelo do Leviatã, fora do campo delimitado pela soberania jurídica e

principalmente o conhecimento tecnológico das populações, de forma a promover maior eficácia à “tarea salvadora de elevar el nivel vital de las masas campesinas”. Na coletânea foi incluída também parte do *Código do Trabalho*, o capítulo VI, que trata *Del Trabajo Agrícola* (1938), onde são descritas as disposições que regulam as relações entre o “patrono agricultor” e “el obrero agrícola llamado también peón”. Por *peón* a lei identifica aquele que executa trabalhos agrícolas para outros, mediante remuneração, e pode ser: jornaleiro, *huasipunguero*, *destajero* e “yanapero” ou “ayuda”. No artigo 244, *huasipunguero* designa “el que trabaja en un fundo mediante estipendio que lo recibe: parte en dinero, como jornal, y parte en aprovechamiento de una parcela que le da el patrono”. Antes dela existiu, em 1937, a *Ley de Organización y Régimen de las Comunas. Estatuto Jurídico de las Comunas Campesinas*, que reconhece os povoados ou comunidades *campesinas* (denominadas de *Caseríos*, *Anejos*, *Barrios*, *Comunidades* ou *Parcialidades*) como pessoa jurídica e administrativa dependente do *Ministério de Previsión Social*.

A instituição *huasipungo* só começa a ser parcialmente questionada na Lei de Reforma Agrária e Colonização, publicada pelo governo militar em 11 de julho de 1964. O título quinto dessa Lei, que abarca os artigos 65 a 99, trata dos assuntos relacionados com a posse da terra e o trabalho agrícola. O artigo 65, por exemplo, determina que o pagamento ao trabalhador (seja ele indígena ou não) seja feito na forma de salário em moeda, e proíbe efetuar-lo total ou parcialmente por meio de direito ao usufruto da terra ou ao uso da água. Mais do que colocar em questão os obstáculos ao acesso indígena a terra, a legislação visa promover a modernização das relações de trabalho no meio rural.

O Estado também se faz presente nas comunidades, impondo determinadas formas de organização política local e gestão comunitária, chegando ao ponto de influir na decisão da pessoa melhor indicada para o cargo. É no próprio Métraux (1959) que vamos encontrar referência sobre isso. Embora afirme que nem o regime espanhol nem as repúblicas que a sucederam suprimiram as autoridades locais, renovadas todo ano, observa que no Peru se aplica o termo *varayaco* – palavra híbrida formada da espanhola “vara” e do sufixo quíchua que significaria “amo de” – aos funcionários, que levam também o título de *alcalde*, *alguacil*, *segundo*, etc. Segue sua descrição dizendo que as

pela instituição estatal. É preciso estudá-lo a partir das técnicas e táticas de dominação”.

autoridades são designadas pelos chefes de família que compõem uma espécie de “conselho sem existência legal”. Suas decisões seriam tomadas em conversações privadas ou em encontros “mais ou menos casuais”:

“Os *alcades* são confirmados em seu posto pelo governador ou por qualquer outro funcionário nacional. São às vezes juízes de paz, comissários de polícia, *alcades* e conselheiros econômicos e exercem as mais variadas funções; suas ordens são executadas por subalternos que levam o título de *alguaciles* ou *segundos*. As honras que se rendem aos *alcades* e o prestígio de que desfrutam não compensam as incomodações do cargo. Estão mais expostos que nenhum outro às exigências das autoridades dos povoados e das cidades; são responsabilizados pela conduta dos seus subordinados e devem assumir enormes gastos se desejam assegurar seu prestígio e autoridade. A centralização que se manifesta nas repúblicas andinas à medida que vão sendo mais bem administradas e que melhoram as vias de comunicação acrescenta os poderes dos funcionários do Estado, em detrimento do que se atribui às autoridades locais. Não obstante, embora muitos índios prefiram não desempenhar esses cargos, nem sempre é fácil evitá-los. A pressão da opinião pública, o descontentamento do governador ou do subprefeito logra vencer sua resistência” (Métraux, 1959: 268).

A *parroquia* constitui a base de uma comunidade indígena no altiplano andino. Seu padrão de povoamento provém da colônia e é do tipo semi-disperso. Possui uma aldeia ou povoado central com casas de telha, faz as vezes de centro cerimonial, rodeado por um sem número de *anejos* (*caserios*) dispersos que até pouco tempo atrás tinham uma definida identificação étnica (Burgos 1968: 228). Teoricamente, no povoado central da *parroquia* vivem mestiços, e nos *anejos*, os indígenas. O território mais alto (*cerros* e *estribaciones*), geralmente corresponde aos *anejos*, enquanto que os lugares mais baixos e com melhor comunicação pertencem aos povoados centrais dos mestiços. No Equador, é comum confundir-se o *anejo* (também chamado “parcialidade”) com a comunidade indígena, sendo que o *anejo* é tão somente uma célula da estrutura comunitária. Tanto índios como mestiços mantêm entre si uma desequilibrada interdependência muito bem marcada. Quando os centros cerimoniais se vêem rodeados de fazendas acabam perdendo sua função primária na estrutura comunitária acima descrita.

Independente dos questionamentos que possam ser feitos sobre as mudanças induzidas pela *Mission Andina Ecuador* (MAE) nas relações e na forma de organização social das comunidades, o fato é que elas existem e estão expressas em vários relatos anteriores: levar as comunidades para um modelo mais adequado às expectativas governamentais e das agências internacionais, o que significa introduzir ou “ajudar” as famílias e “comunidades indígenas” a dar um novo sentido a determinadas

práticas sociais e econômicas; prepará-las para a “integração” via “modernização” dos valores, da forma de organização política e da estrutura econômica comunitária.

Contradizendo a imagem positiva que a avaliação tenta construir, os comentários de Hugo Burgos (1968), pesquisador do Departamento de Investigações Antropológicas do Instituto Indigenista Interamericano, dão margem a concluir que as coisas não são tão positivas assim, ao menos na zona onde ele realizou suas investigações, nas comunidades de Riobamba: “onde está o grosso das comunidades indígenas monolíngües, fechadas aos programas de mudança, os programas da MAE passaram despercebidos para as pessoas ou tiveram uma grande oposição, incluindo sérias ameaças de morte contra seus funcionários.” (Burgos 1968: 237).

Ao final, Burgos lista as causas da ineficiência da MAE:

1. O desconhecimento ou desconsideração do contexto e das relações interculturais na região que se propõe “desenvolver”;
2. A atuação atomizada, em alguns casos restrita a um setor da comunidade indígena;
3. O tempo de trabalho nas comunidades é muito reduzido. As visitas são por algumas horas, quando muito, a cada 8 ou 15 dias;
4. Falta de integração dos técnicos com as comunidades;
5. Falta de investigação antropológica com fins aplicados;
6. A maioria dos “especialistas internacionais” não vai ao campo colocar em prática seus conhecimentos técnicos;
7. Há uma relativa fragmentação nos trabalhos, várias comunidades são atendidas simultaneamente e tudo é tratado com muita superficialidade;
8. Na hora de escolher os dirigentes do projeto, predomina a escolha política ou a amizade.

Oito anos antes, em 1960, o *Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía* já havia apresentado uma avaliação dos primeiros cinco anos de implementação da MAE, mostrando o quão afastado encontravam-se os discursos oficiais da realidade do campo. A seguir pontuaremos as principais conclusões do relatório, publicado na revista *América Indígena* (1960: 40-41):

1. Dos seis *cantones* que formam a Província de Chimborazo, somente Riobamba, Colta e Guano estavam envolvidos no Plano Indigenista, e das quarenta e duas *parroquias* rurais, cinco eram as únicas onde a Missão Andina havia estabelecido seus trabalhos, até o momento;
2. Nas cinco *parroquias*, a exceção de uma, Gatazo, a população indígena é mínima;
3. Dentro da demografia provincial, nenhuma das cinco *parroquias* é “tipicamente indígena”, nem confrontam sérios problemas socioeconômicos;
4. Dos quarenta e nove *anejos* indígenas que conformam a demografia das cinco *parroquias* citadas, somente dez recebem benefícios diretos da Missão;
5. Algo como 5,4% da população indígena de Chimborazo estaria sendo atendida pela Missão, os demais 94,6% continuariam na mesma situação de *mitayos* e *huasipungueros* de há quatro séculos atrás;
6. A Missão instalou-se na região baixa da Província, onde não há indígenas *huasipungueros*, tida no discurso oficial como população alvo;
7. Nas zonas propriamente indígenas, a Missão passou por alto, deixando as pessoas à própria sorte: “Suspeitamos que às pessoas da Missão Andina lhes aterrem esta realidade, inclusive cremos que existe um temor infundado, porque foi dito e se continua dizendo que esses índios são ‘bravos’”;
8. As pessoas da Missão encarregadas em chegar ao meio rural habitado pelos indígenas desconhecem em absoluto a cultura e menos ainda o idioma *quíchua*;

Em relação à “doutrina da integração” sobre a qual se baseia os objetivos do *Programa Andino*, Jef Rens informa que ela se assenta, em primeiro lugar, na noção de “trabalhadores indígenas” ou “trabalhadores aborígenes”. Estabelecida na Conferência Internacional do Trabalho de 1936, que tratou do recrutamento de trabalhadores indígenas, “a expressão ‘trabalhadores indígenas’ compreende aos trabalhadores que pertencem ou estão assimilados as populações indígenas dos territórios dependentes dos Membros da Organização, assim como aos trabalhadores que pertencem ou estão assimilados às populações indígenas dependentes dos territórios metropolitanos dos Membros da organização” (Rens 1961: 493). Outro marco normativo ao qual Jef Rens relaciona o *Programa Andino* - seus objetivos, conceitos e estratégias de ação - é a Convenção sobre as “Populações Indígenas e Tribais”, de 1957, também conhecida como Convenção 107 da OIT. A Convenção estabelece que seja incumbência principal dos governos desenvolverem programas coordenados e sistemáticos com vistas à proteção das

populações em questão, bem como a sua integração progressiva na vida de seus respectivos países. Ali também está definido que a Convenção se aplica:

1. aos membros das populações tribais ou semi-tribais em países independentes, cujas condições sociais e econômicas correspondem a um estágio menos adiantado que o atingindo pelos outros setores da comunidade nacional e que sejam regidas, total ou parcialmente, por costumes e tradições que lhes sejam peculiares ou por uma legislação especial;
2. aos membros das populações tribais ou semi-tribais de países independentes que sejam consideradas indígenas pelo fato de descenderem das populações que habitavam o país, na época da conquista ou colonização e que, qualquer que seja seu estatuto jurídico, levem uma vida mais conforme às instituições sociais, econômicas e culturais daquela época do que as instituições peculiares à nação que pertencem.

O *Programa*, diz Rens, embora tenha uma história de vida anterior à aprovação da Convenção, incorpora a “doutrina da integração”. Vejamos as principais considerações sobre as quais se baseia a Convenção:

“Considerando que há nos diversos países independentes populações indígenas e outras populações tribais e semi-tribais que não se acham ainda integradas na comunidade nacional e que sua situação social, econômica e cultural lhes impede de se beneficiar plenamente dos direitos e vantagens de que gozam outros elementos da população;

Considerando que é conveniente, tanto do ponto de vista humano como no interesse dos países interessados, procurar a melhoria das condições de vida e trabalho dessas populações mediante uma ação simultânea sobre o conjunto de fatores que as mantiveram até aqui à margem do progresso da comunidade nacional de que fazem parte;

Considerando que a aprovação de normas internacionais de caráter geral sobre o assunto será de molde a facilitar as providências indispensáveis para assegurar a proteção das populações em jogo, sua integração progressiva nas respectivas comunidades nacionais e a melhoria de suas condições de vida ou de trabalho.”

Na visão de Jef Rens, diretor geral adjunto da OIT, esta doutrina implica “no reconhecimento dos valores culturais próprios das populações indígenas; longe de querer destruir esses valores, tende a vencer os prejulgamentos que existem com respeito a eles. Enquanto que para essas populações a assimilação significa o abandono de suas características particulares, a integração lhes dá o direito de entrar na vida nacional do país em que vivem, ao mesmo tempo em que salvaguarda sua personalidade própria” (1961: 494). No seu entendimento, ela responde a um duplo imperativo: por um lado, a

integração seria uma aspiração dos indígenas, “esses povos desfavorecidos” que, em todas as partes do mundo, iniciaram a marcha até a conquista de melhores condições de vida; por outro, responde às necessidades que experimentam os países “insuficientemente desenvolvidos” de organizar uma economia moderna e suprimir, de forma radical, as barreiras que separam aos indígenas de outros setores da população e que obstaculizam a introdução de novas formas de produção. Ou seja, os gestores responsáveis pela implementação do *Programa Andino*, ao mesmo tempo em que postulam o relativismo cultural, não abandonam a meta de “incluir” aos índios na sociedade nacional. Temos assim um discurso ideológico relativista encobrindo uma prática integracionista. Devem ser distinguidos os “aspectos positivos” das culturas indígenas daqueles que devem desaparecer para não influir negativamente no bom andar do processo de integração.

Mais uma vez fica claro o caráter instrumental do *Programa Andino* em relação aos indígenas, mesmo quando esses são representados como “populações interessadas”, nos termos utilizados da Convenção (Artigo 1), que necessitam de ajuda para se ajustarem às novas formas de organização e exploração econômica dos países:

“os índios são perfeitamente capazes de assimilar todas as técnicas modernas da produção e de elevar-se ao nível cultural do resto de seus concidadãos” (Rens, 1961: 495).

De fato, por trás da aparente boa vontade em assistir os indígenas para que “se desenvolvam” há, como vimos, uma clara intenção de atender aos interesses econômicos maiores do país, colocados acima de interesses específicos, especialmente se forem de populações tribais ou semi-tribais. Rens completa dizendo que “quando se examina o conjunto de suas atividades, o Programa Andino dá impressão de ser, em última instância, uma vasta campanha de educação tendente a instruir a população indígena e a mostrar para ela a via para uma existência melhor” (1961: 506).

Calcula-se que a população diretamente “beneficiada” pelo Programa no Equador foi de aproximadamente 100.000 pessoas e a que se “beneficiou” indiretamente ultrapassou a casa das 200.000 pessoas. No Peru, num total de mais de 200 comunidades, se chegou a um número aproximado de 50.000 pessoas. O mesmo número de comunidades foram alcançadas na Bolívia, “beneficiando”

cerca de 100.000 pessoas. Em termos financeiros, Jef Rens (1961) informa que o total, contabilizando os gastos ocasionados pelo *Programa* em todos os países andinos entre 1951 e 1962, assim como os compromissos subscritos para assegurar sua continuidade no futuro imediato, chegou a US\$ 11,250 milhões.

Na *Carta de Punta del Este*, adotada em 17 de agosto de 1961 pelos representantes das repúblicas americanas, se reafirma “solenemente” o objetivo fundamental do *Programa Andino*, declarando que os programas nacionais de desenvolvimento não medirão esforços para assegurar “nos países com população indígena a integração desta ao processo econômico, social e cultural da sociedade moderna”.³³

O Peru foi o primeiro país a realizar a transferência das funções executivas do Programa Andino das organizações internacionais para as “autoridades nacionais”. Em setembro de 1961 a direção nacional do Programa foi repassada a um “alto funcionário nacional”. Quanto aos “especialistas internacionais”, aos poucos foram assumindo funções de conselheiros e instrutores. O programa foi incorporado ao *Plan Nacional de Integración de la Población Aborígene*, coordenada por uma comissão interministerial presidida pelo *Ministro de Trabajo y Asuntos Indígenas*, da qual participam os *Ministros de Agricultura, Sanidad y Asistencia Social, Educación, Fomento y Obras Públicas y Defensa*. Também participam da Comissão quatro membros do Instituto Indigenista Peruano, representantes do *Instituto de Reforma Agrária e de Colonização*, do Banco de Fomento Agrícola, o diretor de Assuntos Indígenas, o chefe da Oficina Executiva do referido Plano e, *ex officio*, o representante residente da Oficina de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas e o diretor regional do *Programa Andino*.

O Plano Nacional dispunha então de um escritório executivo que responde ao Ministro, e tinha sob sua responsabilidade dois Programas: o *Programa Andino*, na região de Puno, e o Programa da Universidade de Cornell na província de Vicos, em Ancash, e os de Cusco, Ayacucho e Junin.³⁴

³³ Foi nessa reunião que os países acordaram constituir a *Aliança para o Progresso*, tida como “um vasto esforço para procurar uma vida melhor para todos os habitantes do continente”.

³⁴ O CPP iniciou em 1952, e envolveu a população quéchua da província num projeto de pesquisa e de “antropologia aplicada” por quatorze anos. O projeto tinha por objetivo geral promover o “desenvolvimento” da comunidade envolvida, bem como sua integração na sociedade envolvente.

Também faziam parte do Plano Nacional o *Instituto Nacional de Instrutores para la Formación Profesional de Huancayo*, concebido de conformidade com os objetivos do Programa Andino, com a cooperação da OIT e financiado pelo Fundo Especial.

Em decorrência da falta de coordenação das ações entre os vários órgãos envolvidos, em fevereiro de 1963 foi constituída uma subcomissão com as seguintes atribuições: (1) determinar os objetivos que devem orientar as atividades do Ministério frente aos problemas econômicos, sociais e culturais da população indígena, e (2) precisar as funções dos organismos que formam parte do setor de assuntos indígenas, delimitando as esferas de competência, a fim de tentar estabelecer uma forma coerente de coordenação das atividades.

No caso da Bolívia, a responsabilidade pela *Ação Andina* foi repassada pela OIT, em 1962, à *Dirección Nacional de Desarrollo Rural* (DNDR), órgão governamental que passou a exercer desde então a administração e a coordenação do Programa em nível nacional. A DNDR foi o órgão executivo do Plano de Desenvolvimento Rural, em cuja estrutura figurava também um “comitê interministerial” com a competência de pronunciar-se sobre questões de política geral e coordenar as atividades de todos os demais órgãos participantes. Além de um “comitê consultivo” formado por funcionários de todos os órgãos administrativos envolvidos, responsável pelo acompanhamento e avaliação periódica do Plano, existiam também “diretorias regionais” cuja função consistia em respaldar técnica e administrativamente as “bases de ação” que atuavam diretamente no terreno com as “comunidades”. Em fins de 1963, haviam quatro “bases” em funcionamento (Pillapi, Playa Verde, Otavi e Cocota) e uma quinta em fase de implantação em Cochabamba. O Plano previa ainda a criação de outras “bases” no centro e na região Sul do país, num total de aproximadamente cinquenta, cobrindo praticamente todas as regiões habitadas por populações indígenas. Com relação aos “expertos internacionais” que ainda continuavam trabalhando no Programa, previa-se que gradativamente eles deixariam de ter funções executivas, adquirindo progressivamente um caráter consultivo. Com este fim, foi firmado em 15 de fevereiro de 1963, em Genebra, um acordo envolvendo o então *Ministro de Asuntos Campesinos de Bolívia*, a OIT e os demais organismos internacionais participantes do Programa Andino.

No Equador, o Programa ainda estava sob a guarda da cooperação internacional em 1962, embora o número de “expertos internacionais” houvesse diminuído e vários postos estivessem ocupados por funcionários nacionais. Não obstante o chefe adjunto da Missão no Equador (MAE) ser um equatoriano, a chefia ainda estava nas mãos de um “especialista internacional”. Nesse país, a denominação *Missão Andina* (MAE) era o nome de um órgão ligado ao *Ministério de Previsión Social* que detinha uma grande autonomia em matéria de orçamento e gestão. Dentre os países envolvidos pelo *Programa*, o Equador foi onde ele se difundiu com maior rapidez, estendendo-se à quase totalidade das regiões habitadas por populações indígenas. Em 1962, em decorrência de boatos de que o governo cobraria novos impostos dos camponeses para cobrir custos operativos do *Programa*, houve um “levantamiento” de camponeses e indígenas que redundou na morte de vários funcionários. Desde então, o *Programa* havia ficado paralisado, sem previsão de retomada dos trabalhos, apesar dos anúncios em contrário do governo.

Por intermédio do Decreto Supremo nº 193, de 30 de janeiro de 1964, a MAE foi incorporada à estrutura do Estado equatoriano, convertendo-se no agente responsável pela implementação do *Programa Nacional de Desarrollo Rural*. Nesse mesmo ano, 1964, o governo central expede a primeira *Lei de Reforma Agrária*, fruto da pressão das comunidades indígenas por mudanças fundiárias no país e da pressão externa exercidas pelas agências internacionais. Segundo Tanya Korovkin (2002), a reforma agrária de 1964, implementada pelo Instituto Ecuatoriano de Reforma Agrária e Colonização (IERAC), aboliu as relações de *huasipungo*, acelerando a desestruturação da ordem *semi-feudal* que ainda vigorava nos Andes equatorianos. Ao mesmo tempo, outorgou aos antigos *huasipungueros* direitos de propriedade sobre suas minúsculas parcelas de terra. Entretanto, o governo passou pouquíssimas terras aos “*campesinos-indígenas*”; nos sete anos posteriores à reforma agrária, só três por cento das terras da província de Chimborazo, por exemplo, foram objeto da atuação do IERAC. Ao mesmo tempo, os antigos *huasipungueros* perderam o acesso às áreas de pastagem e outros recursos das fazendas (lenha e água). Cada vez mais, tiveram que buscar no trabalho migratório e temporário um complemento para a agricultura familiar.

Não obstante os limitados resultados da reforma agrária de 1964 para os “campesinos-indígenas”, afirma Korovkin (2002), no campo político-organizativo houve avanços importantes. Cresceu o número e a população das “*comunas*” – entidades jurídicas criadas pela *Ley de Comunas* de 1937. O partido comunista e a igreja católica, ao mesmo tempo em que disputavam espaço nas comunas, contribuíram para a organização destas enquanto protagonistas econômicos e políticos. No caso de Chimborazo, o “clero progressista” apoiou a organização de federações indígenas, como o *Movimiento Indígena de Chimborazo* (MICH), e, no nível da Serra, o movimento *Ecuador Runacunapac Riccharimui* (ECUARUNARI). Ambas as entidades foram fundadoras da *CONAIE – Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (ver CONAIE 1989).

As políticas de desenvolvimento rural implementadas no Equador a partir dos anos 1970 deram pouca atenção específica para os povos indígenas. A MAE foi, segundo Luciano Martínez (2002b), a primeira ação de desenvolvimento que, de fato, concentrou sua ação na população indígena da Serra.

Concebida como

“um programa de integração dos produtores indígenas na vida nacional ou mais claramente no mercado, foi um fracasso desde o ponto de vista produtivo, mas teve um êxito inesperado no âmbito organizativo. Se bem o trabalho implementado pela MAE esteve cheio de erros metodológicos, de concepções etnocêntricas, de ações dispersas e de pouco impacto, caracterizadas por um desenvolvimentismo fragmentado que com frequência evitava as comunidades quéchuas falantes, apesar disso, seja como efeito direto ou indireto do trabalho desenvolvido no campo, o nível organizativo da população rural teve uma importante elevação. Mas o certo é que, posteriormente, não existiu nenhuma política explícita desenhada para os povos indígenas, nem na conjuntura da reforma agrária (1964) nem nas três décadas posteriores” (Martínez, 2002b: 195).

Ao que parece, o “problema indígena” era concebido como parte do “problema campesino mais geral”. Somente em meados dos anos 1990, sob influência direta do Banco Mundial, tem início o desenho de uma política específica para os povos indígenas, como uma resposta parcial aos “levantamientos indígenas” dos 1990.³⁵

³⁵ A criação do *Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE)* em 1995 marca uma ruptura na concepção e na prática de desenvolvimento rural orientado aos povos indígenas e negros no Equador. Pela primeira vez se elabora um projeto específico de desenvolvimento para os setores mais marginalizados e localizados em sua maioria no meio rural. Esse projeto desde a sua origem contou com o apoio financeiro do Banco Mundial, e foi desenhado para apoiar financeiramente a pequenos projetos produtivos e para fortalecer as organizações indígenas e dos afro-descendentes no Equador (Martínez 2002: 195-196).

Conforme vimos, ao longo dos anos sessenta o *Programa Andino* é progressivamente transferido para os Estados nacionais, com o compromisso de incorporação do patrimônio e das capacidades geradas nas políticas públicas nacionais, buscando os recursos financeiros complementares necessários, seja na forma de “assistência técnica” seja por empréstimo junto aos agentes financeiros interessados. Nesta fase, a direção do Programa Andino, ainda sob a coordenação da “cooperação internacional”, intermedia as negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para que sejam “facilitados” os recursos necessários aos Governos da Bolívia e do Equador, na forma de empréstimos “em condições excepcionalmente favoráveis”, para a manutenção e ampliação dos programas nacionais. Ainda, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), financiava os gastos administrativos e de pessoal do Governo Boliviano, decorrentes da ampliação do “programa de integração” que os empréstimos do BID haviam possibilitado. Para 1964, por ocasião do Congresso Indigenista Interamericano em Quito, previa-se a assinatura de acordos de cooperação entre o Programa Andino e o Instituto Indigenista Interamericano, de forma a potencializar as ações desenvolvidas por cada um dos parceiros.

Ao finalizar o capítulo, não poderíamos deixar de chamar a atenção para uma intenção implícita do Programa, especialmente considerando que ele é implementado num período caracterizado pela polarização internacional entre os Estados Unidos e seus aliados, de um lado, e a União Soviética e seus aliados, de outro, a chamada *Guerra Fria*. Pois é a partir deste amplo contexto que se torna bastante mais revelador o último parágrafo do relatório de Jef Rens, onde ele chama a atenção para o caráter político e estratégico do Programa – ainda que seu discurso seja permeado pela posição corporativa que assume -, que de maneira alguma se restringe ao nobre propósito de promover a anunciada “justiça social”:

“Enquanto que em outras partes do mundo os movimentos de emancipação vão frequentemente acompanhados de desordens e atos de violência, nos países andinos, ao contrário, as populações índias evoluem de forma pacífica em direção à igualdade de direitos com os demais setores da população. O modo como vem se realizando a integração destas populações, desejada por elas e reconhecida como justa e necessária pelas classes dirigentes dos países em questão, tem um valor exemplar para o mundo inteiro, submetido no presente a tantas divisões e conflitos” (1961: 529).

Em 1973 a *Missão Andina* esta completamente nacionalizada, e pelo que informa Henri Favre (1998: 106-108), completamente desestruturada.³⁶ No quinto capítulo iremos tratar de duas experiências contemporâneas de incorporação cultural, econômica e política dos povos indígenas na América Latina, uma no Brasil e outra no Equador. Trata-se do *PDPI - Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas*, componente do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, o maior programa multilateral com foco socioambiental operando hoje no Brasil, e o *PRODEPINE – Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas e Afroecuatorianos* (Equador), que poder ser considerado como o primeiro grande “laboratório” do neo-indigenismo latino-americano para o século XXI. Antes, porém, vamos passar por uma contextualização sobre os antecedentes históricos e conceituais do que estamos chamando aqui de “neo-indigenismo” e como este se processo se desenvolve no interior da chamada cooperação internacional, com um destaque para algumas organizações que terão grande relevância nas “experiências” acima mencionadas – como é o caso do Banco Mundial.

³⁶ Em Favre 1998 encontramos a referência ao trabalho de Jef Rens (1987), *Le Programme Andin: Contribution de l'OIT à un Projet Pilote de Coopération Technique Multilatérale*. Bruxelas. Sobre o Programa Andino no Peru, encontramos como referência o trabalho de G. Cial Benza Pflucker *El Programa Andino em el Peru, 1951-1971. Historia del Plan Nacional de Integración de la Población Aborigene*, publicado em Lima no ano de 1982. Ambos os documentos encontram-se disponíveis para consulta na biblioteca da representação da OIT em Lima (Peru).

CAPÍTULO 3

DO ETNODESENVOLVIMENTO AO CAPITAL SOCIAL

Este é um “capítulo ponte” entre os dois anteriores e os próximos. Nos anteriores, tratamos do “indigenismo integracionista clássico”, aquele que originalmente se desenvolveu no México e que migrou para outras regiões da América Latina. Vimos também sua aplicação enquanto discurso e base conceitual e ideológica para a implementação de um “grande projeto de desenvolvimento” a partir de meados do século passado na Região Andina. No presente capítulo, veremos como o denominado *etnodesenvolvimentismo*, que também tem sua origem sociocultural no contexto interétnico mexicano, vai emergindo no cenário internacional e nacional como uma alternativa à idéia de que os povos indígenas são um obstáculo ao desenvolvimento nacional. As duas últimas partes do capítulo consideram outras transformações sociológicas e históricas que foram costurando um campo de interdependências conflitantes e criando novos dilemas.

Agora passo a analisar aspectos que dizem respeito à história das noções de “etnodesenvolvimento” e de “capital social”. No caso do primeiro, ver-se-á que aponta para uma “renovação” da relação entre os Estados nacionais e os povos indígenas localizados no território por eles controlados. Por outro lado, ver-se-á que esta renovação teve limites bastante claros, não significando efetivamente uma ruptura com o paradigma indigenista hegemônico entre as décadas de 1920 e 1970. No caso da noção de “capital social”, instrumental para a ação dos atores desenvolvimentistas, verificar-se-á que emerge como uma renovação do modelo de intervenção no meio rural conhecido como “desenvolvimento comunitário”, muito em voga nos anos 1950 e 1960 na América Latina.

3.1. O “etno” no desenvolvimento

A história da elaboração e disseminação da idéia de *etnodesenvolvimento* está marcada por três eventos principais:

1. O Simpósio sobre “Fricção Interétnica na América Latina”, realizado em Bridgetown (Barbados), em janeiro de 1971, organizado pelo *Instituto Etnológico da Universidade de Berna* e auspiciado pelo Programa para Combater o Racismo e a *Comissão de Assuntos Internacionais do Conselho Mundial das Igrejas*. Na reunião, um grupo de onze antropólogos, após um amplo debate sobre a situação dos povos indígenas na América Latina, em particular os situados nas “terras baixas” da América do Sul, elaborou um documento conhecido como a *Declaração de Barbados*;
2. O Simpósio “Movimentos de Liberação Indígena na América Latina”, realizado também em Barbados, em julho de 1977, na Universidade das Índias Ocidentais. A reunião foi organizada por Georg Grunberg e o *Centro de Documentación de América Latina de México* (CADAL), e contou com o apoio da Comissão de Assuntos Internacionais do Conselho Mundial das Igrejas. O documento final, conhecido como *Declaração de Barbados II*, foi firmado por antropólogos e representantes de organizações indígenas do Equador, Argentina, Panamá, Venezuela, entre outros. Ver Grupo de Barbados (1979);
3. A “Reunión de Expertos sobre Etnodesarrollo y Etnocídio en América Latina” reunião internacional patrocinada pela *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO/Costa Rica) e a *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura* (UNESCO), realizada em São José da Costa Rica, entre 07 e 11 de dezembro de 1981, que produziu a *Declaración de San José*.³⁷

Esta última declaração, além de denunciar o etnocídio a que estavam sendo submetidos os povos indígenas da América Latina, reivindica explicitamente o *etnodesenvolvimento* como um direito dos povos indígenas e um dever dos Estados nacionais.

As duas principais referências sobre a idéia de “etnodesenvolvimento” na América Latina são Rodolfo Stavenhagen e Guillermo Bonfil Batalla. Para o segundo, esta idéia se refere ao “exercício da capacidade social” dos povos indígenas para construir seu futuro, em consonância com suas

³⁷ A *Declaração de São José* foi publicada por Roberto Cardoso de Oliveira no Anuário Antropológico 81 (1983: 13-20).

experiências históricas e com os recursos reais e potenciais de sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações. Ou seja, o etnodesenvolvimento pressupõe existirem as condições necessárias para que a capacidade autônoma de uma sociedade culturalmente diferenciada possa se manifestar, definindo e guiando seu desenvolvimento.³⁸

Isto implica, propõe Bonfil Batalla, que as comunidades sejam efetivamente gestoras do seu próprio desenvolvimento, que a elas seja garantido o direito de formar seus quadros técnicos (engenheiros, professores, médicos, etc.) e estruturar e gerir as unidades político-administrativas responsáveis pela gestão dos seus territórios. Para ele, o que diferenciaria o etnodesenvolvimento do denominado *indigenismo participativo* – que se define por uma política *com* os índios, e não *para* os índios – é que no “etnodesenvolvimento” não se leva em conta somente a opinião e as aspirações dos indígenas, admitindo eventualmente sua participação. Nele, afirma Bonfil (1985), são os indígenas – e unicamente eles – quem deve tomar em mãos as rédeas de seu próprio destino histórico. Em termos conceituais, portanto, o etnodesenvolvimento se propõe ser uma alternativa tanto às teorias desenvolvimentistas e etnocidas - que por diferentes razões tomam as ‘sociedades indígenas’ e as “comunidades tradicionais” em geral como obstáculos ao “desenvolvimento”, à “modernização” e ao “progresso” – quanto as tendências indigenistas que no contexto mexicano se auto-identificavam com o rótulo de “indigenismo participativo”.

Ao lado de Bonfil Batalla, considerado como o formulador da idéia do etnodesenvolvimento, vários outros intelectuais e militantes do campo indigenista tiveram um papel de destaque, nos anos 1970 e 1980, na crítica às políticas de desenvolvimento e às de caráter integracionistas em particular. Entre eles figuram: Stefano Varese (Peru), Diego Iturralde (Equador), Enrique Valencia, Rodolfo Stavenhagen e Salomón Nahmad (México), Darcy Ribeiro e Roberto Cardoso de Oliveira (Brasil), entre outros. Roberto Cardoso de Oliveira introdução no Brasil o debate mexicano e internacional em torno da idéia de etnodesenvolvimento com a publicação, em 1981, da *Declaración de San José* e, em 1985, do

³⁸ Referências sobre o debate inicial sobre a noção: Albó (1996); Bengoa (1993) e (1994); Bonfil Batalla (1982, 1985); Cardoso de Oliveira (1996, 2000); Durston (1993); Stavenhagen (1985, 1997 e 2001b); Valencia (1984).

hoje clássico artigo de Rodolfo Stavenhagen, intitulado “Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista”.³⁹

Para Rodolfo Stavenhagen (1985), o grande desafio que emerge com as novas identidades indígenas, com os novos movimentos sociais indígenas militantes que reivindicam o reconhecimento de seus valores culturais e a reavaliação da posição dos índios na estrutura social dos países, será como integrá-los na teoria do desenvolvimento. Na América Latina, conclui Stavenhagen, o etnodesenvolvimento, como a definição original exige, significaria uma completa revisão das políticas governamentais indigenistas até aqui adotadas pela maioria dos Estados nacionais, em grande parte ainda orientadas por modelos marcadamente assistencialistas.

O ponto de partida de Stavenhagen é a crítica à “concepção linear evolucionista no pensar o desenvolvimento”, predominante no período que vai do início dos anos 1950 ao final da década dos setenta. Essa concepção parte do suposto de que há regiões do mundo “atrasadas” econômica, social, cultural e politicamente, na maior parte colônias ou ex-colônias das potências européias. Também supõe que esse “atraso” se manifesta na “pobreza, fome, produto nacional baixo, baixa renda per capita e, em geral, baixos padrões de vida para grandes parcelas da população” (1985: 13). E qual o remédio para o atraso? A resposta é: “desenvolvimento”, isto é, o “crescimento econômico”. Uns enfatizam os “recursos naturais”, noutros o elemento chave é o “capital”, e outros ainda elegem a “tecnologia” ou a “educação”. Também foi apresentada como solução a idéia da necessidade da promoção do “desenvolvimento social e institucional”, particularmente nos anos 1960. Nesse período, a palavra na moda era “modernização”. Identificar os obstáculos à modernização, e definir estratégias claras de introdução de inovações e promoção das mudanças culturais estava na ordem do dia. Instituições sociais tradicionais? Economia não monetária? Ausência de espírito empreendedor? Visão de mundo particularista e não universalista? Estariam aí as raízes do atraso.

Os termos “participação” e “desenvolvimento participativo” aparecem no discurso do desenvolvimento nos anos 1950, particularmente entre “social workers” e “field activists” frustrados com

³⁹ O artigo de Stavenhagen foi publicado no Anuário Antropológico/84, que na época era dirigido por Roberto

os modelos de desenvolvimento “de cima para baixo” - ver Botchway (2001) e Chambers (1994a e 1994b). A noção de participação aparece inspirada nos trabalhos de Paulo Freire, de E. F. Schumacher (“O negócio é ser pequeno”, que tem o sugestivo subtítulo “Um estudo de economia que leva em conta as pessoas”) e Ignacy Sachs (“A descoberta do terceiro mundo”). Entre os projetos de conservação e desenvolvimento, a noção aparece no final dos anos 1970 associado com metodologias de “diagnóstico rural rápido” aplicado na Ásia e na África. Nos anos 1990, ela evolui junto com o desenvolvimento das metodologias de “diagnóstico” e ou “avaliação rural participativa”, baseadas na “pesquisa-ação” e no propósito de capacitar as “comunidades para a mudança de sua realidade”, a busca de melhores condições de vida. Hoje a noção alternativa de desenvolvimento inclui diversos aspectos, tais como “representação”, “acesso”, “controle”, “relações de gênero” e “empoderamento”. Ela implica em estratégias voltadas para as “necessidades básicas”, a incorporação da “visão interna ou endógena”, o uso e aproveitamento das “tradições culturais” existentes, o respeito à “sustentabilidade” no uso dos recursos naturais, a busca da “auto-sustentação”, o fomento à participação das populações beneficiadas, e o aprofundamento do debate sobre “participação” e “poder político”.

No etnodesenvolvimento de Stavenhagen, isto é, “no desenvolvimento de grupos étnicos no interior de sociedades mais amplas” (1985: 41), os planejadores do desenvolvimento têm que aprender a “lidar com os fatores étnicos”. Preocupado em criticar as concepções etnocêntricas do desenvolvimento, incluída a visão tradicional das esquerdas marxistas organizadas em torno da contradição classista gerada pelo modo capitalista de produção, em Stavenhagen não há uma crítica ao Estado enquanto estrutura de poder e controle que se impõe sobre as comunidades locais buscando integrá-las ou incorporá-las. Antes, propõem a formação de “Estados multinacionais, multiculturais e multiétnicos”, nos quais “as comunidades étnicas possam encontrar oportunidades de desenvolvimento social, econômico e cultural dentro da estrutura mais ampla” (: 42).

As assimetrias sociais e políticas características dos contextos interétnicos, particularmente em países como o Brasil; a necessidade das populações se adequarem às regras do jogo para acessar os “recursos técnicos e financeiros” disponibilizados para a promoção do seu desenvolvimento; a

mercantilização da natureza e dos conhecimentos indígenas e sua inserção nos circuitos econômicos de mercado; a objetivação da cultura para fins de planejamento e de definição de “bens” e “serviços” adequados; a imposição de formas organizativas particulares (tipo sindical ou associativa) como forma de representação e requisito básico de acesso às instâncias de “participação” oficiais; a inserção de expoentes (“lideranças”) indígenas, na condição de intermediários legitimados pela origem étnica e pela rede de apoio que consegue estabelecer dentro e fora da “comunidade indígena”, em sentido amplo, nas estruturas de Estado (burocracias) constituídas para administrar o processo de “desenvolvimento com identidade indígena”; a pretensão universalista que se pretende dar à idéia de “desenvolvimento” e ao sistema de crenças que subjaz a esta idéia, estas e outras questões passam à margem do campo de preocupações de Stavenhagen, em seu texto utilizado amplamente como referência do “indigenismo etnodesenvolvimentista”.

Em países como Brasil e Equador, onde o ideário corporativista esteve e está na base da consolidação dos respectivos Estados nacionais, particularmente no século XX, é um problema deixar de lado estas realidades. ⁴⁰ Como deixar de olhar suas implicações no campo das políticas *indigenista* e *etnodesenvolvimentista* - insinuadas ou implementadas desde os Estados nacionais? O que tem se visto, e recentemente de uma forma específica, é o Estado (com ou sem a colaboração das chamadas agências internacionais de cooperação técnica e financeira, das ONGs ou das Igrejas) esforçar-se por promover, por um lado, mudanças na forma de organização social indígena. Exige-se e eventualmente outorgam-se incentivos para que diferentes grupos se organizem de uma forma particular, criando associações com registro oficial, com capacidade de gestão de recursos financeiros, com capacidade de promover e mobilizar “o capital social” necessário para a “gestão dos seus projetos de desenvolvimento sustentável”, enfim, ter as condições para acessar recursos financeiros e outros benefícios. Por outro lado, age-se como que “reconhecendo” os “*representantes*” e “*porta-vozes*” com quem se negocia a transferência de recursos. Eventualmente, se promove a mobilidade social dos líderes destes grupos, incorporando-os nas estruturas estatais como empregados ou consultores. Mencionaria também a

⁴⁰ Sobre o *corporativismo* como cultura política que teve um peso considerável na visão de mundo das elites políticas e econômicas de ambos os países, particularmente a partir dos anos 1930-1940, ver Costa (1999) e De la Torre (2003). Interessante observar que em ambos os países a visão corporativista aparece associado com o chamado *populismo*. Por populismo nos referimos aos discursos políticos que constroem sua discursividade baseada na noção de “o Povo” – uma palavra cujo significado tem tantos matizes quanto aplicações.

criação de comissões ou conselhos com adjetivos os mais diversos, como: “consultivo”, “deliberativo”, “técnico”, de “gestão compartilhada”, entre outros. De uma outra perspectiva, vê-se que o Estado é hoje uma referência essencial dos protestos sociais por mudanças políticas e econômicas.

Ao refletir sobre a dimensão ética na/da geração de conhecimento nas ciências sociais num contexto de mudança social induzida, especificamente na Antropologia, Roberto Cardoso de Oliveira (1996) resgata e desenvolve a questão da “visão interna” e do caráter “participativo” do conceito de *etnodesenvolvimento* de Stavenhagen. Para Cardoso de Oliveira, a questão da *participação* dos indígenas submetidos ao processo de etnodesenvolvimento, deve ser colocada como requisito tanto do planejamento quanto da execução e da avaliação, o que implica na necessidade de um acordo entre técnicos e a população alvo da transformação. Por outro lado, complementa, tal participação deve atender ao imperativo da visão interna ou endógena do grupo alvo ou submetido ao processo de etnodesenvolvimento, a seu ver um dos pontos fundamentais do novo conceito de desenvolvimento proposto por Stavenhagen. Assim, Cardoso de Oliveira (1996) enxerga, ainda que subjacente, a idéia da existência de uma “comunidade de argumentação”, no sentido dado por Karl-Otto Apel (2000), não mais inter-pares, mas entre grupos e indivíduos portadores de culturas distintas. Uma “comunidade” onde a população para a qual se direciona o planejamento, no caso os indígenas, deve constituir, junto com os técnicos em etnodesenvolvimento, uma verdadeira comunidade de argumentação, sem a qual estaria inviabilizado qualquer planejamento dessa ordem - ver também Cardoso de Oliveira (1992), (1998) e (2000).

A problemática desenhada no parágrafo anterior aponta para a necessidade de aprofundar o debate sobre a construção conceitual que Cardoso de Oliveira faz em torno da idéia de “participação” e sua aplicabilidade em situações específicas, particularmente naquelas onde os indígenas são “submetidos” ou “alvo” de transformações etnodesenvolvimentistas. Nesse sentido, é importante estar atento, como assinalou Wolf (2001), ao fato de que os indivíduos, comunidades e instituições nacionais e internacionais são componentes ativos inseridos em uma “rede” encompassante construída por relações sociais não isentas de tensão, em decorrência da disputa pelo controle dos recursos e poderes. Este é, certamente, um dos pontos centrais quando do estudo e avaliação dos processos de desenvolvimento

indígena, especialmente aqueles que se dizem baseados nos “recursos culturais próprios dos povos indígenas”, conforme propugnado originalmente por Guillermo Bonfil (1985). Os “recursos culturais” são, na definição de Bonfil, todos os elementos de uma cultura necessários para a definição de um propósito social e para alcançá-lo. Assim:

“qualquer projeto, seja qual seja a sua natureza, exige que se cumpra uma série de condições que podemos entender como recursos culturais postos em ação. Eles começam a intervir desde a definição mesmo do projeto: para identificar um problema ou para formular uma aspiração é necessário fazer intervir conhecimentos, valores, formas de comunicação, códigos comuns para o intercâmbio de idéias e opiniões, emoções e aspirações; tudo isto são recursos culturais. Para instrumentalizar as ações que permitam converter o projeto em realidade, será necessário fazer uso de outros recursos culturais adequados para este fim específico. Se se trata, por exemplo, de realizar uma obra de forma comunitária, se requer mão de obra, organização, direção, conhecimentos e habilidades tecnológicas, materiais diversos..., convicção de que a obra é necessária; e além disto deve haver formas estáveis de organização social, instâncias legitimadas para tomar decisão, um campo semântico comum e a possibilidade de fazer uso dos recursos materiais necessários” (1985: 143).

De forma resumida, pode se dizer que os recursos culturais são para Bonfil de quatro ordens: (1) material, onde estão incluídas as matérias primas e aquelas transformadas pelo trabalho humano; (2) organizacional, quer dizer, as relações sociais que geram a capacidade para lograr a participação e a autogestão social; (3) intelectuais, isto é, o conjunto de experiências e conhecimentos acumulados e os recursos simbólicos, entendidos como o conjunto de códigos que regem a comunicação; e (4) as representações subjetivas internas de um dado grupo social.

Tal definição aproxima-se bastante dos conceitos de “capital ecológico”, “capital material e financeiro”, “capital social”, “capital humano”, “capital simbólico”, entre outros “capitais”, hoje utilizados no “mundo das agências multilaterais e bilaterais de cooperação internacional” que atuam na promoção do “etnodesenvolvimento”/ “desenvolvimento com identidade”. Nos anos 1990 termos como “capital social”, “capital humano”, “participação social”, “empoderamento”, entre outros, passaram a povoar e estruturar este campo, assumindo um importante papel nos discursos e nas estratégias de ação destas agências em relação aos povos e organizações indígenas. Na formulação das políticas destas instituições, Banco Mundial, por exemplo, vamos encontrar a participação de antropólogos, alguns identificados com a crítica do *indigenismo integracionista*, ainda com força hegemônica nos Estados nacionais na América Latina.

3.2. O capital social e o empoderamento dos excluídos

O significado do termo “*capital social*” é variado e sua aplicação no mundo social é subordinada à disputas num “*campo de forças*” ocupado por diferentes “usuários” – os teóricos e analistas de políticas e processos de desenvolvimento, as agências governamentais, as agências internacionais de cooperação, as organizações não-governamentais ou da “sociedade civil”, as organizações indígenas de base ou “de segundo grau” (OSG), as comunidades locais, entre outros. A discussão sobre capital social, segundo Diaz-Albertini (2003:249-250), tem duas histórias: uma bastante antiga, ligada às diversas áreas das ciências sociais, onde se desenvolve o debate sobre a importância das redes sociais, da cultura, das normas, da confiança e do empoderamento no “funcionamento de uma sociedade”; outra mais recente, estreitamente ligada aos resultados gerados pelas políticas de mercado e de ajuste estrutural implementadas na América Latina e outras regiões.⁴¹ Na Sociologia, destacam-se as contribuições de Bourdieu (2003) e de Coleman (1988); na Ciência Política, sobressai o trabalho pioneiro de Putnam (1993), considerado um continuador da tradição do “Pacific functionalism” americano das décadas de 1950 e 1960, com suas concepções sobre “integração social”.

O antropólogo John Durston, da *División de Desarrollo Social* da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), tem se destacado recentemente pela utilização do conceito de “*capital social*” aplicado ao desenvolvimento de comunidades campesinas e indígenas na América Latina, particularmente no Chile. Durston (2003) define “capital social” como sendo o conteúdo de certas relações sociais, que combinam atitudes de confiança com condutas de reciprocidade e cooperação, ao qual atribui fundamental importância nas estratégias de superação da pobreza. Para ele,

“existe um amplo reconhecimento de que os indivíduos e as coletividades manejam recursos intangíveis, que são ‘capitais’, no sentido geral de ativos, cuja mobilização permite lograr melhores resultados em empreendimentos e estratégias, comparativamente com o que havia sido possível na sua ausência” (2003: 149).

Ao seu modo, Durston busca escapar da visão simplista do determinismo cultural, que descuida da variabilidade e volatilidade dos sistemas normativos, isto é, “da facilidade com que são reelaborados

[pelos atores sociais] em reação às mudanças nas estruturas sociais e em resposta a outras mudanças no entorno” (2003: 154). Para ele, devemos distinguir “capital social” (situado no plano da conduta das relações e sistemas sociais) de “capital cultural” (situado num plano mais abstrato e simbólico juntamente com o “capital humano”). Do contrário, corre-se o risco de ficarmos presos e emaranhados na polêmica entre “culturalistas” e “sociologistas”. Para Durston, os subsistemas cultural e social estão em constante interação, nenhum deles é determinante, e eles não se reproduzem sem sofrer modificações ao longo do tempo e no espaço.

Outro aspecto importante destacado por Durston, que foi originalmente identificado por Woolcock (1998), são as diferentes formas em que se manifesta o capital social, cada uma com características e dinâmicas próprias: o *bonding social capital* ou capital social de vinculação, que inclui o capital social individual, o grupal e o comunitário; o *bridging social capital*, ou o capital social gerado/gerador de alianças entre grupos no mesmo nível horizontal; e o *linking social capital*, ou capital social de escada, criado/criador de vínculos e reciprocidades entre grupos em posições assimétricas. Para Durston (2003: 161),

“estas diversas formas de capital social em combinação podem contribuir para superar a pobreza e para melhorar a qualidade de vida em sentido amplo. Mas para que isto resulte, é necessário que o capital social se combine com outros ativos de forma complementar e sinérgica, em uma estratégia coerente e compartilhada, dentro de um contexto de oportunidades para mudar as relações de controle na sociedade”.

A análise e as proposições de Durston, que acumula uma vasta experiência de reflexão sobre processos de desenvolvimento comunitário rural, incluindo aí comunidades indígenas em diferentes países latino-americanos de fala hispânica, dão uma atenção especial às potencialidades que a idéia de capital social traz para a superação dos inúmeros quadros de pobreza e debilidade organizacional e política encontrados. Dentre os inúmeros obstáculos a serem enfrentados nesta superação estariam o “clientelismo”, relação social-política amplamente disseminada na América Latina, e as situações de heterogeneidade, desigualdade e imposição de projetos pessoais existente nas relações informais que permeiam as instituições comunitárias - que em muitos casos estão articuladas e são potencializadas

⁴¹ Woolcock (1998) identifica Lyda Judson Hanifan (1920) e Jane Jacobs (1961) como os primeiros proponentes do moderno conceito de capital social. Ver também Portes (1998).

pelo estabelecimento de relações assimétricas de dependência com atores e agências externas. Durston, seguindo a tradição Bourdieu/Coleman, resgata a noção de “conflito” e o papel das “relações de poder” e “dependências assimétricas” como aspectos que não podem ser deixados à margem, seja no estudo seja na implementação de processos de constituição de “capital social” (Ver Durston 2000)..

A introdução do conceito de “capital social” no debate sobre “pobreza” e sobre “modernização e desenvolvimento” de comunidades campesinas e indígenas na América Latina, nos anos 1990, provocou intensa agitação no meio acadêmico e entre as agências bilaterais e multilaterais de cooperação. Conferências, seminários, simpósios e oficinas de trabalho foram organizados com a finalidade de esmiuçar seus múltiplos significados e aplicações nas diferentes áreas de produção de conhecimento e intervenção social. A região andina, e particularmente o Equador, o Peru e a Bolívia, formaram um gigantesco laboratório in situ de experimentação e avaliação do “capital social” como meio para promover a inclusão social, o combate à pobreza rural e o auto-desenvolvimento indígena e campesino. Gerou-se uma vasta bibliografia acadêmica e nas agências internacionais de desenvolvimento.⁴²

Na região andina, desde meados da década dos noventa, agências multilaterais como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), as duas últimas em menor proporção, esforçaram-se em abrir e desenvolver linhas de trabalho baseadas na noção de “capital social”, como meio de garantir o êxito dos programas de “desenvolvimento rural”. Passaram a investir no fortalecimento institucional dos indígenas e campesinos, e no desenvolvimento de ferramentas conceituais e metodológicas para induzir a formação de líderes locais e a ampliação da participação social da população nos projetos de desenvolvimento econômico. Privilegiaram o investimento no apoio técnico e financeiro às organizações indígenas de segundo grau (OSG) e na atuação das ONGs, caracterizando o que vem sendo chamado de “contrapartida neoliberal” nas políticas sociais. No caso equatoriano, onde a presença de ONGs não é nova, as mais importantes remontam aos tempos das lutas pela terra (anos 1960-1970), houve uma proliferação e entrada massiva deste tipo de organização. Segundo levantamento realizado por Jorge

⁴² Ver Atria & Siles (2003); Baquero (2001); Bebbington (2003a, 2003b); Bebbington & Torres (2001); Carroll (2002); Durston (2002); Kliksberg & Tomassini (2000).

León e publicado em 1998 (citado por Bretón 2002: 44), quase três quartos (72,5%) das ONGs surgidas no Equador ao longo do século XX (até 1995) apareceram entre 1981 e 1994.

O Banco Mundial é um dos principais promotores da idéia de *capital social* no contexto das chamadas políticas de *etnodesenvolvimento* ou *desenvolvimento com identidade* na América Latina.⁴³ No início dos anos 1990, o Banco deslançou seu *Indigenous Peoples Development Initiative in Latin America*, dando início a uma intensa agenda de atividades de treinamento e capacitação de pessoal indígena, complementada por “pré-investimentos operacionais” destinados a gerar as condições para elaboração, pelos próprios indígenas (comunidades locais e organizações), de projetos de desenvolvimento adequados às suas capacidades e interesses. Segundo o sociólogo e cientista político equatoriano Jorge Uquillas, que juntamente com Shelton Davis e William Partridge foram personagens da linha de frente do Banco Mundial no fomento e apoio ao “etnodesenvolvimento indígena” na América Latina, o programa tinha por objetivo fortalecer as organizações indígenas e apoiar o incremento das suas opções de mudança socioeconômica, de forma a que respondam ao seu desejo de autodeterminação e sejam compatíveis com os seus valores culturais específicos. Esta atividade foi levada a cabo em coordenação com o *Fondo Indígena Latinoamericano*, cuja secretaria executiva está em La Paz (Bolívia), contando para isso com o apoio financeiro do *Fundo de Desenvolvimento Institucional do Banco* e do *Fundo Especial da Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (ASDI)*.

44

Em setembro de 1993, o *Indigenous Peoples Development Initiative* promoveu um encontro de várias agências de cooperação em Washington, D.C., incluindo o Banco Interamericano (BID), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (IFAD), o Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina (Fundo Indígena), a Organização Pan-Americana de Saúde (PAHO), e outras, visando avaliar a situação dos povos indígenas na região, em especial a questão da pobreza, e estabelecer uma estratégia de ação conjunta. Um dos resultados deste processo foi a criação do

⁴³ Em um artigo publicado em junho de 2004, Anthony Bebbington, Scott Guggenheim, Elizabeth Olson e Michael Woolcock relatam como foi introduzido e se desenrolou o debate sobre capital social no interior do Banco Mundial. O estopim foi o livro de Robert Putnam, *Making Democracy Work*, publicado originalmente em 1993. Sobre a simbiose entre *capital social* e *desenvolvimento indígena* no âmbito do Banco Mundial, ver Banco Mundial (2002); Davis & Patrinos (1996); Davis & Soeftestad (1995); Partridge & Uquillas (1996); Uquillas & Aparício Gabara (2000).

Institutional Development Fund, destinado a apoiar as iniciativas de fortalecimento institucional e do capital social dos movimentos e organizações indígenas, com vistas à elaboração e desenvolvimento de projetos envolvendo os movimento indígenas e os governos dos países.

Um dos princípios chave deste “modelo de desenvolvimento” é a idéia de que ele deve ser construído sobre as “qualidades positivas” das culturas e sociedades indígenas - o seu senso de identidade étnica, a estreita ligação com territórios ancestrais e a capacidade de mobilizar trabalho, capital, e outros recursos que viabilizem serem alcançados os objetivos estabelecidos. Ainda, tipicamente o projeto deveria ser elaborado com a participação efetiva dos indígenas, cabendo a eles também o papel central na gestão do processo de desenvolvimento desencadeado. Por meio de um autodiagnóstico participativo prévio, os responsáveis pela elaboração do projeto deveriam almejar gerar nas organizações indígenas as capacidades necessárias para que elas identificassem coletivamente suas necessidades, estabelecendo daí linhas de ação, necessidades de recursos humanos, contratá-los, e transformar este conjunto de recursos em projetos de “auto-desenvolvimento”. Ou seja: o objetivo era “proporcionar” às organizações de segundo grau indígenas (OSG) as condições organizativas e os conhecimentos necessários para a incorporação na prática do “espírito do desenvolvimento” – em alusão ao clássico de Max Weber (2004).

Para Bretón (2001a) o Banco Mundial é a instituição que mais tem apostado no fortalecimento organizacional como prioridade de seus investimentos, recolhendo as esperanças depositadas nos últimos tempos no capital social como motor do “empoderamento dos excluídos”. No Informe sobre o Desenvolvimento Mundial de 2001, foi estabelecido que o “componente empoderamento” teria um papel de destaque nas estratégias da instituição de redução da pobreza. Definiu-se “empoderamento” como “um processo que incrementa os ativos e a capacidade dos pobres – tanto homens como mulheres – assim como os outros grupos excluídos, para participar, negociar, trocar e sustentar instituições responsáveis pelo seu bem estar” (Banco Mundial, 2002: 11).

⁴⁴ Ver Uquillas (1996); Uquillas & Rivera (1993); Uquillas & Van Nieuwkoop (2003).

Na visão oficial do Banco, empoderamento implica incrementar o acesso e o controle dos recursos e das decisões por parte dos pobres, modificando a natureza das relações entre os “pobres” e os atores tanto estatais quanto não estatais. Implica mudanças nas regras, nas normas e nos comportamentos de forma que a “voz dos pobres” seja ouvida e representada nas interações com as instituições do estado e outras entidades não estatais que afetam suas vidas; que seja incrementado o acesso aos recursos e às decisões, assim como o controle sobre estes. Em sentido mais amplo, afirma-se, o empoderamento tem a ver com o aumento da liberdade de escolha e de ação. É um processo que pode se estender ao nível individual como também aplicar-se aos grupos sociais. Por fim, o empoderamento requer medidas de ordem doméstica, comunitária, nacional e mundial (Banco Mundial, 2002). Não é a toa que, com este discurso, o Banco seja visto como uma instituição “progressista”, particularmente em contextos socioeconômicos e políticos de constrangimento.

* * * * *

Colocadas as principais formulações sobre etnodesenvolvimento e capital social, assim como as agentes e agências relacionadas a estas noções, passo a identificar outras transformações e convergências interculturais ocorridas nas últimas duas décadas que nos permitem vislumbrar por quais caminhos vieram se constituindo as condições para a viabilização nos anos 1990 de um neo-indigenismo.

3.3. Transformações e convergências interculturais

Depois de uma década de campanhas pelos direitos humanos; do avanço das críticas ambientalistas à insustentabilidade do modelo de desenvolvimento hegemônico em nível mundial; da crítica da legitimidade e da operacionalidade do Estado burocrático, centralizador e vertical; e da readequação das principais normas orientadoras da atuação de agências financeiras multilaterais, como o Banco Mundial, espelhada na Convenção 169 da OIT, o “indigenismo integracionista” tinha necessariamente que mudar. Mudar para poder continuar. No discurso indigenista renovado que emerge nos anos 1990, influenciado pelas teses do multiculturalismo, particularmente no campo das “agências

bilaterais e multilaterais de cooperação ao desenvolvimento internacional”, não se busca mais a negação absoluta ou o ataque violento às outras identidades. Isto não significou que tenham desaparecimento as outras modalidades de indigenismo integracionista, com seus objetivos, estratégias, técnicas e táticas de ação.⁴⁵

Nos anos noventa, a “participação” e a “busca de consensos” adquirem o papel de palavras chave na construção dos chamados "entendimento interculturais". São vistas como um meio para viabilizar a inclusão dos grupos étnicos nas estratégias econômicas e político-organizacionais que vão sendo pensadas, planejadas e executadas pelos operadores da ideologia do desenvolvimento. Há uma intenção explícita de fazer com que cada indivíduo e cada coletividade indígena se converta em promotora do seu próprio desenvolvimento e da sua integração no cenário socioeconômico regional e nacional. Uma incorporação “por vontade própria”, estejam convencidos ou não da superioridade da "cultura nacional" ou da Ocidental. Na atual formação discursiva do indigenismo tal superioridade não está em questão. Com o advento do "indigenismo participativo", o discurso indigenista modernizado se orienta, afirmam, pelo respeito à diversidade cultural e para o apoio ao desenvolvimento autônomo e autogestionado dos povos indígenas. Mas como a sua prática operativa é orientada por concepções sociais e econômicas, como “pobreza” e “marginalidade”, termina-se por limitar a manifestação da diversidade cultural que se pretendem promover. Com uma visível regularidade, o “mercado” aparece, em última instância, como o meio mais adequado para superar a “pobreza” e a “falta de alternativas econômicas”. Esta é uma característica mais de fundo do discurso do indigenismo que irá emergir de forma mais estruturante nos anos 1990.⁴⁶

Por outro lado, com o avanço da fronteira do desenvolvimento das sociedades nacionais sobre os territórios ocupados exclusiva ou quase que exclusivamente pelas sociedades indígenas, como na Amazônia nos últimos trinta anos, a antropologia brasileira, e a latino-americana de um modo geral,

⁴⁵ A forte pressão anti-indígena no Congresso Nacional nos anos de 2003 e 2004, tentando limitar o direito constitucional de acesso à terra; e a ação para militar em outubro de 2005 na Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Roraima), por ocasião das comemorações da homologação do território indígena, são uma clara manifestação de que os indigenismo com um viés mais truculentos não estão adormecidos.

⁴⁶ Ver a dissertação de Ivan Stibich (2005), que promove uma interessante interpretação do PDPI – Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas, tendo por base uma leitura crítica da documentação por ele e sobre ele produzida nos últimos cinco anos.

tenderam a dar maior atenção e foco nos impactos gerados nestas sociedades.⁴⁷ Incluem-se aqui os estudos sobre os impactos nos valores e identidades individuais e coletivas; na organização social e política intra e inter-comunitária; nas formas de ocupação e controle territorial; no acesso e uso dos recursos naturais disponíveis; na sustentabilidade e soberania alimentar dos grupos sociais afetados; na economia local e nos sistemas produtivos; na saúde e demografia das populações, entre outras. Incluem-se também os estudos que focalizam, de maneira privilegiada, os modos cognitivos, simbólicos e políticos das sociedades indígenas nas “situações de contato”.⁴⁸ A emergência das ações coletivas étnico-políticas indígenas no continente, particularmente a partir dos anos 1980, se não implicou na revisão dos paradigmas anteriores das pesquisas sócio-antropológicas, pelo menos, influenciou na necessidade de renovação temática e de mudanças na forma de abordar a complexa relação entre “indígenas” e “desenvolvimento”. A antropologia teve que se modernizar, desenvolver conceitos e métodos alternativos para tentar interpretar e gerar conhecimento sobre o que se passava.⁴⁹

A progressiva expansão promovida pela “globalização” das economias européia e norte-americana representam mais um capítulo de pressão sobre os territórios indígenas e os recursos naturais neles existentes. Ao lado da expansão das redes de telecomunicação, a “globalização” veio acompanhada da abertura de estradas e asfaltamento de rodovias, de deslocamentos humanos e migrações internas, de projetos de assentamento e colonização dirigida, de hidrovias e hidrelétricas, da exploração de petróleo e derivados, da instalação de gasodutos e petrodutos, da exploração mineral, e da expansão da pecuária e dos monocultivos extensivos, entre outras. Mas os indígenas também souberam aproveitar-se dos novos meios de comunicação para converter a “globalização” a seu favor, isto é, para promover uma “globalização” ao seu modo. Aprenderam a utilizar os meios disponíveis responsáveis pela crescente interconexão mundial para construir suas próprias redes sociais e ganhar espaços políticos importantes para expor suas perspectivas específicas e suas demandas locais,

⁴⁷ Nesta tese entendemos por “desenvolvimento” a prática cultural-política e econômica que vincula formas específicas de controle social, territorial e dos “recursos naturais estratégicos” com formas particulares de produção e apropriação de conhecimentos especializados igualmente estratégicos para a manutenção e reprodução desse controle.

⁴⁸ Incluiríamos aqui, a título de exemplo, Albert & Ramos 2002; Almeida 1995; Baines 1991; Bodley 1988, 1990; Davis 1977; Fontaine 2003; Gavalda 2004; Gray 1992; Leonel 1992; Narby & Davis 1983; Ribeiro 1970; Rivas & Lara 2001; Santos & Andrade 1988; Verdum 1994, 1995. Para a região do Cone Sul, ver Santos & Nacke 2003. Sobre a colonização e o processo de ocupação econômica do território hoje administrado pelo Estado equatoriano, ver Acosta 2004; Mora 2000.

regionais e nacionais no cenário internacional. Globalizou-se, por exemplo, a necessidade da demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (RSS), localizada em Roraima, norte do Brasil. Na internet, várias páginas institucionais de redes e entidades que atuam no “campo socioambiental”, e não somente no indígena e no indigenista, mantinham em 2003/2004 chamadas em solidariedade à RSS. Constituíram-se, portanto, formas de “solidariedade” e “identidade” não assentadas sobre espaços contíguos e contatos cara-a-cara. O caso RSS tornou-se mais uma manifestação de “globalismo localizado”, ou seja, uma manifestação localizada de uma ação transnacional, ou algo do gênero.⁵⁰

Ao longo destas três décadas, vários autores (Cardoso de Oliveira 1988; Dávalos 2005; Díaz-Polanco 1991, 1995; González Casanova & Roitman Resenmann 1996; Menacho 1993; Quijano 2004; Verdum & Costa 2004, por exemplo) observaram que os chamados “movimentos etno-políticos indígenas” vêm colocando em questão as políticas homogeneizantes e as estruturas unitárias, centralizadas e hierárquicas dos Estados nacionais. Além do respeito aos direitos básicos universais, demandam plenos direitos civis, políticos e comunitários (ou coletivos), introdução de mudanças nas leis constitucionais e infraconstitucionais dos Estados nacionais, o controle territorial e a autonomia, maior participação na gestão das políticas governamentais, e a construção de um Estado plurinacional “desde abajo”. Em alguns países, como Bolívia, Peru e Equador, os indígenas estão formulando e propondo políticas de abrangência nacional que extrapolam a perspectiva “indianista” e “eticista”, com uma estratégia dirigida para estabelecer alianças políticas mais amplas. No Equador, como na Bolívia, onde o contingente demográfico “indígena” é considerável, chegando a percentuais que rondam a casa dos cinquenta por cento da população do país, a chamada “nada solo para los índios” (assim como a frase-símbolo “Nunca más un México sin nosotros” dos zapatistas em 2001) é um exemplo deste processo de construção simbólica de uma identidade coletiva acentada na pluralidade e na interculturalidade. Em relação a este tema, o dirigente da Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) Ricardo Ulcuango afirmou que:

⁴⁹ Algumas referências sobre esta mudança são os trabalhos de Albert (2002); Taussig (1980) e Turner (1991) e, assim como a polêmica entre Obeyesekere (1992) e Sahlins (1990 e 2001).

⁵⁰ Sobre “globalizações” e “transnacionalismos”, ver: Morin e Santana 2003; Portes et al. 2003; Ribeiro 2000; Santos 2001.

“en la CONAIE siempre estamos defendiendo a todos los pobres, siempre estamos peleando contra la corrupción, contra la explotación, entonces desde este punto de vista la acción está de alguna forma encaminando hacia la verdadera constitución de un Estado plurinacional, por eso incluso en las acciones, en los diálogos, en las propuestas, tenemos que buscar siempre el carácter nacional” (Lukas & Cucurella 2001).

De fato, esta perspectiva mais ampla, “nada solo para los índios”, acrescida da dimensão ambiental, da sustentabilidade ambiental como parte do projeto de mudança, já pode ser identificada no início dos anos 1990, quando se iniciavam os “levantamientos indígenas” no Equador. Nas palavras de Luis Macas, presidente da CONAIE em 1993,

“Cuando hay algún problema, derrame de petróleo, no solo se contamina el agua, mueren los seres vivos de los ríos y los que dependen del río: el hombre. Pero no es solo eso, también son los árboles que se talan, es desaparecer lo que constituye el patrimonio de la humanidad. La Amazonia es el pulmón del mundo. Lo que pedimos es que se haga un desarrollo sostenible. Hay que aprender y aplicar esas técnicas, las que la gente sabe. Luchamos por un medio ambiente, por una naturaleza para todos, no para los indios. Luchamos para que esas riquezas, mínima o máximamente explotadas en los territorios de asentamiento ancestral indígena, sean de beneficio de todos. A nosotros, a los que estamos asentados sobre ese territorio, no nos llega ni un centavo. Queremos que se distribuya equitativamente entre todos los ecuatorianos, y que no sean solo unos pocos los que se enriquezcan con el beneficio que nos da la naturaleza a todos. La lucha de los rublos indígenas no nace desde los intereses particulares de ellos. Nace desde los intereses de los ecuatorianos” (Cornejo Menacho 1993: 121).

Podemos retroceder ainda mais alguns anos, ao ano de 1986, quando se constitui a própria CONAIE.⁵¹ Em um documento oficial da então recém constituída a entidade, afirma-se que:

“Lo que debemos subrayar a manera de síntesis es que los pueblos índios nos hemos unido partiendo, en primer lugar, del reconocimiento de nuestra heterogeneidad así como de los rasgos culturales semejantes; de la convicción de ser partícipes de una misma historia de opresión y explotación; y, de que también somos parte de una sociedad más amplia en la cual estamos cuestionando la naturaleza de un estado nacional que no reconoce nuestras identidades culturales diferentes por lo que es un problema que debe ser resuelto. En este contexto, nos planteamos la unidad con todos los sectores populares para la transformación estructural de la sociedad y la instauración de una sociedad igualitaria, justa y pluricultural, representada en un estado plurinacional” (CONAIE 1989: 268-269).

Tendo por base os processos em curso nos três países andinos anteriormente mencionados, e também no Chile, México, Argentina e Colômbia, Pablo Dávalos (2005) observa que:

⁵¹ Em 1980 se constituiu o *Consejo Nacional de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONACNIE), como primeiro passo para a constituição de uma organização que representasse a todos os povos indígenas do Equador. A CONAIE se constitui no *Primer Congreso de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*, realizado em novembro de 1986: “como un caso decisivo y trascendental, no sólo para las nacionalidades indias, sino también, para el conjunto de la sociedad ecuatoriana” (CONAIE 1989: 268).

“el discurso político que los pueblos indígenas plantean ahora no es de un rechazo al legado de la modernidad, sino la posibilidad de emprender un diálogo de saberes. Los pueblos indígenas plantean que se respete a la figura del sujeto comunitario, de la misma manera que en la matriz de la modernidad se ha garantizado los derechos del individuo (como “derechos del hombre y del ciudadano”, etc.). Una propuesta que aún está por ser desarrollada y debatida” (2005: 23).

Apesar da retórica embelezadora e da prática política indígena usar imagens, ícones, símbolos e idéias que remetem a “mitos” e à “comunidade” como espaço de referência e articulação sócio-culturais “autênticas”, os indígenas se colocam no tempo presente, no tempo histórico, marcado por demandas concretas por terra e por reconhecimento de direitos frente aos Estados nacionais e seus “grupos dominantes”. Isto tanto no caso equatoriano quanto no brasileiro, como veremos mais a frente. A geração de símbolos étnicos – assim como os rituais, as festas e celebrações antigas e reinventadas – está ligada às dinâmicas das comunidades e organizações que lutam por legitimidade e reconhecimento. O depoimento de Luis Macas é bastante ilustrativo do que estamos dizendo:

“Creo que hay que clarificar algunas categorías que se manejan ahora. Reivindicamos el concepto de nacionalidad porque cumplimos los requisitos de ser una nacionalidad. Por ejemplo, en nuestro caso, los Quichuas tenemos una lengua, un territorio – que desgraciadamente no está definido – tenemos nuestro asentamiento, aunque reducido, tenemos una creencia religiosa. Es decir, concurren todos os elementos de lo que es una nacionalidad, una cultura, un pueblo. Y ese pueblo tiene un desarrollo histórico que lo podemos reconocer ahora, que existimos, que hemos adoptado varias formas de sobrevivencia, incluso con elementos de otras culturas, como la cultura occidental, por ejemplo. No es que desde el punto de vista cultural o genético los indios nos calificamos, o deben calificarnos de que somos puros y que estamos encerrados en una muralla y que por eso nos llamamos indios. Indios somos en tanto en cuanto podemos conservar toda esa herencia histórica y podemos desarrollarla” (Cornejo Menacho 1993: 112).

No caso dos “índios da Serra” da Região Andina, entre as décadas de 1930 e 1960 os movimentos indígenas conformaram suas identidades sob uma forte influência da perspectiva “classista” – fruto da interação com o discurso e a prática política de organizações ideologicamente orientados pelo ideário marxista. De outro lado, foi nesse mesmo período que as políticas indigenistas oficiais, tanto de parte dos Estados nacionais quanto das agências bilaterais e multilaterais de financiamento e cooperação, estavam orientadas para a integração sócio-econômica dos indígenas nas estratégias de modernização das estruturas políticas e de produção nacional, na condição de “campesinos indígenas”. Como decorrência desta “convergência intercultural”, a “campenización” ou “camponização” dos indígenas acabou se tornando uma perspectiva quase que “universal” no período, com variações que refletiam mais

as disputas político-partidárias e ideológicas dentro de cada país do que diferenças substantivas de visão sobre o lugar do indígena nas políticas de desenvolvimento e integração nacional.

Em alguns países andinos, particularmente no Equador, Bolívia e Peru, a formação política e sindical dos movimentos indígenas se deu primeiro no Altiplano, chegando bem depois nas “terras baixas” da Amazônia, onde predominou uma perspectiva identitária de caráter mais étnico. A partir dos anos 1980, no contexto da construção das bases sociais, políticas e culturais para a constituição de entidades de representação e articulação nacional, estas visões passaram a interagir de forma mais intensa, em torno de demandas de interesse comum como, por exemplo, na demanda por maior autonomia na gestão de seus territórios, na proteção do patrimônio cultural e ambiental coletivo, etc.. Segundo Albó (1998: 420), em geral se pode afirmar que na América Latina, e em especial na Região Andina, a concepção classista predominou entre os setores mais vinculados aos partidos políticos de esquerda, ainda que a concepção étnica tenha sido sempre a postura primária e vivenciada - mais sentida que sistematizada: “somente nas últimas décadas é que se tem feito algum esforço para criar um corpo conceitual mais elaborado nesta linha, dentro de uma gama que passa pela política, a antropologia ou inclusive a teologia” (idem: 421).

Em um esforço preliminar de sistematização, Gnerre e Battasso (1986:24-25) identificaram cinco principais fatores que estariam na base do surgimento e desenvolvimento dos movimentos etno-políticos indígenas nos últimos trinta/quarenta anos. Embora focado mais na região amazônica, estes fatores também são relevantes para o entendimento de processos semelhantes da Região Andina. Teríamos então:

- A crescente pressão sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, especialmente pelas frentes caracterizadas pela ocupação sistemática das melhores terras.
- O aumento das comunicações e o acesso à informação, especialmente em decorrência da expansão do rádio, da difusão da utilização de rádios-transmissores e a formação de redes de comunicação, e a abertura de estradas (especialmente na Amazônia), o que permitiu um maior contato com as sociedades nacionais.
- Os movimentos de voluntários da Europa e dos Estados Unidos, a partir dos anos sessenta e especialmente por intermédio da Igreja Católica.

- A circulação sempre crescente de idéias que têm origem na antropologia europeia e latino-americana, especialmente aquelas que têm relação com os movimentos de descolonização nos países da África e da Ásia.
- O surgimento de grupos de apoio à causa indígena, grupos que atuariam principalmente no meio urbano e com algum prestígio social e acesso aos meios de comunicação.

Especialmente nas últimas décadas do século XX, observa-se que os movimentos sociais no mundo inteiro se organizaram privilegiando explicitamente a necessidade do reconhecimento legítimo da diferença. Como veremos mais à frente, os movimentos etno-políticos indígenas na América Latina não fogem a esta tendência mundial. Nos anos 1980, particularmente a partir da segunda metade, ao mesmo tempo em que os povos indígenas passavam a se organizar em associações de caráter etno-político, construindo redes de articulação dessas organizações visando defender e reivindicar direitos e demandas específicas frente aos Estados nacionais, contando para isso com a colaboração e o apoio em particular da Igreja Católica e algumas ONGs solidárias, as agências de cooperação técnica e financeira multilateral e bilateral, bem como as organizações não-governamentais internacionais estão criando as condições para o surgimento de Programas e Projetos destinados a acolher estas demandas e incluí-las nos processos de modernização das estruturas legais, políticas e institucionais de promoção do “desenvolvimento econômico” dos países da região.⁵²

Nos anos 1970 e 1980, assiste-se também a uma progressiva internacionalização da “questão autóctone”. Inicialmente tivemos a atuação das organizações indígenas *National Congress of American Indians* e a *Fraternité des Indiens* do Canadá. Posteriormente, algumas ONGs fundadas por antropólogos no final dos anos 1960, como a *International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA)* e a *Survival International (SI)*, pressionaram os Estados nórdicos para que intervissem na ONU em defesa dos direitos dos povos indígena (Morin & Santana, 2003). Graças a esta pressão, a ONU aceitou iniciar oficialmente, em 1971, estudos sobre a discriminação dos povos indígenas no âmbito dos “Estados nacionais soberanos” membros e, em 1977, realizar uma conferência internacional em Genebra, priorizando a situação dos indígenas nas Américas. Na reunião, foi solicitada a revisão da Convenção 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a criação na ONU de um Grupo de Trabalho encarregado especificamente dos Povos Indígenas e a elaboração de uma “Declaração de Princípios

para a Defesa das Nações e Povos Indígenas”. Esta mobilização, que resultou, por exemplo, na aprovação em 1989 da Convenção 169 da OIT, também incidiu sobre o Parlamento Europeu, o Banco Mundial e a Organização dos Estados Americanos, que se viram na condição de terem que rever suas políticas, considerando os interesses dos povos indígenas.

No Brasil, como no Equador, observa-se que as agências de cooperação internacional bilaterais e multilaterais, assim como algumas ONGs internacionais, progressivamente passaram a influir nas políticas indigenistas do Estado nacional no sentido de uma maior liberalização política, bem como na forma de incorporação dos povos e organizações indígenas nas políticas de desenvolvimento nacional e integração regional. Elas passaram a ser um dos principais apoios para o surgimento das condições necessárias para a integração progressiva dos indígenas no processo mais amplo de “globalização desde acima”. O apoio às ações destinadas a “capacitar lideranças e representações indígenas” é uma maneira de fazê-lo. Outra é o “apoio técnico e financeiro” aos governos dos Estados nacionais, e eventualmente às ONGs e às organizações indígenas (especialmente as chamadas OSG – organizações de “segundo grau”), para que sejam criados “mecanismos nacionais” de apoio a projetos de “desenvolvimento indígena”, preferencialmente aqueles “elaborados e implementados por associações indígenas”, ou mesmo por “prefeituras indígenas”.⁵³

Entre as principais agências internacionais com atuação nesse campo estão o Banco Mundial (BIRD), o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID), o Sistema de Agências das Nações Unidas (PNUD, FAO, UNICEF, OIT, OPS/OMS, CEPAL, UNESCO, etc.) e a *Corporación Andina de Fomento* (CAF). Também o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA/IFAD) e o *Fondo Indígena*⁵⁴. Destacaríamos ainda o papel desempenhado pela GTZ (a Sociedade Alemã de Cooperação

⁵² Para o caso brasileiro, ver Matos (1997). Para o equatoriano, ver CONAIE (1989); Ramon (1992); Santana (1995); Wray (1995).

⁵³ No Brasil, os 1990 foram os anos em que efetivamente se expandiu a criação de entidades civis indígenas – muitas com CNPJ – voltadas para exercer a figura de “representação” frente aos Estados nacionais e/ ou para poder acessar recursos financeiros originários de agências humanitárias, de desenvolvimento ou ambientalistas de outros países ou do próprio Estado nacional brasileiro. No caso do Equador, ver Bretón (2001a); COICA et al. (2005); Hidalgo et al. (1999).

⁵⁴ O FIDA, criado em 1978, é um banco que financia projetos no “Terceiro Mundo” que tenham por objetivo aliviar a pobreza rural. O *Fondo Regional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina e o Caribe* (FI) é um organismo internacional criado com o objetivo de promover o “auto-desenvolvimento” dos povos indígenas da Região. O estabelecimento do Fondo Indígena foi proposto pela primeira vez durante a *Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* realizada em Guadalajara, em julho de 1991. O Fondo foi formalmente estabelecido

Técnica), o DFID (o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido), a Fundação Inter-Americana (IAF), a agência norte americana USAID, a NORAD (Noruega), a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) e, mais recentemente, a Comunidade Européia (CE). No campo das ONGs internacionais, destacaríamos a IBIS (Dinamarca) e a OXFAM (Inglaterra e Estados Unidos).

Em linhas gerais, podemos dizer que se desenrola nos anos 1980/1990 um encontro entre um processo de globalização “desde abaixo” com outro “desde acima”, o que possibilita a criação de “redes” e conexões “locais/globais” baseadas em “interesses convergentes”, ainda que originalmente distintos em termos de expectativas, de referências conceituais, de valores, de aporte técnico, de conhecimentos, de formas de organização social e de direcionamento político. O estudo desta “convergência” não é algo simples. O aumento das relações entre o *local* e o *supra local*, com a formação de malhas ou redes articulando diferentes e distantes locais e ambientes sócio-culturais, possibilitando “o aumento da influência aqui, de atores que não estão aqui”, acaba implicando na necessidade do desenvolvimento de *inovações* na forma de conduzir a pesquisa, assim como amplia a complexidade do processo de interpretação. No caso da pesquisa sobre as chamadas políticas de “desenvolvimento indígena”, vale a observação de Clifford (2000) de que são necessárias formas inovadoras de etnografia *plurilocal* e *multifacetada* para fazer frente às forças culturais, econômicas e políticas transnacionais que atravessam e constituem os mundos regionais e culturais.

em 21 de julho de 1992, em Madri, por ocasião da assinatura de um convênio internacional envolvendo 17 países latino-americanos, Espanha e Portugal. Em 1993, a administração diária do *Fondo* esteve confiada a uma “secretaria técnica” com sede em La Paz, Bolívia. Varias entidades internacionais, entre elas o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organização Internacional do Trabalho proporcionaram assistência técnica e apoio financeiro para tornar esta “iniciativa” uma realidade. Em termos formais, o FI tem o propósito de contribuir para a criação das condições jurídicas, políticas, técnicas e financeiras necessárias para o “auto-desenvolvimento” e o “alívio da pobreza” dos povos indígenas da América Latina. Estão incluídas aqui as ações de fomento, assistência e intermediação. O *Fondo* pretende apoiar diretamente projetos de organizações indígenas em quatro áreas temáticas: (1) proteção, recuperação, manejo sustentável e uso adequado da terra e dos recursos naturais dos povos indígenas; (2) iniciativas legislativas e de regulamentação voltadas para o fomento e proteção dos direitos dos indígenas; (3) fortalecimento da estrutura institucional e administrativa das organizações indígenas e capacitação de recursos humanos; e (4) proteção, conservação e promoção da identidade, cultura e tecnologias dos indígenas, e aumento da consciência e do respeito da sociedade envolvente ao patrimônio cultural e às contribuições feitas pelas populações nativas.

3.4. Interdependências conflitantes e novos dilemas

Anthony Bebbington (2002: 97-98) observa que, de um modo geral, as pesquisas sobre as ONGs têm enviesado nosso conhecimento e entendimento sobre elas. No mais das vezes tem acontecido o seguinte: (1) elas têm sido categorizadas como atores do norte e atores do sul, em detrimento do fato de que elas estão, ao mesmo tempo, imersas em redes sociais que muitas vezes são transnacionais e não formais; (2) elas têm sido concebidas como organizações distintas e separadas dos Estados e de outras estruturas e organizações sociais, quando na prática elas estão conectadas a redes que cruzam essas fronteiras institucionais - pouco se sabe sobre essas redes, e menos ainda sobre suas implicações para o controle social e para o comportamento das instituições de uma sociedade; (3) elas têm sido conceituadas como atores “de desenvolvimento”, e menos como deveriam ser, isto é, como fenômenos sociais que devem ser entendidos em relação a um conjunto de outras relações sociais e interesses individuais, coletivos e institucionais.

No "campo" onde desenvolvemos nossa pesquisa, a relação de convergências e divergências entre interesses dos diferentes ministérios e órgãos governamentais, das agências bilaterais e multilaterais de cooperação internacional, das organizações indígenas e das ONGs indigenistas, desenvolve-se por meio de uma interdependência conflitante, que afeta a trajetória e as estratégias de ação de todos os atores coletivos envolvidos. A “lógica dual” da ação coletiva proposta por Wanderley Guilherme dos Santos (1989) se constituiu numa importante ferramenta teórica para perceber a multiplicidade de lógicas de ação e a multiplicidade de formas de cooperação que constituem propriamente a vida social. A novidade da lógica dual é introduzir o conflito como impulso para a ação conjunta. O conflito como fator que pode, sob determinadas circunstâncias políticas, econômicas e institucionais, levar à cooperação. Ela nos faz ver que não existe “a lógica”, mas uma multiplicidade de lógicas que sob determinadas condições gera interdependências que podem levar à cooperação.

A isso agregaríamos a idéia de “campo polinucleado de poder”, como desenvolvido por Flávia Barros (1996: 127), que chama a atenção para os processos de definição e concentração de poderes, onde determinados agentes tornar-se-iam cada vez mais estratégicos, como “agentes-núcleo”, matrizes

geradoras e difusoras de ideários; lógicas; modelos de intervenção; regras e normas que orientariam a criação de novos direitos e deveres; sistemáticas de financiamento; princípios, critérios e recomendações básicas para a formulação de políticas globais, nacionais e locais.

Ao que parece, emergiu com força nas duas últimas décadas, particularmente nas regiões andinas afetadas pelas políticas de *desenvolvimento indígena* implementadas nesse período, e em particularmente no Equador, a formação do que Castells (1999: 24-26) chamou de “identidades de projeto”. A identidade que se forma quando os atores sociais, utilizando-se do material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade, capaz de redefinir sua posição na sociedade e, sob determinadas condições, provocar uma transformação de toda a estrutura social. Neste caso, o processo de construção de identidade produz inevitavelmente “sujeitos”. Sujeitos que constroem sua identidade associada a um projeto de vida diferente, talvez com base em uma identidade oprimida num primeiro momento, porém expandindo-se no sentido da transformação da sociedade, em decorrência ou como prolongamento desse projeto de identidade.

Viabilizar a constituição de mecanismos institucionais que propiciem a alocação, o acesso e o fluxo de recursos financeiros e técnicos para o “desenvolvimento comunitário” e o “fortalecimento institucional” indígena – como é o caso dos Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas, no Brasil, e do PRODEPINE, no Equador - é algo que passou a interessar não somente à população local beneficiada, mas também os agentes-núcleo como as entidades “federativas regionais” – como é o caso da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), por exemplo – e as “federativas nacionais” - como a *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE), por exemplo – que estão envolvidas em negociações com o Estado e com a cooperação internacional – com o Banco Mundial, por exemplo. Por outro lado, ao serem colocados na condição de ter que se viabilizar e legitimar como representação frente ao Estado e frente aos representados, de ter que lutar pela inserção de seus representantes institucionais nas estruturas de governo, para garantir que as demandas que os legitimam frente “às bases” sejam minimamente atendidas, os indígenas que atuam nesse meio convivem com o dilema e a tensão gerada pela situação híbrida que acaba sendo criada. Ao mesmo tempo em que discursivamente pleiteiam “autodeterminação” para seus representados desenvolverem

seus projetos próprios de desenvolvimento, por exemplo, se vêem enredados na “armadilha do Leviatã”. A mesma razão que os leva a recorrer ao Estado, passa a ser a razão pela qual não podem mais dispensá-lo, sob pena de inviabilizar as condições que eventualmente estejam garantindo a defesa dos interesses que querem representar frente ao Estado.

Às burocracias de Estado também lhes é conveniente constituir esta rede de interdependência conflituosa como meio de viabilizar o “mecanismo de repasse de recursos para a ponta”. Com ela criam-se as condições para amenizar as pressões advindas de setores indígenas mais organizados, que acabam, de certa forma, ficando menos aguerridos. Ao mesmo tempo em que se responsabilizam frente “às bases” por garantir o bom funcionamento do instrumento de “ajuda ao desenvolvimento indígena”, têm que agir de forma a serem vistos pelo governo “receptor” e pelos “doadores” como co-responsáveis pelo funcionamento e governabilidade da cadeia de ajuda, isto é, da extensa rede social que faz chegar idéias, informações, dinheiro, bens e serviços aos destinatários. Esta “parceria”, não isenta de instabilidade, pode ser, e geralmente é assim vista pelos funcionários do governo, um mal menor, necessário para demonstrar aos “doadores” os avanços obtidos na formação e no fortalecimento do capital social indígena.

Aos “doadores da ajuda”, que podem ser tanto instituições financeiras internacionais (IFIs) quanto agências bilaterais de cooperação, também lhes agrada ver tudo funcionando normalmente - o dinheiro fluindo até os destinatários, o registro da utilização do dinheiro sendo feito conforme as regras previamente estabelecidas, os relatórios e avaliações sobre o andamento dos trabalhos e sobre os resultados dos investimentos sendo elaborados e encaminhados na forma e nos tempos estabelecidos. A possibilidade de demonstrar isso pode significar a garantia de um bom relacionamento com os acionistas dos bancos, por exemplo, e uma maior chance de obter um novo aporte de dinheiro no ano seguinte.

Se quisermos compreender melhor a natureza, as causas, as dinâmicas e os processos de semantização e resemantização dos chamados “conflitos étnicos”, é na relação entre os povos indígenas e os Estados onde devemos buscar as primeiras pistas, as primeiras contribuições. Mas se nos

restringirmos a esta relação, sua validade será de limitada contribuição para o entendimento da complexidade de relações e conflitos sociais que ocorrem nos países e na América Latina, muito vinculados a interações com o ambiente “global” mais amplo – que conforma um complexo campo de interesses, tensões e disputas.

A seguir, iremos tratar do comportamento das agências de cooperação internacional bilateral e multilateral neste processo de transição para o “indigenismo etnodesenvolvimentista”.

CAPÍTULO 4

COOPERAR COM O DESENVOLVIMENTO DOS ÍNDIOS

O projeto de integração dos indígenas nas sociedades nacionais latino-americanas, levado à frente sob a batuta dos respectivos Estados, com ou sem o apoio da chamada “cooperação internacional”, é algo que ficou no passado? Estará ele, hoje, política e ideologicamente superado? Ou terá sido “derrotado” pelo ascenso dos movimentos etno-políticos indígenas nos anos 1980-1990? Minha resposta a estas três perguntas é, definitivamente, a seguinte: tal projeto não foi abandonado. Antes, ele se diversificou e se “modernizou”. De fato, defendo a tese de que a relação de dominação/sujeição na modernidade e, particularmente, a relação de dominação/sujeição estabelecida pelo Estado com os indígenas, necessita ser constantemente alimentada com “novidades” – novos brindes, para usar uma expressão corriqueira no “indigenismo sertanista” brasileiro. A partir deste capítulo, irei construir interpretações do “novo” projeto indigenista de atração e integração econômica, cultural e política dos povos indígenas: o denominado etnodesenvolvimento, também denominado pela expressão de “desenvolvimento com identidade cultural”.

Um dos pressupostos deste trabalho é de que as diversas mudanças nas formas de reprodução da vida política, econômica, social e cultural, associadas com o aumento no fluxo intercultural de informações, idéias e conceitos decorrente dos avanços tecnológicos e da expansão das redes transporte e de comunicação (estradas, rádio, televisão, telefonia, internet, etc.), têm levado a reformas na noção de *desenvolvimento* e no entendimento do papel do Estado. A contestação do modelo econômico de desenvolvimento, particularmente no último quarto de século, tem ocasionado uma busca de novas alternativas conceituais, discursivas e políticas que reordenem e re-legitimem o processo de acumulação de capital em curso.

Nas páginas que seguem, quero mostrar que entre os anos 1980 e 1990 se processou uma “modernização” do discurso e das estratégias de intervenção/integração econômica, política e cultural dos indígenas. Quero também mostrar que as agências multilaterais e bilaterais de “fomento ao desenvolvimento internacional” estão novamente em cena, atuando como “facilitadoras” da “assistência técnica e financeira” necessária à transição para um novo patamar de relacionamento envolvendo os povos indígenas, o Estado nacional e a economia de mercado. Inicialmente, repassarei as idéias e ideais que gravitam em torno da noção de etnodesenvolvimento, assim como sua apropriação internamente ao “campo do desenvolvimento” (Ver Ribeiro 2005).

Vejo no esforço de conceber e gestar a noção de etnodesenvolvimento, assim como o chamado “desenvolvimento com identidade cultural”, como parte do movimento desencadeado ainda nos anos 1970 de reforma/reformulação da ideologia/utopia do desenvolvimento, no que diz respeito especialmente à conotação economicista que a marcou de forma acentuada no pós-Segunda Guerra.⁵⁵ São manifestações culturais à semelhança de outros “processos geradores (...) de uma modernidade híbrida caracterizada por contínuos intentos de renovação, por parte de múltiplos grupos que representam a heterogeneidade cultural de cada setor e cada país” (Escobar 1998: 409). O chamado etnodesenvolvimento é, nesse contexto, um sistema de significados criado com o objetivo de facilitar a inserção dos povos indígenas no marco das idéias, práticas e políticas desenvolvimentistas. Não é por acaso que Rodolfo Stavenhagen (1985) acaba por denominá-lo de “uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista” e que etnodesenvolvimento acaba sendo adotado enquanto idéia e como política por agências financeiras de “fomento ao desenvolvimento”, como o Banco Mundial.

4.1. Os povos indígenas no Banco Mundial

A noção de etnodesenvolvimento ou de “desenvolvimento com identidade” passou a fazer parte do discurso e da agenda das agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento internacional. Etnodesenvolvimento aparece como sendo a idéia mais adequada do ponto de vista social e cultural de

⁵⁵ Sobre desenvolvimento como ideologia/utopia ver Ribeiro (1992).

solucionar a “pobreza vivida pelos povos indígenas da região” e de garantir uma melhor posição para eles no processo acelerado de expansão e integração da(s) economia(s) de mercado em nível mundial.

Para William Partridge e Jorge Uquillas (1996), dois personagens centrais na formulação e implementação desta modalidade de desenvolvimento no Banco Mundial nos anos 1990, as políticas de etnodesenvolvimento e os projetos do Banco Mundial de um modo geral devem levar em consideração as seguintes diretrizes: direitos de propriedade claros, incluindo definições sobre território; garantia da segurança alimentar e respeito às práticas tradicionais; apoio a atividades promotoras de renda; melhora nas condições de saúde integrando as visões e práticas da medicina tradicional com a ocidental; fortalecimento das formas de organização existentes visando a gestão local de processos de auto-desenvolvimento; respeito à identidade cultural indígena; apoio à educação bilíngüe e intercultural; garantir a voz política dos indígenas, seja como indivíduos e seja coletivamente, para que se convertam em agentes ativos do seu desenvolvimento; garantir condições para que exista um relacionamento e intercâmbio positivo dos povos indígenas com o restante da sociedade e com o governo; e promoção da participação indígena na conservação dos recursos naturais.

A política do Banco Mundial (BIRD) em relação aos povos indígenas, pela importância que esta corporação financeira tem na formulação e gestão do denominado “capitalismo transnacional”, constitui a meu ver uma importante referência para os estudos sobre as transformações havidas nas duas últimas décadas nas representações e nos discursos sobre o lugar dos povos indígenas no desenvolvimento da América Latina. A primeira política especial para povos indígenas no âmbito desta agência multilateral foi estabelecida em 1982: a Declaração de Manual Operacional 2.34 (DMO 2.34) sobre “*Povos Tribais em Projetos Financiados pelo Banco*”. Surgiu como um documento interno, para orientar a atuação dos funcionários do Banco nas negociações em torno do Projeto Estrada de Ferro Grande Carajás, sendo posteriormente utilizado em outras regiões do mundo.

Nesse mesmo ano é publicado o livro intitulado “*Poblaciones Indígenas y Desarrollo Económico. Consideraciones Ecológicas-Humanas*” (Goodland 1984), onde é apresentada ao “público externo” a política do Banco para os “povos tribais”. Nesse documento é informado que os projetos de

desenvolvimento apoiados pelo Banco estão, de maneira crescente, dirigindo-se a “áreas remotas”, “regiões de refúgio”, marginais ao ambiente rural, e que se não forem tomadas medidas preventivas, eles afetarão os “grupos tribais”, populações altamente vulneráveis e que “são os mais pobres entre os pobres”. A perspectiva adotada e a linguagem utilizada no documento remetem à Convenção Internacional No. 107 da OIT, que embora já desse claros sinais de estar defasada, ainda era o marco internacional de referência. No documento é destacado que a política “recém formulada” se destina aos grupos indígenas “relativamente isolados” ou “tribais” e não aos grupos “aculturados”, para os quais já existiria uma política específica: “se excluem amplamente as minorias étnicas aculturadas devido a que a análise das conseqüências sociais dos projetos de desenvolvimento sobre estes últimos grupos são agora parte integral dos projetos em que trabalha o Banco” (Goodland 1984: 2)

O documento mantém a linha de entendimento de que incorporação dos indígenas no desenvolvimento é um direito, tanto para eles quanto para a “sociedade total”. Incorporar-se ao desenvolvimento é algo desejável pelos indígenas:

“As comunidades indígenas podem fazer contribuições muito valiosas para a sociedade total, especialmente no que se refere ao conhecimento que a sociedade nacional tenha das adaptações socioeconômicas aos ecossistemas frágeis. Desta forma, as populações tribais não podem continuar fora do fluxo do desenvolvimento. É obrigatório para as agências de desenvolvimento assistir e levar os benefícios do desenvolvimento aos povos que ‘estão colocados fora do alcance das forças tradicionais do mercado e dos serviços públicos atuais’ (McNamara, 1980). Eventualmente, ou quando elas desejarem, estas populações deverão participar plenamente no desenvolvimento como outros segmentos da sociedade” (Goodland 1984: 3).

Mas não obstante o estabelecido na DMO 2.34, as populações indígenas continuavam sendo afetadas negativamente pelos projetos financiados pelo Banco nas Filipinas, na Índia e no Brasil, entre outros países. Em 1987, com a enxurrada de críticas aos danos ambientais e sociais causados pelos projetos apoiados pelo Banco, Barber Conable, então presidente da instituição, reconhece oficialmente os problemas que estavam acontecendo. Toma a decisão de realizar uma avaliação interna sobre a incorporação e efetiva aplicação da Declaração entre os funcionários e de reforçar seu quadro de técnicos, contratando profissionais da área de ciências sociais e meio ambiente. Na avaliação realizada e concluída nesse mesmo ano, descobriu-se que de uma amostra de 33 projetos com potencial de afetar povos indígenas, só em 15 havia se respeitado a política em absoluto, e somente em dois havia se

respeitado os quatro elementos chave da política do Banco, os quais rezam o seguinte: proteção das áreas tribais, seus recursos naturais e seu potencial econômico; provisão de serviços sociais adequados que tomem em consideração as normas específicas dos grupos, particularmente no concernente à proteção sanitária contra a introdução de enfermidades; assegurar a comunidade indígena sua integridade cultural e a manutenção dos seus valores culturais até o ponto que eles desejarem; e, proporcionar um foro adequado, dando à sociedade indígena voz nas decisões que a afetem (Goodland 1984: 4).

O processo de avaliação da DMO e os resultados alcançados levaram o Banco a formular e aprovar, em setembro de 1991, uma nova norma interna: a Diretriz Operativa 4.20 (DO 4.20) sobre os “*Povos Indígenas*”. Essa diretriz ampliou o enfoque da anterior, incluindo procedimentos mais incisivos para assegurar “que todos os povos indígenas pudessem participar e beneficiar-se dos projetos de desenvolvimento financiados pelo Banco”. Com a DO 4.20, o foco “desenvolvimentista” é mais claro, assim como a preocupação em “beneficiar” os povos indígenas das áreas de floresta tropical. O documento inclui entre os pré-requisitos a “consulta” e a “participação informada” dos indígenas no processo de planejamento (Ver World Bank 1996). Também faz menção ao “uso de especialistas”, que poderiam auxiliar no diálogo “intercultural”, facilitando o entendimento entre as partes – Banco, governo, organização indígena, comunidade local e outros eventuais interessados.

A DO 4.20 também é mais precisa quanto às chamadas “compensações”. Por exemplo, a exigência de que os projetos com investimento financeiro do Banco em áreas com populações indígenas contemplem um Plano de Desenvolvimento dos Povos Indígenas (PDPI), desenhado e executado com a “participação” dos povos e organizações indígenas. Esta orientação serviu como ponta de lança para o estabelecimento de processos de negociação com os governos e, particularmente, com os movimentos indígenas mais organizados na América Latina e com as organizações não governamentais (ONGs), redundando no apoio financeiro de projetos de *etnodesenvolvimento* em vários países do continente (ex.: Peru, Equador e Bolívia, entre outros). O PRODEPINE no Equador, projeto sobre o qual vamos trabalhar em maior profundidade à frente, foi desenhado e negociado no marco da DO 4.20 e da Convenção 169 da OIT.

Na segunda metade da década de 1990, o Banco desencadeia um novo processo de consultas visando “aperfeiçoar” a DO estabelecida em 1991. Entre setembro e outubro de 1998, o Banco Mundial realiza no Brasil consultas visando avaliar a DO 4.20 e recolher subsídios para uma nova diretriz. Nesta fase de consultas, que contou com a colaboração do antropólogo João Pacheco Oliveira Filho (Museu Nacional), foram incluídas uma consulta eletrônica a um conjunto de antropólogos que trabalham diretamente com sociedades indígenas; uma reunião com diversas organizações e lideranças indígenas; e uma reunião com representantes de organizações governamentais.⁵⁶

Por ocasião da “consulta” realizada aos “representantes de organizações governamentais”, na sede do Banco Mundial em Brasília, no dia 19 de outubro de 1998 estive presente como “representante” do Ministério do Meio Ambiente.⁵⁷ A reunião foi aberta por Antonio Magalhães, representando a presidência do Banco, que após saudar os participantes, passou a palavra para o seu colega, o antropólogo Shelton Davis, então responsável pelo processo de consulta na América Latina e no Caribe.

Observei que as diretrizes anteriores foram muito influenciadas pelas relações do Banco Mundial (BIRD) com o Brasil, embora sejam de aplicação mundial. Ao total, eram membros do BIRD cerca de 170 países e mais de 70 estavam submetidos a DO 4.2 por terem populações indígenas. A DO estava traduzida, à época, em dez línguas. Além do Brasil, a consulta estava sendo feita em vários outros países. Era uma “consulta global”. Depois do Brasil e do México, a Índia era considerado o país mais importante para avaliar o desempenho da DO e buscar subsídios para sua avaliação. Em setembro daquele ano, em Quito/Equador, havia sido feita uma consulta envolvendo representantes dos países andinos mais do Paraguai e da Argentina. Ainda em setembro, na Costa Rica, houve uma consulta a representantes dos países da América Central e México. Em outubro também estaria acontecendo uma consulta nas Filipinas e, em novembro, no Vietnã e na Rússia (Sibéria). Ao término da consulta, uma minuta seria encaminhada às pessoas que participaram da primeira fase, para uma posterior consulta

⁵⁶ João Pacheco de Oliveira (2002) faz uma avaliação crítica do texto da DO 4.20, apresentando recomendações para uma futura revisão desta. Como bem observa o autor, a DO mantém a caracterização das sociedades indígenas como estando, geralmente, “entre os segmentos mais pobres da população” dos países, refletindo uma concepção no mínimo etnocêntrica do que significa “riqueza” e “pobreza”.

⁵⁷ Participaram da reunião de consulta, além de técnicos do Banco Mundial de Brasília e de Washington e de um antropólogo indicado pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), representantes de Furnas, Funai, MMA, Itamaraty/MRE, Prodeagro, Eletrobrás, Casa Civil da Presidência da República, Ibama, Eletrobrás e Ministério dos

sobre o conteúdo. Com o retorno das contribuições, seria iniciada a redação da nova Diretriz Operacional.

A primeira diretriz era uma parte do Manual de Operações da área ambiental do Banco (1982). Foi formulada, como sabemos, especialmente para orientar a atuação do Banco no Projeto Estrada de Ferro Grande Carajás, mas também foi aplicada na Indonésia e na Índia. Não obstante ter sido a década dos oitenta o período quando os projetos apoiados pelo Banco tiveram uma grande repercussão negativa sobre as populações indígenas, principalmente na Amazônia, até 1987 não havia sido implementada nenhuma avaliação sócio-ambiental, qualquer tipo de consulta às populações indígenas e nem haviam sido desenvolvidos os instrumentos para sua aplicação. No início dos anos 1990 foi avaliada a necessidade de serem integrados aos quadros do Banco especialistas em sociedades indígenas. Em 1998, o Banco dispunha de 180 pessoas especializadas no trato com populações indígenas em todo o mundo.

Naquela reunião em Brasília, estava claro que a estratégia do Banco girava em torno do conceito de “participação informada” dos indígenas. Almejava integrá-los como atores no processo de “desenvolvimento”, garantindo seus territórios e participação no planejamento, execução e avaliação dos projetos. Baseava-se na “consulta direta”, na “incorporação da percepção e dos conhecimentos indígenas tradicionais no projeto” e na incorporação de especialistas na formulação e execução das ações. Ao mesmo tempo, países mutuários deverão dispor de legislação específica compatível com os objetivos adotados pelo Banco. Quando a legislação nacional for mais avançada que a do Banco, prevalece a do país. O Banco realizaria e apoiaria a realização de análises econômicas e setoriais em cada país, de e para políticas indígenas. À época também estavam sendo feitas consultas no Peru. Na Bolívia e no México se estava trabalhando com um Plano Nacional de Desenvolvimento Indígena (PDPI). O Banco também estava apoiando ações de “assistência técnica” voltada a melhorar a capacidade de gestão das organizações indígenas. Em Honduras, estavam sendo formados agentes florestais indígenas; na Guatemala desenvolvia-se um projeto de resgate do patrimônio cultural indígena. Vê-se, assim, o escopo continental das iniciativas.

Transportes. Também esteve presente um representante da Coordenação de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (CAPOIB), organização indígena extinta em 2000.

Entre 1991 e 1998 foram apoiados pelo Banco 83 projetos que envolviam populações indígenas. Principais temáticas: florestal, educação bilíngüe, conservação da biodiversidade, mineral, petróleo e gás, e proteção social. Dos 83 projetos com envolvimento de população indígena:

- em 13% havia um “componente indígena” paralelo ao projeto principal, cujo objetivo é mitigar efeitos negativos sobre a população;
- em 42% as ações envolvendo populações indígenas estavam incorporadas na estratégia do projeto – eram ações nas áreas de saúde e educação bilíngüe;
- aproximadamente 7% eram “projetos de desenvolvimento indígena”, como por exemplo:
 1. Equador (então prestes a iniciar) – projeto de desenvolvimento indígena e da população afro-descendente. Seriam investidos 50 milhões de dólares. Estavam incluídas ações de fortalecimento da capacidade de gestão e de implementação de projetos das organizações indígenas; os projetos teriam um enfoque de “desenvolvimento local”; seriam desenvolvidas ações de proteção e resgate cultural e aplicado um mecanismo de micro-crédito.
 2. México – com recursos do *Global Environmental Facility* (GEF). Projeto com comunidades locais indígenas no campo da conservação e manejo de recursos naturais.

Do relato de Shelton Davis naquela reunião, seguido de uma exposição do também antropólogo do Banco Mundial, Daniel Gross, e de um debate entre os participantes, há que destacar a importância que o Brasil tem tido para a formulação das diretrizes do Banco nos últimos vinte e quatro anos.

Outro aspecto que chamou a atenção foi a incorporação no discurso do Banco das “inovações” do neo-indigenismo dos anos 1970/1980. Por exemplo, a centralidade que passou a ter na nova estratégia a promoção da participação e o fortalecimento organizacional - também chamado de “capital humano e social” - dos indígenas, para que eles mesmos identifiquem e elaborem possibilidades efetivas de se “auto-desenvolverem”. Também, que fossem priorizados os conhecimentos próprios e os recursos locais. Conforme salientou Davis, a estratégia do Banco girava em torno do conceito de “participação informada” e da integração dos indígenas nas estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento como atores protagonistas do “seu desenvolvimento”.

Em 1993, no *Taller Inter-Institucional sobre Pueblos Indígenas y Desarrollo en América Latina*, Davis, na época sociólogo principal no Departamento de Meio Ambiente do BIRD, dizia que, frente ao renascimento cultural indígena que há sucedido na América Latina nos “últimos tempos”, e a piora da sua situação socioeconômica, a pergunta chave que se devia fazer é “cómo se puede revitalizar o rehabilitar la economía indígena? La respuesta es que se debe fomentar la economía rural y que, en el proceso, se fortalecerá también el renacimiento cultural indígena” (em Uquillas & Rivera 1993: 7).

Para Shelton Davis e William Partridge (1994), este último também antropólogo do BIRD, havia surgido há pouco na América Latina uma nova visão de desenvolvimento que desafiava as formas convencionais que tratam de cima para baixo o “problema indígena” na região. Tal visão apoiar-se-ia nas qualidades positivas das culturas e sociedades indígenas, levando em conta, inclusive, o forte sentido de identidade étnica, o grande apego aos territórios e paisagens, o excelente conhecimento dos recursos naturais e do meio ambiente e a capacidade de mobilização coletiva de mão-de-obra, capital e outros recursos. A referência de Davis e Partridge sobre o caminho a seguir é Albert O. Hirschman, conhecido economista desenvolvimentista, que havia publicado uma década antes o livro *Getting Ahead Collectively*, que trata de experiências desenvolvimentistas de organizações de base em países latino-americanos. Neste livro (Hirschman 1989), ressaltam Davis e Partridge, é dito que:

“se esses países se democratizarem e tiverem governos civis, haverá muito mais possibilidade de que várias organizações locais, que se dedicam a formas de desenvolvimento mais populares e participativas, liberem sua *energía social*. Apesar de Hirschman fazer apenas uma breve alusão às organizações indígenas de base, tais organizações são talvez um dos reflexos mais evidentes desse novo fenômeno. Acrescente-se que, na América Latina, essas novas organizações indígenas conferem uma dimensão maior ao desenvolvimento de comunidades de base – a manutenção das línguas e culturas indígenas milenares, preexistentes à chegada dos europeus. Servem também de alicerce para a mobilização social dos povos indígenas e para que sejam alcançados dois objetivos correlatos: reafirmação cultural e mitigação da pobreza em áreas rurais” (1994: 40).

Para que o desenvolvimento socioeconômico dos povos indígenas ocorra, diz Davis no *Taller* em 1993, ele tinha que começar “desde abajo”, com as comunidades e organizações de base. Para Shelton Davis (Uquillas & Rivera 1993: 7-8), o “desenvolvimento comunitário indígena” a ser fomentado e apoiado pelo Banco devia conter sete características essenciais:

- (1) os indígenas devem ter controle efetivo de seus territórios e dos recursos naturais neles existentes;
- (2) deve haver participação autêntica da comunidade, incluindo as mulheres e anciãos; neste ponto destaca que *participação* significa que, desde o início de qualquer projeto, os povos indígenas devem estar bem informados, devidamente consultados e devem participar plenamente do planejamento e implementação do desenvolvimento;
- (3) promoção de tecnologia apropriada, isto é, a revalorização das tecnologias tradicionais e a adaptação de inovações tecnológicas às condições agroecológicas e socioeconômicas das comunidades indígenas;
- (4) fomento da produção de alimentos básicos, como forma de redução da pobreza e promoção do desenvolvimento socioeconômico; desta forma, se reduz a fome e se estimula a utilização da “mão-de-obra” local no campo;
- (5) fomento e apoio à organização de sistemas de cooperação regional indígena para a comercialização dos produtos;
- (6) os indígenas devem ter acesso e controle sobre os recursos naturais básicos como solo, bosques e água;
- (7) e administração coletiva do processo de captação de recursos e administração financeira; a gestão dos recursos financeiros deve estar intimamente ligada com processos que fortaleçam a organização social e a capacitação para o manejo desses recursos.

Em entrevista realizada em agosto de 2004, na cidade de Quito, no Equador, William Partridge relatou que, como antropólogo, sempre esteve interessado no desenvolvimento social, particularmente daqueles que estão excluídos da participação no mercado – este por ele entendido como uma condição do *desenvolvimento*. Sempre esteve interessado em avançar a “agenda dos excluídos” entre os grupos étnicos. Em março de 1993, ele e Shelton Davis organizaram em Washington uma “consulta”, para a qual convidaram a OMS, o BID, a USAID, a FAO, entre outras agências, e pessoas conhecidas que estavam ou estiveram recentemente envolvidas com indígenas – uma consulta sem a participação indígena. Ao final do processo, ele e Shelton Davis concluíram que era necessária a realização de uma nova “consulta”, desta vez com a participação direta dos indígenas. Assim, realizaram uma segunda *consulta*, desta feita com “onze representantes indígenas conhecidos de diferentes países”. Partridge diz que o mais importante nessa “consulta” foi a solicitação feita pelos indígenas de que lhes fosse proporcionado condições para, eles mesmos, elaborarem e apresentarem seus próprios projetos de desenvolvimento, tanto aos Estados nacionais quanto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. Com base nesta demanda indígena de apoio, arrecadaram fundos junto à Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional (SIDA) para realizar consultas na região, contatar

lideranças indígenas, pesquisadores, membros de ONGs indigenistas, etc., com vistas a identificar os “terrenos mais propícios” e elaborar um projeto para captar mais recursos financeiros. Foram encontrados o recurso dentro do próprio Banco Mundial, no denominado *Fondo de Desarrollo Institucional*, que tem a vantagem de ser não reembolsável. Foram organizadas “oficinas locais” para identificar demandas e definir “representantes” para participar de uma “oficina nacional” em vários países, entre eles o Brasil, Paraguai, Colômbia, Bolívia, Nicarágua e Peru. Para as “oficinas nacionais”, foram convidados representantes de governo para ouvir os indígenas e se posicionar frente às suas demandas de desenvolvimento.

Nas oficinas nacionais, onde os indígenas apresentavam suas demandas aos governos, os representantes do Banco Mundial apresentavam-se como parte interessada em apoiar financeiramente o “desenvolvimento indígena”, desde que houvesse o interesse do governo em atender às demandas apresentadas: “O Banco demonstrava estar interessado em apoiar, dizíamos. Se vocês do Governo estão interessados, está bem”. E assim foram de país em país, proporcionando as condições para que as demandas indígenas surgissem e fossem apresentadas aos Governos e ao Banco, na qualidade de potenciais financiadores de políticas, programas e projetos destinados à promoção do “desenvolvimento dos indígenas”. Ou seja, se colocavam, enquanto instituição financeira interessada em “ajudar os índios” a sair da pobreza, a “colaborar” buscando fundos e os emprestando ao governo do país. Ao final, o governo chileno disse não, o brasileiro também teria se negado. Os governos mexicano, equatoriano e guatemalteco deram respostas positivas: “Vimos aí [diz Partridge] a oportunidade de financiar projetos que atendessem aos “mais pobres”, o que supostamente é uma missão do Banco”.⁵⁸

No Equador, em 1994, Davis e Partridge visitaram a então recém criada *Secretaría de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas (SENAIME)*, onde mantiveram conversações com o secretário executivo do órgão e explicaram seus objetivos: “explicávamos que queríamos realizar oficinas com os indígenas para

⁵⁸ Ao longo dos últimos cinquenta anos a estratégia do Banco Mundial para “combater a pobreza” passou por quatro grandes fases: (1) nos anos 1950 e 1960, os grandes investimentos em “capital físico” e infra-estrutura eram vistos como a principal via para o desenvolvimento; (2) nos anos 1970, chegou-se à conclusão de que só o capital físico não era suficiente para promover o aumento da renda da população pobre, a melhoria na saúde e na educação tinha pelo menos a mesma importância; (3) nos anos 1980, a ênfase passou a ser a melhoria da gestão econômica e a liberação das “forças do mercado”; finalmente, (4) nos anos 1990, o governo e as instituições passaram a ocupar o centro do debate. Propôs-se uma estratégia para atacar a pobreza em três frentes: promover “oportunidades”; facilitar a “autonomia” e aumentar a “segurança”. Ver Banco Mundial 2000.

definir, conjuntamente com eles, uma estratégia de desenvolvimento próprio”. Para tanto, contavam com US\$ 200 mil dólares. Inicialmente encontraram certa resistência da *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE) de integrar-se ao processo, os indígenas eram contrários à idéia dos fundos financeiros serem repassados para a Secretaria de Estado; não confiavam no governo. Queriam administrar diretamente aos fundos, organizar e coordenar eles mesmos as oficinas e, no final, apresentar os resultados das consultas. Ou seja, para os membros da CONAIE, se era para elaborar um plano de ação com o objetivo de promover o desenvolvimento indígena, isto tinha que acontecer sob o controle das organizações indígenas. Não poderia ser diferente, sob pena do plano ser desvirtuado e usado politicamente pelo governo contra o movimento indígena. Os membros do Banco responderam aos “representantes indígenas” que seria necessário consultar o Secretário de Assuntos Indígenas para verificar se da parte do governo havia algum problema fazer dessa forma. O governo concordou com a exigência da CONAIE. Ao final, ficou acertado que os representantes governamentais participariam das reuniões quando convidados e que receberiam ao término do processo de consultas o relatório contendo o diagnóstico e as propostas dos indígenas. O caso Equador foi muito especial porque, como o movimento indígena estava bastante organizado, havia promovido três “levantamientos” recentemente, em 1990, 1992 e 1994, que praticamente paralisaram o país, teve forças para pressionar o governo e obter a “autorização” para que a CONAIE coordenasse o processo de consultas. O mesmo não teria acontecido no México e na Argentina, onde os recursos e o controle das consultas ficaram nas mãos dos técnicos governamentais.⁵⁹

Em suma, os passos seguidos pelos funcionários do Banco Mundial foram os seguintes: (1) promovem consultas rápidas com pessoas-chave conhecedoras da “realidade indígena” do país, particularmente no que se refere à situação de “pobreza”; (2) posteriormente, foi dado um apoio financeiro para que se realizasse consultas envolvendo comunidades, organizações e lideranças indígenas; (3) o ciclo de consultas resultou num documento síntese, contendo um diagnóstico da situação da pobreza indígena e um conjunto de propostas de como enfrentar o problema identificado; (4) o documento síntese foi apresentado formalmente ao Governo e ao próprio Banco; e, (5) com base nesse documento, os técnicos do Banco e do governo passaram a preparar e negociar o “documento de

⁵⁹ Ver Almeida (1993); Guerrero Cazar & Ospina Peralta (2003); Larrea Maldonado (2004); Moreno Yáñez &

projeto” que incluía: a definição dos objetivos, metas, cronograma, orçamento, forma de gestão, formas de participação indígena, contrapartidas e os termos do empréstimo a ser feito pelo Banco. No último capítulo, oferecerei mais detalhes sobre este caso equatoriano, destacando o papel protagônico da CONAIE e organizações filiadas nas negociações do projeto.

O documento com o diagnóstico da pobreza indígena no Equador e as propostas da população e das organizações consultadas foi apresentado ao governo em setembro de 1994. Neste momento, Partridge é designado para ir trabalhar na Argentina, onde o governo do país havia se mostrado favorável ao estabelecimento de uma política de *alívio à pobreza* dos indígenas. O equatoriano Jorge Uquillas, então consultor em ciências sociais da Divisão de Meio Ambiente no Departamento Técnico do Escritório Regional para América Latina e Caribe do Banco Mundial, e outros funcionários do Banco, assumiram as negociações com o governo e o movimento indígena, visando a elaboração do projeto e a negociação dos termos do empréstimo a ser assumido pelo governo do Equador.⁶⁰

O relato de William Partridge foi fundamental para a formulação de um entendimento sobre como se viabilizou um conjunto de iniciativas de desenvolvimento indígena em diferentes países da América Latina. Também, sobre a importância que os antropólogos, a partir de motivações pessoais e profissionais, de uma visão particular do “desenvolvimento” e do lugar que os indígenas devem aí ocupar, tiveram na viabilização das condições necessárias para que, nos anos 1990 e 2000, vários “projetos de desenvolvimento dos povos indígenas” fossem elaborados e negociados política e financeiramente com os governos dos países.

4.2. Protagonismo local de acordo com os atores desenvolvimentistas

Entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, sob influência das conclusões do *Relatório de Brundtland* (1987), a cooperação internacional em geral, e o Banco Mundial em particular, já havia incorporado no seu discurso a “sustentabilidade ambiental” como uma variável obrigatória da sua “ajuda

Figueroa (1992); Paz-y-Miño (2002).

ao desenvolvimento”, tanto na formulação quanto na análise de propostas de financiamento. Neste contexto, os povos indígenas passaram a ser vistos como “habitantes e guardiões dos ecossistemas em perigo”. Segundo Vicente Brackelaire (2002), nessa época era difícil encontrar projetos apoiados por agências multilaterais financiando diretamente grupos indígenas. O financiamento era feito via instâncias governamentais ou por intermédio das ONGs “facilitadoras”. Thomas Carroll (1996) define o papel das ONGs “facilitadoras” e/ ou “intermediárias” nos seguintes termos:

“Participatory community based development depends on intermediary organizations with the specialized skills and experience to provide links between grassroots groups and national institutions or external aid agencies such as the Bank. The intermediary functions include facilitating communication between project beneficiaries and government; helping to identify and give voice to community needs; supporting group formation; training and building the capacity of community groups; and promoting community management and reciprocity while channeling resources to the community level” (Thomas Carroll et al. 1996: 1).

Sobre o papel das ONGs na “promoção do desenvolvimento em nível local”, Michael Cernea (1995b: 6), sociólogo e um dos principais formuladores da nova estratégia do Banco Mundial na promoção do “desenvolvimento rural”, acredita que:

“Apesar do aumento considerável no volume de fluxos financeiros canalizados através das ONGs, não há nenhuma dúvida de que a principal contribuição das ONGs ao desenvolvimento não é financeira, senão organizacional. A capacidade organizativa que surge através das ONGs se integra à ação de desenvolvimento, representa seu recurso estratégico fundamental e sua contribuição mais crucial. Os recursos financeiros, embora importantes, não são a totalidade em si mesmo. Quando muito são um fator bastante secundário na geração do desenvolvimento genuíno. A essência do enfoque das ONGs não é induzir o desenvolvimento financeiramente, senão mobilizar as pessoas e organizá-las em estruturas de grupos voluntários de ação para seu auto-desenvolvimento e sua auto-independência. As próprias ONGs são uma expressão desta vontade incorporada em estruturas organizadas. Eventualmente, as ONGs mobilizam aos voluntários mais além disso, ampliando assim a energia social posta ao serviço do auto-desenvolvimento dos povos.”⁶¹

⁶⁰ Em fevereiro de 1996, o Banco Mundial divulgou o documento *Rural Poverty in Ecuador – A Qualitative Assesment* (assinado por Jesko Hentschel, William F. Waters e Anna Webb), baseado no material das consultas realizadas nas comunidades, sob a coordenação da CONAIE.

⁶¹ Segundo Cernea, seu livro *Putting People First* é mais do que um chamado ideológico: “implica que a organização social deve ser a preocupação das políticas e dos programas de desenvolvimento e que seus projetos devem construir-se em torno dos modos de produção, dos padrões culturais, das necessidades e do potencial de tal ou qual população na área do projeto” (1995a: 7). A tese principal do livro é que as pessoas são e devem ser o ponto de partida, o centro e a meta de cada intento de desenvolvimento. Michael Cernea é responsável pela organização de uma publicação do Banco Mundial sobre a produção intelectual de sociólogos e antropólogos que, no período de 1975 e 1993, fizeram parte do *staff* do Banco ou foram contratados temporariamente pela instituição (ver Cernea 1995 d).

Segundo Cernea, há dois atores principais no processo de desenvolvimento local, o governo e a comunidade local. Na interação entre estes dois “protagonistas”, as ONGs se inserem não como um terceiro ator independente, senão como uma emanção e representação da comunidade (ou de um subgrupo da comunidade). Tratar-se-ia de uma resposta organizacional, de caráter instrumental e às vezes político da comunidade ou de seus subgrupos, que buscaria uma estratégia alternativa para o desenvolvimento social local. De fato, e Cernea reconhece, existe uma diversidade de ONGs, desde aquelas que efetivamente emanam de uma comunidade local, algumas com foco prioritário econômico, mas também há ONGs cujos membros não têm origem na comunidade “beneficiária” do trabalho voluntário por ela desenvolvido.

Com o passar dos anos, a cooperação internacional buscou chegar cada vez mais próxima do apoio direto aos indígenas, em parte devido às frustradas tentativas de promover o “desenvolvimento indígena” via intermediários governamentais e não governamentais. A fala de Roberto Haudry de Soucy, Oficial de Projetos na Divisão de América Latina e Caribe do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), com sede em Roma, na Itália, durante o Taller de 1993, dá o tom da insatisfação quase generalizada entre as agências internacionais que investiam no “desenvolvimento indígena”. Para ele, entre as agências de financiamento e os povos indígenas há muitos “intermediários”, “informantes” e pessoas que, de fato, sabem muito pouco, mas que se promovem como “cooperadores” e que na prática fazem com que toda a ação, para ser executada, requeira um “aparato de intermediação” (Ministério, ONGs, etc.). Eles geralmente consomem 50% ou mais dos recursos destinados aos indígenas e sobretudo (e por mais “participativos” que queiram ser) não dão espaço para eles desenvolverem seus próprios processos, suas próprias capacidades de organização e gestão e suas próprias idéias sobre seu futuro (citado em Uquillas & Rivera 1993: 91)

As agências passam a incluir na sua pauta de ação o apoio ao “fortalecimento organizacional” indígena e à formação e “capacitação de recursos humanos próprios” (indígenas) para a formulação e negociação de projetos, gestão financeira e captação de recursos, planejamento, implementação e monitoramento de projetos. Também foram sendo criados “fundos indígenas” para o financiamento da implementação de projetos de forma ágil e direta, sem intermediários. É o caso do *Fondo para el*

Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena), estabelecido em 1992⁶²; o PRAIA, dirigido para a Bacia Amazônica, com o apoio financeiro do *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola* (FIDA) e da *Cooperación Andina de Fomento* (CAF); o componente *Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas* (PDPI) do PPG7 no Brasil; o *PRODEPINE* do Equador; o *Programa de Pequenas Doações* (PPD) no Brasil, por intermédio do PNUD; ou o *Learning and Innovation Loan* (LIL) na Bolívia, com o Banco Mundial. Em junho de 2003 o Banco Mundial lançou o “*Programa de Formación de Líderes Indígenas de los Pueblos Indígenas*”, abrangendo cinco países andinos com parte do seu território situado na bacia do rio Amazonas (Equador, Bolívia, Peru, Colômbia e Venezuela), e em julho desse mesmo ano, lança o *Fondo de Donaciones para los Pueblos Indígenas*.

É de fato nos anos noventa que as principais agências bilaterais e multilaterais de “fomento do desenvolvimento internacional” atuantes na América Latina definem ou revisam suas estratégias de cooperação “para o desenvolvimento dos povos indígenas”: o Banco Mundial em 1991; os Países Baixos em 1993; o BID e a Dinamarca em 1994; a Alemanha em 1996; a Espanha em 1997; e a Comunidade Européia em 1998. O Governo Dinamarquês iniciou a implementação da sua estratégia de apoio aos povos indígenas na América Latina pela Bolívia, em 1996, nas seguintes áreas: reforma educacional, direito à terra, apoio organizacional e reconhecimento por parte do Estado das formas próprias de representação política indígena. O BMZ – Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento do Governo da Alemanha adotou pela primeira vez, no ano de 1996, uma estratégia específica para a cooperação com os povos indígenas enfocada na América Latina. Esta estratégia tomou elementos conceituais, funcionais e operativos da Convenção 169 da OIT, de 1989, tanto quanto do plano de ação da ONU ao estabelecer o período do 1994-2004 como a *Década Internacional dos Povos Indígenas*. Incluiu ações de demarcação das terras indígenas, educação bilíngüe intercultural, fortalecimento institucional (exemplo: da *Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica - COICA*), entre outras. Com o estabelecimento da *Estratégia Espanhola de Cooperação com os Povos Indígenas* (EECPPI), no ano de 1998, se consolida o *Programa Indígena* da Agência Espanhola

⁶² Segundo Diego Iturralde, que em 1996 trabalhava na secretaria técnica do Fondo Indígena, três dinâmicas estão na origem da criação do Fondo em 1992: a crescente pressão dos movimentos indígenas pela autogestão do desenvolvimento, o que implica no acesso direto a recursos financeiros necessários aos projetos indígenas (sem intermediários, indígenas e não indígenas); a tendência de alguns governos de criar mecanismos de administração de recursos destinados a atender as demandas indígenas; e o interesse das agências de cooperação em apoiar

de Cooperação Internacional (AECI) como uma unidade de gestão técnica e administrativa dependente da *Dirección General de Cooperación con Iberoamerica*. No ano de 1999, pela primeira vez, o governo espanhol destinou um orçamento específico para a cooperação direta com os povos indígenas. O fortalecimento organizacional, a produção de informes, estudos e publicações e o apoio à participação nos fóruns internacionais são algumas das áreas de atuação priorizadas pelo *Programa Indígena* da AECI. Além disso, a Espanha contribui com o *Fondo para o Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe* desde 1995.

Esta modernização das estratégias decorre basicamente de dois fatores: (1) é um desdobramento do processo de crítica ao indigenismo integracionista e ao principal documento internacional que o respaldava, a Convenção 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que desaguou na nova Convenção da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, a Convenção 169 de 1989⁶³; (2) do debate havido no âmbito das Nações Unidas que estabeleceu 1993 como o *Ano Internacional dos Povos Indígenas* e, posteriormente, o período de 1994-2004 como a *Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo*.

Em outubro de 2004, no evento *El Decenio Internacional y la Cooperación con los Pueblos Indígenas*, Ingrid-Gabriela Hoven, na qualidade de diretora para América Latina e Caribe do Ministério Alemão de Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (BMZ), lembrou aos participantes que, com base nas resoluções adotadas pela Assembléia Geral da ONU em 1993 e 1994, e no respectivo Plano de Ação definido em 21 de dezembro de 1995 (Resolução 48/163), ficou acordado que o tema da *Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo* seria “Povos Indígenas – Cooperação em Ação”.⁶⁴ Lembrou também o compromisso que as agências financeiras e doadoras bilaterais assumiram em 1995: o de considerar as populações indígenas nas suas “políticas de assistência”, promovendo projetos e programas onde seja fortalecido o papel protagônico dos indígenas, tal como havia sido definido no *Princípio 22* da Declaração do Rio e no *Capítulo 26* da Agenda 21 – ambos os documentos aprovados

diretamente os indígenas. Esta afirmação converge para a visão geral que este trabalho defende: que a convergência de interesses destes três segmentos está na base desta vertente do indigenismo integracionista.

⁶³ A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, foi promulgada pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em 19 de abril de 2004, por intermédio do Decreto No. 5.051, publicado no DOU em 20/04/2004, seção I – pág. 01.

na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992. O objetivo da cooperação internacional no período 1995-2004 seria o seguinte: o fortalecimento da cooperação internacional com os povos indígenas, visando à solução dos problemas por eles enfrentados nas áreas de direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento, cultura, educação e saúde.⁶⁵

Esta manifestação da diretora do BMZ também deixa clara a existência de conexões entre a agenda da promoção do “desenvolvimento indígena” e as políticas e estratégias de promoção do chamado “desenvolvimento sustentável”. E mais, que aos objetivos mais gerais do desenvolvimento sustentável estão subordinados os objetivos da promoção do desenvolvimento indígena. Deixa claro também a existência de uma tentativa de “concertação” entre as agências bilaterais e multilaterais, visando garantir certa governabilidade no processo, o que nem sempre, evidentemente, é obtida de forma tranqüila e pacífica. A manifestação da representante alemã tem ainda um tom de cobrança aos demais “parceiros da cooperação”.

4.3. Os povos indígenas nas articulações interagênciais

Analisando os discursos e práticas indigenistas das principais agências bilaterais e multilaterais envolvidas com o fomento e apoio ao “desenvolvimento indígena”, Vicente Brackelaire (2002) conclui que elas podem ser classificadas em dois grupos, com concepções ou maneiras distintas de abordar o tema indígena: (1) aquelas que privilegiam a especificidade do indígena e a necessidade de contar com conceitos e instrumentos adequados para “favorecer iniciativas particulares em um marco de potencialização da pluriculturalidade”. Estão neste campo, por exemplo, AECI, FIDA e BID; e (2) aquelas para quem, ainda que reconhecendo certas particularidades sócio-culturais dos povos indígenas, atuam dentro da estratégia geral da “luta contra a pobreza”. Estão neste campo, por exemplo, o DFID da Grã Bretanha, a GTZ da Alemanha, as cooperações da Holanda, Bélgica, Áustria e a CEPAL.

⁶⁴ As memórias do evento foram publicadas em 2005. Ver COICA & GTZ (2005).

⁶⁵ Em outubro de 2004, a Assembléia Geral das Nações Unidas definiu uma Segunda Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo, que formalmente teve início em janeiro de 2005.

Neste segundo grupo eu incluiria também o Banco Mundial porque, embora o discurso oficial da instituição ressalte a importância da valorização do potencial cultural próprio do grupo indígena como ponto de partida para sua inserção na trilha do desenvolvimento, sua ação orienta-se predominantemente pela idéia que faz de *pobreza* e de como “reduzi-la”. O leque de indicadores básicos utilizados pela agência para medir o grau da “pobreza indígena” é composto pela existência e acesso a sistemas de educação escolar e de atenção a saúde adequados; a serviços de assistência social; ao mercado de trabalho; a um rendimento derivado do trabalho; à infra-estrutura e a tecnologias adequadas. Some-se a isto o acesso e o controle sobre um território e os recursos naturais nele existentes, dos quais se possa extrair o sustento e um excedente para atender às demandas individuais, familiares e, até, comunitárias (ver Hall & Patrinos, 2005 e Psacharopoulos & Patrinos, 1994a, 1994b).

Um estudo comparativo das diferentes abordagens destas agências, das estratégias que utilizam para ter acesso às populações indígenas e com elas “cooperar”, também é um campo ainda pouco explorado, ao menos no Brasil (ver Lima 2000, 2002; Pareschi 2002 e Stibich 2005). Se por um lado é correto dizer que o acesso a este tipo de informação é restrito, por outro lado, a antropologia no Brasil não tem dado suficiente atenção a esse “campo” de pesquisa. A seguir, abordarei rapidamente como se comportaram algumas agências bilaterais e multilaterais nos anos 1990 tendo em vista “cooperar com os povos indígenas”.

A primeira reunião do chamado *Grupo Interagencial para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina* aconteceu em 15 de março de 1993, auspiciada pelo Banco Mundial e com a participação de representantes do Banco Mundial (BIRD), *Fondo Indígena* (FI), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A principal conclusão a que chegou o grupo foi que “a participação direta dos povos indígenas e suas organizações é um requisito para seu efetivo desenvolvimento” (Partridge & Hazelton 1993: 95).

William Partridge e Philip Hazelton (1993), ambos funcionários do Banco Mundial, chegaram à mesma conclusão, qual seja: que embora existam componentes para povos indígenas em projetos de

desenvolvimento rural integrado, manejo de recursos naturais e/ ou infra-estrutura rural apoiados pelo Banco, até aquela data não havia projetos desenhados para beneficiar diretamente ao desenvolvimento indígena.⁶⁶ Na medida em que o interesse é beneficiar diretamente estes povos, isto exigia das agências uma mudança de foco, um trabalho de criação de demanda em nível de país e suas regiões, e a geração de capacidades locais de planejamento para apresentação de propostas que beneficiem diretamente aos povos indígenas. Ao longo dos anos 1990, quando se fala na participação de ONGs no desenvolvimento indígena, se fala cada vez menos nas ONGs de voluntários e assessores não-indígenas e mais em ONGs formadas e gerenciadas pelos próprios indígenas. Daí a crescente visibilidade que conceitos como “empoderamento” e “capital social” passaram a ter nessa década no meio interagencial.

Às agências foi colocado o desafio, após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, e o estabelecimento da Década dos Povos Indígenas da ONU, de estabelecer e implementar estratégias para a criação das condições que viabilizassem o apoio direto às comunidades locais e suas organizações.⁶⁷ Isto implicou, entre outras coisas, em contribuir para a geração e ampliação da capacidade das organizações indígenas de participar de todas as etapas do “ciclo do desenvolvimento”, incluindo as necessárias para assumir um papel de co-responsabilidade e para negociar diretamente (ou participar na negociação) com a cooperação internacional. Ou seja, era necessário formar um “público” ou “clientela” suficientemente preparada para receber a cooperação e se comportar conforme as regras, supostamente, acordadas, de comum acordo, entre as partes - doador e tomador. Neste sentido, no primeiro *Taller Interagencial* se afirmou que seria necessário capacitar as organizações indígenas (1) na preparação e manejo de estratégias de desenvolvimento indígena, no desenvolvimento institucional e administrativo das organizações indígenas, na participação na gestão de serviços públicos e do governo local; (2) no gerenciamento, incluindo finanças e contabilidade, seleção e contratação de consultores e administração, avaliação e controle de programas de desenvolvimento; e (3) no intercâmbio de

⁶⁶ William Partridge era Antropólogo Principal da Divisão de Meio Ambiente no Departamento Técnico da Oficina regional da América Latina e Caribe; Philip Hazelton era Especialista em Gestão de Recursos Naturais da Divisão de Operações do Setor Agrícola da Oficina Regional da América Latina e Caribe.

⁶⁷ Para uma abordagem antropológica da CNUMAD ver Little (1992).

experiências entre organizações indígenas sobre os temas enunciados, colocando em contato as organizações indígenas com outros atores de desenvolvimento e propiciando seu inter-relacionamento.

Em 23 e 24 de setembro de 1993, em Washington, acontece o *Segundo Taller Inter-Institucional sobre Povos Indígenas y Desarrollo em América Latina*, do qual participaram o Banco Mundial, BID, FIDA, Fondo Indígena e OIT.⁶⁸ O grupo se auto-identifica como um conjunto de agências financeiras e de cooperação destinado a, por meio do compartilhamento e da construção de espaços complementares de trabalho, “atender às iniciativas dos povos indígenas”.⁶⁹ Na avaliação de Sri-ram Aiyer, diretor do Banco Mundial presente à reunião, não obstante os séculos de dominação a que foram submetidos os povos indígenas na América Latina, eles “han sobrevivido y están en un franco proceso de recuperación de espacios perdidos”. Por outro lado, estão entre os segmentos mais “pobres... en términos de propiedad e ingresos monetarios como también en lo que se refiere al acceso a servicios básicos como educación, salud y vivienda” (em Uquillas & Rivera 1993: 3-4). Este diagnóstico, ao mesmo tempo em que qualificava a “pobreza indígena”, indicava em que rumo as agências deveriam caminhar para reduzir o que Sri-ram Aiyer chamou de “brecha que los separa de sus hermanos no indígenas” (idem: 4).

Da perspectiva do Banco, diz Aiyer, existiam pelo menos dois conjuntos de aspectos intimamente relacionados que exigiam especial atenção da cooperação. São eles: (1) a regularização da posse da terra e o manejo dos recursos naturais; e (2) o *etnodesenvolvimento* por meio do acesso da população indígena à educação e capacitação, entre outros serviços. Nesse sentido, afirma Aiyer, o Banco continuaria apoiando os esforços nacionais e internacionais para assegurar a base física do desenvolvimento indígena, regularizando a posse da terra e incrementando as oportunidades de capacitação para o manejo dos recursos naturais. Igualmente, continuariam apoiando os projetos que tratassem de reduzir a “pobreza” e melhorar o “nível de vida” da população indígena do continente, nas áreas de infra-estrutura física e social, investigação e assistência técnica sobre manejo de recursos

⁶⁸ Em 1993, o FIDA colabora com o *Programa Amazónico*, com a *Corporación Andina de Fomento* (CAF), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e a *Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica* (COICA). Com base na experiência de trabalho acumulada pela instituição, Roberto Haudry, oficial de projetos da Divisão América Latina e Caribe do FIDA em Roma, recomenda ao Banco Mundial e ao BID fazer um esforço mais sério para aprender com os povos indígenas; colocar em funcionamento mecanismos de pré-investimento (isto é, o *Fondo Indígena* e o *Programa de la Amazonía* do FIDA), co-financiar operações e realizar uma gestão concertada junto aos governos da região.

naturais, melhoramento dos serviços de saúde, saneamento ambiental, educação e bem estar em geral. Afirma ainda que o BIRD daria um grande respaldo aos povos indígenas nos seu esforço para promover o *etnodesenvolvimento* e faria todo o possível para que esta “louvável iniciativa” se consolidasse e ampliasse os esforços na direção do “desenvolvimento sustentável”, com plena “participación de los pueblos indígenas, que son y serán los principales protagonistas en esta gran obra” (idem: 6). Esta fala de Sri-ram Aiyer, pode-se dizer, reúne o conjunto de idéias e conceitos do discurso oficial do BIRD sobre “desenvolvimento indígena” na década de 1990 e, o que é mais interessante, fazendo uso do termo *etnodesenvolvimento*.

Neste *Segundo Taller Inter-Institucional*, William Partridge e Philip Hazelton (1993: 96) informam que o Banco Mundial estaria tratando de canalizar recursos financeiros por meio do Fundo de Desenvolvimento Institucional (*Institutional Development Fund*) do Banco para apoiar a capacitação e o fortalecimento das organizações indígenas na América Latina. A iniciativa tinha como principal propósito, dizem, contribuir com o aprimoramento da capacidade organizacional dos indígenas e desenvolver seu potencial para formular estratégias próprias de desenvolvimento, negociar, administrar e avaliar projetos, e inserir suas atividades e seus projetos próprios de desenvolvimento nas dinâmicas globais de desenvolvimento dos países onde estão inseridos. Orientados para lograr uma maior participação indígena nos projetos de desenvolvimento nacional e regional, Partridge e Hazelton informam que o Banco concebia a atual fase como de “pré-investimento”. Neste sentido, implementariam e apoiariam atividades de treinamento para identificação de capacitadores, definição de agendas de capacitação, seleção de idiomas nos quais será desenvolvida a capacitação, seleção dos participantes, e administração da capacitação. A expectativa do Banco era, esclarecem, que num futuro breve em cada país se formasse um departamento técnico que trabalhasse com projetos de desenvolvimento indígena. Para que isto se tornasse factível, o Banco iniciaria em breve a organização de diferentes atividades de diálogo, comunicação e assistência técnica, tanto como os governos e organizações indígenas como com outros organismos multilaterais e demais interessados em contribuir com este objetivo.

⁶⁹ O *taller* foi organizado pela Divisão de Meio Ambiente do Departamento Técnico da Oficina Regional da América Latina do Banco Mundial.

Uma das poucas críticas de fundo sobre o “desenvolvimento” e o “progresso” e seus impactos sobre os povos indígenas no *Segundo Taller Inter-Institucional* virá de Margarito Xib Ruiz Hernández, subsecretário do *Congreso de Organizaciones Índias de Centroamerica, México, y Panamá (COI)*, que coloca em questão a idéia mesmo do “desenvolvimento”. Do seu ponto de vista,

“se puede afirmar que en la medida en que pueblos indios nos fuimos incorporando al ‘progreso’ y al ‘desarrollo’, así también fuimos empobreciendo nuestra economía y deteriorando nuestro medio ambiente. Existe una relación directa de que a mayor deterioro ambiental, mayor pobreza. En las últimas dos décadas, en las regiones indígenas, la miseria ha alcanzado niveles nunca antes imaginado. En la medida en que más se acerca o nos acercan al “desarrollo”, el nivel de vida de nuestros pueblos se ha ido deteriorando más y más. Así cuando el ‘progreso’ llega a nuestras regiones, con él llega de manera inevitable la marginalidad. La construcción de represas, la instalación de industrias petroleras, madereras y tantas otras fuentes de ‘progreso’ han significado para nuestros pueblos el despojo, la servidumbre, la creación de nuevas necesidades de consumo y una gran deestructuración de nuestras comunidades” (em Uquillas & Rivera 1993: 45).

A visão crítica de Margarito Ruiz Hernández vai mais longe, incorporando o indigenismo governamental e não-governamental como faces de um mesmo processo de usurpação do pleno direito indígena de exercício da autodeterminação:

“Hay que señalar, sin embargo, que el indigenismo no es un concepto que define solamente a las relaciones del estado con los pueblos indios. Desde mi punto de vista el indigenismo es toda acción de usurpación al pleno ejercicio de nuestro derecho de autodeterminación y éste no se agota en las instancias gubernamentales. En este sentido son indigenistas también las iglesias, los partidos políticos y los organismos no gubernamentales (ONGs), entre otros, que también realizan acción de usurpación de estos derechos.” (em Uquillas & Rivera 1993: 47).

Trata-se de uma voz que manifesta uma insatisfação profundamente crítica tanto em relação aos promotores das idéias de “progresso” e de “desenvolvimento”, como também daqueles que intermedeiam e falam em nome dos indígenas, de dentro ou de fora do “Estado de dominação” que entre eles ou sobre eles se impôs. Ambos são faces, manifestações, sujeitos deste poder que vai integrando, transformando, destruindo formas alternativas de convívio social e de relação com o ambiente.

Entre 1993 e 2004, ocorreram ao menos cinco outras reuniões interagenciais ou interinstitucionais com objetivo semelhante:

- Em 1995, nos dias 22 e 23 de maio, em Santa Cruz de la Sierra (Bolívia), houve o Seminário Internacional “*Desarrollo Indígena: Pobreza, Democracia y Sustentabilidad*”. Organizado por ocasião da *I Asamblea General del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe*, contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Em 1999, nos dias 18 e 19 de março, em Washington, D.C., convocada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
- Em 2000, de 24 a 26 de maio, em São José da Costa Rica;
- Em 2002, nos dias 30 e 31 de maio, em Santa Cruz de la Sierra (Bolívia), foi organizada pelo *Fondo Indígena* e o *Programa Regional de Apoyo a los Pueblos Indígenas de la Cuenca Amazónica (PRAIA)*. Além do Banco Mundial, BID, FIDA, Fondo Indígena e OIT, participaram da reunião as seguintes agências: SNV-Holanda; PNUD-Bolívia; DANIDA-Bolívia; OEZA-Austria; Cooperação Belga; GTZ e Cooperação Holandesa;
- Em 2004, de 25 a 27 de outubro, na cidade de Quito (Equador), foi realizado o evento “*El Decenio Internacional y la Cooperación con los Pueblos Indígenas*”, como parte das “comemorações” dos dez anos do *Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo* - proclamado pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 21 de dezembro de 1993, Resolução 48/163.⁷⁰

4.4. O desenvolvimento indígena no Banco Interamericano (BID)

No Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e apesar da sua já longa trajetória em matéria de projetos sociais e uns poucos projetos ou componentes de projetos orientados exclusivamente a populações indígenas aprovados antes de 1985 (basicamente nas áreas da saúde e educação), a consciência e a preocupação pelos temas indígenas surgiram de forma mais acentuada somente em meados da década de 1980. Esta afirmação foi feita por Anne Deruyttere, antropóloga da Divisão de Proteção do Meio Ambiente do BID, durante o *Segundo Taller Interagencial* (1993). Para Anne, na origem da incorporação do tema “povos indígenas” como um tema específico dentro do BID estava: (1) os problemas no desenho e na execução dos componentes de proteção ambiental das grandes obras de infra-estrutura nas áreas tropicais que teriam afetado as populações indígenas ali residentes; e (2) os esforços sistemáticos por parte de organizações indígenas, como por exemplo a

⁷⁰ O evento contou com o aporte financeiro do Ministério Alemão de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ), executado pela GTZ, complementado pelo apoio das seguintes agências: IBIS-Dinamarca, InWent, Oxfam-

COICA, que exigiam serem consultadas no desenho de projetos que lhes afetasse e participar dos mecanismos formais de consulta do BID com as organizações não-governamentais, tal como as reuniões bianuais de consulta com as ONGs sobre temas de meio ambiente. É nesse contexto que são criadas a Divisão de Proteção do Meio Ambiente e o Comitê de Meio Ambiente (CMA) como organismos de monitoramento e avaliação dos impactos das operações financiadas pelo BID. O CMA existe desde 1983 com a responsabilidade de monitorar a qualidade das operações do BID. A Divisão de Proteção do Meio Ambiente foi criada em 1990, com a responsabilidade técnica sobre os projetos ambientais e para o “controle de qualidade” de todas as operações do BID com impacto sobre o meio ambiente. As questões indígenas foram tratadas como aspectos socioculturais da dimensão ambiental dos empreendimentos financiados, o que incluía a realização de estudos sobre os impactos dos projetos sobre os povos indígenas. Até 1993, o BID dispunha, para orientar suas operações financeiras, de quatro documentos de referência para o tratamento dos assuntos e pleitos indígenas, eram eles:

- *Marco Conceitual para a Ação do Banco na Proteção e Melhoramento do Meio Ambiente e Conservação dos Recursos Naturais*, de 1989 – neste documento a proteção das populações indígenas e o aumento da sua participação nos projetos de desenvolvimento que os afetam é vista como um meio de proteção do ambiente e conservação dos recursos naturais;
- *Procedimentos para Classificar e Avaliar Impactos Ambientais nas Operações do Banco*, de 1990 – os projetos classificados na categoria IV são operações que podem ter impactos negativos significativos sobre o meio ambiente e as populações indígenas, exigindo, portanto Estudos de Impacto Ambiental (EIA), com a participação das populações afetadas que deverão ser informadas posteriormente sobre os resultados do EIA e sua opinião sobre os resultados incluídos no relatório final;
- *Estratégias e Procedimentos para os Temas Socioculturais em Relação com o Meio Ambiente*, de 1990 – reconhece a “íntima relação” que existe entre a proteção do meio ambiente e a administração dos recursos naturais, o papel protagonístico que devem ter as populações que vivem nessas áreas, os problemas que as operações do Banco podem trazer para as populações indígenas, e o efeito positivo que traz para o projeto a incorporação oportuna e efetiva de considerações socioculturais. Atribui à Divisão de Proteção do Meio Ambiente a responsabilidade sobre a identificação, planejamento, elaboração e análise dos componentes sociais das operações do Banco, que afetam

diretamente aos “grupos tribais e indígenas”, e a outras populações que tradicionalmente habitam áreas naturais afetadas pelos projetos;

- *Estratégias e Procedimentos para a Interação do Banco Interamericano de Desenvolvimento e as Organizações Não Governamentais Ambientais*, de 1990 – recomenda-se a interlocução com as entidades não-governamentais, particularmente as que estão trabalhando para aliviar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e para a proteção do meio ambiente e a cultura e os direitos dos povos indígenas.

Igualmente como no caso do Banco Mundial, estes documentos do BID surgem junto com as grandes obras de infra-estrutura nas áreas de florestas tropicais. Anne Deruyttere menciona, por exemplo, o projeto PMACI – Proteção do Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas, um projeto de *proteção dos povos indígenas* que nasce associado ao projeto de pavimentação da rodovia Porto Velho–Rio Branco.⁷¹

Recentemente, em 11 de março de 2004, o Comitê de Políticas e Avaliações da Diretoria Executiva do BID aprovou dois documentos: a *Política Operacional para os Povos Indígenas* (GN-2296) e o *Marco Estratégico para o Desenvolvimento Indígena* (GN-2295). Ao longo de 2004/2005, esses documentos foram objetos de consultas nos países e entre as principais organizações indígenas no continente. Ao término desse processo, os documentos resultantes devem orientar a atuação do BID no apoio ao “desenvolvimento com identidade” dos povos e nacionalidades indígenas e nas negociações de empréstimo para programas e projetos de desenvolvimento nacional dos países do continente. Pela primeira vez na sua história o BID terá um documento específico orientando a relação com os povos indígenas.

⁷¹ Em março de 1985 o governo brasileiro assinou contrato de empréstimo com o BID para pavimentar a rodovia BR-364, no trecho Porto Velho-Rio Branco, num total de 502 km. A obra foi orçada em US\$ 146 milhões, sendo 40% do BID e 60% contrapartida nacional. O empréstimo do BID foi condicionado à implementação do Programa de Proteção ao Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas (PMACI). Sobre o PMACI no período de 1985-1990, ver Arnt & Schwartzman (1992: 159-192). Trata-se de uma interessante análise dos meandros e negociações envolvendo governo federal (com um destaque para o Conselho de Segurança Nacional – CSN), governo estadual (Acre), movimentos sociais (indígenas e seringueiros), ONGs (nacionais e internacionais), as elites regionais ligadas aos setores madeireiro, agropecuária e outros, e as instituições financeiras multilaterais (BIRD e BID).

CAPITULO 5

NEO-INDIGENISMOS NO EQUADOR E BRASIL

Nos anos 1990, dois discursos relacionados tornam-se hegemônicos no campo do desenvolvimento: o do “desenvolvimento sustentável” e o da “globalização”. Com eles, ou por intermédio deles, foram sendo assentadas as novas bases para a consolidação e a expansão do poder monetário por regiões pouco acessíveis, bem como reavivados velhos referenciais ideológicos para configurar um novo credo: o “fundamentalismo de mercado” - também chamado de “neoliberalismo”. O “fundamentalismo de mercado”, tal como foi aplicado no sistema de ajuda internacional, se cristalizou no que acabou sendo conhecido como *Consenso de Washington*, termo cunhado por John Williamson em um artigo de 1989. Refere-se a uma série de diretrizes políticas que se cristalizaram nos anos 1980, no Departamento do Tesouro e da Reserva Federal dos EUA, no FMI e no Banco Mundial, favorecendo políticas de liberalização dos mercados, baixa inflação, equilíbrio orçamentário, taxas de câmbio reduzidas, privatizações, desregulamentação (especialmente do sistema bancário) e uma proteção acirrada da propriedade privada.⁷²

Foi nesse contexto que floresceram na América Latina alguns mecanismos financeiros de ajuda aos povos indígenas da região, particularmente àqueles grupos situados “abaixo da linha da pobreza” ou que necessitavam de um apoio complementar para colocar em prática “seus conceitos e modos próprios de desenvolvimento sustentável”. Nesse último caso, pretendia-se fazer crer que por se tratar de “povos indígenas”, eles naturalmente proporiam “alternativas econômicas” ambientalmente sustentáveis, ou de baixo impacto nos “recursos naturais”, garantindo assim o uso pelas gerações seguintes. Acreditava-se, também, que teriam alguma dificuldade para se adequar aos padrões formais de “formatação” das idéias, algo compreensível, considerando que se tratava de grupos sociais “culturalmente diferenciados”,

⁷² Ver: www.iie.com/papers/williamson0799.htm.

em alguns casos “marginalizados” política e economicamente pelas “elites” e pela “sociedade” não-indígena (ou “mestiça”, ou “ladina”) local.

Este era, em linhas bastante gerais, o quadro construído para justificar a criação dos “mecanismos de apoio” ao “desenvolvimento sustentável dos povos indígenas”. A justificativa era construída articulando razões humanitárias (ou de Direitos Humanos), antropológicas (relativas à diversidade étnico-cultural), ambientais (relativas à sustentabilidade do uso dos “recursos naturais”, ou do “capital natural”) e econômicas (relativas à liberdade de acesso aos benefícios proporcionados pelo “mercado”). Aos Estados e à cooperação internacional caberia dar a “ajuda inicial”, um “empurrão” na direção do “desenvolvimento” e de “maior liberdade de escolha”.⁷³

Para dar conteúdo ao afirmado acima, iremos analisar dois “mecanismos” surgidos na onda neo-desenvolvimentista, que tiveram como “público alvo”, ou como “beneficiários”, os povos e nacionalidades indígenas: o *Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afro-Ecuatorianos* (PRODEPINE), no Equador, e o componente *Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas* (PDPI) do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), no Brasil. É neles onde vamos encontrar os elementos básicos do discurso, da política e da prática institucional do que denomino de “indigenismo etnodesenvolvimentista”.

Nesta “modalidade de indigenismo”, a “etnicidade” passa de elemento diferenciador, contrastivo, aglutinador e mobilizador dos movimentos de resistência indígena a “fonte” onde os operadores do discurso do desenvolvimento vão buscar os elementos necessários para construir o seu “modelo de etnicidade”, adequado à intensão de promover a chamada *inclusão social*.⁷⁴ Uma “inclusão” concebida idealmente e apresentada publicamente como informada por princípios assentados no respeito aos

⁷³ David Sogge, em *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* (2004), realiza uma análise provocativa da chamada *ajuda internacional*, promovida por agências bilaterais e multilaterais de cooperação (“ajuda”) ao desenvolvimento. A abordagem do tema e as conclusões de Sogge são tomadas como referência para a análise e interpretações aqui desenvolvidas.

⁷⁴ Para maiores detalhes sobre a idéia de “construção” e “modelo de etnicidade”, ver Cardoso de Oliveira (1976: 88-95). A discussão proposta por Alcida Ramos (1998: 267-283) em torno da idéia de “índio hiper-real” pode ser bastante útil para o desenvolvimento de pesquisas em maior profundidade e que considere a idealização das populações indígenas. Embora a análise de Alcida Ramos esteja voltada para a relação das ONGs com os povos indígenas, suas conclusões são suficientemente generalizáveis para abarcar mecanismos *híbridos* do tipo PDPI e PRODEPINE.

direitos humanos e à diversidade cultural, na sustentabilidade ambiental e na liberdade de acesso ao *mercado*, como meio de suprir demandas, necessidades e vontades individuais e coletivas.

Os agentes operadores desta modalidade de “apoio” e “fomento” vão construir seus modelos de intervenção e agir no meio indígena a partir de elementos específicos, selecionados de uma “etnicidade genérica” relativamente destituída do seu conteúdo político de caráter contestatório. O genérico aqui pode ser tanto o índio genérico quanto, por exemplo, o “guarani genérico”. A “etnicidade seletiva” vai sendo incorporada na construção conceitual e na definição de critérios e procedimentos como uma “cor local”, sem alterar significativamente a lógica operacional e o objetivo mais amplo de viabilizar a incorporação dos indígenas, de forma o “menos traumática possível”, nas estratégias de promoção do “crescimento econômico” e de “alívio da pobreza”. Não é à toa que, como vimos, Hector Díaz-Polanco (1991) e Víctor Bréton (2001) chamam esta estratégia desenvolvimentista de etnofágica.

Quando acionado, o conteúdo político é mobilizado pelos agentes visando diferenciar-se dos demais estilos de indigenismo (Díaz-Polanco, 1991) e ocupar espaços no disputado “campo indigenista” e junto às “bases indígenas”. Os operadores do novo conceito de “desenvolvimento indígena” – funcionários de agências multilaterais, de governos e de ONGs – são com frequência antropólogos e “indigenistas”, tidos como pessoas com “conhecimento no trato com os índios”, e, eventualmente, indígenas atentos à “lógica dual” das disputas corporativas (Santos 1989) e incorporados de certa legitimidade junto ao “agente-núcleo” (Barros 1996) que se identifica e é identificado pelos demais como “representante da voz e dos interesses dos índios”.

O “indigenismo etnodesenvolvimentista” é uma fase nova ou superior do indigenismo? Ou, ao contrário, uma das suas múltiplas faces? Como foi demonstrado nos primeiros capítulos, a preocupação com a “pobreza indígena”, a idéia do “respeito à cultura”, a intenção de “promover o desenvolvimento dos índios”, de criar as condições para que eles “assumam e promovam o seu desenvolvimento”, não é completamente nova; nem o envolvimento da “ajuda internacional”. Dificilmente será possível responder definitivamente à pergunta enunciada no início do parágrafo. Por outro lado, não parece equivocado

afirmar que há muitas semelhanças entre os dois casos que vamos tratar a seguir e entre eles e o que pudemos resgatar do denominado Programa Indigenista Andino (1952-1972).

Referenciado no aparato teórico-conceitual e nas orientações gerais que sustentam a noção de “desenvolvimento sustentável” e a Convenção 169 da OIT sobre “Povos Indígenas e Tribais”, esse “novo indigenismo” se reclama pluralista e respeitador da “diversidade cultural”. Na prática, no entanto, tende a constituir formas renovadas - ou nem tão novas - de integração econômica, cultural e política dos indígenas.

5.1. No Equador

Passados mais de cinquenta anos desde quando a *Missão Andina* teve início no Equador, depois de inúmeros *Programas de Desarrollo Rural Integrado* (DRI) e das reformas agrárias de 1964 e 1973, questões como a má distribuição da terra, a crescente minifundização, o racismo e, principalmente, a “pobreza” continuam sendo temas centrais nos estudos sobre o “mundo rural” equatoriano. Como desdobramentos, seguem as preocupações com a auto-sustentação das unidades familiares, comunidades locais e um conjunto de comunidades horizontalmente associadas; com a geração de fundos financeiros a partir do trabalho individual e coletivo e dos recursos naturais disponíveis; com o impacto da adoção de novas tecnologias e cultivos; com a organização da comercialização de eventuais excedentes de produção; e a não menos polêmica questão da identidade sociocultural da população rural equatoriana.⁷⁵

5.1.1. Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos

Ao longo deste trabalho, apresentamos uma série de instâncias de inserção do Banco Mundial no meio indígena equatoriano, com vistas a viabilizar seu projeto de promoção do etnodesenvolvimento. O *Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos* (PRODEPINE) é tido pelos

⁷⁵ Ver Bretón (1999, 2000, 2001a, 2001b, 2002, 2003); Farrell, Pachano & Carrasco (1988); Korovkin (2002); Larrea (2004); Martínez (2002a, 2002b); Navas (1998); Novillo, Hernández & Dávalos (1999); Oberem (1988); Pachano (1986); Prieto (2005); Santana (1995).

operadores da estratégia da instituição como a primeira experiência de investimento financeiro focado exclusivamente nos povos indígenas e afro-equatorianos, sua primeira experiência de promoção do “desenvolvimento” e “alívio da pobreza” que passa, supostamente, pela valorização do que é específico do “grupo alvo”: sua identidade cultural. Isto significou, entre outras coisas, penetrar no interior da estrutura organizativa do movimento indígena, aproveitando o que já existia e “ajustando” o que fosse necessário, de forma a adequá-la às exigências de funcionalidade do sistema. Fazia-se um esforço, portanto, de adequar uma estrutura originalmente política em algo mais adequado para a gestão econômica e financeira (Ver Bretón 2001, 2002, 2002b; Guerrero e Ospina 2003; Korovkin 2002; Ospina 2002).

O *Proyecto* canalizou recursos financeiros diretamente para as comunidades locais, via organizações indígenas de segundo e terceiro grau (OSG e OTG), em um processo onde, segundo Jorge E. Uquillas (2002), a possibilidade de ingerência do governo equatoriano foi a mínima possível. Por meio do PRODEPINE, diz, foi posto em prática a visão do Banco Mundial sobre “desarrollo con identidad” - ou “autogestión indígena” -, enfatizando as qualidades – ou “capacidades” - das sociedades e culturas para fomentarem o “emprego local” e o “crescimento econômico”: “Es un marco operativo que refuerza el capital social de los pueblos” (Uquillas 2002:1).

O discurso de Uquillas é o discurso básico do neo-indigenismo que vimos apresentando e discutindo até aqui. Para ele, o *Proyecto* realizou a promoção tanto do “capital social cognitivo” quanto do “capital social estrutural” indígena, assim como reforçou as “pontes intercomunitarias” e as “articulações verticais” das organizações indígenas com as agências governamentais e com instituições de cooperação internacional, entre outras. Não será à toa, portanto, que nos anos 1990 uma boa parte da literatura equatoriana sobre a relação entre desenvolvimento rural e populações “indígeno-campesinas” da Serra é marcada pela noção de “capital social”.

Na década de 1990, o conceito de “capital social” assume um significativo espaço no debate sobre “pobreza” e “desenvolvimento rural” do país que envolveu pesquisadores nacionais e de outros países, ONGs ambientalistas e de desenvolvimento rural, agencias oficiais de pesquisas e difusão de

tecnologias, acadêmicos, funcionários de agências de cooperação multilateral (como o BID, o BIRD e o FIDA) e bilateral (AESI e GTZ). O próprio PRODEPINE tem esse conceito como uma referencial para a ação, particularmente no componente de “fortalecimiento organizacional do Proyecto”. Também sofreu avaliações de resultados e impactos ao longo da sua execução sob esta perspectiva, a mais importante realizada sob a coordenação da Fundación Heifer-Ecuador. ⁷⁶

A “população meta” do PRODEPINE era a população índia e negra do setor rural equatoriano. A condição de indígena no Equador se definia então pelo pertencimento de um “indivíduo” a uma “nacionalidade” específica e por sua aceitação como tal pelos integrantes desta “unidade sociocultural”. A condição de negro no setor rural se definia pela identidade de “cor” e pelo pertencimento a uma “comunidade de base” negra. Os povos indígenas do Equador pertenceriam então a treze nacionalidades: na *Amazonía*, os Cofanes, Siona, Secoya, los Huaorani, los Shuar/Achuar/Shiwiar e os Quíchuas; na *Sierra* os diversos grupos se auto-definem como Quíchuas; e na Costa, estavam os Awa, Epera, Chachi e Tzáchilas nas florestas tropicais, e os Mantemos, Huancavilcas e Punaes na costa tropical seca. Em 1997, a população meta totalizava 813.500 pessoas, fortemente concentradas em 288 *parroquias*. Em 2004, em uma avaliação realizada pelo FIDA, constatou-se que o *Proyecto* esteve presente em 19 das 22 *provincias* do Equador, 108 dos 213 *cantones* e 434 das 788 *parroquias* rurais do país. A população coberta foi de 1.440.000, sendo 1.346.000 indígenas e 94.000 afroequatorianos ligados a 4.748 *comunidades de base*.

O “rascunho final” do projeto, preparado pela secretaria executiva do Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN), então presidido pela indígena quéchua e advogada Nina Pacari, FOI distribuído às contrapartes pelo Banco Mundial na forma de *Project Appraisal Document* em 8 de julho de 1997. Nele se declara que:

“La población indígena y negra del sector rural es “la más pobre de los pobres” del Ecuador, medida en cualquiera de los métodos: sea por consumo o por necesidades básicas insatisfechas. Al mismo tiempo, ha sido excluida de la construcción del estado nacional y segregada por todas las políticas sociales, económicas y culturales” (: 4).

⁷⁶ Sobre o uso da noção de *capital social* no Equador, ver: Albó & Ramón (1994); Bebbington & Carroll (2000); Bebbington & Torres (2001); Carrasco et al. (2000); Carroll (2002); Van Nieuwkoop & Uquillas (2000).

De fato, é um projeto focado predominantemente na questão da *pobreza indígena*, medida em termos de *consumo per capita quinzenal*. Segundo o *Mapa de Pobreza da Secretaria Técnica del Frente Social* de 1994, 83.47% dos indígenas da área rural estavam abaixo da linha da pobreza. O borrador informa ainda que:

“La pobreza en el mundo rural indígena y negro medida por el consumo per cápita, está acompañada por otros índices alarmantes de carencia de servicios en la vivienda (especialmente en eliminación de aguas servidas, servicios higiénicos, eliminación de basura, teléfono y disposición de duchas) así como los bajos índices de capital humano (analfabetismo). (...) Sin embargo, la mayor pobreza en el mundo indígena y negro no se explica tanto por la deficiencia de servicios, sino por los bajos ingresos” (: 5).

A falta de alternativas de geração de renda monetária seria o que efetivamente qualifica a pobreza rural dos indígenas e afro-equatorianos. Ali residiriam o núcleo do problema e o foco da ação do projeto. Se vista de uma perspectiva histórica, a “pobreza” é e tem sido no Equador tanto um “problema” quanto o principal motivo das intervenções desenvolvimentistas na área rural no último século.

O PRODEPINE começou a funcionar em novembro de 1998. Os fundos destinados à sua viabilização provinham das seguintes fontes: do Fundo Internacional de Desenvolvimento Rural (FIDA), US\$ 15 milhões; do Banco Mundial, US\$ 25 milhões e do Governo equatoriano, US\$ 10 milhões. O Banco Mundial encerrou sua participação na primeira fase do projeto em dezembro de 2002; tendo aprovado em meados de 2004 um novo aporte de recursos para a segunda fase.

O objetivo geral do PRODEPINE além de delimitar claramente seu foco na pobreza, coloca sua intenção de “empoderar os indígenas” para que sejam gestores do seu processo de desenvolvimento e integração na economia nacional. Da perspectiva do Banco Mundial, o *Proyecto* busca baixar os níveis de pobreza, fortalecer a autogestão e lograr uma integração democrática dos povos indígenas e negros do Equador, incorporando sua própria visão de desenvolvimento e potencializando sua atuação, recursos e seu capital humano e social (Uquillas 2002). Isto significava, entre outras coisas, investir na formação de recursos humanos para que as comunidades elas mesmas acessassem os recursos financeiros e os administrassem. Com este fim, foram estabelecidos quatro objetivos específicos: (1) a titulação das terras e águas comunitárias; (2) a formação de “capital humano” indígena e afro-

equatoriano; (3) colocar à disposição dos indígenas mecanismos de crédito para projetos de cunho econômicos ou para a melhoria das condições de subsistência das comunidades beneficiadas; e (4) promover o fortalecimento organizacional das nacionalidades e povos indígenas e afro-equatorianos e do *Consejo de Desarrollo das Nacionalidades y Pueblos del Ecuador* – CODENPE, órgão vinculado à Presidência da República do Equador.

À semelhança da Missão Andina, o PRODEPINE mantém, além da oficina sede localizada em Quito, sete escritórios de articulação e coordenação regionais das operações:⁷⁷ Serra Norte, com sede em Ibarra*, para as províncias de Carchi, Imbabura e Pichincha; Serra Centro, com sede em Riobamba*, para as províncias de Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar y Chimborazo; Sierra Sur, com sede em Cuenca*, para as províncias de Cañar, Azuay e Loja; Amazonía Norte, com sede em Tena, para as províncias de Sucumbíos, Orellana, Napo e Pastaza; Amazonía Sur, com sede em Macas, para as províncias de Morona Santiago e Zamora Chinchipe; Costa Norte, com sede em Esperanza, para as províncias de Esmeraldas e Tsáchila de Pichincha; e Costa Sur, com sede em Santa Elena, para as províncias de Guayas e Manabí.

Em relação ao contexto político em que surge do PRODEPINE, é bom lembrar que a intervenção do Banco Mundial na cena equatoriana acontece num momento de forte articulação e mobilização dos indígenas em defesa de seus interesses. Após os “*levantamientos nacionales*” de 1990 e 1992, a partir da articulação de seis organizações indígenas de abrangência nacional, forma-se a *Coordinadora Agrária* com o objetivo de defender os direitos e os interesses indígenas na preparação da nova *Lei de Desarrollo Agrário*. Posteriormente, em 1994, é constituído o *Comité Nacional del Decenio* – integrado pelas principais organizações nacionais, entre elas a Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN), a Federación nacional de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE) e a Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) - e é formada a *Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas (SENAIME)*, quando têm início as negociações voltadas para a formulação e implementação de “um programa de desenvolvimento e alívio da pobreza focado nos povos indígenas e afro-equatorianos”. Em 1997 o governo equatoriano

⁷⁷ As sedes das regionais marcadas com o símbolo “*” foram “bases” da Missão Andina.

cria o *Consejo Nacional de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador* (CODENPE), resultado da pressão da CONAIE que reivindica uma política indigenista governamental orientada pelo caráter multiétnico da sociedade equatoriana que viria a ser reconhecido pela Constituição de 1998.

Ao longo da década de noventa, a categoria “desarrollo” vai sendo gradativamente incorporada no discurso político e nas negociações do movimento indígena com o Estado nacional, as ONGs e os organismos internacionais.⁷⁸ Após quatro anos de negociações e conflitos, especialmente entre as organizações indígenas e o Estado equatoriano, o processo de preparação do PRODEPINE é concluído e aprovado no início de 1998, passando para a fase de implementação no mês de setembro desse ano. Além do Governo equatoriano, do Banco Mundial e de aproximadamente 180 organizações indígenas e afro-equatorianas, participam deste processo o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), a Fundação Interamericana (IAF) e a FAO.

No diagnóstico de Fernando Larrea, coordenador da Fundación Heifer-Ecuador e da avaliação de 2002 sobre “capital social” nas organizações participantes do PRODEPINE, incluíram-se 24 organizações de segundo grau (OSG), 2 de terceiro grau (OTG) e 4 de nacionalidades indígenas, que constituem o conjunto de entidades executoras do PRODEPINE, além de um questionário preenchido junto a 229 organizações “de base”.⁷⁹ Em termos de representatividade étnica, a avaliação incluiu 3 organizações de afro-descendentes, 17 organizações quíchua da Serra, 3 organizações mestiças, 1 quíchua da Amazônia, 1 Huaorani, 1 Shuar, 1 Achuar, 1 Epera, 1 Chachi e 1 Awa. Concluiu-se que, dentre as principais fortalezas da maioria das organizações estão nos aspectos relacionados com a “participação”, “os processos de tomada de decisão”, “a comunicação e a inclusão”, assim como aquelas relacionadas com o “planejamento, a gestão administrativa e a movimentação de recursos econômicos e financeiros”.

⁷⁸ Sobre a política indígena nos anos oitenta e noventa no Equador, ver: Bebbington et al. (1992); Breton (2001); CONAIE (1994) e (2001); Dávalos (2005); Ibarra Illanez (1996); León (2001); Uquillas (1986); Walsh (2002).

⁷⁹ Fernando Larrea foi entrevistado em 9 de agosto de 2004, em Quito. O relatório intitula-se “Documento Síntesis de las Capacidades Organizativas de 30 Organizaciones Indígenas y Afroecuatorianas” e é assinado também por Katty Hernández, Mary García, Álvaro Cobo e Elizabeth Arauz.

Por outro lado, constatou-se que houve um crescente “distanciamento” entre estas organizações e suas respectivas “bases” e foi dada pouca atenção para a equidade de gênero. A preocupação com a gestão financeira dos recursos repassados pelo PRODEPINE às OSG e OTG, para serem repassados às *organizações de base* que apresentassem demandas de pequenos projetos, ocasionou uma crescente burocratização destas organizações, bem como conflitos de interesses entre elas e as organizações de base e entre as próprias organizações de base em torno do acesso aos recursos. Este problema, diz Fernando Larrea, ocasionou conflitos de ordem política interna que muito contribuíram para a desarticulação de um dos mais importantes movimentos etnopolíticos da América Latina nos últimos vinte anos. Criou-se um estado de desconfiança “da base” em relação aos “maiores”, que acabaram se vendo presos à gestão de projetos, prestação de contas, relatórios e a uma infinidade de procedimentos de ordem administrativo-burocráticos exigidos pelo PRODEPINE.⁸⁰

Esta situação se refletiu também na rede de relações que projetou a CONAIE como principal organização indígena de abrangência nacional. Até 1996 a única instituição oficial na qual essa organização indígena estava envolvida era a *Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB)*. Segundo Pablo Ospina e Fernando Guerrero (2003), todos os esforços políticos e organizativos estavam centrados neste aparato estatal conquistado progressivamente entre 1979 e 1989. Mas em 1996, multiplicaram-se as instâncias estatais de participação indígena e o controle sobre os eleitos para os cargos e funcionários, sobre as políticas públicas ou sobre a própria geração de políticas públicas ficou cada vez mais complexo e de difícil manejo.

A CONAIE não parecia conseguir dar a atenção necessária aos governos locais, às juntas de governo municipal e aos conselheiros indígenas eleitos, ao COPLADEIN, depois CODENPE, ao PRODEPINE, ao DINEIB e à *Dirección de Salud Indígena del Ministerio de Salud Pública*. As organizações e os dirigentes indígenas não conseguiram dar conta de definir políticas, aplicá-las e dar continuidade a elas no conjunto de instituições onde têm responsabilidades.

⁸⁰ Manifestações do “projetismo”, ver Guerrero e Ospina (2003); Little (1998) e Pareschi (2002).

A possibilidade de acender a postos públicos nos novos governos locais ou em projetos de desenvolvimento financiados pelo PRODEPINE transformou a participação social nas organizações de base e nas federações (OSG e OTG), ainda de acordo com Fernando Larrea. Muitos dirigentes passam a ver a perspectiva de assumir postos de dirigentes das organizações como um primeiro passo para candidaturas ou postos remunerados no Estado. Os conflitos dentro das organizações em torno dos postos de direção passaram a ser freqüentes e mais ainda nas conjunturas eleitorais. Enfrentar essa situação tem sido um dos principais desafios internos do movimento indígena nos últimos anos.⁸¹

Como sabemos, o surgimento de organizações indígenas no Equador aparece relacionado com a ação dos Partidos Socialista e Comunista nos anos 1930, que influíram na formação e orientação das mobilizações políticas dos *campesinos* no Equador andino. Segundo Jorge León (2001),

“las organizaciones de tercer grado que tienen una concepción de identidad étnica, en parte, son fruto de un inicial proceso de organización al nivel local, en formas diversas como cooperativas, asociaciones agrícolas y en casos de artesanales, desde fines de los 50. Estas organizaciones son diferentes de aquellas que las centrales sindicales, bajo la elidió, primero, de partidos de izquierda (Socialista y Comunista) y, luego, de la Democracia Cristiana han formado con campesinos que en su mayoría también eran indígenas, las unas desde los 30-40 y la última desde los 60-70. Sin embargo, predominó en estas organizaciones una concepción de clase y no la étnica. Buscaban redefinir las condiciones de la hacienda o de la tenencia de tierra. La organizaciones étnicas locales a las que inicialmente nos referimos, partían de integrar a las poblaciones rurales, intuidos indígenas, para metas consideradas de desarrollo. De modo implícito, barraban la condición de discriminación étnica predominante al considerar que el “desarrollo” era para todas las poblaciones; se promovía una consideración de igualdad social. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones de tercer grado serán sobre todo el fruto de la emergencia de nuevos dirigentes indígenas en los 60-70. Se trata de una fase de modernización de dirigentes, gracias a los proyectos de desarrollo para compensar la pobreza rural (p.e. Misión Andina); a la formación de maestros rurales hecha por el Estado en Escuelas Normales *ad hoc*; y, a los cambios de orientación del clero católico que llevó a la formación de catequistas indígenas” (2001: 66).

As organizações amazônicas surgiram por impulso de distintos atores. Consideremos, por exemplo, o caso da Federação Shuar, fundada em 1964. Segundo Gnerre e Battasso (1986:18), cinco fatores principais contribuíram sobremaneira para o surgimento da Federação: (1) o caráter do povo Shuar; (2) a pressão crescente dos colonos imigrantes sobre as terras Shuar, que tornaram urgente a

⁸¹ Quando estive em Quito, em julho-agosto de 2004, tanto o escritório central do PRODEPINE quanto o do CODENPE estavam fechados. O presidente do Equador, Luciano Gutiérrez, havia demitido os coordenadores da CODENPE e do PRODEPINE indicados pela CONAIE, e assinado decreto nomeando um representante de organizações evangélicas da Amazônia que pleiteavam desde o início do Projeto uma maior participação na gestão e no acesso aos recursos financeiros.

organização de uma estrutura defensiva; (3) a formação, entre os anos 50-60 de vários povoados Shuar de tipo não tradicional, baseado no modelo dos povoados de colonos e como decorrência da política missionária salesiana - os “internatos indígenas”; (4) um grande número de shuar bilíngües, por força da educação recebida nos internatos missionários; (5) a presença de várias sedes de missões salesianas na região e a atuação de missionários itinerantes, que visitavam as comunidades e apoiavam a formação de centros e associações comunitárias.

A fundação da Federação coincidiu, no Equador, com o auge do movimento cooperativista, em cujos cursos de formação e capacitação participaram vários representantes das associações Shuar. Além da organização para a defesa das terras, reivindicando do governo o cumprimento do Decreto Presidencial de 1944 sobre a sua “reserva”, os shuar, com o apoio dos missionários, buscaram capacitação para trabalhar nos postos de saúde e administrar cantinas comunitárias, na construção de escolas e casas comunitárias, etc. Foi organizada a “Radio Federación” com o apoio das *Escuelas Radiofónicas de Riobamba*, que transmitiam programas na língua shuar. Voluntários italianos e alemães, a partir de 1964, mas de forma mais sistemática a partir de 68, também tiveram um papel importante na formação e no apoio à Federação e às associações comunitárias.

A partir dos anos setenta a Federación passou a ter contatos mais sistemáticos com outros movimentos e organizações indígenas e classistas no Equador e fora do país, num processo que anteriormente denominei de globalização “desde abaixo”. A constituição da Federação Shuar contribuiu sobremaneira para o surgimento de outras organizações indígenas na Amazônia equatoriana: a FOIN – *Federación de Organizaciones Indígenas del Napo*, a FECUNAE - *Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana*, a FECIP - *Federación de Centros Indígenas de Pastaza* e a *Jatun Comuna Aguarico*, que em 1981 deram origem a uma Confederación de Nativos Amazónicos, que passou a integrar a CONFENIAE - *Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana*.

Na Serra e na Costa, na forma de organização e nos seus objetivos prevalece o enfoque “classista”. Na Região Amazônica prevalece uma visão “étnica” que sobrevaloriza as raízes históricas e a

identidade cultural de cada povo, como elemento capaz de mobilizar e organizar qualquer movimento. Segundo Gnerre e Battasso (1986), o debate ideológico em torno da classe ou etnicidade foi bastante acentuado, a ponto de em uma mesma comunidade local poder haver pessoas afiliadas à organização indianista *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* – CONAIE e outros à organização classista *Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas* - CEDOC. Houve também mudanças de orientação dentro de uma mesma organização ao longo do tempo, dependendo do setor hegemônico, como a organização quéchua ECUARUNARI (Ecuador Runacunapac Riccharimui) que passou por diversas fases ora mais indianista ora mais classista.⁸²

A população indígena no Equador soma 45% de uma população total de aproximadamente 12,8 milhões de pessoas, o que lhe dá um grande peso político a nível nacional.⁸³ Tendo à frente a *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE), uma das primeiras organizações indígenas de abrangência nacional a surgir na América Latina (1986), a organização e a pressão do movimento indígena equatoriano ao longo das décadas de oitenta e noventa proporcionaram avanços importantes na legislação indigenista e agrária do país.⁸⁴ Em 1998, a Constituição Equatoriana estabeleceu que o país é multicultural e que as “nacionalidades” indígenas devem ter seus territórios reconhecidos e protegidos pelo Estado-nacional, sendo-lhes garantido o direito de se organizar e criar suas entidades.⁸⁵ As principais bandeiras do movimento indígena liderado pela CONAIE ao longo dos anos noventa foram o reconhecimento e a institucionalização do Estado equatoriano como um Estado plurinacional e a defesa ferrenha de propostas contrárias às chamadas *políticas neoliberais*.

Hoje, no entanto, o movimento e as organizações indígenas têm que superar inúmeros problemas e desgastes decorrentes (a) da inserção nas instâncias de gestão das políticas públicas; (b) das conseqüências da decisão de aliarem-se com o *Partido Sociedad Patriótica*, do coronel Lucio Gutiérrez, que venceu as eleições em 2002, (c) da assunção de várias *lideranças* que se destacaram na

⁸² Sobre a organização do movimento indígena na Amazônia equatoriana, ver Serrano (1993).

⁸³ Ver a *Revista América Indígena e Enciclopédia do Mundo Contemporâneo*, com estimativas projetada para o ano de 2000.

⁸⁴ Ocorreram *levantamientos indígenas* em 1990, 1994, 1996, 1997, 1998, 2000 e 2001. O *levantamiento* de 1997 ocasionou a deposição do presidente Abdála Bucaram e, o de 2000, a deposição de Jamil Mahuad.

⁸⁵ Em 2000 foi criada a *Universidad de los Pueblos Indios del Ecuador*, sob a influência das concepções políticas da CONAIE.

luta política nos anos 1980/1990 ter assumido cargos do primeiro escalão de governo.⁸⁶ Além disso, e não obstante os avanços institucionais obtidos ao longo dos anos 1980, com a criação de um programa de educação escolar bilíngüe, a criação da primeira *Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas* (SENAIN) e de um *Ministerio Étnico*, fruto da mobilização e pressão das organizações indígena, persiste o problema *pobreza* no meio rural equatoriano.

Segundo Galo Ramón, em entrevista em 10 de agosto de 2004, a literatura equatoriana geralmente tem aceitado que no último século houve três grandes modelos de desenvolvimento no país: o “modelo agro-exportador”, baseado na exportação de produtos agrícolas tradicionais, que funcionou até o final dos anos 1950, influenciando nas reformas havidas na legislação agrária de 1937 (fazendo referência a *Ley de Comunas*); o “modelo de industrialização como via de substituição de importações”, que funcionou até o final dos anos 1980, passando por duas tentativas de reforma agrária (1964 e 1973); e o *modelo neoliberal*, o que tem sido implementado nos últimos anos. Por outro lado, destaca Ramón, essa visão estritamente *estrutural globalizante* nos leva a reduzir as experiências locais a condição de dependentes ou, o que é pior, a não perceber a dimensão de transformação social e política que elas trazem quando vistas da perspectiva local. Ou seja, embora se dêem num contexto de acenso e expansão internacional do ideário e das políticas econômicas liberais, este mesmo ideário abre possibilidades para o surgimento de alternativas descentralizadas, que podem vir a ser o gérmen de outra forma de integração nacional, construída a partir das iniciativas e articulações locais, “novas tendências de desenvolvimento onde o protagonismo assume formas associativas” (ver Albó & Ramón 1994). Além do desafio político, o movimento indígena equatoriano continua tendo que pensar como sair do aparente dilema: *pobreza* ou *desenvolvimento*?

⁸⁶ Na perspectiva de colocar em prática seu “projeto político” de país, em 1996, a propósito das eleições presidenciais, de deputados e governadores provinciais, as organizações indígenas, tendo a frente a CONAIE, fundaram o *Movimiento Plurinacional Pachakutic Nuevo País*, que elegeu cinquenta e três representantes indígenas. Nas eleições presidenciais e de deputados de 1998, foram eleitos seis deputados indígenas do Movimiento

5.2. No Brasil

Antônio Carlos de Souza Lima já indicava, em 1998, que “a expressão ‘projetos econômicos’ designa uma multiplicidade de formas de utilização do patrimônio indígena não estudadas adequadamente até o momento” (Souza Lima, 1998: 255). Apesar do tempo transcorrido, permanece o quadro de ausência de estudos e análises críticos desses processos que, de forma genérica, prefiro distinguir em dois tipos: de “desenvolvimento dos índios” e de “desenvolvimento indígena” – embora muitas vezes seja difícil estabelecer diferenças substantivas entre um e outro, especialmente no campo indigenista brasileiro.⁸⁷

Nos anos 1970, por exemplo, tivemos a “nova utopia indígena”, como denominou Betty Mindlin Lafer uma série de “projetos econômicos destinados a comunidades indígenas” (ver Junqueira & Carvalho 1981). Nos primeiros anos de existência da FUNAI, entre 1967 e 1973, no campo do chamado “desenvolvimento do patrimônio indígena”, além do prosseguimento dos arrendamentos de terras indígenas, foram implantados vários projetos de “desenvolvimento econômico” envolvendo o cultivo de soja e trigo, a bovinocultura, a rizicultura e a instalação de serrarias, todos no Sul do país. A partir de 1973, orientado pelo objetivo da “integração progressiva e harmônica à comunhão nacional” definido no Estatuto do Índio (1973), o órgão indigenista oficial voltou-se para o Norte, acompanhado o “boom desenvolvimentista” que se volta de forma planejada para a região. A “nova utopia” são os chamados “projetos socioeconômicos” ou de “desenvolvimento comunitário” (ver Almeida, 2001; FUNAI, 1975; Oliveira Filho, 1979).

A publicação do Instituto Socioambiental (ex-Centro Ecumênico de Documentação e Informação), *Povos Indígenas no Brasil*, editada desde 1981, é uma boa fonte de informações sobre “políticas de desenvolvimento” entre povos indígenas no Brasil. Ali podem ser encontradas referências sobre projetos associados aos “grandes projetos de infra-estrutura” na Amazônia dos anos 1980-1990, iniciativas da FUNAI, das Igrejas e de ONGs em diferentes regiões do país, assim como iniciativas das

Pachakutic, sendo um deles a advogada Nina Pacari, nomeada segunda vice-presidente do Congresso Nacional para o período 1998-2000.

entidades indígenas (associações, cooperativas, etc.). Particularmente nos dois últimos volumes, publicados respectivamente em 1996 e 2000, encontram-se ali referências sobre as novas tendências discursivas e práticas do *desenvolvimento*, o dito *sustentável*, no meio indígena e indigenista governamental e não-governamental.⁸⁸

5.2.1. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)

A história do PPG7 começa no mês de julho de 1990, durante a *Economic Summit of the Group of Seven (G-7)*, em Houston, Texas, o então Chanceler Alemão Helmut Kohl apresentou aos representantes dos governos dos demais países membros do seletor grupo (do qual fazem parte também o Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido) a proposta de apoio à elaboração e implementação de um programa de apoio à proteção das florestas tropicais no Brasil:

“Estamos determinados a tomar ações para o aumento das florestas, ao mesmo tempo em que protegeremos as florestas já existentes e reconheceremos os direitos de soberania de todos os países, para fazer uso de seus recursos naturais. A destruição das florestas tropicais tem adquirido proporções alarmantes. Consideramos bem vindo o compromisso do novo Governo brasileiro [Fernando Collor de Mello] de ajudar a deter essa destruição e de promover o manejo sustentável das florestas. Apoiaremos ativamente este processo e estamos preparados para um novo diálogo com os países em desenvolvimento sobre o caminho e os meios para sustentar esse esforço. Estamos prontos para cooperar com o Governo Brasileiro em um compreensivo programa piloto para neutralizar a ameaça às florestas tropicais neste país. Solicitamos ao Banco Mundial preparar uma proposta, em estreita cooperação com a Comissão da Comunidade Européia, a qual deve ser apresentada, no mais tardar, na próxima Cúpula Econômica. Apelamos para os outros países juntarem-se a nós neste esforço. A experiência obtida neste programa piloto deve ser compartilhada com os outros países que enfrentem a destruição das florestas tropicais.”⁸⁹

Após um período de negociações envolvendo representantes do Governo brasileiro, G7, Comunidade Européia e Banco Mundial, foi criado o PPG7, que passou a existir em dezembro de 1991, quando é dado início à elaboração dos “subprogramas” e “projetos” que o constituiriam. A oficialização

⁸⁷ Em 2003, Peter Schoder publicou um estudo sobre as economias indígenas na Amazônia Legal e as experiências de projetos concebidos em torno delas. Salvo engano, não há trabalho semelhante para outras regiões do país.

⁸⁸ Duas outras publicações recentes podem ser de utilidade, são elas Souza Lima & Barroso-Hoffmann (2002) e Verдум (2005).

⁸⁹ Citado em Hagemann (1994: 63). O estudo de Helmut Hanemann é uma das poucas fontes de informações sobre o processo inicial de preparação do PPG7 e dos seus componentes. As relações, tensões, pressões, conflitos e convergências de interesses envolvendo o Governo Brasileiro, os governos dos países do G-7, a Comissão da Comunidade Européia (CCE), o Banco Mundial e um grupo seletor de ONGs internacionais e brasileiras, que se colocam em cena atuando como *mediadoras qualificadas* e/ ou como *representantes* dos interesses e demandas das comunidades locais da Amazônia, são ali retratados de maneira bastante detalhada e abrangente.

do PPG7 deu-se por meio de um decreto governamental assinado no primeiro dia da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou Rio-92).⁹⁰ No encerramento da Conferência, em 15 de junho, o presidente Fernando Collor de Melo, num discurso transmitido em cadeia nacional de rádio e televisão, anunciava as repercussões positivas para o Brasil das mudanças político-institucionais em curso nas áreas econômica e ambiental, e dos acordos alcançados na Conferência:

“A Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi fundamental para o mundo, e fundamental também para o Brasil. Além de reforçar nosso prestígio por sediarmos a Conferência, o reconhecimento internacional pela boa condução de nossa política econômica, e da seriedade de nossos projetos na área ambiental, veio na forma de importantíssimos financiamentos externos. As cifras são muito mais significativas: do Japão, pela primeira vez depois de sete anos e depois da regularização de nossa posição junto ao Clube de Paris, receberemos um bilhão e cem milhões de dólares; do Banco Mundial, receberemos um bilhão de dólares; do BID, uma carteira que poderá atingir dois bilhões e duzentos milhões de dólares; da Alemanha, trezentos milhões; a soma alcança o total de quatro bilhões e seiscentos milhões de dólares. São recursos que irão beneficiar a maioria dos estados do Brasil, criando novos empregos, inclusive todos os estados do Nordeste estão beneficiados; Rio de Janeiro, São Paulo, com financiamento de projetos de recuperação ambiental, como despoluição de rios e baías; preservação da Amazônia; construção ou duplicação de estradas; modernização industrial e tecnológica.”

O conceito de “participação” do PPG7 já se manifestou, de forma bastante clara, em 1991, por intermédio do apoio político, físico e financeiro à estruturação de uma rede de ONGs com atuação na Amazônia Legal, que se auto-intitulou *Grupo de Trabalho da Amazônia* (GTA).⁹¹ Em 1992, durante a Rio 92, foi constituída uma segunda rede de ONGs, a Rede Mata Atlântica (RMA), que teve igualmente um papel de “mediadora” e de “representação” dos interesses do “movimento ambientalista” frente as agências de cooperação multilaterais e bilaterais e do Governo brasileiro no âmbito do PPG7. Desde a sua criação, ambas as redes de ONGs contaram com recursos financeiros para sua estruturação e funcionamento oriundos ou do *Rain Forest Trust Fund – (RFT/Banco Mundial)* ou de agências bilaterais de cooperação participantes do PPG7.⁹²

⁹⁰ Sobre a política ambiental do governo federal nos anos 1990 ver Barreto Filho 2004.

⁹¹ O GTA (primeiramente chamado de GTA-G7) foi formado inicialmente pelos seguintes grupos: Instituto de Estudos Amazônicos (IEA); Fundação Pró-Natura (FUNATURA); Centro de Estudos Avançados em Promoção Social e Ambiental/ Projeto Saúde e Alegria (CEAPS); Fundação Vitória Amazônia; Instituto de Pré-História, Antropologia e Ecologia; Centro de Trabalho Indigenista; Associação Brasileira de Antropologia (ABA); Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica; Projeto Estudos sobre Terras Indígena no Brasil e Comissão pela Criação do Parque Yanomami. Ver Fatheuer (1994).

⁹² O RFT foi criado em 1992, com o objetivo de *otimizar* a assistência técnica oferecida à Região Amazônia pelas diferentes agências bilaterais e multilaterais que apoiavam o Programa. Os recursos do RFT também permitiram a estruturação da secretaria técnica do PDA e da unidade gestora do PDPI no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

A adequação dos objetivos específicos do GTA aos objetivos do Programa Piloto são bastante claros, assumindo para si o papel de mediação e sustentação política para a implantação do Programa junto aos seus associados. Segundo o estatuto que o criou, o GTA tem por objetivos: (i) manter uma rede para troca de informações sobre atividades que objetivam conservar a Floresta Tropical Amazônica e proteger seus habitantes; (ii) monitorar e promover a participação na preparação, monitoramento e avaliação do Programa Piloto; (iii) organizar a sociedade civil para dialogar, monitorar e participar das atividades ambientais e de desenvolvimento socioeconômico realizadas na Amazônia; (iv) criar um veículo de diálogo entre a sociedade civil e o governo sobre a política na Amazônia; (v) consolidar os mecanismos de participação da população local no planejamento, monitoramento e execução de políticas desenvolvimentistas na região; e (vi) analisar, discutir e monitorar os programas do governo direcionados à Região Amazônica.

O processo de elaboração do Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA) do PPG7 teve início em agosto de 1992, com a primeira “missão” do Banco Mundial, sendo concluído no início de 1995, quando o *Projeto* foi finalmente aprovado e os trâmites administrativos concluídos tanto na estrutura político-administrativa do Governo brasileiro quanto nas instâncias internacionais – como o Banco Mundial. Ficou acordado entre as partes que o PDA apoiaria financeiramente “iniciativas” ou “experimentos”, na forma de projetos comunitários de proteção das áreas de floresta tropical na Amazônia e na Mata Atlântica e ecossistemas associados, além de ações destinadas à recuperação e ao manejo de espécies da fauna e da flora destas regiões.

Fruto da pressão das entidades não governamentais e movimentos sociais e ambientalistas que atuavam nestas regiões, com um destaque para a rede de ONGs Grupo de Trabalho Amazônico (ver FASE/IBASE 1993, Hagemann 1994; Fatheuer, 1994), o PDA foi concebido com uma das características mais marcantes do novo discurso desenvolvimentista: o de estar voltado para a valorização da participação e para o apoio às iniciativas das comunidades locais e suas organizações (associações, cooperativas, sindicatos, etc.), e das ONGs. Embora não se utilize o termo “capital social” em nenhum dos documentos produzidos, seus elementos básicos estão ali presentes: a idéia de que os experimentos (“projetos”) a serem apoiados financeiramente devem “fortalecer a capacidade” de

organização e “gestão participativa” da comunidade e que a forma de gestão deve “fortalecer a rede de solidariedade” existente entre os participantes.

Participam da gestão do PDA as duas principais redes de organizações da “sociedade civil” da Amazônia e da Mata Atlântica destas duas regiões, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e a Rede Mata Atlântica (RMA). Em parceria com a Secretaria Técnica do PDA ou individualmente, estas redes desenvolveram ao longo dos anos ações de capacitação de recursos humanos em elaboração e gestão de projetos, bem como a formação e fortalecimento da capacidade organizacional e técnica de comunidades e associações locais. Embora não tenham um envolvimento direto na gestão dos recursos financeiros destinados aos projetos – o que chegou a ser um pleito na primeira fase das negociações com o governo e que acabou sendo “abandonado” quando foi garantido pelo Ministério do Meio Ambiente que o secretário técnico do PDA seria escolhido pelo GTA – a participação das redes de ONGs na gestão do PDA por meio da *comissão executiva* é considerado um diferencial e uma inovação que não se encontra em qualquer outro mecanismo anterior de *fomento ao desenvolvimento* no Brasil.⁹³

A idéia de constituição do PDPI como uma extensão dos propósitos gerais do PDA surgiu em 1997. Se no caso do PDA, ele tem como objetivos “apoiar iniciativas” das populações locais e de ONGs em geral, “fortalecer a capacidade” delas para elaborar e gerenciar projetos de desenvolvimento (sustentável) local, “integrar as contribuições” dessas populações por meio da “participação” e divulgar os conhecimentos gerados pelas experiências apoiadas, no caso do PDPI estes objetivos aparecem relacionados a um público específico: os “povos indígenas”. De fato, a intenção de criar um “fundo de apoio ao desenvolvimento indígena” remontam aos primeiros momentos da formulação do PPG7 e seus componentes. Na ocasião, a proposta sofreu uma grande resistência, o que inviabilizou sua concretização. O PPG7 foi concebido num contexto de desconfiança de alguns setores governamentais, militares e empresariais nacionalistas em relação os objetivos do Programa, e com muito custo foi possível incluir entre seus componentes iniciais o PPTAL, ligado institucionalmente à FUNAI.⁹⁴

5.2.2. Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI)

As articulações para a criação do PDPI foram iniciadas em 1997 como parte dos preparativos para a chamada Reunião dos Participantes do PPG7 realizada no final daquele ano.⁹⁵ As negociações e os arranjos institucionais se estenderam até meados de 1999 quase que exclusivamente no âmbito governamental e intergovernamental, envolvendo o governo brasileiro (PDA e PPTAL), as agências governamentais alemãs KfW e GTZ, o Banco Mundial e a COIAB. Como subsídios às discussões que foram sendo realizadas ao longo deste período, foram realizados seis estudos relacionados com: a promoção e a assistência a saúde indígena, a capacitação e educação formal indígena, o direito positivo referente aos indígenas no Brasil, a participação indígena nas políticas públicas, a economia indígena em contextos interétnicos e o desempenho dos projetos indígenas no PDA (ver Stibich 2005).

O PDPI apoia projetos de organizações indígenas na Amazônia Legal, que inclui os sete estados da Região Norte (Tocantins, Pará, Amapá, Amazonas, Roraima, Rondônia e Acre), a parcela ocidental do estado do Maranhão e o estado do Mato Grosso. São cerca de 193 povos. Segundo o Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE), a população indígena nesta área territorial, em 2000, é de 242.639 pessoas. .

A presença de antropólogos foi uma constante nas diferentes fases de gestação do PDPI. No Ministério do Meio Ambiente, na Fundação Nacional do Índio, no Banco Mundial e na GTZ, os antropólogos foram os interlocutores institucionais. Além destes, também foram contratados antropólogos para desenvolver parte dos estudos mencionados; um levantamento e diagnóstico sobre organizações indígenas na Amazônia Legal (que resultou num banco de dados); uma avaliação de demandas no campo do “fortalecimento institucional” para organizações indígenas (subsídio para o componente “fortalecimento institucional” a ser financiado pela agência de cooperação britânica – DfID);

⁹³ Ver Mancin (2001), Pareschi (2002) e Verdum (2002).

⁹⁴ Ver Ribeiro & Little (1998).

⁹⁵ Participam da Reunião dos Participantes do PPG7 representantes dos países doadores de recursos financeiros e de cooperação técnica ao PPG7 e o Banco Mundial, os representantes dos Ministérios envolvidos diretamente com a implementação do Programa e do Ministério das Relações Exteriores, os responsáveis pela gestão dos Subprogramas e dos Projetos, e membros das redes de ONGs envolvidas na gestão e no acompanhamento do Programa.

e na avaliação dos projetos indígenas apoiados pelo PDA (avaliação apoiada pela GTZ); entre outros (ver Little 1998, 2003).

Os antropólogos também estiveram presentes no “corpo técnico” do PDPI, onde desempenharam uma posição de destaque na “mediação” entre os interesses e demandas indígenas e as exigências político administrativas do PDPI para o acesso aos recursos financeiros. Geralmente os antropólogos, pelo domínio do “discurso oficial” do meio indigenista – ora intercultural ora multicultural – e pela imagem social de que são autoridades em assuntos indígenas, são acionados para expor e se expor publicamente sobre assuntos relacionados com a gestão dos projetos, sobre o funcionamento ou mau funcionamento do “mecanismo de apoio aos projetos”, etc. A “contribuição” dos antropólogos é assim, ainda, de fundamental importância para o funcionamento de mecanismos financeiros de “integração das contribuições das populações indígenas para a promoção do desenvolvimento sustentável”.

Até meados de 1999, a “participação” indígena foi bastante tímida no processo de preparação do PD/I. Se restringiu a consulta e contatos informais promovidos pela GTZ que relutava em promover um debate mais amplo com as organizações indígenas, uma posição não compartilhada pela representante (antropóloga) do Banco Mundial nas negociações do “documento de projeto” do PD/I, e objeto de críticas, atritos e comentários maldosos (“fofocas”) em situações informais de relacionamento. Com as mudanças havidas na política da Secretaria de Coordenação da Amazônia, do Ministério do Meio Ambiente, no início de 1999, quando a antropóloga Mary Allegretti assumiu sua coordenação, fortaleceu-se a posição dos representantes (“negociadores”) do Banco Mundial que reivindicavam um maior protagonismo às organizações indígenas na elaboração do PDPI. A partir de então, a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), entidade de articulação de organizações indígenas da Amazônia brasileira criada em 1989 e filiada ao GTA, passou a ter uma posição de destaque nos arranjos institucionais e na implementação da preparação do “Projeto PDPI” - como passou a se chamar desde novembro de 1999 – tendo indicado o coordenador, Gersem Luciano Baniwa, originário da região do Alto Rio Negro (AM), que assumiu o processo de preparação do projeto no âmbito do MMA nos primeiros meses de 2000. No período de 18 a 22 de setembro de 1999, na cidade de

Manaus, foi realizada uma reunião entre representantes do MMA e da COIAB, com vistas a definir uma estratégia “efetivamente participativa”. A COIAB e as organizações indígenas apresentaram suas exigências e reivindicações para, em troca, dar apoio à proposta do PD/I. A principal foi “assumir a condução do Programa”, diz o ofício encaminhado pela COIAB ao MMA, em 23/09/99, e assinado por 26 lideranças indígenas. A representação do MMA mostrou-se amplamente favorável ao pleito. Posteriormente, em um seminário realizado em 19 a 21 de novembro, na cidade de Tefé (AM), foram definidos mais claramente em que termos se daria a “condução do processo” pela COIAB, os objetivos, e principais critérios e procedimentos a serem adotados pelo PDPI.

As negociações para sua criação do PDPI estenderam-se até 2000, quando foi finalmente aprovado o documento de projeto pela COIAB, o Governo Brasileiro, o Banco Mundial, e o Governo da Alemanha - principal financiador. Ver Ministério do Meio Ambiente 2000.

Como parte da fase de divulgação e coleta de “contribuições” para a fase de implementação do PDPI, em 2000 e 2001 foi organizado pela “unidade gestora” do PDPI um conjunto de dezesseis “oficinas”, em diferentes pontos da Amazônia Legal, contando para isso com uma doação do Fundo Fiduciário *Policy and Human Resources Development Trust Fund* - PHRD. Essas oficinas contaram com a presença de representantes das principais organizações indígenas na Amazônia brasileira. Além de divulgarem os propósitos e as características gerais do mecanismo PDPI, elas serviam para promover a coleta de subsídios à elaboração dos manuais, formulários e outros instrumentos utilizados na fase de implementação (sobre as oficinas, ver lista anexa).⁹⁶

Inicialmente o PDPI contava com recursos unicamente para apoiar os *projetos* apresentados pelas organizações indígenas com um ano de existência legal, que deviam enquadrar suas propostas em pelo menos uma das “áreas temáticas”: (i) “valorização cultural”, (ii) “atividades econômicas sustentáveis” e (iii) “proteção de territórios”. A partir de 2001, o PDPI passou a contar também com o apoio do Department for International Development (DFID), agência britânica de cooperação, que concentrou sua ação no chamado “fortalecimento institucional” das organizações indígenas na Amazônia

e da própria COIAB, apoiando a contratação de assessorias especiais, a promoção de oficinas e cursos de capacitação gerencial, técnica e em avaliação de infra-estrutura. O componente de “fortalecimento institucional” incluía a criação de uma rede descentralizada de “grupos de referência” ligados às organizações indígenas de “segundo grau” em todos os estados da Amazônia. Estes “grupos de referência” seriam formados por indígenas qualificados para assessorar os executores de projetos locais, se constituindo na base político-administrativa regional do PDPI. Este componente do PDPI, que poderia ser um efetivo “empoderador” das organizações indígenas, inclusive para assumirem a gestão do PDPI, teve seu potencial reduzido devido a problemas político-administrativos não esclarecidos satisfatoriamente. Sua ação ficou reduzida a ajudas pontuais a algumas entidades indígenas e à formação de trinta gestores de projetos indígenas.⁹⁷

Tomando como referência o *Manual do Parecerista do PDPI* (2003), documento elaborado pela “unidade de gestão” e utilizado pelos consultores (*pareceristas*) para analisar as propostas das organizações indígenas, é possível perceber que ali são tratadas de questões relacionadas com a idéia de “capital social”. No item “Aspectos Sócio-Culturais: Participação dos Beneficiários, Impactos e Sustentabilidade Sócio-Culturais” do Manual, a primeira informação ao parecerista é a centralidade que os indígenas têm no PDPI, mencionando que o seu “objetivo central” é: “estimular, garantir e reforçar a capacidade das comunidades, povos e organizações indígenas para que elas próprias – e onde seja preciso ou útil em parceria com entidades do governo, empresas privadas e/ou ONGs - desenvolvam, testem, apliquem e disseminem iniciativas inovadoras e demonstrativas nas três áreas temáticas”.

Por “sustentabilidade sócio-cultural” define-se “que, após a execução do projeto, a comunidade deve estar consciente da importância da preservação de suas relações sociais, tradições e/ou ritos culturais, e apta e disposta a manter a infra-estrutura, o sistema ou os benefícios introduzidos pela intervenção. Mudanças auto-sustentáveis realçam e reforçam a autonomia e a autoconfiança dos(as) envolvidos(as)”.

⁹⁶ Duas antropólogas ligadas ao Centro de Trabalho Indigenista (CTI) participaram, como consultoras, da elaboração do manual de operações e do formulário para apresentação de projetos ao PDPI.

⁹⁷ Até janeiro de 2006, o PDPI contava com 76 projetos aprovados, sendo que mais de 70% se destinam prioritariamente para o desenvolvimento de “atividades econômicas sustentáveis”. Há uma predominância por

Em relação à “participação”, outro conceito chave valorizado no PDPI, é informado ao parecerista que este termo deve ser entendido como “um esforço organizado de um grupo determinado de homens e mulheres para aumentar seu controle sobre recursos, estruturas e organizações”, que ela é, ao mesmo tempo, “um meio para melhorar a eficiência e a eficácia de um processo, e um fim em si mesma, enquanto fortalece a auto-estima e a autonomia da população, ao proporcionar-lhe controle sobre os eventos no contexto no qual se desenvolvem”. Ao parecerista é solicitado que avalie o nível de participação dos beneficiários nas diferentes fases do projeto (elaboração, execução, distribuição dos benefícios e avaliação), considerando as seguintes questões:

- Quem participa na tomada de decisões sobre as políticas do projeto?
- Por quem e como são definidas as posições e as funções desenhadas por homens e mulheres no gerenciamento do projeto e na implementação das atividades?
- Quem contribuiu com trabalho (pago/voluntário), com finanças e com materiais?
- Qual o impacto das atividades do projeto sobre homens e mulheres e diferentes atores sociais do grupo beneficiário (por exemplo, jovens ou velhos)?
- Quem se beneficiará com os recursos advindos do projeto?
- Os mecanismos propostos são culturalmente adequados e aceitáveis?
- Quanto à sustentabilidade, quem se responsabilizará pela continuação das atividades do projeto após a sua conclusão formal?

5.3. Uma comparação PRODEPINE / PDPI

O trabalho de *desconstrução* do discurso e da lógica interna do *Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)* e do *Projetos Demonstrativos Tipo A (PDA)*, realizado por Ana Carolina Pareschi (2002), e do *Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI)*, realizado por Ivan Abreu Stibich (2005) - a primeira baseada em documentos, entrevistas e pesquisa etnográfica, o segundo baseado em análise documental do processo de preparação do “mecanismo demonstrativo da capacidade dos indígenas de elaborar e implementar projetos” – servem de apoio para afirmar que o PDPI, assim como o PRODEPINE, são manifestações de um novo estilo de indigenismo, ao menos no

projetos voltados para a geração de renda complementar, seja potencializando atividades já desenvolvidas com esta finalidade seja introduzindo novos processos de produção baseados no manejo e beneficiamento dos recursos naturais localmente existentes.

que se refere ao seu discurso e a algumas de suas práticas. Por exemplo, na maneira de operacionalizar a incorporação dos indígenas nas novas estratégias de crescimento econômico regional; na gestão dos recursos naturais; na disciplinarização do comportamento individual e, principalmente, coletivo das populações indígenas.

Comparando com o PRODEPINE, a primeira diferença que salta aos olhos é a pouca, ou quase que total ausência, no PDPI, da discussão sobre “pobreza”. O PDPI não foi criado para “aliviar a pobreza indígena”, este é um tema conceitualmente marginal. A “pobreza indígena” e “índios pobres” não são categorias usadas como justificativa para a sua formulação que começa em 1997. Mesmo atualmente verifico que este é um tema tabu entre os “técnicos” da “unidade gestora” do PDPI e os “cooperantes” da GTZ. Talvez isso à forte influência que os antropólogos alemães tiveram na concepção do PDPI desde seu início, orientados por uma abordagem mais “cultural” e menos “sociológica”, ou porque o “índio exótico” e a ameaça à “diversidade cultural” são imagens mais “vendáveis” para o contribuinte alemão e europeu, o fato é que ainda parece persistir o que Roberto Cardoso de Oliveira (1978b) chamou de “preconceito etnológico”, como se na Amazônia só houvesse “culturas tribais puras” e “não tocadas pelo contato interétnico”.

Conforme disse na introdução deste trabalho, em meados de 1997, aconteceu uma reunião na secretaria técnica do PDA com três “técnicas” do Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), sendo duas da agência de cooperação alemã GTZ, para tratar da possibilidade de criação de um “PDA indígena” ou “PD/I”. Elas traziam a “proposta” de construção de uma *parceria* entre o PPTAL e o PDA, a fim de serem “estruturadas condições necessárias à concretização de projetos concebidos pelas sociedades indígenas, tendo em vista sua sobrevivência e o princípio do desenvolvimento sustentável”. Este trecho foi extraído de um documento que trouxeram para subsidiar a conversa e o início dos trabalhos para a concepção de um mecanismo de apoio a projetos indígenas na Amazônia.

Posteriormente, ficou claro que a proposta de trazer este componente para o PDA/Ministério do Meio Ambiente era devido à falta de confiança na capacidade técnica e política que, tanto a cooperação

alemã (GTZ), quanto os indígenas da coordenação da COIAB, tinham na Fundação Nacional do Índio (FUNAI). No mês de julho daquele ano de 1997, o advogado e assessor parlamentar no Congresso Nacional, Júlio Gaiger, havia pedido demissão do cargo de presidente da FUNAI, tendo assumido o cargo o também advogado Sullivan Silvestre, a contragosto de uma parcela dos funcionários, das ONGs e principalmente das entidades indígenas da Amazônia que esperavam a indicação ou de um indigenista ou antropólogo.

O documento ao qual me referi acima aponta para aspectos que diferenciam a visão predominante no PDPI em relação ao PRODEPINE na medida em que o primeiro é um “componente demonstrativo” do PPG7, deveria promover a conservação da biodiversidade e contribuir para a redução de emissões de carbono. Nesse sentido, os projetos que viessem a ser apoiados pelo que então se chamava PD/I, deveriam ser “fundamentados nas atividades tradicionalmente sustentáveis praticadas pelos grupos indígenas que vivem na Amazônia Legal”.

As concepções mais gerais definidas e implementadas pelas agências internacionais de cooperação, como visto nos capítulos anteriores, aparecem aqui, ainda que de forma meio vaga, centrada em aspectos como “conservação e preservação da Amazônia e ecossistemas associados” e “incorporação, nas propostas, da produção de conhecimento gerado/acumulado pelas populações indígenas”. Mas o documento afirma, por outro lado, que deve ser garantido o “envolvimento e participação das populações indígenas na concepção das propostas e na execução das atividades dos projetos” e que devem ser identificadas “possibilidades de inserção da produção (produtos) das sociedades tradicionais na circulação nacional, via estudos previamente realizados”.

Ainda que não se tenha no âmbito do PDPI uma formulação e uma discussão mais estruturada e consistente sobre o “capital social”, verificamos que, a exemplo de outros mecanismos de fomento ao desenvolvimento indígena surgidos na América Latina na última década, ele contém os princípios básicos que integram a discussão mais geral sobre *capital social* e seu papel no fomento de políticas de etnodesenvolvimento. Assim como o PRODEPINE, ele é fruto de uma complexa rede de atores, locais e globais, que inclui comunidades locais e organizações indígenas, técnicos e agências governamentais,

agências bilaterais e multilaterais de financiamento e cooperação técnica, e entidades ambientalistas e de apoio ao movimento indígena (ONGs e religiosas), que com os primeiros constituem as chamadas redes de solidariedade ou de sustentabilidade.

Se no caso do Brasil o debate sobre “desenvolvimento com identidade” ainda é incipiente e desarticulado, fruto de fatores como dispersão territorial das experiências nesta perspectiva e da falta de uma política pública efetiva neste campo, o PDPI trazia dentro de si a idéia e o ideal de “inclusão social”. Embora não expreso claramente nos documentos, tinha como prioritário o fortalecimento do “capital social indígena” (cognitivo e estrutural) para além dos marcos do modelo indigenista clássico de promoção do “desenvolvimento indígena”, isto é, o “desenvolvimento comunitário”.

Passados cinco anos desde quando iniciou suas atividades, o PDPI não conseguiu ir mais além da função de mecanismo de apoio a projetos de “organizações indígenas locais”. Iniciou como uma iniciativa governamental para “os índios”, apresentou certa “abertura à participação” indígena entre 2000 e 2003, acenando com uma possível efetivação da “utopia indígena do autogoverno que o indigenismo etnodesenvolvimentista” afirma querer realizar.⁹⁸ Mas manteve-se como tal, governamental, fechando-se sob a justificativa de que seria “prejudicial aos índios assumi-lo de fato” - a pesar da pressão da COIAB em contrário. Neste sentido, pode-se dizer que o PDPI ficou aquém do PRODEPINE, que foi assumido operacionalmente pelas organizações indígenas do Equador, com todos os prós e contras que isso possa ter representado. O PDPI manteve-se como um aparato político-administrativo governamental apoiador de “projetos comunitários”.

Conforme tentei mostrar, alguns conceitos, princípios e procedimentos relacionados com a promoção do “capital social” e organizacional indígena, associado com as idéias de sustentabilidade

⁹⁸ O princípio do autogoverno é definido por Darcy Ribeiro (1977: 456) nos seguintes termos: “A única forma de ação que se oferece como uma alternativa às várias modalidades da intervenção protecionista é a organização de instituições indígenas de autogoverno. Por sua própria natureza, o planejamento e a implantação delas são incompatíveis com qualquer assessoramento externo paternalista, uma vez que a autonomia de comando deve começar pela definição dos mandos que se deseja instituir e obedecer. Apenas se pode admitir, neste campo, as ações destinadas a afastar obstáculos, tendo sempre presente, porém, que a liberação étnica, não podendo ser outorgada, deve ser obra dos próprios índios. É certo que o problema da conquista da independência e da instauração de mandos autônomos tem aspectos técnicos complexos – como o da viabilização de instituições coletivistas, de coordenação da vida comunitária dentro do corpo de sociedade de economia privatista – os quais por vezes exigem assessoramento”.

ambiental e inserção dos povos indígenas no mercado em uma “situação favorável”, estão presentes em ambos os mecanismos contemplados nesse capítulo. A idéia de “capital social”, de forma explícita ou não, pode ser considerada como um poderoso instrumento de envolvimento, articulação, fortalecimento e transformação social, com grande potencial para viabilizar a superação de processos de “pobreza” e “marginalização” sóciopolítico e econômica a que está submetido e mergulhado uma ampla parcela da população da América Latina, indígena e não-indígena. Mas isto não nos deve vender os olhos para uma outra dimensão igualmente relacionada à idéia de capital social, falo aqui da modernização e estruturação de novos meios simbólicos e materiais de articulação, dominação e dependência. Estar atento a estas duas dimensões, desenvolvendo e aprimorando as ferramentas conceituais e analíticas para perceber e analisar criticamente a segunda delas, no contexto indígena, me parece ser um dos principais desafios para uma ciência social efetivamente comprometida, e particularmente para antropologia.

CONCLUSÕES E COMENTÁRIOS FINAIS

O conteúdo profético e a mensagem messiânica do discurso do *desenvolvimento* o colocam num lugar próximo ao discurso religioso, não sendo de graça, portanto, que estudiosos do tema, como Gilbert Rist (1996, 2000), Susan George e Fabrizio Sabelli (1994), vão tratá-lo como tal, como uma religião (veja Ribeiro 2005). Com a noção de etnodesenvolvimento não me parece acontecer algo tão diferente ⁹⁹

O indigenismo integracionista é coisa do passado ou ele tem mais fôlegos que imaginamos? Estaremos nós inseridos numa nova “tradição de conhecimento” destinada a administrar povos e nacionalidades indígenas, de forma “participativa e sustentável”? Foram estas questões que me moveram para o desenvolvimento deste trabalho. Os discursos e as práticas que vêm sendo desenvolvidos no Brasil e no Equador sobre “desenvolvimento indígena”, “etnodesenvolvimento” e outros conceitos semanticamente semelhantes são, como sabemos, propagados especialmente por agências internacionais de “apoio e fomento” ao desenvolvimento, como é o caso do Banco Mundial (BM), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), agências do Sistema Nações Unidas e agências bilaterais dos países do hemisfério norte, como Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, entre outras. Este é, na atualidade, o processo mais dinâmico e

modernizador da política indigenista e de transformação das identidades indígenas no continente, com experiências em cursos em várias de suas partes. Compreender estes processos de forma crítica certamente renovará nossa percepção dos processos interétnicos, bem como nos deixará em melhores condições de reconhecer e apoiar as atuais demandas e reivindicações indígenas.

⁹⁹ Na *comunidade dos planejadores do desenvolvimento sustentável*, particularmente entre aqueles que fazem uso da chamada “matriz lógica”, o *desenvolvimento sustentável* está localizado no campo do “*objetivo superior ou de desenvolvimento*”. Algo para onde todo projeto específico deve estar mirando suas ações, sabendo de antemão, no entanto, que o alcance deste *objetivo* – que está para além do *objetivo do projeto* – está fora da governabilidade dos atores do projeto, e está baseado em hipóteses de difícil verificação.

Estamos diante de um desafio que, nesse trabalho, só conseguimos esboçar. Passadas três décadas da experiência da Missão Andina e da “utopia dos projetos econômicos” de desenvolvimento indígena no Brasil, parece que pouco se aprendeu e se continua aceitando de bom grado – técnicos, pesquisadores e políticos - programas e projetos simplesmente porque portam a promessa de créditos internacionais.

O colombiano Arturo Escobar (1997, 1998) vem realizando uma importante contribuição crítica, do ponto de vista antropológico, para a análise do discurso e da prática desenvolvimentista. Para ele, este domínio de pensamento e ação deve ser tratado a partir de três eixos: (1) o das “formas de conhecimento”; (2) o do “sistema de poder” e (3) o dos “processos de subjetivação”. A isto incluiríamos o do controle territorial e sobre os recursos naturais que, no caso indígena, é de fundamental importância.

Ao adentrar no “setor” da política interétnica que este estudo adentrou, marcada no seu conjunto por relações assimétricas, é necessário estar ciente que os índios têm se visto na condição de ter que “negociar” espaços políticos e institucionais com atores sociais com discursos onde categorias como “meio ambiente” e “recursos naturais” assumem um papel central: em alguns casos como “força produtiva”, em outros como um “bem a ser explorado, protegido ou manejado de forma sustentável”. Mesmo quando os discursos vêm carregados de preocupações de ordem cultural e de atenção à “diversidade”, a “coisificação” do ambiente e dos indígenas neles é uma realidade enfrentada cotidianamente.

Com este trabalho, espero ter mostrado que chegamos ao momento de ter que revisar criticamente propostas como a de Will Kymlicka (1996), de “ciudadanía multicultural e de pluralismo cultural”, não para negá-las, mas para avaliá-las à luz de experiências concretas, como são o PRODEPINE e o PDPI, bem como experiências anteriores de “promoção do desenvolvimento dos indígenas”, como é o caso da Missão Andina e outras mencionadas ao longo deste trabalho. O mesmo deve ser dito em relação à crítica ao uso da idéia de “pobreza”, é necessário “relativizar o relativismo”, assim como “suspender os preconceitos etnológicos” assinalados por Roberto Cardoso de Oliveira

(1978b), sob pena de acabarmos contribuindo – conscientes ou não – com processos que, há até bem pouco tempo, eram classificadas com termos como etnocídio.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, A. 2004. **Breve Historia Económica del Ecuador**. Quito, Ecuador: Editora Nacional.
- AGUIRRE BELTRAN, G. 1984. "La polémica indigenista en México en los años setenta". **Anuario Indigenista**, Vol. XLIV: 7-28.
- AGUIRRE BELTRAN, G. 1991 (1967). "Acción Indigenista". Em **Regiones de Refugio. El Desarrollo de la Comunidad y el Proceso Dominical en Mestizoamérica**. México: Universidad Veracruzana, Instituto Nacional Indigenista, Gobierno del estado de Veracruz, Fondo de Cultura Económica. p. 269-287.
- ALBERT, B. & RAMOS, A. (org.) 2002. **Pacificando o Branco. Cosmologias do Contato no Norte-Amazônico**. São Paulo: Imprensa Oficial, Editora UNESP. IRD.
- ALBERT, B. S. 1995. "Anthropologie appliquee ou anthropologie 'impliquee' ? Ethnographie, minorites, et developpement". BERE, J-F, **Les Applications de L'Anthropologie**. Paris: Karthala. p. 87-118
- ALBERT, B. S. 1997. "Ethnographic situation and ethnic movements. Notes on post-Malinowskian fielwork". **Critique of Anthropology**, 17 (1): 53-65.
- ALBERT, B. S. 1998. "Territorialité, ethnopolitique et développement: à propos du mouvement indien en Amazonie brésilienne". **Cahiers des Ameriques Latines**, 23: 177-210.
- ALBERT, B. S. 2001. "Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia Brasileira" Em **Povos Indígenas no Brasil (1996-2000)**, RICARDO, C.A. (ed.). São Paulo: Instituto Socioambiental. (pp. 197-207)
- ALBERT, B. S. 2002. "O ouro canibal e a queda do céu. Uma crítica xamânica da economia política da natureza". Em ALBERT, B. & RAMOS, A. (org.). **Pacificando o Branco. Cosmologias do Contato no Norte-Amazônico**. São Paulo: Imprensa Oficial, Editora UNESP. IRD. (:239-270).
- ALBÓ, X. & RAMÓN V., G. 1994. **Comunidades Andinas desde Dentro. Dinámicas Organizativas y Asistencia Técnica**. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala & CECI-Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional.
- ALBÓ, X. 1996. "Pobreza, Desarrollo, y Identidad Indígena." Em **Desarrollo Indígena: Pobreza, Democracia, Sustentabilidad**. La Paz : Fundo Indígena e BID.
- ALBÓ, X. 1998. "El resurgir de la identidad étnica: desafíos prácticos e teóricos". Em KLOR DE ALVA, J. J. Et al. (eds.). **De la Palabra y Obra en el Nuevo Mundo. 4 Tramas de la Identidad**. Madri: Siglo XXI. (pp. 409-438).
- ALMEIDA, A. W. B. 1995. **Carajás: A Guerra dos Mapas**. Belém: Seminário Consulta. Segunda edição.
- ALMEIDA, J. et al. 1993. **Sismo Étnico en el Ecuador: Varias Perspectivas**. Quito, Ecuador: Abya Yala.
- ALMEIDA, R. F. T. 2001. **Do Desenvolvimento Comunitário à Mobilização Política: O Prometo Kaiowá-Ñandeva como Experiência Antropológica**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria.
- APEL, K-O 2000. "A comunidade de comunicacao como pressuposto transcendental das Ciências Sociais". Em: APEL, K-O. **Transformação da Filosofia II: O A Priori da Comunidade de**

Comunicação. São Paulo: Edições Loyola.

ARNT, R. A. & SCHWARTZMAN, S. 1992. **Um Artifício Orgânico: Transição na Amazônia e Ambientalismo (1985-1990)**. Rio de Janeiro: Rocco.

ATHIAS, R. 2002. "Temas, Problemas e perspectivas em etnodesenvolvimento: uma lectura a partir dos projetos apoiados pela OXFAM (1972-1992)". Em SOUZA LIMA, A. C. de & BARROSO-HOFFMANN, M. (orgs.). **Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: Bases para uma Nova Política Indigenista**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria. Pp. 49-86.

ATRIA, R. & SILES, M. 2003. **Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago de Chile: CEPAL

BAINES, S.G. 1991. **"É a FUNAI que Sabe": A Frente de Atração Waimiri-Atroari**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi.

BANCO MUNDIAL 2000. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: Luta Contra a Pobreza**. Washington, D.C. (Panorama Geral)

BANCO MUNDIAL 2002. **Empoderamentar a los Pobres y Promover la Rendición de Cuentas em LAC**. Buenos Aires: Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL 2002. **Enlaces**. Boletim de la Oficina Sub-regional Bolívia, Ecuador y Peru. (marzo/2002).

BAQUERO, M. 2001. **Reinventando a Sociedade na América Latina**. Porto Alegre: Editora da Universidade/ UFRGS/CNDM

BARRETO FILHO, H. T. 2004. "Meio ambiente, 'realpolitik', reforma do Estado e ajuste fiscal". Em: ROCHA, D. & BERNARDO, M. (orgs.), **A Era FHC e o Governo Lula: Transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. pp.329-358.

BARROS, F. 1996. "Ambientalismo, globalização e novos atores sociais". **Sociedade e Estado**, 1 (1). Brasília: UnB.

BARROSO-HOFFMANN, M. et al. 2004. "A administração pública e os povos indígenas". Em: ROCHA, D. & BERNARDO, M., **A Era FHC e o Governo Lula: Transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. Pp. 295-325.

BARTOLI, L. 2002. **Antropología Aplicada: Historia y Perspectivas desde America Latina**. Quito, Ecuador: Abya Yala.

BEAGLEHOLE, E. 1953. "Una misión de asistencia técnica en el altiplano andino". **Revista Internacional del Trabajo**, vol. XLVII, No. 6 (junio): 582-598.

BEBBINGTON, A. & CARROLL, T. 2000. **Induced social capital and federations of the rural poor**. Washington, D.C.: World Bank.

BEBBINGTON, A. & TORRES D., V. H. (ed.) 2001. **Capital Social en los Andes**. Quito: Abya Yala, COMUNIDEC.

BEBBINGTON, A. 2002. "Reflexões sobre a relação norte-sul na construção de conhecimentos sobre as ONGs na América Latina". Em: HADDAD, S. (org.). **ONGs e Universidades: Desafios para a Cooperação na América Latina**. São Paulo: Abong, Editora Fundação Peirópoilis.

BEBBINGTON, A. 2003a. "Capital social e intensificación de las estrategias de vida: organizaciones locales e islas de sostenibilidad en los Andes rurales". Em: ATRIA, R. et al. **Capital Social y**

Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: En Busca de um Novo Paradigma. Santiago de Chile: CEPAL, Michigan State University. Pp. 491-507.

BEBBINGTON, A. 2003b. "El capital social en el desarrollo: teoría, concepto o estrategia?". Em ARRIAGADA & MIRANDA 2003. **Capital social: Potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza.** Santiago do Chile: CEPAL.

BEBBINGTON, A. et al. 1992. **Actores de una Década Ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad.** Quito, Ecuador: COMUNIDEC.

BELLO, A. 2004. **Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La Acción Colectiva de los Pueblos Indígenas.** Santiago de Chile: CEPAL.

BENGOA, J. 1993. "Desarrollo con Identidad: La Cuestión del Desarrollo Indígena en América Latina" Em: **Pueblos Indígena y el Desarrollo.** UQUILLAS, J. & RIVERA, J. (eds.). Dissemination Note # 8. Washington, DC: World Bank. (pp. 73-81)

BENGOA, J. 1994. "Los indígenas y el Estado Nacional en América Latina". In: **Anuário Indigenista XXXIII:** 13-40.

BODLEY, J. H (ed.) 1988. **Tribal Peoples and Development Issues.** Mountain View, California: Mayfield Publishing Company.

BODLEY, J. H. 1990 (1982). **Victims of Progress.** Mountain View, California: Mayfield Publishing Company.

BONFIL Batalla, G. 1981. "Do indigenismo da revolução à antropología crítica". Em JUNQUEIRA, C. & CARVALHO, E. (orgs.). **Antropología e Indigenismo na América Latina.** São Paulo: Cortez Editora. Pp. 87-105.

BONFIL BATALLA, G. 1985. "Los pueblos indios, sus culturas y las políticas culturales". **Anuario Indigenista**, XLV: 129-158.

BONFIL BATALLA, G. et al. 1982. **América Latina: Etnodesarrollo, Etnocidio.** Costa Rica: Ediciones FLACSO.

BOTCHWAY, K. 2001. "Paradox of empowerment: reflections on a case Study from Northern Ghana". **Word Development**, 29 (1): 135-153.

BOURDIEU, P. 1996. **Razoes Praticas: Sobre a Teoria da Ação.** Campinas: Papiros.

BOURDIEU, P. 2003. "O capital social – notas provisórias" (1980), em **Escritos de Educação**, organizado dor Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. Petrópolis: Editora Vozes.

BRACKELAIRE, V. (org.) 2002. **Balance y Perspectivas de la Cooperación con los Pueblos Indígenas en América Latina.** Memoria de la IV Reunión de Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 30 e 31 de mayo de 2002. La Paz, Bolivia: Fondo Indígena.

BRESLIN, P. 1986. "El sentido de identidad" In: **Desarrollo de Base**, 10(2): 12-21.

BRESLIN, P. 1990. **Desarrollo y Dignidade.** Virginia, EUA: Fundación Interamericana.

BRETÓN, V. 1999. "Del reparto agrario a la modernización excluyente: los limites del desarrollo rural en América Latina". Em: BRETÓN, V. et al. **Los Limites del Desarrollo: Modelos "Rotos" y Modelos "por Construir" en América Latina y África.** Barcelona: Icaria, Institut Catala D'Antropologia.

BRETÓN, V. 2000. **El “Desarrollo Comunitario” como Modelo de Intervención en el Medio Rural**. Serie Diálogos. Quito, Ecuador: Centro Andino de Acción Popular - CAAP

BRETÓN, V. 2001a. **Cooperación al Desarrollo y Demandas Étnicas en los Andes Ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo**. Quito, Ecuador/ Lleida, España: FLACSO/ Ediciones de la Universitar de Lleida, GIEDEM.

BRETÓN, V. 2001b. “Capital social, etnicidad y desarrollo: algunas consideraciones críticas desde los andes ecuatorianos”. **Revista Yachaikuna**, 2. <http://icci.nativeweb.org>

BRETÓN, V. 2002. “Cooperación al desarrollo, capital social y neo-indigenismo en los Andes ecuatorianos”. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, 73: 43-63.

BRETÓN, V. 2002b. “Comentarios a lo comentado: reflexiones a tenor de los comentarios de Pablo Ospina”. **Ecuador Debate**, 55: 269-276.

BRETÓN, V. 2003. “Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas de Ecuador”. Em BRETON, V.; GARCIA, F. **Estados, Etnicidad y Movimientos Sociales en América Latina. Ecuador en Crisis**. Barcelona: Icaria.

BROSE, M. 2001. **Metodologia Participativa. Uma Introdução a 29 Instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, Amencar, Participe.

BURGOS, HUGO 1968. “Efectos del avance tecnológico em las comunidades indígenas del centro de los Andes ecuatorianos” Anuário Indigenista, vol. XXVIII: 225-240.

CAMARA DOS DEPUTADOS/ COMISSAO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS 1995. **Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília.

CÁRDENAS, V.H. (1997). “El Papel de las organizaciones Indígenas en los Contextos Políticos Americanos”. Em **Memorias**, Colección 49º ICA: 113-124. Quito, Equador.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. 1968. “El desarrollo de los grupos silvícolas del Brasil”. **Anuario Indigenista**, Vol. XXVIII: 181-190.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. 1978a. “Problemas e hipóteses relativos à fricção interétnica”. Em: CARDOSO DE OLIVEIRA, R.. **A Sociologia do Brasil Indígena**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Brasília: Editora da UNB. Pp. 83-131.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. 1978b. “Por uma sociologia do campesinato indígena no Brasil”. Em: CARDOSO DE OLIVEIRA, R.. **A Sociologia do Brasil Indígena**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Brasília: Editora da UNB. Pp. 142-150.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. 1988. **A Crise do Indigenismo**. Campinas: Editora da UNICAMP.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. 1992. “Práticas interétnicas e moralidade”. Em: ARANTES, A.A., GUILHERMO, R.R. & DEBERT, G.G. (orgs.). **Desenvolvimento e Direitos Humanos: A Responsabilidade do Antropólogo**. Campinas, SP: Ed. da UNICAMP.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. 1996. “O saber, a ética e a ação social”. Em: **Ensaio Antropológicos sobre Moral e Ética**. CARDOSO DE OLIVEIRA, R. & CARDOSO DE OLIVEIRA, L.R.. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. 1998. “O movimento dos conceitos na Antropologia”. Em: **O Trabalho do Antropólogo**. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora UNESP.

- CARDOSO DE OLIVEIRA, R. 2000. "Ação indigenista, eticidade e o diálogo interétnico". **Estudos Avançados**, 14(40): 213-230.
- CARRASCO, T. et al. (coord.) 1999. **Doce Experiencias de Desarrollo Indígena em América Latina**. Bolivia: Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas da América Latina e Caribe.
- CARROLL, T. et al. 1996. **Participation Through Intermediary NGOs**. Environment Department Papers. Paper 31. Washington, D.C.: World Bank.
- CARROLL, T. F. (ed.) 2002. **Construyendo Capacidades Colectivas. Fortalecimiento Organizativo de las Federaciones Campesinas-Indígenas en la Sierra Ecuatoriana**. Quito: Heifer-Ecuador.
- CARVALHO, E. de A. 1981. "Pauperização e indianidade". Em: JUNQUEIRA, C. & CARVALHO, E. de A., **Antropologia e Indigenismo na América Latina**. São Paulo: Cortez Editora.
- CARVALHO, I. & SCOTTO, G. 1995. **Conflitos Sócio-Ambientais no Brasil**. Volume 1. Rio de Janeiro: IBASE.
- CASTELLS, M. 1999 (1996). **O Poder da Identidade**. São Paulo: Paz & Terra.
- CERNEA, M. M. (org.) 1995 a. **Primero la Gente. Variables Sociológicas en el Desarrollo Rural**. México: Banco Mundial y Fondo de Cultura Económica.
- CERNEA, M. M. 1995 b (1988). **Nongovernmental organizations and local development**. World Bank Discussion Paper, 40. Washington, DC: World Bank
- CERNEA, M. M. 1995 c. "El conocimiento de las ciencias sociales y las políticas y los proyectos de desarrollo". Em CERNEA, M. M. (org.) **Primero la Gente. Variables Sociológicas en el Desarrollo Rural**. México: Banco Mundial y Fondo de Cultura Económica. p. 25-66.
- CERNEA, M. M. 1995 d. **Sociology, Anthropology, and Development. An Annotated Bibliography of World Bank Publications: 1975-1993**. Washington: World Bank.
- CERNEA, M. M. 1996. **The World Bank Partnership with Nongovernmental Organizations**. Washington: World Bank.
- CLIFFORD, J. 2000. "Culturas viajantes". Em: ARANTES, A.A. (org.). **O Espaço da Diferença**. Campinas: Papius.
- CNUMAD 1995. **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- COICA et al. 2005. **Memoria del Evento "El decenio Internacional y la Cooperación con los Pueblos Indígenas"**. Quito, Ecuador, 25 a 27 de octubre de 2004.
- COLEMAN, J. 1988. "Social capital in the creation of human capital". **American Journal os Sociology**, 94 (Supplement): 95-120.
- COMISSAO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO 1991. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas. 2ª edição.
- CONAIE 1989. **Las Nacionalidades Indígenas en el Ecuador. Nuestro Proceso Organizativo**. Quito, Ecuador: Abya Yala, Ediciones Tincui - CONAIE. Segunda Edición.
- CONAIE 1994. "Proyecto Político". **Anuario Indigenista**, Vol. XXXIII: 204-244.
- CONAIE 2001. **Proyecto Político de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. Documento**

resultante do Primer Congreso de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas. Quito, 8 a 12 de octubre de 2001.

CORNEJO MENACHO, D. C. (coord.) 1993. **Los Indios y el Estado-País. Plurinacionalidad y Multietnicidad en Ecuador: Contribuciones al Debate.** Quito, Ecuador: Abya Yala.

COSTA, V.M.C. 1999. **A Armadilha do Leviatã. A Construção do Corporativismo no Brasil.** Rio de Janeiro: EdUERJ.

CHABOD, F. 1997 (1961). **La Idea de Nación.** México: Fondo de Cultura Económica.

CHAMBERS, R. 1994a. "The origins and practice of participatory rural appraisal". **World Development**, 22(10): 1437-1454.

CHAMBERS, R. 1994b. "Participatory rural appraisal (PRA): challenges, potentials and paradigm". **World Development**, 22(7): 953-969

DÁVALOS, P. (comp.) 2005. **Pueblos Indígenas, Estado y Democracia.** Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

DAVIS, S. H. & MENGET, P. 1981. "Povos primitivos e ideologias civilizadas no Brasil". Em: JUNQUEIRA, C. & CARVALHO, E. de A., **Antropologia e Indigenismo na América Latina.** São Paulo: Cortez Editora.

DAVIS, S. H. 1977. **Vítimas do Milagre. O Desenvolvimento e os Índios do Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar Editores.

DAVIS, S. H. 2004. **Lessons of Indigenous Development in Latin America: The Proceedings of a World Bank Workshop on Indigenous Peoples Development.** Washington, D.C.: World Bank.

DAVIS, S. H. et al. 2004. **Lessons of Indigenous Development in Latin America: The Proceedings of a World Bank Workshop on Indigenous Peoples Development.** Sustainable Development Working Paper 20. Washington, D.C.: World Bank.

DAVIS, S. H.; EBBE, K. (eds.) 1993. **Traditional Knowledge and Sustainable Development.** ESD Proceedings Series No. 4. Washington, D.C.: World Bank.

DAVIS, S. H.; PARTRIDGE, W. 1994. "A promoção do desenvolvimento das populações indígenas da América Latina". **Finanças & Desenvolvimento** (março).

DAVIS, S. H.; SOEFTESTAD, L. 1995. **Participation and Indigenous Peoples.** Social Development Papers No. 9. Washington, D.C.: World Bank

DE LA TORRE, C. 2003. "Movimientos étnicos y cultura política em Ecuador". **Iconos**, 15: 62-75. Quito: FLACSO.

DEVÉS VALDÉS, E. 2000. **El Pensamiento Latinoamericano en el Siglo XX. Entre la Modernización y la Identidad. Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1990-1950).** Buenos Aires: Editorial Biblos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana

DIAZ-ALBERTINI, J. 2003. "Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad". Em: ATRIA, R. & SILES, M. 2003. **Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma.** Santiago de Chile: CEPAL

DÍAZ-POLANCO, H. (comp.) 1995. **Etnia y Nación en América Latina.** México, D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

DÍAZ-POLANCO, H. 1991. **Autonomía Regional: La Autodeterminación de los Pueblos Indios**. México: Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V.

DIVISAO DO MEIO AMBIENTE DO MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES 1993. **Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Relatório da Delegação Brasileira 1992**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de relações Internacionais.

DURSTON, J. 1993. "Los Pueblos Indígenas y la Modernidad". **Revista de la CEPAL** 51: 89 (december).

DURSTON, J. 2000. **Qué es el capital social comunitario**. Santiago de Chile: CEPAL.

DURSTON, J. 2002. **El Capital Social Campesino en la Gestión del Desarrollo Rural: díades, equipos, puentes y escaleras**. Santiago de Chile: CEPAL.

DURSTON, J. 2003. "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel em la persistencia y em la superación de la pobreza em Am. Latina y el Caribe". Em: ATRIA, R. & SILES, M. 2003. **Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago de Chile: CEPAL

ESCOBAR, A. 1998 (1996). **La Invención del Tercer Mundo: Construcción y Deconstrucción del Desarrollo**. Santa Fé de Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.

ESCOBAR, A. 1999. **El Final del Salvaje. Naturaleza, Cultura y Política en la Antropología Contemporánea**. Bogotá, Colombia: CEREC-Centro de Estudios de la Realidade Colombiana e ICAN-Instituto Colombiano de Antropologia.

ESCOBAR, A. 2000. "Planejamento". Em: SACHS, W. (ed.) **Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o Conhecimento como Poder**. Petrópolis: Editora Vozes.

FARRELL, G.; PACHANO, S. & CARRASCO, H. 1988. **Caminantes y Retornos**. Quito: IEE.

FASE/IBASE 1993. **Anais do Seminário de Estudos sobre o Programa Piloto para a Amazônia**. Belém, 01 a 04 de fevereiro de 1993.

FATHEUER, T. 1994. **Novos caminhos para a Amazônia? O Programa Piloto do G-7: Amazônia no Contexto Internacional**. Cadernos de Proposta, 2. Rio de Janeiro: FASE/SACTES.

FAVRE, H. (1996) 1998. **El Indigenismo**. México: Fondo de Cultura Económica.

FBOMS 1997. **Brasil Século XXI: Os Caminhos da Sustentabilidade Cinco Anos depois da Rio-92**. Rio de Janeiro: Fase.

FONDO INDÍGENA 2004. **Memoria do Evento: Conferencia Internacional sobre "Tendencias del Desarrollo Indígena con Identidad en América Latina**. Santiago de Chile, 22 de junio de 2004 (Borrador en revisión).

FONTAINE, G. 2003. **El Precio del Petróleo: Conflictos Socio-ambientales y Gobernabilidad en la Región Amazónica**. Quito, Ecuador: FLACSO/ IFEA.

FORUM ONGS INTERNACIONAIS 1992. **Tratados das ONGs**. Rio de Janeiro: Instituto de Ecologia e Desenvolvimento.

FOUCAULT, M. 1979. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal.

- FUNAI 1975. **Política e Ação Indigenista Brasileira**. Brasília.
- GAGLIARDI, J.M. 1989. **O Índigena e a República**. São Paulo: Hucitec, EdUSP, Secretaria de Estado da Cultura
- GAVALDA, M. 2004. **La Recolonización. Repsol en América Latina: Invasión y Resistencias**. Barcelona: Icaria/ Antrazyt.
- GEORGE, S. & SABELLI, F. 1994. **La Religión del Crédito. El Banco Mundial y su Imperio Secular**. Barcelona: Colección Intermon.
- GNERRE, M. & BOTTASSO, J. 1986. "Del Indigenismo a las organizaciones Indígenas". Em: AA.VV.. **Del Indigenismo a las Organizaciones Indígenas**. Quito, Ecuador: ABYA YALA.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P. & ROITMAN RESENMANN 1996. **Democracia y Estado Multiétnico en América Latina**. México: La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- GOODLAND, R. 1984. **Poblaciones Indígenas y Desarrollo Económico. Consideraciones Ecológicas-Humanas**. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- GRAY, A. 1992. **Entre la Integridad Cultural y la Asimilación: Conservación de la Biodiversidad y su Impacto sobre los Pueblos Indígenas**. Documento 14. Copenhague: IWGIA
- GRONEMEYER, M. 2000 (1992). "Ajuda". Em: SACHS, W. (ed.) **Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o Conhecimento como Poder**. Petrópolis: Editora Vozes.
- GRUPO DE BARBADOS 1979. **Indianidad y Descolonización en América Latina**. México: Editorial Nueva Imagen.
- GUERRERO CAZAR, F. & OSPINA PERALTA, P. 2003. **El Poder de la Comunidad: Ajuste Estructural y Movimiento Indígena en los Andes Ecuatorianos**. Buenos Aires: CLACSO.
- HAGEMANN, H. 1994. **Not Out of the Woods Yet. The Scope of the G-7 Initiative for a Pilot Program for the Conservation of the Brazilian Rainforest**. Saarbrücken: Verl. Fur Entwicklungspolitik Breitenbach.
- HALL, G. & PATRINOS, H. 2005. **Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en Latino América, 1994-2004**. Washington, D.C.: World Bank
- HIDALGO, M. et al. 1999. **Ciudadanías Emergentes. Experiencias Democráticas de Desarrollo Local**.
- HIRSCHMAN, A. O. 1989. **O Progresso em Coletividade: Experiências de Base na América Latina**. Fundação Interamericana.
- IBARRA ILLANEZ, A. 1996. "Los indios del Ecuador y su demanda frente al Estado". Em GONZÁLES CASANOVA, P. & ROITMAN ROSENMANN, M. (coord.). **Democracia y Estado Multiétnico en América Latina**, México: CIICH/UNAM, DEMOS.
- INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO 1963. "El Programa Indigenista Andino. Evaluación de sus Realizaciones". **Anuario Indigenista**, Vol. XXIII: 43-97.
- ITURRALDE, D. & KROTZ, E. 1996. **Desarrollo Indígena: Pobreza, Democracia y Sustentabilidad**. La Paz: Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Carib. (Serie Documentos, 12).

IWGIA 1989. **Autodesarrollo Indígena en las Américas**. Actas del Simposio de IWGIA en el Congreso de Americanistas 1988. Copenhague: International Work Group for Indigenous Affairs.

JUNQUEIRA, C. & CARVALHO, E. (orgs.) 1981. **Antropología e Indigenismo na América Latina**. São Paulo: Cortez Editora.

KASBURG, C. & GRAMKOW (org.) 1999. **Demarcando Terras Indígenas. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria**. Brasília: FUNAI, PPTAL, GTZ.

KLEYMEYER, C.D. (org.) 1993. **La Expresión Cultural y el Desarrollo de Base**. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala, Fundación Interamericana.

KLIKSBERG, B. & TOMASSINI, L. (comp.) 2003. **Capital Social y Cultural: Claves Estratégicas para el Desarrollo**. México: Fondo de Cultura Económica, Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland.

KOROVKIN, T. 2002. **Comunidades Indígenas. Economía de Mercado y Democracia en los Andes Ecuatorianos**. Quito, Ecuador: CEDIME, IFEA e Abya-Yala.

KYMLICKA, Will. 1996. **Ciudadanía Multicultural. Uma Teoría Liberal de los Derechos de las Minorías**. Barcelona: Paidós.

LARREA MALDONADO, A. M. 2003. "El movimiento indígena ecuatoriano: participación y resistencia". **Observatorio Social de América Latina**, V (13): 67-

LARREA, F. 2004. **Organizaciones campesinas e indígenas y desarrollo: contenidos de resistencia campesina en el conflicto con otros actores**. Artigo apresentado no VIII Congresso Ecuatoriano de Dpciología y Encuentro de Ciencias Sociales de las Ameritas.

LEÓN, J. T. 2001. "El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano". Em: LUCERO, J. A. **Beyond the Lost Decade: Indigenous Movements, Development & Democracy in Latin America**. PLAS Cuadernos, 6. Princeton University.

LEONEL, M. 1992. **Roads, Indians and the Environment in the Amazon from the Central Brazil to the Pacific**. IWGIA Document N° 72. Copenhague: IWGIA.

LEON-PORTILLA, M. 1962. "Introducción". **Anuário Indigenista**, vol. XXII: 5-7.

LIMA, L. M. M. 2000. **"Se a FUNAI não faz, nós fazemos": Conflito e Mudança no Contexto de um Projeto de Cooperação**. Tese de Doutorado, Brasília, PPGAS / DAN-UnB.

LIMA, L. M. M. 2002. "Cooperação e parceria no contexto de um projeto piloto: a experiência do PPTAL". Em: SOUZA LIMA, A. C. (org.) **Gestar e Gerir: para uma Antropologia da Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: NUAP/ Relime-Dumará.

LISANSKY, J.; SPRISLER, L. 2002. "Enseñanzas del bosque tropical: participación em la Primera Década del Programa Piloto de Conservación del Bosque Tropical Brasileño. Em: ANDERSON, M. (ed.), **Pensando en Voz Alta. Innovadores Estudios de caso sobre Instrumentos Participativos**. Washington, D.C.: World Bank.

LITTLE, P. E. 1992. On event, on observer, two texts: analysing the Rio Earth Summit. **Série Antropológica**, 134. Brasília. Departamento de Antropologia/Universidade de Brasília.

LITTLE, P. E. 1998. **Rumo ao PDI: Análise Comparativa e Prospectiva dos Subprojetos Indígenas do PDA**. Relatório de avaliação contratado pelo Banco Mundial. Brasília.

LITTLE, Paul E. 2003. **Avaliação dos Subprojetos Indígenas do PDA da Amazônia Legal**.

Brasília: GTZ.

LOMNITZ, C. 2002. "A antropologia entre fronteiras: dialética de uma tradição nacional (México)". Em: L'ESTOILE, B. et al. (org.). **Antropologia, Impérios e Estados Nacionais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. p. 125-158.

LOMNITZ, L. 1983. "La antropología y el desarrollo latinoamericano". **América Indígena**. Vol. XLIII (2): 247-259.

LUCAS, K. 2000. **La Rebelión de los Indios**. Quito: Abya Yala, UPS Ediciones.

LUKAS, K. & CUCUELLA, L. (orgs.) 2001. **Nada solo para los Índios. El Levantamiento Indígena de 2001: análisis, crónicas y documentos**. Quito, Ecuador: Abya Yala.

MANCIN, R.C. 2001. **Estado e Sociedade na Busca do Desenvolvimento Sustentável em Projetos Demonstrativos**. 2001. 135 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília. Brasília. 2001.

MARTÍNEZ, L. 2002a. **Economía Política de las Comunidades Indígenas**. Quito: ILDIS, Abya-Yala, Oxfam, FLACSO.

MARTÍNEZ, L. 2002b. "Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano". **Ecuador Debate**, 55: 195-211.

MATOS, M.H.O. 1997. **O Processo de Criação e Consolidação do Movimento Pan-Indígena no Brasil (1970-1980)**. Dissertação de Mestrado. Brasília: PPGAS/UnB.

MÉTRAUX, A. 1959. "La estructura social y económica de las comunidades indias de la región andina". **Revista Internacional del Trabajo**, vol. LIX, No. 3 (marzo): 261-281.

MOONEY, P. R. 1987. **O Escândalo das Sementes. O Domínio da Produção de Alimentos**. São Paulo: Nobel.

MORA, E. A. 2000. **Resumen de Historia del Ecuador**. Quito, Ecuador: Editora Nacional. 2ª edición actualizada

MORENO YÁNEZ, S. & FIGUEROA, J. 1992. **El Levantamiento Indígena del Inti Raymi de 1990**. Quito; Abya Yala.

MORIN, F. & SANTANA, R. (eds.) 2003. **Lo Transnacional. Instrumento y Desafío para los Pueblos Indígenas**. Quito, Ecuador: Abya Yala, GRAL – Groupe de Recherche Sur L'Amérique Latine.

NARBY, J. & DAVIS, S. 1983. **Resource Development and Indigenous Peoples: A Comparative Bibliography**. Boston, Massachusetts: Anthropology Resource Center.

NAVAS, M. 1998. "Comunidades y tierra en el Ecuador: Ley de Desarrollo Agrário y la tenencia de tierras en el Ecuador". **Ecuador Debate**, 45. www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate .

NOLASCO, M. 1981. "A antropologia aplicada no México e seu destino final: o indigenismo". Em: JUNQUEIRA, C. & CARVALHO, E. (orgs.). **Antropología e Indigenismo na América Latina**. São Paulo: Cortez Editora. Pp. 67-85.

NOVILLO, N.; HERNÁNDEZ, V. & DÁVALOS, P. 1999. "La Ley de Desarrollo Agrario y el debate en torno a la modernización del agro: propuestas, actores e estrategias". **Ecuador Debate**, 46. www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate

OBBEREM, U. 1988. "Contribución a la historia del trabajador rural de América Latina: "conciertos" y "huasipungueros" en Ecuador". Em BECKER, F. (comp.) **América Latina en las Letras y Ciencias Sociales Alemanas**. Caracas: Monte Ávila Editores. (pp. 25-68).

OBEYESEKERE, G. 1992. **The Apotheosis of Captain Cook. European Mythmaking in the Pacific**. Princeton: Princeton University Press.

OEHMICHEN, M. C. 1999. **Reforma del Estado. Política Social e Indigenismo en México (1988-1996)**. México: Universidad nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Antropológicas.

OIT 1962a. "Informes y Encuestas – La formación profesional y la implantación de talleres de servicios en un medio rural pobre. **Revista Internacional del Trabajo**, vol. LXV, No. 2 (febrero): 143-165.

OIT 1962b. "Informes y Encuestas – El papel de los promotores sociales en la base de acción de Puno del Programa andino". **Revista Internacional del Trabajo**, vol. LXVI, No. 3 (septiembre): 281-295.

OLIVEIRA FILHO, J. P. & SOUZA LIMA, A. C. 1983. "Os muitos fôlegos do indigenismo". **Anuário Antropológico 81**, pp. 277-290. Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará; Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro..

OLIVEIRA FILHO, J. P. 1979. "O Projeto Tukuna: uma experiência de ação indigenista". **Boletim do Museu Nacional (Antropologia)**, 34. (39p.).

OLIVEIRA FILHO, J. P. 2002. "Cidadania e globalização: povos indígenas e agências multilaterais". Em: SOUZA LIMA, A. C. de & BARROSO-HOFFMANN, M. (orgs.). **Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: Bases para uma Nova Política Indigenista**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria. P. 105-119.

OSPINA, P. 2002. "Comentários a: Movimiento indígena y cooperación al desarrollo". **Ecuador Debate**, 55: 253-268.

PACHANO, S. 1986. **Pueblos de la Sierra**. Quito: PISPAL, IEE.

PARESCHI, A. C. **Desenvolvimento Sustentável e Pequenos Projetos: entre o projetismo, a ideologia e as dinâmicas sociais**. 2002. 362 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade de Brasília. Brasília. 2002.

PARTRIDGE, W. & HAZELTON, P. 1993. "Aporte del Banco Mundial a programas de desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina". Em: UQUILLAS, J. E.; RIVERA, R-C (eds.) 1993. **Pueblos Indígenas y Desarrollo en América Latina**. Nota de Divulgação #8. Washington: Banco Mundial. p. 95.

PARTRIDGE, W. & UQUILLAS, J. 1996. "Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America". In.: **Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean**, Bogotá, Colombia, 30 June a 2 de July de 1996.

PAZ-Y-MIÑO, J. J. 2002. **Golpe y Contragolpe: La "Rebelión de Quito" del 21 de enero de 2000**. Quito: Abya Yala, Taller de Historia Económica.

PNUD-IBASE 1992. **Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs: 1o Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas**. Rio de Janeiro.

POLANYI, K. 1980 (1944). **A Grande Transformação. As Origens da Nossa Época**. Rio de Janeiro: Editora Campus.

POLAR, A. C. 2000. **O Condor Voa. Literatura e Cultura Latino-Americana**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

PORTES, A 1998. "Social capital: its origins and applications um modern sociology". **Annual Review of Sociology**, 24(1): 1-24.

PORTES, A. et al. (coord.) 2003. **La Globalización desde Abajo: Transnacionalismo Inmigrante y Desarrollo. La Experiencia de estados Unidos y América Latina**. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México.

PRIETO, M. 2004. **Liberalismo e Temor: Imaginando los Sujetos Indígenas en el Ecuador Postcolonial, 1895-1950**. Quito: FLACSO-Ecuador, Abya Yala.

PRINCEN, T. & FINGER, M. 1994. **Environmental NGOs in World Politics**. London: Routledge.

PSACHAROPOULOS, G. & PATRINOS H. A. 1994 a. "Povos indígenas e pobreza na América Latina". **Finanças & Desenvolvimento**. (março). p. 41-43.

PSACHAROPOULOS, G. & PATRINOS H. A. 1994 b. "Pueblos indígenas y pobreza en América Latina: un análisis empírica". Em: **Estudios Sociodemográficos de Pueblos Indígenas**. Santiago, Chile: CELADE. p. 417-429. (o documento foi apresentado por Donna MacIsaac)

PSACHAROPOULOS, G. & PATRINOS H. A. 1994 c. **Indigenous People and Poverty in Latin America: Na Empirical Analysis**. Washington, D.C.: World Bank.

PUTNAM, R. 1996. **Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas

QUIJANO, A. 2004. "O 'movimento indígena' e as questões pendentes na América Latina". **Política Externa**, Vol. 12, No. 4: 77-95.

Quito, Ecuador: Abya Yala.

RAHNEMA, M. 2000 (1992). "Participação". Em: SACHS, W. (ed.) **Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o Conhecimento como Poder**. Petrópolis: Editora Vozes.

RAMÓN, G. V. (coord.) 1992. **Actores de una Década Ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad**. Quito, Ecuador: Comunidec.

RAMOS, A.R. 1998. **Indigenism. Ethnic Politics in Brazil**. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.

RENS, J. 1961. "El Programa Andino". **Revista Internacional del Trabajo**, vol. LXVIII, No. Xxx (julio-diciembre): 485-531

RENS, J. 1963. "Evolucion y perspectivas del Programa Andino". **Revista Internacional del Trabajo**, vol. LXVIII, No. Xxx (julio-diciembre): 633-651.

RIBEIRO, D. 1970. **Os Índios e a Civilização. A Integração das Populações Indígenas no Brasil Moderno**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

RIBEIRO, D. 1977. "Os protagonistas do drama indígena". **Revista de Cultura Vozes**, ano 71 (6): 445-460.

RIBEIRO, G. L. & LITTLE, P. E. 1998. "Neoliberal recipes, environmental cooks: The transformation of Amazonian agency". In: **The Third Wave of Modernization in Latin America: Cultural**

Perspectives on Neoliberalism. PHILLIPS, L. (ed.), págs. 175-191. Wilmington: SR Books.

RIBEIRO, G. L. 1992. "Ambientalismo e desenvolvimento sustentado. Nova ideologia/utopia do desenvolvimento". **Série Antropologia**, 123. Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília. Republicado na coletânea de artigos do autor intitulada **Cultura e Política no Mundo Contemporâneo** (Ed. da Universidade de Brasília, 2000).

RIBEIRO, G. L. 1993. "Ser e não-ser: explorando fragmentos e paradoxos das fronteiras da Cultura". **Série Antropologia**, 141. Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília. Republicado na coletânea de artigos do autor **Cultura e Política no Mundo Contemporâneo** (Ed. da Universidade de Brasília, 2000).

RIBEIRO, G. L. 1994. "Uma introdução para pensar o setor ambiental". Em: ROS FILHO, L. C., **Financiamento para o Meio Ambiente**. Brasília: IEA.

RIBEIRO, G. L. 2000. "A condição da transnacionalidade". Em: **Cultura e Política no Mundo Contemporâneo**. Brasília: Editora UnB. 93-129 pp.

RIBEIRO, G. L. 2005. "Poder, redes e ideologias no campo do desenvolvimento". **Série Antropologia**, 383. Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília.

RICARDO, C. A. (ed.) 1996a. **Povos Indígenas no Brasil (1991/1995)**. São Paulo: Instituto Socioambiental.

RICARDO, C. A. (ed.) 2000. **Povos Indígenas no Brasil (1996/2000)**. São Paulo: Instituto Socioambiental.

RICARDO, C. A. 1996. "Quem fala em nome dos índios?". Em: **Povos Indígenas no Brasil (1991/1995)**. São Paulo: Instituto Socioambiental.

RICARDO, C. A. 1996b. "Quem fala em nome dos índios?". Em: **Povos Indígenas no Brasil (1991/1995)**. São Paulo: Instituto Socioambiental.

RIST, G. 1996. **Le Développement. Histoire d'une Croissance Occidentale**. Paris : Presses de Sciences Po.

RIST, G. 2000. "La cultura y el capital social: cómplices o víctimas del 'desarrollo'?". Em **Capital Social y Cultural: Claves Estratégicas para el Desarrollo**. KLIKSBURG, B. & TOMASSINI, L. (comp.). México: Fondo de Cultura Económica, Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland.

RIVAS, A. & LARA, R. 2001. **Conservación y Petróleo en la Amazonía Ecuatoriana. Un Acercamiento al Caso Huaorani**. Quito, Ecuador: Abya Yala/ EcoCiencia.

SAHLINS, M. 1990 [1987]. **Ilhas de História**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

SAHLINS, M. 2001 [1995]. **Como os Nativos Pensam. Sobre o Capitão Cook, por Exemplo**. São Paulo: EDUSP.

SALVIANI, R. 2002. **As Propostas para Participação dos Povos Indígenas no Brasil em Projetos de Desenvolvimento Geridos pelo Banco Mundial: um Ensaio de Análise Crítica**. Dissertação de Mestrado. Museu Nacional, PPGAS/ UFRJ.

SANTANA 1995. **Ciudadanos en la Etnicidad. Los Índios en la Política o la Política de los Indios**.

SANTILLI, J. 2005. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. São Paulo: Editora Fundação

Peirópolis.

SANTOS, B. S. 2001. "Para uma concepção multicultural dos direitos humanos". **Contexto Internacional**, vol. 23 (1): 7-33.

SANTOS, L.A.O. & ANDRADE, L.M.M. 1988. **As Hidrelétricas do Xingu e os Povos Indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo.

SANTOS, S. C. & NACKE, A. (orgs.) 2003. **Hidrelétricas e Povos Indígenas**. Florianópolis: Letras Contemporâneas.

SANTOS, W.G. 1989. "A lógica dual da ação coletiva". **Dados**, 1: 23-38. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ.

SCHRÖDER, P. 1999. "Os índios são 'participativos'? As bases sócio-culturais e políticas da participação de comunidades indígenas em projetos e programas". **Em Demarcando Terras Indígenas: Experiência e Desafios de um Projeto de Parceria**, KASBURG, C. & GRAMKOW, M.M. (orgs.). Brasília: FUNAI, PPTAL, GTZ.

SMITH, R. C. 2003. "Los indígenas amazónicos suben al escenario internacional. Reflexiones sobre el accidentado camino recorrido". MORIN, F.; SANTANA, R. (eds.). **Lo Transnacional. Instrumentos y Desafíos para los Pueblos Indígenas**. Quito, Ecuador: Abya Yala, GRAL – Groupe de Recherche Sur L'Amérique Latine. Pp. 203-241.

SMITH, R. C.; TAPUY, C. C. & WRAY, N. 1996. **Amazônia: Economía Indígena y Mercado. Los Desafíos del Desarrollo Autónomo**. Quito: COICA, OXFAM America.

SOGGE, D. 2004. **Dar y Tomar. ¿Qué Ocurre con la Ayuda Internacional?** Barcelona, Espanha: Icaria Editorial S.A.

SOUZA LIMA, A. C. 1995. **Um Grande Cerco de Paz. Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado no Brasil**. Petrópolis: Vozes.

SOUZA LIMA, A. C. 1998. "Os relatórios antropológicos de identificação de terras indígenas da Fundação Nacional do Índio. Notas sobre estudos da relação entre Antropologia e Indigenismo no Brasil, 1968-1985." Em: OLIVEIRA, J. P. (org.) **Indigenismo e Territorialização: Poderes, Rotinas e Saberes Coloniais no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria.

SOUZA LIMA, A. C. 2002. "O indigenismo no Brasil: migrações e reapropriações de um saber administrativo". Em: L'ESTOILE, B. et al. (org.). **Antropologia, Impérios e Estados Nacionais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. p. 159-186.

SOUZA LIMA, A. C. de & BARROSO-HOFFMANN, M. (orgs.) 2002. **Estado e Povos Indígenas: Bases para uma Nova Política Indigenista II**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria.

SOUZA LIMA, A. C. de & BARROSO-HOFFMANN, M. (orgs.) 2002. **Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: Bases para uma Nova Política Indigenista**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria.

STAVENHAGEN, R. 1985. "Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista". **Anuário Antropológico/84**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

STAVENHAGEN, R. 1997. "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina". **Revista de la CEPAL**, 62: 61-73.

STAVENHAGEN, R. 2001a. **La Cuestión Étnica**. México: El Colegio de México, Centro de estudios Sociológicos.

STAVENHAGEN, R. 2001b. "Etnocidio y etnodesarrollo". Em: STAVENHAGEN, R. **La Cuestión Étnica**. México: El Colegio de México, Centro de estudios Sociológicos

STIBICH, I. A. **Povos Indígenas, Etnodesenvolvimento e Sustentabilidade Ambiental na Amazônia Legal: uma interpretação antropológica da formação do PDPI a partir dos seus documentos preparatórios**. 2005. 154 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília. 2005

TAUSSIG, M. 1980. **The Devil and Commodity Fetishism in South America**. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

THURNER, M. 2000. "Políticas campesinas y haciendas andinas em la transición hacia el capitalismo: una historia etnográfica". Em GUERRERO, A. (comp.). **Etnicidades**. Quito: FLACSO-Ecuador, ILDIS. pp. 336-396.

TURNER, T. 1991. "Da Cosmologia à História: Resistência, Adaptação e Consciência Social entre os Kayapó". **Cadernos de Campo**, 1(1): 68-85.

UQUILLAS, J. 1996. "Política del Banco Mundial sobre os Pueblos Indígenas: su aplicación em América Latina", em **Reunión de Trabajo sobre Políticas de Salud y Pueblos Indígenas**. Quito. Ecuador, 25 a 27 de novembro de 2005).

UQUILLAS, J. E. & APARICIO, T. 2000. **Strengthening Indigenous Organizations: The World Bank's Indigenous Capacity-Building Program in Latin America**. LCR Sustainable Development Working Paper No. 10. World Bank.

UQUILLAS, J. E. & GIGLER, S. 1998. **Participatory Training of Indigenous Peoples in Latin America**. Washington, D.C.: World Bank.

UQUILLAS, J. E. & RIVERA, R-C (eds.) 1993. **Pueblos Indígenas y Desarrollo en America Latina**. Nota de Divulgação #8. Washigton: Banco Mundial.

UQUILLAS, J. E. 2002. "Fortalecimiento de la capacidad de autogestión de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos: el caso de PRODEPINE". Ponencia preparada para presentación en el **Primer Encuentro de LASA Sobre Estudios Ecuatorianos**, 18-20 de julio de 2002, Quito, Ecuador.

VALENCIA, E. 1968. "Problemas sociales y problemas sociológicos en la antropología aplicada". **Anuario Indigenista**, vol. XXVIII: 323-337.

VALENCIA, E. 1984. "Indigenismo y Etnodesarrollo". In. **Anuario Indigenista** xx: 29-52.

VAN DEN BERG, M.H.J. 2003. "Mainstreaming Ethnodevelopment: Poverty and Ethnicity in World Bank Policy". Em: www.risq.org/modules.php?name=news&file=article&sid=17

VERDUM, R. (org.) 1995. **Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil (II). Contribuição à Formulação de Políticas de Segurança Alimentar Sustentáveis**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, Museu Nacional, Associação Nacional de Apoio ao Índio/Bahia.

VERDUM, R. (org.) 2005b. **Assistência Técnica e Financeira para o Desenvolvimento Indígena**. Rio de Janeiro: Editora Contra Capa/ Brasília: NEAD. 2005. 164 p.

VERDUM, R. 1994. "Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil (I)". **Subsídio**, nº 19 (julho/1994). Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos.

VERDUM, R. 2002. "Etnodesenvolvimento e mecanismos de fomento do desenvolvimento dos povos indígenas: a contribuição do Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA)." Em: SOUZA LIMA, A. C. de & BARROSO-HOFFMANN, M. (orgs.). **Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: Bases para**

uma Nova Política Indigenista. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria.

VERDUM, R. 2002. "Incorporação cultural e desenvolvimento significativo. Elementos para uma pesquisa crítica em cenários culturais e políticos construídos a partir da idéia de "desenvolvimento indígena". (mim.)

VERDUM, R. 2003. "Os direitos indígenas no Governo Lula". **Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais**, 7. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 10 p.

VERDUM, R. 2005a. "Avanços e retrocessos da política indigenista". **Boletim Orçamento & Política Socioambiental**, 12. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 12 p.

VERDUM, R.; COSTA, L. 2004. **Índios e Parlamentos.** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos.

VERESE, S. 2003. "Parroquialismo y globalización: las etnicidades indígenas ante el tercer milenio". Em VARESE, S. (ed.), **Pueblos indios, soberanía y globalismo.** Quito, Ecuador: Abya Yala.

WALSH, C. 2002. "La (re)articulación de subjetividades políticas y diferencia colonial en Ecuador: reflexiones sobre el capitalismo y las geopolíticas del conocimiento". Em **Indisciplinar las Ciencias Sociales**, WALSH, C. et al.. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya-Yala.

WARMAN, A. et al. 1970. **De eso que llaman antropología mexicana.** México: Editora Nuestro Tiempo.

WEBER, M. 1987. **Conceitos Básicos de Sociologia.** São Paulo: Editora Moraes.

WEBER, M. 2004. **A Ética Protestante e o "Espírito" do Capitalismo.** São Paulo: Companhia das Letras.

WOLF, E. R. 1987 (1982). **Europa y la Gente sin Historia.** México: Fondo de Cultura Económica.

WOLF, E. R. 2001. "Aspects of group relations in a complex society". Em: **Pathways of Power. Building na Anthropology of the Modern World.** London, Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

WOOLCOCK. M. 1998. "Social capital and economic development: towards a theoretical synthesis and policy framework". **Theory and Society**, 27: 151-208.

WORLD BANK 1994. **The World Bank and Participation.** Washington, D.C.: World Bank.

WORLD BANK 1995. **Participation and Indigenous Peoples.** Environment Department No. 21.

WORLD BANK 1996. **The World Bank Participation Sourcebook.** Washington, D.C.: World Bank.

WORLD BANK 2004. **Ensuring the Future: The World Bank and Biodiversity (1988-2004).** Washington, D.C.: World Bank

WRAY, N. 1995. "La constitución del movimiento étnico-nacional indio en Ecuador". En: DIAS-POLANCO, HECTOR (comp.) 1995. **Etnia y Nación en América Latina.** México, D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Pp. 277-298.

DOCUMENTOS

1 - PPG7/ Projetos Demonstrativos Tipo A

Ata das “Negociações Intergovernamentais sobre Cooperação Financeira e Técnica Brasil-Alemanha”, realizada em Bonn, de 21 a 23 de julho de 1998.

BANCO MUNDIAL 1991. Program to Conserve the Brazilian Rain Forest. Assessment of Bilateral and Multilateral Projects Related to the Pilot Program. Prepared by The World Bank. November 27.

BANCO MUNDIAL 1992. Nota de Referência – Criação do Fundo Fiduciário de Florestas Tropicais, Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Washington, D.C., 13 de março.

BANCO MUNDIAL 1992. Resolution IBRD 92 – (...) Establishment of the Rain Forest Trust Fund. Washington, D.C. March 13.

BANCO MUNDIAL 1994. Memorando e Recomendação do Diretor do Departamento I da América Latina e Caribe ao Vice Presidente Regional num Termo de Financiamento do Rain Forest Trust Fund num Valor Equivalente a US\$ 3 milhões ao Banco do Brasil para Projetos Demonstrativos. Report No. 12602-BR. Data: 20 de outubro de 1994.

BANCO MUNDIAL 1997. PD/A - Avaliações Técnicas (Minuta das Reuniões). Brasília, D.F., 12 de dezembro de 1997.

BANCO MUNDIAL 1997. Projetos Demonstrativos (PD/A). Ajuda-memória da primeira missão de supervisão, por ocasião da revisão de meio-termo. Brasília, D.F., 5 de setembro de 1997.

BANCO MUNDIAL 1998. Ajuda Memória – Missão de Supervisão do Banco Mundial. 30 de março a 2 de abril de 1998.

BANCO MUNDIAL 1998. Missão de Supervisão do PD/A: Agenda de Reuniões em Brasília. Brasília, D.F., 3 a 16 de setembro de 1998.

[Entre os pontos de pauta está o PD/I, “recursos para preparação / PHRD Trust Fund”].

BANCO MUNDIAL 2001. Subprograma Projetos Demonstrativos (PD/A). Missão de Supervisão do Banco Mundial, 27 a 30 de setembro de 2001. Brasília, D.F.

BANCO MUNDIAL, BANCO DO BRASIL S.A. 1994. Doação de Fundo de Reserva de Floresta Tropical e Acordo de Doação da CEC (Projeto Demonstrativo) entre Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento, atuando como Administrador do Fundo de Reserva de Floresta Tropical e de Fundos de Reserva fornecidos pela Comissão de Comunidades Européias, e Banco do Brasil S.A. Data: 31 de outubro de 1994. (Tradução juramentada para português brasileiro).

BANCO MUNDIAL, Comissão da Comunidade Européia, Governo Brasileiro 1991. Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest Establishment of a rain Forest trust Fund. Washington, D.C. November 13.

BANCO MUNDIAL, Comissão da Comunidade Européia, Governo Brasileiro 1991. Program to Conserve the Brazilian Rain Forest. Progress Report of the October 1991. Washington, D.C. November 13.

BANCO MUNDIAL, Comissão da Comunidade Européia, Governo Brasileiro 1992. Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest Establishment of a rain Forest trust Fund. Background Note.

Washington, D.C. March 13.

CONGRESSO NACIONAL 1999. Decreto Legislativo No. 177, de 1999 – Aprova o texto do Acordo sobre Cooperação Financeira para o Empreendimento “Projetos Demonstrativos – Reforço” celebrado entre o Governo da Republica Federativa do Brasil e o Governo da republica Federal das Alemanha, Brasília, em 10 de março de 1999. Diário do Senado Federal, 14 de dezembro de 1999 (34651).

Contrato de Contribuição Financeira de entre o Kreditanstalt fur Wiederaufbau, Frankfurt am Main, (“KfW”) e o Banco do Brasil S.A. (“Receptor”) no montante de DM 20.000.000,00 – Projetos Demonstrativos Tipo A (PD/A). (s/data)

COSTANTI, E. U. 1998. Nota Informativa – Contribuição Financeira Alemã ao PPG7. Brasília, D.F., 11 de novembro.

Documento “Acordo entre o Governo da republica Federativa do Brasil e o Governo da Republica Federal da Alemanha sobre Cooperação Financeira para a Execução de Projetos para a Preservação das Florestas Tropicais (1997/2000)”. Brasília, D.F., 14 de fevereiro de 2002.

HAGEMANN, H. 1994. **Not Out of the Woods Yet. The Scope of the G-7 Initiative for a Pilot Program for the Conservation of the Brazilian Rainforest.** Saarbrucken: Verl. Fur Entwicklungspolitik Breitenbach.

Kreditanstalt fur Wiederaufbau – KfW 1995. Cooperação Financeira oficial Alemanha / Brasil. Contribuição Financeira No. 94 66 335 de DM 20 milhões para Projetos Demonstrativos PD/A – Acordo em Separado. Belém, PA, 6 de julho de 1995.

LITTLE, Paul E. 2004. **Estudo parcial sobre os impactos e aprendizados do Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA. Como parte do estudo: “Impactos do Programa Piloto sobre Políticas Publicas e Aprendizados sobre Processos de Mainstreaming”.** Brasília, DF.

LITTLE, Paul E. 2005. **Projetos Demonstrativos – PDA: sua influencia na construção do Proambiente.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente. (Serie Estudos, 2)

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE / SECRETARIA DE COORDENACAO DA AMAZONIA 1999. Portaria No. 001 – Regulamentar o funcionamento e as atribuições da Secretaria Técnica do Subprograma Projetos Demonstrativos. Brasília, D.F., 23de dezembro de 1999. Publicado no Boletim de Serviço, Ano VII, No. 02/2000, Fevereiro. Pág. 23.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 1999. Primeiro termo aditivo de cooperação técnica, que entre si celebram o Ministério do Meio Ambiente e o Banco do Brasil S.A., visando a implementação dos Projetos Demonstrativos Categoria ‘A’ – PD/A, projeto integrante do Programa Piloto para a proteção das Florestas Tropicais do Brasil na Amazônia Legal e na Região de Incidência da Mata Atlântica. Brasília, D.F., 4 de novembro de 1999.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE E DA AMAZONIA LEGAL 1993. Projetos Demonstrativos (PD/A) – Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Brasília, D.F., outubro. [documento também conhecido como “projeto mãe”]

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE E DA AMAZONIA LEGAL 1994. Portaria de 12 de maio de 1994. Cria a Comissão Executiva do Projeto Demonstrativo A (PD/A) e da outras providencias. Diário Oficial da União No. 90, de 13 de maio de 1994. Seção 2 (2949).

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE E DA AMAZONIA LEGAL 1994. Projetos Demonstrativos (PD/A) – Manual de Operações. Brasília, D.F. (Setembro).

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HIDRICOS E DA AMAZONIA LEGAL 1997. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil: Livro das Secretarias Técnicas.

Secretaria de Coordenação da Amazônia, Brasília.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HIDRICOS E DA AMAZONIA LEGAL 1997. Portaria de 6 de maio de 1997 – Designa os membros da Comissão de Coordenação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Diário Oficial da União, No. 86, 8 de maio de 1997.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HIDRICOS E DA AMAZONIA LEGAL 1997. Portaria No.102, de 6 de maio de 1997 – Atribuições da Secretaria executiva da Coordenação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Diário Oficial da União, No. 86, 8 de maio de 1997.

PRESIDENCIA DA REPUBLICA 1992. Decreto No. 563, de 5 de junho de 1992. Institui o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e cria a Comissão de Coordenação. Diário Oficial da União No. 180, de 8 de junho de 1992. Seção 1 (7213-7214).

PRESIDENCIA DA REPUBLICA 1995. Decreto No. 1.668, de 11 de outubro de 1995 – Promulga o Acordo sobre Cooperação Financeira para o empreendimento “Projetos Demonstrativos”, entre o Governo da Republica Federativa do Brasil e o Governo da Republica Federal da Alemanha, de 6 de abril de 1995.

PRESIDENCIA DA REPUBLICA 1997. Decreto No. 2.119, de 13 de janeiro de 1997 – Dispõe sobre o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e sobre a sua Comissão de Coordenação, e da outras providencias.

PROGRAMA PILOTO PARA A PROTECAO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL 1995. Relatório da Segunda Reunião dos Participantes. Belém, Pará, 6 e 7 de julho de 2005.

PROGRAMA PILOTO PARA A PROTECAO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL / Secretaria Executiva da Comissão de Coordenação do Programa 1999. Subsídios a 12ª Reunião do Grupo Assessor Internacional (IAG) do PPG7. Brasília, D.F., julho de 1999.

SANTILLI, M. et. al. 1997. Avaliação Independente do Sub-Programa Projetos Demonstrativos – PD/A. Brasília, D.F., 31 de julho de 1997.

SENADO FEDERAL 1995. Decreto legislativo No. 109, de 1995. Aprova os atos bilaterais celebrados entre o Governo da Republica Federativa do Brasil e o Governo da Republica Federal da Alemanha, em Brasília, em 6 de abril de 1995.

SENADO FEDERAL 1996. Resolução No. 68, de 27 de agosto de 1993, Art. 5º Alterado pela Resolução 13, de 19 de março de 1996 – Autoriza a celebração do acordo-quadro entre a Republica Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial), relativo ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.

SOUZA, H. M. **Avaliação dos Relatórios de Andamento da Implementação Semestral dos Subprojetos (RAIs)**. PDA/MMA. Brasília, D.F., agosto de 1997.

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 1996a. Manual de Operações – Caderno 1. Brasília.

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 1996b. Manual de Operações – Caderno 2. Brasília.

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 1996c. Manual de Operações – Caderno 3. Brasília.

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 1998a.

Oficina de Planejamento – Plano de Atividades do Projeto Demonstrativo A para 1998. Pirenópolis, 4 a 6 de março de 1998.

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 1998b. Oficina de Planejamento. Pirenópolis, 19 a 21 de agosto de 1998.

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 2001. PDA 5 Anos: Uma trajetória Pioneira. Brasília, D.F., fevereiro. Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7.

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 1998. “Subprograma amplia apoio aos projetos indígenas”. PDA Informa, No. 1 (Ano 1): 3. (Junho).

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 2000. “PDPI deve iniciar em 2001”. PDA Informa, No. 7 (Ano 3): 1 (Março/Abril)

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 2000. “Começam atividades para implantação do PDPI”. PDA Informa, No. 8 (Ano 3): 2. (Agosto/Setembro).

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 2001. “PDPI: oficinas mobilizam 500 índios na Amazônia”. PDA Informa, No. 9 (Ano 4): 4. (Maio/Junho).

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 2002. “PDPI recebe primeiras propostas”. PDA Informa, No. 10 (Ano 5): 6. (Abril/Maio).

SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS / MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE 2002. “PDPI encerra o ano com agenda atualizada”. PDA Informa, No. 11 (Ano 5): 6. (Novembro/Dezembro).

2 - Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas - PDPI

ALMEIDA, F. V. R. & CAVUSCENS s/d.. **A Atuação da Sociedade Civil Organizada nos Subprojetos do PPG7: Uma Nova Perspectiva com a Participação Indígena no PDPI.**

BARRETO FILHO, H. T. 2004. **Projeto Plano de Gestão do Corredor Central da Amazônia: Alcance em terras Indígenas (Relatório Final).** Brasília, 08 de fevereiro de 2004.

BUCHILLET, D. 1998. **Levantamento e Avaliação de Projetos em Áreas Indígenas da Amazônia Legal. Suporte a Projetos de Saúde Culturalmente Sensíveis.** Brasília, outubro de 1998.

GTZ 2002. **A GTZ no Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Projetos Demonstrativos – PDA/PDPI.** Brasília, DF.

LEITE, J. C. F. 2003. **Proposta para montagem de um sistema de acompanhamento e monitoramento dos subprojetos do PDPI.** Manaus/AM, 20 de fevereiro de 2003.

LITTLE, P. E. 2003. **Avaliação dos Subprojetos Indígenas do PD/A da Amazônia Legal: com a utilização de uma metodologia desenhada para atender às sociedades indígenas do Brasil.** Brasília: GTZ. (janeiro)

MMA 2002. **Projeto Corredores Ecológicos.** Brasília, DF.

MORAES E D’ALESSANDRO PLANEJAMENTO E CAPACITAÇÃO 2001. **Oficina de Avaliação e Inauguração dos Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI).** Manaus – AM, 15 de

agosto de 2001.

PDA 2000. **6ª Oficina de Capacitação e Divulgação do PDPI.** Ji-Paraná-RO, de 25 a 29 de setembro de 2000.

PDA 2000. **Relatório da 1ª Oficina de Treinamento no Projeto Demonstrativo de Populações Indígenas – PDPI.** Manaus-AM, de 25 a 28 de julho de 2000.

PDA 2000. **Relatório da 2ª Oficina de Treinamento no Projeto Demonstrativo de Populações Indígenas – PDPI.** Boa Vista-RR, de 07 a 11 de agosto de 2000.

PDA 2000. **Relatório da 3ª Oficina de Treinamento no Projeto Demonstrativo de Populações Indígenas – PDPI.** Benjamin Constant-AM, de 14 a 18 de agosto de 2000.

PDA 2000. **Relatório da 4ª Oficina de Treinamento no Projeto Demonstrativo de Populações Indígenas – PDPI.** São Gabriel da Cachoeira-AM, de 21 a 25 de agosto de 2000.

PDA 2000. **Relatório da 5ª Oficina de Treinamento no Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas – PDPI.** Lábrea-AM, de 18 a 22 de setembro de 2000.

PDPI 2000. **7ª Oficina de Capacitação e Divulgação do PDPI.** Rio Branco-AC, de 20 a 25 de novembro de 2000.

PDPI 2001. **10ª Oficina de Capacitação e Divulgação do PDPI.** Cuiabá-MT, de 06 a 09 de fevereiro de 2001.

PDPI 2001. **13ª Oficina de Capacitação e Divulgação do PDPI.** Carolina-MA, de 20 a 23 de março de 2001.

PDPI 2001. **14ª Oficina de Capacitação e Divulgação do PDPI.** Belém-PA, de 02 de 05 de abril de 2001.

PDPI 2001. **15ª Oficina de Capacitação e Divulgação do PDPI.** Parque do Xingu-MT, de 28 de abril a 01 de maio de 2001.

PDPI 2001. **16ª Oficina de Capacitação e Divulgação do PDPI.** Barra do Corda-MA, de 21 a 24 de maio de 2001.

PDPI 2001. **9ª Oficina de Capacitação e Divulgação do PDPI.** Barra do Garças-MT, de 23 a 26 de janeiro de 2001.

PDPI 2002. **Notícias do PDPI.** Edição Especial. Manaus, junho de 2002.

PDPI 2002. **Oficina Inicial do Componente Fortalecimento Institucional.** Ilha de Mosqueiros – PA, 25 a 28 de março de 2002. Apoio: DFID.

PDPI 2002. **Relatório de Atividades de Assistência Técnica Preparatória dos Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas. Financiado pelo Fundo Japonês PHRD 2000/2001.** Manaus, AM.

PDPI 2003. **Ata da 3ª Reunião da Comissão Executiva do PDPI.** Brasília, DF.

PDPI 2003. **Ata da 4ª Reunião da Comissão Executiva do PDPI.** Boa Vista, RR.

PDPI 2003. **Manual do Parecerista.** Manaus, AM.

PDPI 2003. **Manual do PDPI - Suplemento de Informações.**

- PDPI 2004. **Ata da 5ª Reunião da Comissão Executiva do PDPI.** São Luis, MA.
- PDPI 2004. **Curso de Formação de Gestores de Projetos Indígenas – Projeto Pedagógico.** Componente Fortalecimento Institucional. Manaus.
- PDPI 2005. **Ata da 6ª Reunião da Comissão Executiva do PDPI.** Manaus, AM.
- PDPI 2005. **Ata da 7ª Reunião da Comissão Executiva do PDPI.** Brasília, DF.
- PDPI 2005. **Ata da 8ª Reunião da Comissão Executiva do PDPI.** Rio Branco, AC.
- POZZOBON, J. 1998. **Estudo Etno-Econômico de Estruturas de Mercado entre as Populações Indígenas Beneficiadas pelo PPTAL.** Belém do Pará, 30 de junho de 1998.
- PPTAL/PDA 1997. **Projetos Demonstrativos para Populações Indígenas.** Brasília, setembro de 1997.
- SANTILLI, J. 1998. **Avaliação Jurídica sobre Direitos Indígenas.** Brasília, 23 de junho de 1998.
- SANTILLI, M. 1998. **Terras Indígenas nos Corredores Ecológicos.** Banco Mundial. Brasília, janeiro de 1998.
- SANTILLI, M.; POZZOBOM, J. & LIMA, D. 1998. **Consulta aos Povos Indígenas do Corredor Amazônico Central. Relatório Final.** Projeto Corredores Ecológicos (IBAMA/PPG7/MMA). Junho/Setembro de 1998.
- SCHRODER, P. 1998. **Participação e Envolvimento de Comunidades Indígenas.** Fortaleza. GTZ.
- SCHRODER, P. 1999. **PDI – Aspectos de sua Implementação: Análise e Recomendações.** Fortaleza: GTZ
- SCHRODER, P. 2004. **Impactos do Programa Piloto sobre Políticas Públicas e Aprendizados sobre Processos de “Mainstreaming”: o Processo de Definição de Políticas Públicas.** Recife, agosto de 2004. GTZ.
- SILVA, M. F. 1998. **Educação e Sociedades Indígenas: Subsídios aos Projetos Demonstrativos para Populações Indígenas.** São Paulo. FFLCH - Departamento de Antropologia/USP.
- SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS 1998. **Assistência Técnica Financeira pelo Fundo PHRD Japonês para Preparação do Subcomponente Projetos Demonstrativos para Populações Indígenas (PDI) do Subprograma PDA do PPG7.** Brasília, dezembro de 1998.
- SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS 1999. **PDI – Projetos Demonstrativos para Populações Indígenas: Documento de Projeto.** Outubro de 1999. Brasília: GTZ/PPTAL. Consultores: Peter Schroder (antropólogo), Paul E. Little (antropólogo) e Carlos Amaral (sociólogo).
- SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS 1999. **PDPI – Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas: Relatório da Oficina de Planejamento.** Tefé – AM, 19 a 21 de novembro de 1999.
- SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS 2000. **PDPI – Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas: Documento de Projeto.** Abril de 2000. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- WALKER, R. K. 2006. **Subsídios para o Processo de Avaliação e revisão de Meio Termo do**

Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas – PDPI/MMA. Brasília, 03 de janeiro de 2006.

3 – PRODEPINE

BANCO MUNDIAL 2003. **Informe e Recomendación del Presidente del BIRD e CFI para los Directores Ejecutivos sobre una Estrategia de Asistencia al País para la República del Ecuador.**

BANCO MUNDIAL 2004. **La Pobreza en el Ecuador: Evaluación y Agenda de Políticas.** Quito, Ecuador: Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL s/d. **Proyecto para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afro-Ecuatorianos, Prodepine II: Documento de Evaluación inicial del Proyecto.** Quito, Ecuador.

CEDIME 2003. **Evaluación Participativa e Identificación de Necesidades de capacitación y Asistencia Técnica a Organizaciones Nacionales y Regionales, Indígenas y Afroecuatorianas.** Consultoría S/ Fortalecimiento Institucional – PRODEPINE-CEDIME/JLT-FR.MMLO 10-2003. Quito, Ecuador.

CODENPE 2001. **Dos Años Caminando junto a los Pueblos Indígenas de la región Central del Ecuador.** Quito, Ecuador, marzo de 2001.

CONENPE/CODAE/PRODEPINE 2002. **Política y Procedimientos de Gestión Ambiental.** Quito, Ecuador, marzo de 2004.

CONPLADEIN 1997. **Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador.** Quito, Ecuador, 30 de junio de 1997.

FIDA 2004. **República del Ecuador. Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (PRODEPINE). Evaluación Intermedia.** Informe No. 1503-EC. Julio de 2004.

GRIFFITHS, T. 2000. **Proyecto del Banco Mundial y los Pueblos Indígenas en Ecuador y Bolivia.** Programa de los Pueblos de Los Bosques. Montevideo, octubre 2000.

HICKS, J. F. et al 1990. **La Región Amazónica del Ecuador. Problemas y Opciones de Desarrollo.** Banco Mundial.

LARREA, F. et al. 2002. **Documento Píntese de las Capacidades Organizativas de 30 Organizaciones Indígenas e Afroecuatorianas.** Quito: Fundación Heifer Ecuador.

LARREA, F. et al. 2002. **Las Capacidades de las Organizaciones Indígenas y Afroecuatorianas de Segundo e Tercer Grado: Resultados del Censo de Entidades Ejecutoras de Prodepine e Índice de Fortalecimiento Institucional.** Quito: Fundación Heifer.

PRODEPINE 2002. **Informe de Cierre del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador.** Período: septiembre 1998 – septiembre 2002.

UQUILLAS, J. E. & VAN NIEUWKOOP, M. 2003. **Social Capital as a Factor in Indigenous Peoples Development in Ecuador.** LCR Sustainable Development Working Paper No. 15. World Bank.

UQUILLAS, J. E. & VAN NIEUWKOOP, M. 2003. **Social Capital as a Factor in Indigenous Peoples Development in Ecuador.** LCR Sustainable Development Working Paper No. 15. World Bank.

UQUILLAS, J. E. 2002. "Fortalecimiento de la capacidad de autogestión de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos: el caso de PRODEPINE". Ponencia preparada para presentación en el **Primer**

Encuentro de LASA Sobre Estudios Ecuatorianos, 18-20 de julio de 2002, Quito, Ecuador.

VAN NIEUWKOOP, M. & UQUILLAS, J. E. 2000. **Defining Ethnodevelopment in Operational Terms: Lessons from the Ecuador Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project**. Sustainable Development Working Paper, No. 6. Washington: World Bank.

World Bank 2003. **Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$25.0 Million to the Republic of Ecuador for an Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project**. (January 21, 2003). Report No. 25361.

World Bank 2004. **PID – Second Indigenous and Afroecuadorian PEO**.

World Bank 2004. **Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of a US\$34 Million to the Republic of Ecuador for an Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project** (May 21, 2004). Report No.: 28968-EC.

World Bank 1997. **Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of a US\$25.0 Million to the Republic of Ecuador for an Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project** (December 15, 1997). Report No.: 17217-EC.

1. INDIGENISMO: UMA CRONOLOGIA INCOMPLETA

- 1921 A OIT inicia a realização de estudos sobre as condições de trabalho de indígenas, particularmente sobre o trabalho forçado das “populações nativas nas colônias”.
- 1930 É adotada pela OIT a Convenção No. 29, que estabelece normas e permite o desenvolvimento de atividades em favor das “populações indígenas e tribais”.
- 1938 8ª Conferência Pan-Americana (Lima, Peru).
- 1940 I Congresso Indigenista Interamericano (Pátzcuaro, México). Participam do congresso delegações indígenas dos EUA, México e Panamá.
- As representações dos 14 países presentes no I Congresso Indigenista Interamericano estabelecem o dia 19 de abril como o “Dia do Índio”.
- 1941 (ago.) Tem início a publicação trimestral do *Boletín Indigenista*, órgão de divulgação do Instituto Indigenista Interamericano. O Boletín é publicado até 1961, quando passa a chamar-se *Anuário Indigenista*.
- 1942 É constituído o Instituto Indigenista Interamericano (III), com sede na cidade do México (México).¹⁰⁰
- 1948 O Instituto Indigenista Interamericano (III) se converte em uma agência especializada da Organização dos Estados Americanos (OEA). O III conta então com 13 países membros, mais dois países cujo poder Executivo firmou sua adesão, esperando somente a ratificação do respectivo Poder Legislativo para tornarem-se membros efetivos do Instituto. Em 1948 falta somente a adesão de seis países do Continente Americano: Brasil, Cuba, Haiti, Chile, Uruguai e Costa Rica.
- Em 10 de dezembro é aprovada e proclamada solenemente pela Assembléia Geral das Nações Unidas a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.
- 1949 (abr-mai) Na IV Conferência dos Estados Americanos membros da OIT, realizada em Montevidéu (Uruguai) nos meses de abril e maio, foi adotado um programa de ação destinado a incorporar as populações indígenas “al concierto de las economías nacionales, mediante la capacitación técnica de la mano de obra indígena y la extensión práctica de los beneficios de la legislación en general y de los servicios de asistencia social a las poblaciones indígenas” [*Boletín Indigenista*, vol IX (2): 200-206]. A OIT dá início aos preparativos para realizar em 1950 a primeira reunião de sua *Comisión de Expertos en Trabajo Indígena*.
- 1949 (jun.) II Congresso Indigenista Interamericano (Cuzco, Peru)
- 1952-1972 Sob a coordenação da OIT, têm início a implementação do denominado **Programa Indigenista Andino** na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, envolvendo cerca de 250 mil indígenas.

¹⁰⁰ O texto integral da Convenção Internacional que deu origem ao Instituto foi publicado no Vol. II (1): 9-19, da revista América Indígena.

- 1953 III Congresso Indigenista Interamericano (Bolívia)
- A OIT publica o livro: “Poblaciones Indígenas: Condiciones de Vida y de Trabajo de las Poblaciones Aborígenes en los Países Independientes”.
- 1957 É adotada pela OIT a **Convenção No. 107** sobre “populações indígenas e tribais”, ratificada por 27 países.
- 1960 (nov.) Tem lugar em Washington, D.C., convocada pelo Secretário Geral da OEA, Dr. José A. Mora, uma reunião de diretores de organismos interamericanos. A reunião tem por objetivo tornar mais efetiva e coordenada a chamada Operación Panamericana. Na ocasião, o diretor do III chama a atenção para a importância de uma maior articulação entre os institutos indigenistas dos países e os organismos especializados da OEA: “podría realizarse con éxito la magna empresa de fomentar el desarrollo económico e cultural de los grupos indígenas, que en conjunto constituyen casi la quinta parte de la población de América Latina”.¹⁰¹
- Realiza-se a Assembléia Geral da “União Internacional de Ciências Antropológicas e Etnologias”, tendo como um de seus principais temas o desenvolvimento de uma Antropologia voltada para atender às demandas de “desenvolvimento de comunidades indígenas” do Continente.
- 1961 Publicado o “*Guía General de la Población Indígena de América*” - número especial do *Boletín Indigenista* do III.
- 1962 (ago-set.) XXXV Congresso Internacional de Americanistas e a I Reunião Técnica sobre Desenvolvimento de Comunidades Indígenas, organizada pelo Instituto Indigenista Interamericano (México).
- 1962 Publicada uma versão atualizada do “*Guía General de la Población Indígena de América*”, desta feita como parte do Anuário Indigenista (Vol. XXII).
- 1964 (out.) V Congresso Indigenista Interamericano, realizado em Quito (Equador).
- 1968 VI Congresso Indigenista Interamericano
- 1970 XXXIX Congresso Internacional de Americanistas. Destaque para o tema: “*Problemas Étnicos da Sociedade Contemporânea*”.
- 1972 VII Congresso Indigenista Interamericano, realizado em Brasília (Brasil).
- 1980 VIII Congresso Indigenista Interamericano, realizado em Mérida (México).
- 1982 O Conselho Econômico e Social do Sistema Nações Unidas autoriza a Subcomissão de Prevenção de Discriminação e Proteção às Minorias a criar o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas.
- O Banco Mundial apresenta sua primeira política especial para povos indígenas, a Declaração de manual Operacional 2.34 – Povos Tribais em Projetos Financiados pelo Banco.
- 1984 Publicado o relatório do “Estudo do Problema da Discriminação contra as Populações Indígenas”, conhecido como o *Informe Martínez Cobo*, resultado de um estudo realizado pelo Conselho Econômico e Social do Sistema Nações

¹⁰¹ Editorial do volume XXI (2) 1961: 95-96, da revista *América Indígena*.

- Unidas. O estudo foi realizado em 1971.
- 1986 Reunião de Peritos da OIT recomenda a revisão da Convenção nº 107.
- 1988-1989 A Conferência Internacional do Trabalho revê a Convenção nº 107.
- 1989 É adotada pela Conferência Internacional do Trabalho a **Convenção No. 169** sobre os “povos indígenas e tribais”.
- 1991 (17 de set.) O Banco Mundial publica a **Diretriz Operacional 4.20**, sobre “Povos Indígenas”. Esta DO se destina a orientar o pessoal do Banco sobre como atuar em processos de desenvolvimento que envolvia povos indígenas.
- 1992 (jul.) Cúpula de Madri (Espanha) - II Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado da América Latina e Caribe. Foi aprovado pelas partes a criação do *Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena)*, com o objetivo de “apoiar os processos de autodesenvolvimento dos povos, comunidades e organizações indígenas da América Latina e do Caribe. O *Fondo* está sediado na cidade de La Paz, na Bolívia. Além do BID, o *Fondo* mantém acordos de cooperação com os Governos da Alemanha, Bélgica, Espanha e França (1997).
- 1993 As Nações Unidas declaram o ano de 1993 como o **Ano Internacional das Populações Indígenas do Mundo**.
- A Assembléia Geral das Nações Unidas, em dezembro deste ano, proclama o *Decênio Internacional das Populações Indígenas do Mundo*, a contar a partir de dezembro de 1994 até o ano de 2004.
- 1994 O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dentro do Acordo sobre o Oitavo Aumento dos Recursos do Banco, identifica os povos indígenas como um dos “grupos meta” de assistência. No mesmo ano é criada no âmbito do Departamento de Desenvolvimento Sustentável (SDS) do BID a Unidade de Povos Indígenas e Desenvolvimento Comunitário (IND). Esta Unidade é criada para preparar as estratégias para a promoção do “**desenvolvimento indígena**”.

2. BASES INSTITUCIONAIS DO INDIGENISMO

CONVENCIÓN INTERNACIONAL RELATIVA A LOS CONGRESOS INDIGENISTAS INTERAMERICANOS Y AL INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO

(Diciembre de 1940)

Los Gobiernos de las Republicas Americanas, animados por el deseo de crear instrumentos eficaces de colaboración para la resolución de sus problemas comunes, y reconociendo que el problema indígena atañe a toda América; que conviene dilucidarlo y resolverlo y que presenta en muchos de los países americanos modalidades semejantes y comparables; reconociendo, además, que es conveniente aclarar, estimular y coordinar la política indigenista de los diversos países, entendida esta como conjunto de desiderata, de normas y de medidas que deban aplicarse para mejorar de manera integral la vida de los grupos indígenas de América, y considerando que la creación de un Instituto Indigenista Interamericano fue recomendada para su estudio por la Octava Conferencia Internacional, reunida en Lima, en 1938, en una resolución que dice: "Que el Congreso Continental de Indianistas estudie la conveniencia de establecer un Instituto Indianista Interamericano y, en su caso, fije los términos de su organización y de los pasos necesarios para su instalación y funcionamiento inmediatos", y considerando que el Primer Congreso Indigenista Interamericano celebrado en Pátzcuaro, en abril de 1940, aprobó la creación del Instituto, y propuso la celebración de una Convención al respecto.

Han resuelto celebrar la presente Convención que será firmada como lo dispone el Artículo XVI de la misma, para dar forma a tales recomendaciones y propósitos, y para el efecto, han convenido en lo siguiente:

Los Gobiernos contratantes acuerdan elucidar los problemas que afectan a los núcleos indígenas en sus respectivas jurisdicciones, y cooperar entre si sobre la base del respeto mutuo de los derechos inherentes a su completa independencia para la resolución del problema indígena en América, por medio de reuniones periódicas, de un Instituto Indigenista Interamericano, y de Institutos Indigenistas Nacionales, cuya organizaciones y funciones serán regidas por la presente Convención, en los términos que siguen:

Artículo I

Órganos

Los Estados contratantes propenden al cumplimiento de los propósitos y finalidades expresados en el preámbulo, mediante los órganos siguientes:

- 1) Un Congreso Indigenista Interamericano.
- 2) El Instituto Indigenista Interamericano, bajo la dirección de un Consejo Directivo.
- 3) Institutos Indigenistas Nacionales.

La representación de cada Estado contratante en el Congreso y en el Consejo Directivo del Instituto, es de derecho propio.

Artículo II

Congreso Indigenista Interamericano

1) El Congreso se celebrará con intervalos no mayores de cuatro años. La sede del Congreso y la fecha de su celebración serán determinadas por el Congreso anterior. Sin embargo, la fecha señalada para una reunión puede ser adelantada o postergada por el Gobierno organizador a petición de cinco o más de los Gobiernos participantes.

2) El Gobierno del país, sede del Congreso, al que en adelante se designara como "Gobierno Organizador", determinara el lugar y la fecha definitiva de la asamblea y hará las invitaciones por el conducto diplomático debido, cuando menos con seis meses de anticipación, enviando el temario correspondiente.

3) El Congreso se compondrá de delegados nombrados por los Gobiernos contratantes y de un representante de la Unión Panamericana. Se procurará que en las delegaciones vengan representantes de los Instituto Nacionales, y queden incluidos elementos indígenas. Cada Estado participante tendrá derecho a un solo voto.

4) Podrán asistir en calidad de observadores personas de reconocido interés en asuntos indígenas, que hayan sido invitadas por el Gobierno Organizador y autorizadas por sus respectivos gobiernos. Estas personas no tendrán voz ni voto en las sesiones plenarias y expresarán sus puntos de vista en tales sesiones solamente por el conducto de la delegación oficial de sus respectivos países, pero podrán tomar parte en las discusiones en las sesiones de las comisiones técnicas.

5) Los gastos de organización y realización de los Congresos, correrán a cargo del Gobierno Organizador.

Artículo III

Instituto Indigenista Interamericano

1) La primera sede del Instituto será cualquier Estado Americano, escogido por el Consejo Directivo del Instituto. El Gobierno del país que acepte el establecimiento del Instituto, proporcionará el o los edificios reconoce adecuados al funcionamiento y actividades del mismo.

2) La Oficina del Instituto Indigenista Interamericano, se pone, provisionalmente, bajo los auspicios del Gobierno de México, con sede en la ciudad de México.

Artículo IV

Funciones del Instituto

El instituto tendrá las siguientes funciones y atribuciones, bajo la reserva de que no tenga funciones de carácter político.

1) Actuar como Comisión Permanente de los Congresos Indigenistas Interamericanos, guardar sus informes y archivos, cooperar a ejecutar y facilitar la realización de las resoluciones aceptadas por los Congresos Indigenistas Interamericanos y las de esta Convención, dentro de sus atribuciones y colaborar con el Gobierno Organizador en la preparación y realización del Congreso Indigenista.

2) Solicitar, coleccionar, ordenar y distribuir informaciones sobre lo siguiente:

a) Investigaciones científicas, referentes a los problemas indígenas;

b) Legislación, jurisprudencia y administración de los grupos indígenas;

c) Actividades de las instituciones interesadas en los grupos antes mencionados;

d) Materiales de toda clase que puedan ser utilizados por los gobiernos, como base para el desarrollo de su política de mejoramiento económico y social de las condiciones de vida de los grupos indígenas;

e) Recomendaciones hechas por los mismos indígenas en los asuntos que les conciernen.

- 3) Iniciar, dirigir y coordinar investigaciones y encuestas científicas que tengan aplicación inmediata a la solución de los problemas indígenas, o que sin tenerla, ayuden al mejor conocimiento de los grupos indígenas.
- 4) Editar publicaciones periódicas y eventuales y realizar una labor de difusión por medio de películas, discos fonográficos y otros medios apropiados.
- 5) Administrar fondos provenientes de las naciones americanas y aceptar contribuciones de cualquier clase de fuentes públicas y privadas, incluso servicios personales.
- 6) Cooperar como oficina de consulta con las Oficinas de Asuntos Indígenas de los diversos países.
- 7) Cooperar con la Unión Panamericana y solicitar la colaboración de esta para la realización de los propósitos que les sean comunes.
- 8) Crear y autorizar el establecimiento de comisiones técnicas consultivas, de acuerdo con los gobiernos respectivos.
- 9) Promover, estimular y coordinar la preparación de técnicos (hombres y mujeres) dedicados al problema indígena.
- 10) Estimular el intercambio de técnicos, expertos y consultores en asuntos indígenas;
- 11) Desempeñar aquellas funciones que les sean conferidas por los Congresos Indigenistas Interamericanos, o por el Consejo Directivo, en uso de las facultades que le acuerda esta Convención.

Artículo V

Mantenimiento y Patrimonio del Instituto

- 1) El patrimonio y los recursos del Instituto Indigenista Interamericano para su mantenimiento, se constituirán con las cuotas anuales que cubran los países contratantes, así como con los fondos y contribuciones de cualquier clase que puede recibir el Instituto, de personas físicas y morales americanas, y con los fondos provenientes de sus publicaciones.
- 2) El presupuesto anual del Instituto se fija en 30,600 dólares americanos. Este presupuesto queda dividido en ciento dos unidades de trescientos dólares cada una. La cuota anual de cada contribuyente se determina asignando a cada uno cierto número de unidades, de acuerdo con la población total, según se indica en el Anexo1, pero ningún país que tenga una población indígena menor de cincuenta mil se le asignará más de una unidad. Por otra parte, a los países de mayor población indígena, a saber: Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, se les asignan unidades adicionales equivalentes al cincuenta por ciento de las que les resultan sobre la base de la población total, según se ve en el anexo. Cuando la sede del Instituto recaiga en uno de estos cinco países, el recargo que sufra será solo de un veinticinco por ciento de unidades.

Para aplicar la escala de cuotas, se tomaran como base los datos oficiales más recientes de que está en posesión el Instituto Indigenista Interamericano el primero de julio de cada año.

El Consejo Directivo del Instituto Indigenista Interamericano cambiará el número de unidades, de acuerdo con los cambios en los datos censales. Para hacer frente a modificaciones en el monto total del presupuesto del Instituto, que el Consejo Directivo estimase necesarias, dicho cuerpo podrá alterar el monto de cada una de las ciento dos unidades en que el presupuesto se divide. El Consejo queda también investido con autoridad para modificar la distribución de las unidades entre las naciones participantes.

La cuota de cada país se comunicará antes del primero de agosto de cada año a los gobiernos contratantes, y deberá ser pagada por ellos, antes del primero de julio del año siguiente. La cuota de cada país correspondiente al primer año, deberá ser cubierta dentro de los seis meses, contados a partir de la fecha de ratificación de esta Convención.

Artículo VI

Gobierno

El gobierno del Instituto estará encomendado a un Consejo Directivo, a un Comité Ejecutivo y a un Director, en los términos que se definen en los artículos que siguen.

Artículo VII

Consejo Directivo

1) El Consejo Directivo ejercerá el control supremo del Instituto Indigenista Interamericano. Estará formado por un representante, preferentemente técnico, y un suplente de cada uno de los Estados Contratantes.

2) Cuando cinco países hayan ratificado esta Convención y nombrado sus representantes en el Consejo Directivo, El Secretario de Relaciones del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, convocará a la primera asamblea de dicho cuerpo, el que, reunido, elegirá su propio Presidente y al Director del Instituto.

3) Un año después de constituido, el Consejo Directivo celebrará una Asamblea Extraordinaria para designar el Comité Ejecutivo en propiedad, de acuerdo con los términos señalados en el inciso 2, del Artículo VIII. Los miembros del Comité Ejecutivo Provisional, durante el año de su ejercicio, así como los del Comité Ejecutivo en propiedad, serán miembros ex-oficio del Consejo Directivo. El Director del Instituto fungirá como Secretario de dicho Consejo.

4) El voto del Consejo Directivo y del Comité Ejecutivo será por países. Cada país tendrá un solo voto.

5) Habrá quórum en asambleas del Consejo Directivo con los delegados que representen la simple mayoría de los Estados contratantes.

6) El Consejo Directivo celebrará asambleas generales ordinarias cada dos años y las extraordinarias que fuesen convocadas por el Comité Ejecutivo, con anuencia de la simple mayoría de los países contratantes.

7) El Consejo Directivo tendrá a más de las mencionadas, las siguientes funciones y atribuciones:

a) Nombrar al Director, del Instituto, de acuerdo con los requisitos señalados en la fracción 1 del Artículo IX.

b) Estudiará y aprobará el proyecto de organización y funcionamiento del Instituto que le presentará el Comité Ejecutivo.

c) Aprobará sus propios estatutos y reglamentos, así como los del Comité Ejecutivo y los del Instituto.

d) Presentará a la consideración de los gobiernos contratantes, por la vía diplomática, las modificaciones que hubieren de introducirse en las funciones del Instituto.

e) Determinará las bases generales de las finanzas del Instituto y examinará sus cuentas directamente o por medio de su representante o representantes.

f) Promoverá la reunión de Conferencia Internacionales de expertos, para el estudio de problemas de carácter técnico de interés común para los países contratantes, y a este efecto, podrá solicitar de los respectivos gobiernos el nombramiento de expertos que los representen en dichas Conferencias, que se reunirán en los lugares y en las fechas que determine el Consejo.

Artículo VIII

Comité Ejecutivo

1) El Comité Ejecutivo estará integrado por cinco miembros propietarios, que deberán ser ciudadanos de distintos Estados participantes y que serán, preferentemente personas conocedoras del problema indígena o entendidas en materia de sociología. Cada uno de dichos cinco Estados, nombrará un suplente que cubra las ausencias del propietario que le corresponde.

2) Los miembros propietarios serán electos por un periodo de cinco años, arreglándose la elección a modo de que la renovación sea de dos quintas partes en una ocasión y de tres quintas partes en otra, para lo cual, los primeros miembros serán electos tres por cinco años y dos por tres años. Tanto los propietarios como los suplentes podrán ser reelegidos.

3) El Director del Instituto Indigenista Interamericano, será miembro ex-oficio del Comité Ejecutivo, fungirá como secretario de éste y tendrá voz, pero no voto.

4) El Comité Ejecutivo queda investido con el Poder Ejecutivo del Instituto, bajo la dirección y control del Consejo Directivo y, por regla general, por conducto del Director.

5) El Comité Ejecutivo tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

a) Determinar el programa general de labores del Instituto.

b) Formular el presupuesto anual del Instituto, señalando los emolumentos del personal y las condiciones de su retiro y jubilación;

c) Nombrar comisiones especiales, encargadas de estudiar cualquier cuestión de su competencia;

d) Autorizar las publicaciones del Instituto;

e) Rendir un informe anual a los Estados contratantes sobre la marcha de los trabajos y sobre los ingresos y gastos de toda clase del Instituto, y un informe análogo en cada Asamblea Ordinaria del Consejo Directivo;

f) Convocar a Asambleas Extraordinarias del Consejo Directivo, contando con la aquiescencia de la simple mayoría de los Estados miembros y organizar y celebrar, de acuerdo con los gobiernos o entidades correspondientes, las asambleas, conferencias o congresos internacionales, promovidos por el Consejo Directivo.

6) Al quedar integrado el Consejo Directivo del Instituto, según los términos de esta Convención, el Comité Ejecutivo Provisional, nombrado por el Primer Congreso Indigenista reunido en Pátzcuaro, rendirá un informe al Consejo Directivo y continuara funcionando por un año como Comité Ejecutivo, conforme lo establece la fracción 3 del Artículo VII, pero sujeto a lo estatuido en esta Convención. La Comisión Permanente del mencionado Congreso dejará de existir cuando el Consejo Directivo quede integrado, recayendo sus funciones en el Comité Ejecutivo.

Artículo IX

Director

1) El Director del Instituto deberá ser persona de reconocida competencia en materia indígena y poseer un conocimiento comparativo del problema indígena en diversos países americanos. Duraran en su empleo seis años. Será Jefe del Instituto, responsable de su marcha y funcionamiento ante el Comité Ejecutivo.

2) El Director determinará los proyectos, labores y actividades del Instituto, dentro del programa general que el Comité Ejecutivo y los estatutos a que se refiere al Artículo VII, fracción 7, inciso c), señalaren, y tendrán, además, las siguientes atribuciones:

a) Nombrar, con la aprobación del Comité Ejecutivo al personal del Instituto, procurando, en cuanto sea posible, en igualdad de competencia, que se distribuyan los cargos entre nacionales de los diversos países contratantes;

b) Administrar los fondos y bienes del Instituto y ejercer el presupuesto, con la limitación de someter a la aprobación del Presidente del Comité Ejecutivo previamente, las erogaciones especiales mayores de ciento cincuenta dólares y al Comité Ejecutivo las que pasen de trescientos.

3) El Director del Instituto podrá dirigirse directamente a los gobiernos y a las instituciones publicas o privadas, en representación del Instituto, para dar cumplimiento a los acuerdos del Comité Ejecutivo y del Consejo Directivo.

4) El Director asistirá como consultor, a las sesiones del Consejo Directivo, de las comisiones designadas por el mismo, y de los Congresos Indigenistas Interamericanos, a efecto de dar las informaciones que fueren del caso. Los gastos serán satisfechos con fondos del Instituto.

Artículo X

Institutos Indigenistas Nacionales

1) Los países contratantes organizaran en la fecha que les parezca conveniente, dentro de sus respectivas jurisdicciones, un Instituto Indigenista Nacional, cuyas funciones serán, en lo general, estimular el interés y proporcionar información sobre materia indígena a personas o instituciones públicas o privadas y realizar estudios sobre la misma material, de interés particular para el país.

2) Los Institutos Nacionales serán filiales del Instituto Indigenista Interamericano, al que rendirán un informe anual.

3) El financiamiento, organización y reglamentos de los Institutos Nacionales, serán de la competencia de las naciones respectivas.

Artículo XI

Idioma

Serán idiomas oficiales el español, el inglés, el portugués y el francés. El Comité Ejecutivo acordará traducciones especiales a éstos y a idiomas indígenas americanos, cuando lo estime conveniente.

Artículo XII

Documentos

Los gobiernos participantes remitirán al Instituto Indigenista Interamericano dos copias de los documentos oficiales y de las publicaciones relacionadas con las finalidades y funciones del Instituto, hasta donde lo permitan la legislación y practicas internas de cada país.

Artículo XIII

Franquicia Postal

Las Altas Partes Contratantes acuerdan hacer extensivo al Instituto Indigenista Interamericano, desde luego, en sus correspondientes territorios y entre unos y otros, la franquicia postal establecida por el Convenio de la Unión Postal, celebrada en la ciudad de Panamá el 22 de diciembre de 1936, y pedir a los miembros de dicha Unión que no suscribieren la presente Convención, le hagan igual concesión.

Artículo XIV

Estudios Especiales

Los estudios o investigaciones concertados especialmente por uno o dos de los países contratantes, serán sufragados por los países contratantes, serán sufragados por los países afectados.

Artículo XV

Personalidad Jurídica

Cada una de las Altas Partes Contratantes reconoce la personalidad jurídica del Instituto Indigenista Interamericano.

Artículo XVI

Firma y ratificación

- 1) El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos remitirá a los Gobiernos de los países americanos un ejemplar de esta Convención, a fin de que, si la aprueban, produzcan su adhesión. A este efecto, los gobiernos interesados darán los poderes necesarios a sus respectivos representantes diplomáticos o especiales, para que procedan a firmar la Convención a la correspondiente ratificación.
- 2) El original de la presente Convención en español, inglés, portugués y francés, será depositado en la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México y abierto a la firma de los gobiernos americanos del 1o. de noviembre al 31 de diciembre de 1940. Los Estados Americanos que después del 31 de diciembre de 1940 deseen adherirse a la presente Convención, lo notificarán al Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3) Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, la que notificará el depósito y la fecha del mismo, así como el texto de cualquier declaración o reserva que los acompaña todos los gobiernos americanos.
- 4) Cualquiera ratificación que se reciba después de que la presente Convención entre en vigor, tendrá efecto un mes después de la fecha del depósito, de dicha ratificación.

Artículo XVII

Denuncias

- 1) Cualquiera de los gobiernos contratantes podrá denunciar la presente Convención en todo momento, dando aviso, por escrito, al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. La denuncia tendrá efecto, inclusive por lo que las cuotas se refiere, un año después del recibo de la notificación respectiva por el Gobierno de México.
- 2) Si como resultado de denuncias simultáneas o sucesivas el número de Gobiernos Contratantes se reduce a tres, la Convención dejará de tener efecto desde la fecha en que, de acuerdo con las disposiciones del párrafo precedente, la última de dichas denuncias tenga efecto.
- 3) El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos notificará a todos los Gobiernos Americanos las denuncias y las fechas en que comiencen a tener efecto.
- 4) Si la Convención dejare de tener vigencia según lo dispuesto en el párrafo segundo del presente Artículo, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos notificará a todos los Gobiernos Americanos la fecha en que la misma cese en sus efectos.

En fe de lo cual, los infrascritos Plenipotenciarios, después de haber depositado sus plenos Poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, firman y sellan esta Convención en nombre de sus respectivos gobiernos, en México, D.F., en las fechas indicadas junto a sus firmas.

CONVENCION QUE ESTATUYE EL INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO

Suscrita por Costa Rica, Cuba, Panamá, Paraguay y Perú, y ratificada por Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, México y Nicaragua.

3. LISTA DAS OFICINAS REALIZADAS PELO PDPI ¹⁰²

Manaus/AM, de 25 a 28 de julho de 2000

28 participantes. Etnias: Sateré-Maué, Mura, Mundurucu, Baré e não indígenas.

Boa Vista/RR, de 07 a 11 de agosto de 2000

41 participantes - Etnias: Macuxi, Wapichana, Taurepang, Ingaricó, Wai-wai

Benjamim Constant/AM, de 14 a 18/08/2000

43 participantes. Etnias: Ticuna, Marubo, Matís, Mayoruna, Kanamari e parceiros.

São Gabriel da Cachoeira/AM, de 21 a 25 de agosto de 2000

50 participantes - Etnias: Baniwa, Tucano, Dessano, Tariano, Cubeo, Baré, Piratapuaia, Yanomami, Carapanã, Curipaco, Arapaço e parceiros.

Lábrea/AM, de 18 a 22 de setembro de 2000

65 participantes - Etnias: Apurinã, Paumari, Banawá, Parintintin, Jiauí, Tenharim, Jarawara e parceiros.

Ji-Paraná/RO, de 25 a 29 de setembro de 2000

53 participantes - Etnias: Sakirabiá, Oro waron, Uru-eu-uau-uau, Cinta-Larga, Karitiana, Gavião, Suruí, Aikanã, Nanbiquara, Manlindé, Kassupá, Zoró, Makurap, Sabanê e parceiros.

Rio Branco/AC, de 20 a 25 de novembro de 2000

25 participantes - Etnias: Apurinã, Kaxarari, Kaxinauá, Katukina, Nukini, Shanenaua, Jaminauá, Ashaninka, Manchineri, Poyanaua e parceiros.

Macapá/AP, de 16 a 19 de janeiro de 2001

29 participantes - Etnias: Waiãpi, Kaxiuna, Apalai, Galibi, Galibi Mawomo, Karipuna, Palikur, Tirió e parcelros.

Barra do Garças/MT, de 23 a 26 de janeiro de 2001

35 participantes - Etnias: Xavante, Bororo e parceiros.

Cuiabá/MT, de 06 a 09 de fevereiro de 2001

47 participantes - Etnias: Rikbatsa, Paresi, Nanbiquara, Bororo, Bakairi, Sabanê, Mamaindi, Terena, Kaiabi, Umutina, Xavante, Irantxe, Aikanã e parceiros.

Palmas/TO, de 19 a 22 de fevereiro de 2001

35 participantes - Etnias: Karajá, Apinajé, Xerente, Krahô, Tapirapé e parceiros,

Tefé/AM, de 06 a 09 de março de 2001

43 participantes - Etnias: Kambeba, Mayoruna, Ticuna, Kanamari, Ku1ina, Miranha, Mura, Mundurucu e parcelros.

Carolina/MA, de 20 a 23 de março de 2001

56 participantes - Etnias: Apinajé, Gavião, Krahô, Krikati, Kanela e parceiros.

Belém/PA, de 02 a 05 abril de 2001

41 participantes - Etnias: Assurini, Anambé, Aikeuera, Atikum, Juruna, Parkatejê, Arapixuna, Guarani e parcelros.

Parque do Xingu/MT, de 28 de abril a 01 de maio de 2001

44 participantes - Etnias: Kaiabi, Trumãe, Waura, Suyá, Awatí, Kalapalo, Kamayurá, Juruna e parceiros.

¹⁰² Fonte: PDPI.

Barra do Corda/MA, de 21 a 24 de maio de 2001

39 participantes - Etnias: Guajajara, Timbira, Krikati, Kane1a e parceiros.