

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Museu Nacional

Programa de pós-Graduação em Antropologia Social

**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
Autor, Roberto Salviani
Orientador, Prof. Antonio Carlos de Souza Lima

Rio de Janeiro

2002

AGRADECIMENTOS

Agradeço à CAPES e FAPERJ pelo suporte financeiro.

Dedico um agradecimento particular ao meu orientador, Prof. Antonio Carlos de Souza Lima pelo suporte, conselhos e contínuo apoio demonstrado ao longo desse tempo. Minha dívida com ele data de muitos anos atrás e aproveito essa oportunidade para renovar meus agradecimentos.

Ao Prof. João Pacheco de Oliveira e, novamente, ao Prof. Antonio Carlos de Souza Lima, coordenadores do *Laboratório de Pesquisa sobre Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento* - LACED, e através dele, à Fundação Ford, pelos recursos que possibilitaram realizar meu trabalho de campo.

Aos demais professores do Museu Nacional, que sempre me apoiaram durante minha estadia nessa instituição.

Ao pessoal da secretaria, em particular a Rosa e Tania, e a Carla e Cristina da Biblioteca Francisca Keller, vai um sincero agradecimento por ter facilitado em todas as ocasiões o cumprimento de minhas tarefas.

Minha gratidão vai, ainda, ao pessoal de Brasília que ajudou-me na coleta de material e informações que foram fundamentais para a elaboração deste trabalho. À Juliana Sellani do PPTAL, Adriana Ramos do ISA e ao Prof. Henyo Trindade da UnB, minha sincera gratidão.

A Fabio, Gabriel e Joca, meus colegas, agradeço pela disponibilidade demonstrada nas discussões que contribuíram notavelmente para tornar possível essa dissertação.

A eles, e a Fernando, Hernan, Daniela, Maria, Simonne, Luiz, Elena, Alexandra, Mariana e todos os outros que compartilharam meus momentos mais informais, agradeço pela amizade demonstrada, que contribuiu, não pouco, para meu bem estar.

Aos meus pais, que com sua presença aqui no Brasil, fizeram com que minha saudade fosse menor.

Enfim, a Maria, novamente, vai um agradecimento especial pela paciência e disponibilidade demonstrada na leitura e revisão deste trabalho. As eventuais falhas de clareza são, contudo, de minha inteira responsabilidade.

Resumo

Este trabalho concentra-se nas representações da ‘alteridade cultural’ no âmbito de discursos, propostas e intervenções para o desenvolvimento das populações etnicamente diferenciadas que norteiam o atual ‘campo do desenvolvimento’, com particular atenção à atuação e ao papel do Banco Mundial. A análise tem como foco o uso de conceitos como ‘participação’, ‘empoderamento’, ‘comunidade’, ‘capital social’ e ‘indigenous knowledge’ nos documentos do Banco Mundial. Procura-se individualizar, deste modo, os mecanismos de construção da – e intervenção sobre a – realidade, com os quais operam o Banco e agências similares, para avançar hipóteses, e propostas metodológicas relativas às oportunidades que os processos de interação social, consequência de particulares formas de intervenção, oferecem à análise das relações sociais.

Siglas

AAA	American Anthropological Association
ADB	Algemeen Diaakonaal Bureau
APITU	Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaquee
ARC	Anthropology Resurce Center
ASI	Assessoria de Segurança Interna
ASPLAN	Assessoria de Planejamento
BA	Beneficiary Assessment
CCB	Comissão de Coordenação Brasileira do PPG7
CIDER	Centro de Investigación para el Desarrollo Rural
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CTI	Centro de Trabalho Indigenista
CVP	Common Vocabulary Paper
DAF/FUNAI	Diretoria de Assuntos Fundiários
DfID	Departamento for International Development
DPI/FUNAI	Departamento de Patrimônio Indígena
EA	Environmental Assessment
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
G7	Grupo dos Sete
GT	Grupo de Trabalho
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IK	Indigenous Knowledge.
KFW	Kreditanstalt Für Wiederaufbau
LATEN	Latin American and the Caribbean Regional Office
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Mato Grosso do Sul
OD	Operational Directive
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Operational Manual Statement

OPAN	Operação Amazônia Nativa.
PAR	Participatory Action Research
PD/A	Projetos Demonstrativos
PDC	Projetos de Desenvolvimento Comunitário
PDPI	Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas
PIDER	Programa Integral para el Desarrollo Rural
PKÑ	Projeto Kaiowa-Ñandeva
PLA	Participatory Learning Analysis
PPG7	Programa Piloto para a Conservação da Floresta Amazônica Brasileira
PPM	Pão Para o Mundo
PPTAL	Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal
PRA	Participatory Rural Appraisal
RRA	Rapid Rural Appraisal
SA	Social Assessment
SEMAM	Secretaria do Meio Ambiente
SENAIME	Secretaria Nacional de Assuntos Indígenas y Minorías Etnicas,
SIDA	Swedish International Agency for Development
SNI	Serviço Nacional de Informações
SPI	Serviço de Proteção aos Indios
TI	Terra Indígena

Índice

Introdução	1
Cap. 1. Antropologia e desenvolvimento. Uma introdução geral	5
1.1 O Banco Mundial como objeto etnográfico	5
1.2 ‘Antropologia para o desenvolvimento’ e ‘Antropologia do desenvolvimento’	9
Cap. 2. Uma ‘nova’ metodologia de desenvolvimento: a ‘participação’	16
2.1 Pequena história da ‘participação’, segundo algumas fontes mencionadas pelos desenvolvimentistas	16
2.2 A ‘participação’ no desenvolvimento	18
2.3. O Banco Mundial e a ‘participação’	21
2.4 PRA e ‘social engineering’: sugestões para uma comparação	27
Cap. 3. Desenvolvimento e Populações Indígenas. O caso do Banco Mundial	34
3.1 Qual Desenvolvimento para as Populações Indígenas? Etnodesenvolvimento	40
3.2 Um parêntese: o indigenismo, a antropologia e o desenvolvimento. Dois casos	42
3.3 O Banco Mundial e o etnodesenvolvimento	48
3.3.1 Indigenous Knowledge (IK) e Desenvolvimento	61
3.4 Os Projetos de Desenvolvimento Comunitário (PDCs), uma experiência de ação indigenista	66
3.5 PPG7, PPTAL, PDPI. As atuais formas de atuação na Amazônia brasileira	73
Conclusões	83
Referências Bibliográficas	88

Introdução

Há cerca de dez anos confrontei-me pela primeira vez com o tema do desenvolvimento de grupos indígenas no Brasil. Na ocasião, início dos anos 90, realizava pesquisa de campo com vista à preparação de minha *Tesi di Laurea*, na Universidade romana “La Sapienza”, na Itália (Salviani 1997), trabalhando junto ao Projeto Kaiowa-Ñandeva (PKÑ)¹. A partir dessa experiência tive a oportunidade de observar a variedade de atores e instituições que compunha o panorama de atuação do Projeto. A tentativa de mapear este conjunto tão heterogêneo contribuiu para o surgimento de curiosidades e dúvidas sobre as forças, ideologias e interesses em jogo na formulação de intervenções dirigidas ao desenvolvimento das populações indígenas. O Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional (PPGAS/MN/UFRJ) ofereceu-me a oportunidade de retomar este conjunto de preocupações na tentativa de melhor entender o atual estado das políticas desenvolvimentistas dirigidas às populações indígenas. O trabalho apresentado a seguir é um primeiro resultado dessa tentativa, e pretende ser um ponto de partida para pesquisas posteriores, devendo ser entendido, portanto, como uma peça de apoio para possíveis direções de trabalho futuros.

A escolha das atividades do Banco Mundial como eixo central deste trabalho responde, de um lado, à preponderância que o mesmo vêm assumindo na definição de metodologias e práticas, e na gestão de recursos relativos ao desenvolvimento de grupos etnicamente diferenciados, e do outro, ao fato desta instituição constituir um dos lugares de produção e uso de tipos de conhecimento e práticas de intervenção que dão forma à empresa desenvolvimentista. Trata-se de uma tentativa, mesmo que somente acenada, de contribuir para uma ‘antropologia das instituições’, isto é, uma antropologia que tenha enquanto campo específico de interesse, organizações multilaterais como o Banco Mundial, bem como, as relações entre estas e os processos de construção e difusão do modelo de organização das relações sócio-político-econômicas, rotulado de ‘Estado-nação’.

¹ Ver item 3.4.

Nos últimos dez anos, observa-se nos discursos que norteiam o ‘campo do desenvolvimento’², o surgimento e a afirmação de uma série de preocupações relativas aos componentes sociais que incidem na realização dos projetos de desenvolvimento. Neste processo, nota-se que as atividades das agências multilaterais – governamentais e não-governamentais – vem sendo marcada por um crescente envolvimento de contribuições oriundas dos estudos antropológicos, e de profissionais desta área. As atuais relações entre antropologia e desenvolvimento serão analisadas no primeiro capítulo a partir de dois eixos principais.

O segundo capítulo dedica-se ao tema da ‘participação’, elemento fundamental na maioria dos atuais discursos, metodologias e técnicas de desenvolvimento. Nos concentraremos na história das técnicas ‘participativas’ e nos diferentes significados que a ‘participação’ assume no campo do desenvolvimento e, particularmente, no Banco Mundial, para tentar desenvolver algumas hipóteses sobre as relações entre as diferentes contribuições da antropologia e as imagens do ‘outro’ que estas ajudam a transmitir, isto é, sobre como conceitos gerados no interior da disciplina são incorporados e utilizados no ‘campo do desenvolvimento’ e como, na atualidade, eles interferem na definição de objetivos e práticas de intervenção junto aos grupos etnicamente diferenciados.

A primeira parte do terceiro capítulo apresenta uma análise de caráter preliminar das relações postuladas entre desenvolvimento e etnicidade na América Latina, com um parêntese dedicado às relações entre desenvolvimento, indigenismo e antropologia ao longo do século XX, para tentar entender os precedentes históricos das relações atuais. Entramos aqui, através do caso Latino Americano, mais precisamente do Mexicano e do Brasileiro, no campo de uma antropologia das relações entre ‘desenvolvimento’, ‘Estado’ e ‘produção intelectual’, isto é, das relações específicas em que se dá a produção das representações relativas ao destino das populações indígenas. Para tal analisamos os discursos, as idéias e as práticas a partir das quais o Banco Mundial está operando em relação às populações indígenas, concentrando-nos nas (poucas) experiências desenvolvidas por este nos últimos anos na América Latina. Das questões que emergem desta discussão, destacamos dois elementos que adquirem importância à luz dos discursos produzidos pelo Banco Mundial: o ‘capital social’ e o ‘conhecimento indígena’.

² O termo ‘campo’ é aqui usado para descrever, de modo ‘impressionista’, o conjunto de elementos com os quais pensamos ser necessário lidar para elaborar uma análise antropológica do fenômeno do ‘desenvolvimento’, sem a pretensão de fazer referência a uma teoria específica dos ‘campos’.

Se, de um lado, a análise da categoria ‘conhecimento’, como vem sendo usada pelo Banco Mundial nos ‘ilumina’ sobre as características que esta assume no interior da instituição, de outro, os discursos relativos à ‘capital social’ nos alertam sobre a possibilidade de que a intervenção, no plano da organização política e da representação –pensada como necessária para levar os grupos indígenas à construção do ‘desenvolvimento com identidade cultural’ –revele mecanismos e intenções não imediatamente evidentes.

Para apontar os limites das visões que concebem os ‘indígenas’ como receptores passivos ou, no máximo, como ‘atores culturalmente informados’, desprovidos dos meios e conhecimentos necessários à formulação de políticas que incidam nos mecanismos de Estado e de mercado e, portanto, ‘vulneráveis’ frente ao ‘processo de globalização’ – idéias nas quais se espelha a ideologia modernista que permeia os discursos desenvolvimentistas –trataremos brevemente de algumas experiências no campo das atividades de desenvolvimento, que vem ocorrendo no Brasil a partir dos anos 70. O espaço e o tempo disponíveis para a elaboração deste trabalho não permitiu aprofundar-nos numa importante dimensão desse universo: as formas pelas quais se dá a mediação entre diferentes modelos de representação e sistemas de relações sociais e políticas. Dessa forma, apontamos para a necessidade de trabalhos que analisem os lugares em que discursos e imaginários diferentes são elaborados, aceitos ou rejeitados.

Isto nos leva a problemas relativos à escolha e construção do ‘campo’ ou do ‘objeto etnográfico’ na antropologia do desenvolvimento, em que a conexão entre discursos e práticas, entre o global e o local, apresenta limitações práticas para a realização de pesquisas.

Finalmente, a última parte do capítulo dedica-se a introduzir as atividades de desenvolvimento na Amazônia brasileira, relativas às populações indígenas, que estão sendo implementadas através a colaboração entre o Banco Mundial, o Estado brasileiro, várias agências bilaterais e outras instâncias da assim chamada sociedade civil. Pensamos que estas atividades permitem observar os modos pelos quais a articulação das formas das políticas e modelos organizativos indígenas, identificados por Oliveira (2000), como ‘organizações indígenas’, que surgem nos anos 80 para multiplicar-se somente ao longo do anos 90, são estimuladas e chamadas a desenvolver relações com outras instâncias do Estado, movimentos e instituições da ‘sociedade civil’, e do mercado, constituindo-se essas mesmas em objeto de intervenção.

Os discursos sobre ‘fortalecimento’ das ‘formas de organização’, ‘representação’ e ‘administração de recursos’, ou sobre ‘empoderamento’ das vontades locais através da ‘participação’ nas ações de desenvolvimento não podem ser tomados *at face value* e precisam ser confrontados com os contextos específicos nos quais imagens e técnicas produzidas no nível ‘global’, se deparam com um universo que não se deixa necessariamente ‘colonizar’ ou ‘aculturar’, sem deixar toda via de transformar-se. A observação desses ‘encontros’ pode contribuir na geração de idéias que influenciem o rumo das intervenções, a mudança das imagens de ‘alteridade’ que as informam e, sem dúvida, as nossas próprias pesquisas. Se concordamos com a afirmação de Fabietti (1991: x), de que a antropologia sempre *re-começou ‘no campo’*, ou seja no plano da observação do ‘agenciamento’ dos atores sociais, os sub-programas do PPG7 e, sobretudo, do PDPI, permitem observar o encontro de diferentes ‘agenciamentos’, podendo, assim, contribuir na construção de uma *antropologia do contato interétnico*, no âmbito de uma ‘antropologia das relações de poder’, que saiba superar a simples polaridade com que são construídos os modelos ‘*étnico*’ e ‘*moderno*’ de ação social.

Cap. 1. Antropologia e desenvolvimento. Uma introdução geral

1.1 O Banco Mundial como objeto etnográfico

Ao pretender observar as atividades de uma instituição como o Banco Mundial, seria necessário, antes de tudo, explicitar que esta instituição não pode ser representada como um ator, dotado de intencionalidade e operacionalidade, cujas ações no interior do ‘campo do desenvolvimento’ influenciam os processos de reestruturação das políticas e dos aparelhos administrativos dos Estados que a ele apelam para o financiamento de suas políticas econômicas. De fato, ‘o Banco’ – termo unívoco usado pelos autores que produzem e falam, tanto do interior do mesmo, quanto de uma posição externa a ele, para descrever a autoria das ações empreendida pelas várias instâncias que o compõem, e que também adotaremos aqui – como qualquer instituição de grande porte, é perpassado por diferentes interesses que determinam, em conjunturas particulares, o predomínio de determinadas posturas frente às suas modalidades de intervenção.

Se o Conselho dos Diretores (Board of Directors) – instância decisória principal, que representa os países proprietários com proporcionalidade relativa à cota de recursos de cada país – é a única autorizada a representar o Banco enquanto instituição, ao menos nas operações de grandes montantes de empréstimo, é necessário frisar que os mecanismos através dos quais os integrantes deste Conselho têm acesso às informações relativas aos assuntos sobre os quais são chamados a decidir, são objeto de manipulações por parte da estrutura administrativa que detém o controle do caráter de relevância das informações que serão repassadas ao Conselho, denotando a capacidade por parte dos aparatos executivos de influenciar notavelmente os processos decisórios. Assim, os discursos, documentos e operações – objeto deste trabalho – não podem ser considerados como única base sobre a qual o Banco modula suas decisões.

O trabalho de Bruce Rich (1994) permite-nos perceber as nuances destes mecanismos, explicando-os como dependentes, em grande parte, da necessidade do Banco *to lend*, dada a escassez de projetos que atendam às exigências instituídas pelo mesmo e, sobretudo, para manter o saldo positivo nos fluxos financeiros vindo dos países emprestadores. De fato, em vários períodos da história, particularmente nos anos

50 e 80, assistiu-se ao montante de empréstimos ser quase superado pelas somas a serem restituídas ao Banco (Rich 1994: 78-80; cf. também Payer 1992).

A maioria dos documentos produzidos no interior do Banco Mundial, e aqui analisados, são o produto do trabalho de antropólogos e sociólogos profissionais, que assumiram cargos no Banco Mundial a partir, sobretudo, dos anos 90 com as poucas exceções de Michael Cernea, primeiro cientista social a ser chamado para integrar o Banco desde meados dos anos 70 (e considerado como “the doyen of social science at the World Bank” Francis 2001: 74), e alguns outros poucos (por exemplo, Shelton Davis, que, antes de fazer parte da instituição, teve experiências de ensino no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal de Rio de Janeiro-PPGAS/MN/UFRJ, e fundou o Anthropology Resource Center (ARC), em Cambridge, Massachusetts, para acompanhar e verificar as informações acerca dos efeitos sociais e ambientais dos programas de desenvolvimento na região amazônica, distinguindo-se por seus trabalhos sobre os efeitos das políticas econômicas brasileiras de mega-desenvolvimento sobre as populações indígenas e camponesas da Amazônia brasileira. Cf. *Victims of the Miracle*)³.

Muitos autores, sobretudo nos últimos quinze anos, procuraram singularizar os mecanismos, as práticas e os discursos através dos quais o Banco Mundial, e as demais agências multilaterais, bilaterais e nacionais de desenvolvimento, tentam impor construções (como diria Bourdieu: 1974, 1979, 1980, ‘visões e divisões’) da realidade como ‘oficiais’ para legitimar as tipologias de intervenção empregadas, através, sobretudo, da manipulação de conhecimentos (knowledge), ou seja, da legitimação de determinadas formas de conhecimento em detrimento de outras (Ferguson 1990; Sachs ed. 1992; Hobart 1993; Escobar 1995; Finnemore 1997; Mehta 2001; entre outros). A consideração crítica, observada, digamos, no campo⁴, e a conseqüente deslegitimação

³ A quase totalidade destes profissionais trabalha em setores e departamentos relativos ao meio ambiente. Uma breve citação de Rich nos informa sobre o peso relativo destes profissionais no interior do Banco Mundial: “Operations was the part of the Bank where the action was, the careers proceeded on the fast track. Many Bank staff viewed policy, research, and external affairs as a bit of a dead end, and the Operations Evaluations Department as a humiliating exile. Those in operations proper who were responsible for pushing through debacles like Polonoreste, Indonesia Transmigration, and Narmada Sardar Sarovar suffered no consequences to their careers. On the other hand, Bank operations staff who opposed or delayed proposed projects on policy and even ethical grounds have suffered the wrath of irate country department directors; the typical fate has been forced exile to the Environment Department” (1994: 183).

⁴ Referimo-nos à crise do paradigma economicista de desenvolvimento, que está sendo questionado principalmente à luz da não efetividade (relativamente aos objetivos declarados) das práticas adotadas.

do modelo econômico de desenvolvimento (que isola as variáveis relativas às transações econômicas e aos modos de produção, das relações sócio-políticas das quais fazem parte), vem obrigando o Banco e outras agências a operar uma reformulação nos modelos através dos quais pretendem ordenar a realidade.

Uma das principais conseqüências desta mudança de paradigma no campo do desenvolvimento é representada pela necessidade, por parte do Banco e de outras instituições similares, de ‘adquirirem’ novos objetos – processos, atores – que passam a marcar os discursos sobre desenvolvimento, e de serem reconhecidas como capacitadas para operar com os mesmos; ao mesmo tempo em que a construção destes constituem uma resposta às características próprias destas instituições. O reconhecimento dos ‘fatores sociais’ como variáveis determinantes das atividades de desenvolvimento obriga à aquisição de novos conhecimentos. Este fenômeno é evidenciado pelo surgimento, na produção discursiva do Banco, de um novo vocabulário constituído de termos como ‘stakeholders’ ‘transformation’, ‘empowerment’, ‘participation’, ‘social capital’, ‘sustainable development’, ‘local/indigenous knowledge’, etc. e nas operações empreendidas para a *definição*, isto é, para a atribuição de significado aos mesmos, com o objetivo de legitimar determinadas modalidades de intervenção.

A obra contínua de construção das porções de realidade sobre as quais o Banco pretende atuar pode ser evidenciada, por exemplo, na observação das práticas discursivas e das atuais operações através das quais o Banco pretende enfrentar a questão da diferença étnica e cultural no campo das atividades de desenvolvimento. O ‘etnodesenvolvimento’ ou ‘desenvolvimento com identidade cultural’ (van Nieuwkoop e Uquillas 2000: 22), por exemplo, é um tema extremamente recente nas atividades do Banco.

A tentativa deste trabalho é de um mapeamento preliminar dos textos, enunciados, conceitos e práticas com os quais o Banco enfrenta este novo empreendimento, qual seja, o problema de inserir horizontes e práticas pensadas como ‘culturalmente outras’ ou ‘diferentes’ no interior do paradigma desenvolvimentista, isto é, do seu próprio campo de ação. Se, de um lado, o conjunto de tais atividades tende a construir uma imagem particular da diversidade cultural, que justifique ou pelo menos torne plausível a ingerência do Banco em determinadas situações, de outro, ele age

Vários autores referem-se aos efeitos de tal crise relativos às modalidades através das quais tentou-se resolvê-la, como ‘Paradigm shift’ (Chambers 1995; Finnemore 1997; Cooper e Packard 1997).

sobre tais situações através de processos e procedimentos que influem nos equilíbrios internos dos grupos em questão: “Indeed, all development projects provide symbolic resources in the local competition over power” (Mosse 1997: 276). Uma das possíveis tarefas da pesquisa antropológica e sociológica consistiria, portanto, em indagar os modos como esse processo acontece ao nível local, considerando os efeitos produzidos pelos vários tipos de intervenção como resultado do confronto das imagens geradas pelas diversas facetas dos discursos desenvolvimentistas e as situações locais em que pretende atuar. Uma outra linha de pesquisa possível poderia ser, por exemplo, indagar-se a respeito das formas pelas quais a diversidade natural (biodiversidade) e os modos de transformação social de grupos etnicamente diferenciados (etnodesenvolvimento) são construídos e relacionados entre si nos discursos do Banco. Essa linha ofereceria a possibilidade de esclarecer alguns dos mecanismos de construção da alteridade com os quais operam parte das atividades de desenvolvimento, revelando o pano de fundo conceitual sobre o qual se apoiam determinadas visões de desenvolvimento.

Se consideramos os discursos dominantes sobre desenvolvimento como marcados por uma visão ‘positivista’ da história (Rist 1999), que dispõe as várias realidades sociais ao longo de *um* percurso, admitindo *uma única* direção, a possibilidade da existência de determinadas formas de alteridade cultural é admitida somente como *herança*, ou seja, como a presença do passado no presente e no futuro. A necessidade sentida de ‘adaptar’ as formas de interação social e de representação política das populações camponesas e indígenas de diversas partes do mundo às exigências da máquina do desenvolvimento ou, *mutatis mutandis*, do Estado nacional, torna evidentes os modos como determinados discursos sobre desenvolvimento constroem os universos sociais e culturais, representando a tentativa de criação de objetos específicos para os quais propõem certos tipos de intervenção. Assim, categorias como ‘pobres’, ‘people’, ‘comunidade’, ‘grupo etnicamente diferenciado’, assim como, ‘economia nacional’, ‘ambiente’, ‘mulheres’ e ‘camponeses’ representam mecanismos retóricos através dos quais o Banco constrói os próprios objetos de sua intervenção (Ferguson 1990; Escobar 1995) com base nas próprias necessidades: “More generally, all utterances which have as their subject a collective noun – people, class, university, school, state, etc. – presuppose the existence of the group in question and conceal the same sort of metaphysical boot-strapping that was denounced in the ontological argument” (Bourdieu 1985: 215).

1.2 *‘Antropologia para o desenvolvimento’ e ‘Antropologia do desenvolvimento’*

Os últimos vinte anos constituem um período de notáveis mudanças nas políticas de desenvolvimento das grandes agência multilaterais como o Banco Mundial. Novos ‘objetos’ passam a fazer parte do campo de intervenção. Os pequenos agricultores, as mulheres, a degradação e conservação ambiental e a integridade de grupos étnica e culturalmente diferenciados representam novas preocupações no campo internacional do desenvolvimento, cuja consideração parece influir na modificação das tipologias de intervenção. As atividades do Banco Mundial, neste processo, revelam-se fundamentais na legitimação do ‘poverty focus’, como elemento principal do novo rumo da empresa desenvolvimentista. Martha Finnemore (1997), nos mostra o peso determinante do Banco Mundial (desde a ‘gestão McNamara’, 1968) na institucionalização, dentro da empresa desenvolvimentista, da mudança de paradigma – ‘paradigm shift’ (Cooper e Packard 1997: 19) – em direção ao ‘basic needs approach’:

“The goal of poverty alleviation become *institutionalized* as part of the international development effort. The driving force behind this new understanding of development was the World Bank” (Finnemore 1997: 208).

O objetivo de Finnemore, contudo, consiste em demonstrar que a forma dos programas, pensadas como corretas para alcançar os novos objetivos, depende estreitamente das características organizacionais do Banco:

“The kind of poverty-oriented development programs eventually pushed by the Bank looked the way they did, not because they were obviously or objectively best-suited to the task of poverty alleviation but because they met the organizational needs of the Bank” (ibidem).

Esta mudança nas políticas desenvolvimentistas liderada pelo Banco Mundial, denominada “New Directions” (Horowitz e Painter 1986: 2), revelou-se extremamente importante na medida em que influenciou processos internos à disciplina antropológica e intensificou as contribuições de antropólogos nas atividades de desenvolvimento (Hoben 1982). Autores como Lucy Mair (1984), Cernea (1983; 1991) e Tayer Scudder (1999), entre outros, descrevem os antropólogos como os especialistas mais indicados – pelo conhecimento profundo das situações locais e características culturais – para oferecer contribuições valiosas na compreensão de aspectos até então negligenciados, cuja consideração é necessária na melhoria da qualidade das intervenções. Um número sempre maior de antropólogos vem sendo chamado para fazer parte das agências de

desenvolvimento (Stirrat 2000; Eyben 2000; Francis e Jacobs 1999: 22 citado em Mehta 2001: 194), ao mesmo tempo, aumenta drasticamente o número de profissionais desta área contratados na condição de consultores⁵. Como consequência, ao longo dos anos oitenta, a ‘Development anthropology’, que podemos traduzir como ‘antropologia *para* o desenvolvimento’, ganha uma consistência notável no campo dos estudos antropológicos (Henkel e Stirrat 2001: 169). Esta antropologia ocupa-se da dimensão ‘nativa’ dos contextos de desenvolvimento, tomando como objeto o ‘local’, o ‘grupo alvo’ e as relações entre as características sócio-culturais destes e as dimensões institucionais dos ‘projetos’.

Este conjunto de estudos e preocupações está estreitamente ligado à questão da aplicabilidade dos conhecimentos antropológicos às situações de mudança social induzida, ou seja, ao campo de atividade e produções relativas ao que se costuma denominar de antropologia aplicada. Campo controvertido das ciências sociais – cuja relação com a vertente acadêmica (isto é, teórica) da antropologia sempre mostrou-se problemática, sobretudo a partir de considerações éticas – a aplicação dos conhecimentos antropológicos com o fim de favorecer processos de mudanças pensados como necessários para o desenvolvimento das condições de vida dos grupos culturalmente diferenciados, não constitui uma novidade no campo da disciplina. Sem pretender apresentar uma panorâmica histórica deste campo de práticas e estudos, assinalaremos aqui o surgimento de manifestações explícitas quanto à possibilidade de aplicação dos conhecimentos gerados por uma antropologia constituída como uma disciplina institucionalizada, e os modos a partir dos quais tal aplicação foi sendo pensada a partir da segunda metade do século XIX, tomando como referência, sobretudo, os resumos destas primeiras formulações oferecidos por Villa Rojas (1971).

Segundo Villa Rojas, no contexto Norte-Americano, o primeiro a sugerir a utilidade dos estudos etnográficos para questões de administração relativas aos povos indígenas foi John Wesley Powell, major do exército e Diretor do Departamento de Etnologia do Smithsonian Institute, em 1881 (1971: 8). Na América Latina “Fué Gamio el iniciador de este tipo de ideas, a partir de 1915, y el más empeñoso luchador por hacer que las mismas se plasmaran en realidades concretas” (ibid.: 9). O termo ‘antropologia aplicada’ foi usado pela primeira vez por Radcliffe-Brown em 1930,

⁵ A bibliografia dos trabalhos de antropólogos e sociólogos, publicados pelo Banco Mundial entre 1975 e 1993 (Cernea 1994), mostra o aumento exponencial destas colaborações ao longo dos anos oitenta.

sendo que autores como Chinnery, Boas, Firth e Pitt-Rivers já tinham feito referências às aplicações práticas da antropologia como ‘ciência aplicada da cultura’ (ibidem), ao mesmo tempo em que Malinowski rotulava de ‘antropologia prática’ os estudos relevantes às práticas administrativas coloniais (ibidem).

Os principais modelos identificados por Villa Rojas são a ‘engenharia social’ e a ‘medicina social’. O primeiro, pensado como conjunto de conhecimentos úteis às tarefas dos administradores, missionários, educadores, colonizadores e comerciantes – segundo autores como Herskovits, Lantis e Radcliffe-Brown (ibid.: 13) – perdeu sua força em poucas décadas, para ser substituído pelo assim chamado ‘modelo clínico’, cuja diferença consiste, sobretudo, em não se limitar à simples aplicação de modelos teóricos estabelecidos, mas em demandar um contínuo movimento entre teorias e aplicação experimental das mesmas em situações empíricas (ibid.: 14). O modelo de antropologia aplicada, ou ‘medicina social’, cujas primeiras formulações podem ser encontradas nas publicações da ‘The Society for Applied Anthropology’, dos anos 40 (ibidem), será aquele adotado por Michael Cernea na formulação da proposta de “social Engineering” (Cernea 1983).

Na América Latina, o impulso inicial para o surgimento do campo acadêmico dos estudos antropológicos está estreitamente ligado à história do “movimento indigenista” (Villa Rojas 1971: 23), cuja consideração será parte do presente trabalho.

Existem diferenças marcadas nas metodologias e nos objetivos no interior do campo da antropologia *para* o desenvolvimento, isto é, a antropologia aplicada às ações de mudança social induzida, e tais diferenças derivam sobretudo de leituras, interpretações e posturas diferenciadas do campo das relações políticas, que usualmente vem sendo subordinadas às relações econômicas. Assim, entre as propostas de aplicação das disciplinas sociológicas ao campo do desenvolvimento encontramos um conjunto variado de propostas que vão da ‘engenharia social’ de Michael Cernea (1983, 1991) ao ‘Participatory Rural Appraisal’ de Robert Chambers (1995). Estes autores e as técnicas por eles desenvolvidas constituirão objeto de análise no decorrer do trabalho.

Por outro lado, mais um ramo da pesquisa antropológica relativa ao ‘desenvolvimento’ vem tomando corpo nos últimos anos. Esta perspectiva tem como foco, sobretudo, as idéias e práticas daqueles que planejam e executam os projetos, ocupando-se em indagar a proveniência e os efeitos destas idéias e práticas. Henkel e Stirrat (2001: 169) definem este campo como ‘antropologia *do* desenvolvimento’, cujo foco de atenção concentra-se na empresa do desenvolvimento *como* fenômeno social,

resultado da conjunção entre saberes e técnicas de dominação particulares, no contexto mais amplo das relações de poder que incidem nas imagens e configurações do mundo contemporâneo. Uma parte destes trabalhos trata o mundo do desenvolvimento como campo de práticas discursivas e, valendo-se dos instrumentos de análise propostos por Foucault (1971), tenta entender as relações existentes entre ‘discursos’ e ‘práticas’ no campo do desenvolvimento, e os efeitos de poder dos mesmos.

Ferguson, por exemplo, numa ‘etnografia’ de um projeto de desenvolvimento no Lesotho (1990), mostra os mecanismos discursivos através dos quais o Banco Mundial constrói a realidade sobre a qual pretende intervir. Assim, nos documentos do Banco Mundial, o Lesotho transforma-se de um reservatório de mão-de-obra inserido num contexto econômico regional mais amplo e dominado pelas políticas industriais sul-africanas, numa ‘economia rural’, subdesenvolvida, caracterizada por tecnologias ‘tradicionais’ de gestão dos recursos, e sem conexões com o ‘mercado’ internacional (Ibidem). Esta imagem, segundo propõe Ferguson, serve para justificar o tipo de intervenção que o Banco Mundial pode implementar, dependendo das próprias características institucionais, intervenções que têm como resultado o fortalecimento do controle estatal sobre território e atividades sócio-econômicas de uma província rural do país. Em outro trabalho, Escobar (1995), inspirando-se no conhecido estudo de Said sobre Orientalismo (1978), apresenta o ‘discurso do desenvolvimento’ como atividade de representação e construção do ‘outro’ em categorias como ‘terceiro mundo’, ‘ambiente’, ‘mulheres’ e ‘camponeses’.

Também nesta segunda vertente de pesquisa, encontramos uma heterogeneidade de posições, como demonstram as críticas a Ferguson e Escobar, entre outros (e. g. Sachs ed. 1992; Crush ed. 1995; Hobart 1993), acusados de ter uma visão ‘monolítica’ do conjunto de fenômenos que abordam. Os autores desta crítica (Grillo 1997; Gardner 1997; Gardner e Lewis 2000) postulam que essa linha de autores contribui para a construção do “myth of development” (Grillo 1997: 20), obscurecendo, assim, a multiplicidade de processos, discursos e experiências que o constituem. Estas críticas, em nossa opinião, revelam leituras exageradamente rígidas dos trabalhos de Ferguson, Escobar e dos outros autores considerados, trazendo uma imagem distorcida das

construções e imagens apresentadas pelos mesmos. Reportemo-nos aqui brevemente a algumas considerações nesse sentido, melhor desenvolvidas em outros trabalhos⁶.

Como já acenado, as críticas mencionadas voltam-se, sobretudo, para a operação de construção da noção de ‘desenvolvimento’ enquanto fenômeno totalitário, como podemos ver na opinião de Grillo:

“There is a tendency – illustrated, for example, by Hobart, Escobar and to a lesser degree Ferguson – to see development as a monolithic enterprise, heavily controlled from the top, convinced of the superiority of its own wisdom and impervious to local knowledge, or indeed common-sense experience, a single gaze or voice which is all powerful and beyond influence. This underpins what I would call the ‘myth of development’ which pervades much critical writing in this field. It might also be called the *Development Dictionary* perspective, as echoed throughout the book of that name (Sachs ed. 1992). The perspective is shared by Escobar, and to a lesser extent Ferguson and in a different way Hobart. Like most myths it is based on poor and partial history, betraying a lack of knowledge of both colonialism and decolonization, and throughout it reflects a surprising ethnocentrism: it is very much the view from North America. Ill-informed about the history of government, it has a Jacobinist conviction of the state’s power to achieve miraculous things: the title of Ferguson’s book, *The Anti-Politics Machine*, is an eloquent expression of this. It is also grounded in the ‘victim culture’. Rather as those engaged in antiracist training sometimes argued that there are ‘racists’ and the ‘victims of racism’ (Donald and Rattansi eds 1992; Gilroy 1993), the development myth proposes that there are ‘developers’ and the ‘victims of development’ (see the unfortunate souls portrayed on the dust-cover of Crush’s edited collection, 1995). Escobar adds ‘resister of development’, but there is not other way.

To think of *the* discourse of development is far too limiting. To that extent Hobart is correct to refer to ‘several co-existent discourses of development’ (1993: 12). But there is as much diversity *within* the community of ‘professional developers’ (one of the part identified by Hobart), as between them and other stakeholders or ‘players’ (in Hobart’s account, ‘local people’ and ‘national government’). Within development there is and has always been a multiplicity of voices, ‘a multiplicity of “knowledges”’ (Cohen 1993: 32) [...] Despite what Hobart says about distancing himself from ‘romantic fantasies’ about indigenous knowledge (1993: 5), there is a real danger in assuming that ignorance is one-sided; that is, it is ‘we’ who are only and always ignorant. The danger is that indigenous knowledge is seen as complete, accomplished, and hence static and unchanging. Neither side has a monopoly of knowledge or ignorance, neither party is impervious to argument.” (Grillo 1997: 20s)

Se, por um lado, é importante reconhecer a cacofonia de considerações, conceitualizações, práticas e modalidades que marcam a noção de ‘desenvolvimento’, de outro, a sua crítica como ‘mito’, constitui, na nossa opinião, um instrumento de ruptura com as características de abrangência do ideário desenvolvimentista (cf. Rist 1999, cap. 2). Ainda hoje, ao menos nas declarações pronunciadas ao interior do Banco Mundial, a idéia de ‘desenvolvimento’ está revestida de uma visão ‘mítica’ do destino da humanidade: aqueles que sustentaram e continuam sustentando o desenvolvimento, apelam à unicidade, necessidade e inevitabilidade de tal processo para motivar as próprias iniciativas.

⁶ Uma análise parcial destas críticas encontra-se no trabalho final do curso ‘Antropologia da Administração Pública’, ministrado nesta instituição pelo Prof. A. C. de Souza Lima (1º semestre/ 2000).

Percebemos nas afirmações de Grillo a convicção quanto à possibilidade de que o olhar científico/antropológico dê conta de um campo sem considerar os efeitos deste campo sobre o olhar que nele incide. Este tipo de confronto, ao nosso ver, somente se justificaria mediante a convicção da possibilidade de produzir alguma forma de verdade na interpretação das realidades sociais (confrontar, por exemplo, o julgamento sobre o caráter ‘errôneo’ das análises históricas de Escobar - nota 8). Nessa mesma direção, seria legítimo indagar-nos sobre o quanto esta discussão está marcada pela necessidade da busca por bases científicas e éticas plausíveis para justificar a participação em iniciativas que satisfaçam interesses outros que não o ‘científico’.⁷

No entanto, se podemos concordar com o autor quanto à idéia de que qualquer tipo ou sistema de conhecimento não é “complete, accomplished and hence static and unchanging”, devemos alertar para a necessidade de considerar o profundo laço existente entre conhecimento e poder. Assim, a atribuição de ignorância a nós ocidentais, formulada por Hobart (1993), não pode ser considerada unicamente como uma postura ‘filosófica’, como Grillo a define, mas como um alerta para o fato que a própria atribuição de ignorância é um ato político: “As Claude Alvares (1992b: 230) points out, ‘knowledge is power, but power is also knowledge. Power decides what is knowledge and what is not knowledge’” (Crush 1995: 6).

Algumas sugestões de Grillo revelam-se, contudo, valiosas, como a de operar análises e pesquisas ‘*multi-sited*’, que dêem conta da ‘*multi vocality*’ dos fenômenos internos ao campo do desenvolvimento. Isto não pode ser feito, pensamos, sem desenvolver meios que permitam avaliar como esta ‘*multi vocality*’ se traduz nas práticas do ‘*development encounter*’, ou seja, nos lugares de aplicação onde é indispensável dedicar uma extrema atenção à disjunção entre discursos e práticas, intenções declaradas e tácitas, e resultados historicamente dados. Neste sentido, a maior contribuição das críticas de Grillo (e dos outros autores anteriormente citados) consiste

⁷ “Even these students will continue to decline in number, however, if our training does not accommodate more adequately the needs of the market place.” (Hinshaw 1980: 516). A este propósito pensamos que seja importante lembrar quem são, no fundo, os maiores beneficiários daquela que podemos definir a ‘indústria do desenvolvimento’: “[...] Africa, Asia and South/Central America have over 150,000 expatriate residents or visitors working in development projects. This ‘expert’ assistance consumes an estimate \$7-8 billion of donor money a year in Africa alone, and even a non government organization (NGO) may spend up to £900 a day on a very expensive consultant (Crewe 1997: 61). “Most of the loans the World Bank disbursed correspond to projects subjected to international bidding. Needless to say, most often the contracts go to multinational companies, which reap the profit of this multibillion-dollar market (a cumulative \$80 billion at the end of 1980, of which about 80 percent had been allocated through ‘international competitive bidding’, mostly awarded to multinationals and experts from the First World)”. (Escobar 1995: 165)

em chamar a atenção para as diferentes interpretações, visões e práticas presentes no campo do desenvolvimento, e que nos permitem questionar as relações entre diferentes contribuições e abordagens desenvolvimentistas e a influência que estas exercem entre si.

Um dos fenômenos mais evidentes na história ‘recente’⁸ do desenvolvimento, consiste na difusão maciça de técnicas e práticas ‘participativas’ (Ranhema 1992; Nelson e Wright eds., 1995). A velocidade e intensidade com que esse processo vem ocorrendo leva vários autores a definir a ‘participação’ como a nova ‘ortodoxia’ desenvolvimentista (Green 2000; Cooke e Kothari (eds.) 2001, p. ex.), cuja hegemonia atual reflete-se, também, na atenção que esta chegou a receber das agências internacionais de desenvolvimento (Cf. BM 1994; IDB 1994).

Tomando como objeto da primeira parte deste trabalho a natureza e a difusão destas técnicas, iniciaremos ocupando-nos das características da ‘participação’, das raízes históricas dos discursos, teorias e técnicas participativas, e das diferentes perspectivas das várias abordagens.

⁸ Rist mostra como as idéias de São Agostinho contribuíram na estruturação do pensamento positivista, por oferecerem os argumentos para uma visão linear da história e a conseqüente possibilidade de articular uma ideologia desenvolvimentista (1999). Cowen e Shenton (1995), entre outros (Berman 1988 e Rich 1994), vêem nascer o desenvolvimento no seio da problemática situação européia dos anos 1830-40, através da obra de personagens como os saint simonianos, List, e Comte. Outros sublinham as conexões entre os aparatos de dominação colonial e as técnicas de desenvolvimento (Cooper e Packard (eds.) 1997; Fisher 1997; Mosse 1997; Stirrat 2000). Outros, ainda, preocupam-se com os aspectos modernos do fenômeno, e restringem a atenção aos últimos 50 anos, propondo que o início do atual ‘discurso do desenvolvimento’ pode ser individualizado no discurso à nação norte-americana proferido por Truman em janeiro de 1949 (Sachs (ed.) 1992; Escobar 1995). Concentramo-nos, sobretudo, no processo de evolução dos discursos do Banco Mundial sobre ‘participação’ e ‘povos indígenas’, nos últimos quinze anos, ou seja, o último período da história ‘recente’ do desenvolvimento.

Cap. 2. Uma ‘nova’ metodologia de desenvolvimento: a ‘participação’

2.1 *Pequena história da ‘participação’, segundo algumas fontes mencionadas pelos desenvolvimentistas*

O início do desenvolvimento das técnicas participativas pode ser reconduzido ao contexto das formulações de Kurt Lewin (1946) relativas à Pesquisa Ação⁹. A pesquisa-ação lewiniana deu a partida à construção de novas e diferenciadas abordagens à mesma problemática, conforme o objeto e os objetivos da pesquisa¹⁰, que se modifica também de acordo ao contexto geo-político de aplicação.

A pesquisa-ação participativa (PAR) representa um modelo crítico de pesquisa-ação utilizado especialmente na América Latina através do trabalho de Paulo Freire (1970) e Orlando Fals Borda (1981), e que se dirige mais à ‘emancipação’ das populações objeto de estudo, do que à pesquisa em si (Kennis, 1993).

A pesquisa participativa gera uma metodologia, em parte, paralela àquela da pesquisa-ação clássica, porém, voltada a sujeitos-objetos de estudo completamente diversos daqueles da pesquisa-ação (Brown e Tandom, 1983), buscando objetivos diferentes e fazendo explícita a referência à estreita ligação entre a metodologia e seus efeitos sociais.

A pesquisa participativa chama os atores sociais – objeto da pesquisa – a assumir o papel de co-pesquisadores. Estes contribuem ativamente no delineamento do modelo e dos objetivos da pesquisa. Este resultado é obtido através da presença do pesquisador que, em certa medida, deveria adotar uma postura similar àquela da observação

⁹ Metodologicamente o ciclo da Pesquisa-Ação é bastante simples e substancialmente válido para todas as suas elaborações. Este compreende: 1) Identificação dos problemas a resolver, dos fatores causais existentes, das limitações ambientais presentes e das habilidades profissionais passíveis de serem aproveitadas; 2) Formulação das hipóteses de mudança e dos planos de implementação; 3) Aplicação das hipóteses nos contextos-objeto dos planos formulados; 4) Avaliação das mudanças e implementação dos métodos aplicados; 5) Aprofundamento, institucionalização e difusão capilar das aplicações que foram avaliadas como bem sucedidas ou positivas (Walton e Gaffney, 1991).

¹⁰ As principais ‘linhas’ metodológicas que foram desenvolvidas podem se resumidas em:

- pesquisa ação (*action research*)
- pesquisa participativa (*participatory research*)
- pesquisa ação participativa (*participatory action research*)
- pesquisa ação participada (*participated action research*)
- ciência-ação (*action science*)
- sociologia da ação (*sociologie de l’action*).

participante¹¹. Seu papel consiste em conferir legitimidade científica às experiências pessoais, aos conhecimentos populares e às outras formas de saber comumente consideradas não científicas, como as formas locais de literatura oral e os modelos perceptivos locais.

Na opinião de Stoecke e Bonacich (1992) o conhecimento é assumido como sendo um instrumento de poder e, portanto, o fim da pesquisa participativa consiste em conectar a produção do conhecimento à conscientização e à emancipação (*self-reliance*) do povo. A ‘participação’ constitui-se, assim, enquanto conceito central da metodologia. Como afirma um dos pais da metodologia, Paulo Freire (1970), o objetivo do trabalho de pesquisa não é medir e/ou descrever características de situações particulares para permitir a manipulação da realidade, mas operar uma ação cognitiva *junto* aos pressupostos objetos da prática experimental:

“La investigación de los “temas generadores” o de la temática significativa del pueblo, al tener como objetivo fundamental la captación de sus temas básicos, a partir de cuyo conocimiento es posible la organización del contenido pragmático para el desarrollo de cualquier acción con él, se instaura como el punto de partida del proceso de acción, entendida como síntesis cultural.

De ahí que no sea posible dividir en dos los momentos de este proceso: el de la *investigación temática* y el de la *acción como síntesis cultural*.

Esta dicotomía implicaría que el primero sería un momento en que el pueblo sería *estudiado, analizado, investigado*, como un objeto pasivo de los investigadores lo que es propio de la acción antidialógica.

De este modo, la separación ingenua significaría que la acción, como síntesis, se iniciaría como una acción invasora.

Precisamente, dado que en la teoría dialógica no puede darse esta dicotomización, la investigación temática tiene, como sujetos de su proceso, no sólo a los investigadores profesionales sino también a los hombres del pueblo cuyo universo temático se busca encontrar”. (Freire 1970: 238-9, grifo no original)

Algumas das técnicas de pesquisa (sobre as quais moldar a ação) derivadas desta tradição teórica têm conquistado preponderância no campo do desenvolvimento. Entre estas, *Beneficiary Assessment* (BA), *Social Assessment* (SA), *Environmental Assessment* (EA), *Rapid Rural Appraisal* (RRA), e *Participatory Rural Appraisal* (PRA), representam as mais difundidas no Banco Mundial, e outras, como *Participatory Action Research* (PAR), e *Participatory Learning Analysis* (PLA) têm ampla difusão¹².

Mas o que é, exatamente, a ‘participação’? O que significa *participar*? Quais práticas podem ser definidas como participativas? *Quem é que participa, e em quê?*

¹¹ Nelson e Wright (1996a) operam um confronto das duas técnicas, pesquisa participativa e observação participante, evidenciando as diferenças entre as duas e os possíveis ganhos que resultariam da união de algumas das características que as distinguem.

¹² Chambers (1995: 36) oferece um elenco de 29 tipos de abordagem participativa que tomam forma a partir dos anos 70, assinalando o caráter não exaustivo deste elenco.

2.2 A ‘participação’ no desenvolvimento

A ‘participação’, longe de representar uma novidade no campo da cooperação ao desenvolvimento, detinha uma certa popularidade nos esquemas de desenvolvimento comunitário dos anos 60 e 70 (Ranhema 1992; Stone 1989; Peters 1996, 2000), e já estava presente na retórica do New Deal dos anos 30 (Eyben e Ladbury 1995: 192).

A palavra ‘participação’, como adverte Ranhema (1992: 116), é parte de um conjunto de termos notavelmente plásticos, cujos significados devem ser contextualizados para que adquiram um conteúdo, prestando-se, caso contrário, a várias manipulações e ao uso retórico dos mesmos (Nelson e Wright 1995: 7). Linda Stone (1989), por exemplo, valendo-se de sua própria experiência no Nepal, questiona a possibilidade da aplicação, em contextos culturais diferenciados, do conceito de ‘participação comunitária’, pondo em destaque as pressuposições culturalmente determinadas que o mesmo carrega. A autora demonstra como as idéias relativas à ‘participação’, assim como são formuladas pelos integrantes do projeto – objeto da sua pesquisa – diferem notavelmente das concepções dos ‘beneficiários’, cuja compreensão da mesma baseia-se, sobretudo, em experiências passadas com projetos e atividades de desenvolvimento. O quadro destas diferenças complica-se ainda mais pelo fato de que as várias agências e organizações não compartilham as mesmas definições e práticas (Ranhema 1992; Hildyard et alii 2001), e no interior das mesmas, os membros detém posições que não coincidem entre si (Nelson e Wright 1995a; Kaufmann 1997).

A maioria dos autores que se ocupa de investigar o uso das técnicas participativas indica que a principal diferença entre as várias concepções de ‘participação’ empregadas no campo do desenvolvimento opera com a mesma enquanto: 1) *meio* para alcançar maior efetividade nos projetos e atividades de desenvolvimento; 2) resultado e *fim* em si mesmo (Nelson e Wright 1995a; Peters 1996; Green 2000; Hildyard et alii 2001).

Grande parte dos teóricos e praticantes das abordagens participativas consideram estas técnicas principalmente como instrumentos para fornecer maiores níveis e modalidades de controle aos atores envolvidos em projetos de desenvolvimento. Neste sentido, a natureza da ‘participação’ é determinada, sobretudo, pelo grau de influência dos beneficiários na definição do tipo de atividade a ser implementada, e pelo grau de controle exercido por estes sobre as mesmas.

A multiplicidade de significados e usos da ‘participação’, isto é, a sua polissemia, é largamente reconhecida. Nesse sentido, vários pesquisadores têm desenvolvido sistemas de classificações das formas participativas (Michener 1998: 2106), na tentativa de precisar definições. Segundo Deshler e Sock (1985), as diferentes modalidades de ‘participação’ podem ser divididas entre ‘Genuine’ e ‘Pseudo-Participation’. A ‘participação genuína’ pode dar lugar a situações variadas, que vão desde efeitos de ‘empowerment’, através do qual os cidadãos ganham controle direto sobre as atividades dos projetos, até ‘Cooperation’, que compreende ‘Partnership’ e ‘Delegated power’. A ‘Pseudo-Participation’, ao contrário, é instrumental às práticas de ‘Assistencialism’ e ‘Domestication’, podendo dar lugar, na melhor das hipóteses, a processos de consulta e extração de informações, e na pior, a mecanismos de manipulação (ibidem).

O esquema classificatório apresentado por White (1996) prevê quatro formas de ‘participação’: ‘Nominal’, ‘Instrumental’, ‘Representativa’ e ‘Transformativa’. As funções atribuídas a estas dependem dos divergentes interesses dos ‘Stakeholders’, que podem ser ‘Top-Down’ ou ‘Bottom-Up’. O autor, dessa forma, quer chamar a atenção para o fato de que podem existir diferentes perspectivas sobre as mesmas práticas participativas, como vimos com Linda Stone (1989). As diferenças entre as duas perspectivas, contudo, são eliminadas ao nível das formas ‘Transformativas’, onde a ‘participação’ tem efeitos de ‘empoderamento’ para ambas visões (top-down e bottom-up), revestindo funções seja de *meio*, seja de *fim*.

Outra proposta de classificação das formas de ‘participação’ (Cohen e Uphoff 1980) busca ser mais compreensiva. Ao pretender distinguir as diferentes dimensões de ‘participação’ em projetos de desenvolvimento rural, os autores reconhecem diferentes áreas de ‘participação’ (‘Participation in decision making’, ‘participation in implementation’, ‘participation in benefits’, ‘participation in evaluation’), diferentes atores que participam (‘local residents’, ‘local leaders’, ‘government personnel’ e ‘foreign personnel’), e os modos em que esta ocorre (‘basis of participation’, ‘form of participation’, ‘extent of participation’ e ‘effect of participation’).

As modalidades de ‘participação’, portanto, podem compreender um vasto raio de situações. No entanto, a ‘genuine participation’ ocorre somente quando o resultado é o ‘empoderamento’ dos beneficiários, e é este o objetivo declarado de quem pratica o ‘Participatory Rural Appraisal’ (PRA).

Os praticantes do PRA postulam uma estreita conexão entre ‘participação’ e ‘empoderamento’ dos mais pobres, afirmando que as únicas abordagens que podem ser consideradas participativas são aquelas que levam ao efetivo ‘empoderamento’ dos grupos ‘alvo’ (Chambers 1995: 39). A chave para que as práticas do PRA alcancem este resultado, sendo bem sucedidas, está mais na capacidade dos ‘practitioners’ em assumir uma postura que reverta os papéis de pesquisador e pesquisado, do que no desenvolvimento e adesão a metodologias particulares. Nas palavras de Robert Chambers, um dos seus principais formuladores, o PRA é “a family of approaches and methods to enable rural people to share, enhance, and analyze their knowledge of life and conditions, to plan and to act” (1994a: 953). As técnicas usadas nas atividades do PRA distinguem-se, sobretudo, quanto à ênfase no uso de instrumentos visuais (vários tipos de mapeamentos participativos, matrizes e diagramas), considerados mais idôneos para o ‘empoderamento’ dos mais fracos e despossuídos, já que independem da alfabetização (literacy) e são praticamente universais (Chambers 1995; cf. Francis 2001).

Ao mesmo tempo os facilitadores/pesquisadores são convidados ao exercício contínuo das próprias capacidades de julgamento, em função da maior flexibilidade, criatividade e assunção de responsabilidades: “The most striking insight of the experience of PRA is the primacy of the personal ... Responsibility rests not in written rules, regulations and procedures but in individual judgement” (Chambers 1994b: 1450).

As técnicas do PRA procuram dar lugar a uma ‘reversão’ das relações entre os vários ‘stakeholders’ (Chambers 1995; Stirrat 2000: 39; Francis 2001), na qual as perspectivas privilegiadas sejam as dos atores sobre os quais incide a ação (*emic*), e não as do observador (*ethic*). O objetivo é capacitar as pessoas a realizar as próprias pesquisas e análises, propondo e implementando soluções ajustadas aos problemas evidenciados.

Contudo, nas formulações dos expoentes do PRA, a relação entre ‘participação’ e ‘empoderamento’ parece ser postulada de modo simplista, provocando críticas por parte de vários autores. Alguns destes, que representam, digamos, a ponta de lança das críticas à ‘participação’, sublinham o fato de que os efeitos do ‘empoderamento’, supostamente provocados na aplicação de formas ‘genuínas’ de ‘participação’, podem revelar-se “tantamount, in Faucauldian terms, to subjection” (Henkel e Stirrat 2001: 13. Ver também Stirrat 2000 e Green 2000: 68).

Veremos agora como a problemática participativa foi sendo desenvolvida no Banco Mundial, prestando particular atenção a um dos seus maiores proponentes e à técnica por ele proposta para atingir o objetivo da ‘participação’ nos projetos financiados pelo Banco: Michel Cernea e sua ‘engenharia social’.

2.3. O Banco Mundial e a ‘participação’

No Banco Mundial e em outras agências similares – não obstante o uso do termo e as preocupações relativas ao alcance da ‘participação’ dos grupos objeto das intervenções estarem presentes desde os primeiros anos de sua ação (Ranhema 1992) – é somente no fim dos anos 80 que o tema começa a ser abordado com uma certa sistematicidade. Bathnagar e Williams atribuem à iniciativa de dois vice-presidentes do Banco o início de uma série de atividades que resultam em vários debates e num conspícuo *corpus* de literatura sobre ‘participação popular’ como instrumento de desenvolvimento (1992: 1), produzido no interior da instituição. Em 1990, com o suporte financeiro da SIDA, agência sueca de desenvolvimento, à qual juntou-se, posteriormente, a alemã GTZ¹³, foi instituído um ‘Bank wide learning group’ sobre ‘participação’, com a tarefa principal de analisar 20 projetos financiados pelo Banco que ‘could be considered participatory’ (ibidem), sendo o seu intuito retirar lições positivas e investigar as modificações que o Banco deveria inserir em suas próprias práticas operacionais ‘to encourage popular participation where appropriate’ (ibidem).

As idéias, conceitos e formulações que caracterizam as atuais discussões sobre ‘participação’ no Banco são sobretudo devedoras da obra de Michael Cernea, o qual propôs, em vários trabalhos (1983, 1991, 1992), uma metodologia para a construção de modalidades participativas de desenvolvimento, baseando-se numa experiência particular: o ‘Programa Integral para el Desarrollo Rural’ (PIDER).

¹³ A Swedish International Agency for Development (SIDA) destina aproximadamente um terço dos recursos próprios às agências multilaterais das Nações Unidas, ao Grupo Banco Mundial e outros Bancos regionais de desenvolvimento, e à União Européia. Os seus principais objetivos são o combate à pobreza, à degradação ambiental e a resolução de situações de conflitos, para criar condições que conduzam à mudança e ao desenvolvimento sustentável ambiental, social e econômico. A Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), fundada em 1975, depende principalmente do Ministério Alemão para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (BMZ), que vem encarregando-a de implementar a Cooperação Técnica (TC) através da comunicação de conhecimentos relativos às áreas da tecnologia, da economia e das formas organizativas.

O PIDER foi iniciado em 1973¹⁴ como um vasto programa de investimentos rurais para a implementação de pequenos projetos locais em algumas das áreas mais pobres do México. A novidade deste tipo de atividade traduziu-se na necessidade de adotar um tipo de abordagem diferente daquele até então usado em projetos financiados pelo Banco Mundial (Cernea 1983: vii). A perspectiva dos camponeses, os supostos beneficiários diretos destas intervenções, foi provavelmente, pela primeira vez, considerada relevante para a concepção e escolha dos vários micro-projetos, o que levou ao desenvolvimento de uma metodologia para a inclusão do ponto de vista local na formulação dos vários programas. As técnicas desenvolvidas ao longo da implementação do projeto são descritas por Cernea como uma metodologia social para a ‘participação comunitária’ em investimentos locais, e apresentadas num primeiro trabalho em 1983. O início destas atividades, em 1974, em sintonia com o novo paradigma desenvolvimentista oficializado nas ‘*New Directions*’, deu-se em função de uma série de considerações sobre a ineficácia dos programas de desenvolvimento rural até então implementados, cujas causas foram atribuídas à pouca consideração das realidades locais nas fases de planejamento, ou seja, na fase inicial de construção dos projetos (Cernea 1983: 10-12).

Pela primeira vez, num projeto financiado pelo Banco Mundial, foi organizada uma ‘task force’ de cientistas sociais (além de economistas), na forma de um ‘Centro de Investigación para el Desarrollo Rural’ (CIDER), com o papel de desenvolver procedimentos para a identificação das necessidades prioritárias e otimização de investimentos ao nível das comunidades. Cernea descreve este exercício como uma atividade de ‘action research’ (1983: 13ss; 1992: 58), cujos resultados são pensados como importantes, sobretudo, porque têm “transfer potential to other contexts for which a participatory methodology has to be elaborated” (1983: 13). As atividades através das quais esta metodologia foi se formando são descritas por Cernea, não somente como ‘applied social research’, mas como

“ ‘Social engineering’, which could be defined distinctly as using the body of sociological knowledge and of investigation techniques for designing policies, organization structures, and action methodologies to accomplish a definite social purpose” (1983: 9)

¹⁴ O processo de atividades ao qual nos referimos como PIDER é constituído, na realidade, por diferentes programas sucessivos, chamados de PIDER I, II, e III.

Estas tecnologias foram desenvolvidas a partir de um ‘social learning process’, constituído de movimentos entre pesquisas realizadas ao nível do campo e momentos de reflexão teórica (ibid.: 19).

Na opinião de Cernea, as duas posturas típicas das retóricas participativas denominadas por ele de ‘paternalista’ e ‘populista’, só poderão ser evitadas no momento em que os aspectos sociais e técnico-econômicos sejam considerados conjuntamente no planejamento das intervenções¹⁵. Daí a necessidade do trabalho de campo, que permita a coleta das opiniões dos beneficiários, de outros dados sobre os mesmos e das características particulares das várias situações locais para serem posteriormente avaliados através de uma “sound analysis [...] because often the proposals emerging from communities contained nothing more than an attractive idea, without back-up technical information and economic justification” (1983: 25). O papel dos cientistas sociais revela-se, assim, absolutamente indispensável e determinante no processo de planejamento, sendo eles os únicos capazes de, junto aos técnicos, atuar na estipulação de projetos que consigam mobilizar ‘latent local resources’. Neste sentido, a ‘participação’ é um *meio*, e não um *fim* (ibid.: 37), através do qual os projetos vêm a ser incorporados “into the life of the community as part of its own achievements” (ibidem).

A metodologia que leva à programação participativa dos planos divide-se em três fases: “a) field assessment, b) preliminary programming, c) final programming” (Ibid.: 45). A participação dos beneficiários nas atividades de planejamento concentra-se, sobretudo, na primeira fase, quando são efetuados os ‘*field diagnosis*’. Estes dividem-se em quatro fases diferentes e têm uma duração média de dois dias em cada localidade. O grupo de *experts* (no caso em questão, dois ou três técnicos do PIDER e de agências técnicas), antes de efetuar a pesquisa, participa de um seminário no qual são explicados e analisados os objetivos, métodos e procedimentos da mesma. A primeira atividade consiste em “a trip through the village, to get to know firsthand the social groups and the physical environment in which activities are to be carried out, and to inform the residents of the objectives of the study” (ibid.: 47). Depois, é efetuado um ‘survey’ junto aos informantes selecionados, isto é, as autoridades (neste caso a

¹⁵ “The simultaneity in preparing both types of “instruments” – social and technico-economic – was in fact an adequate response to two fallacies often present in the arguments for or against participation – the “populist” fallacy and the “paternalistic” fallacy. As has been correctly argued, the populist fallacy which contends that the rural majority always “knows better” than the technical personnel and has sufficient skills is as erroneous as the paternalistic fallacy which pretends that the bureaucracy knows best and can do alone all that is needed for development Uphoff and Esman 1974.” (Cernea 1992: 37-8).

liderança dos conselhos locais, ou seja, os *ejidos*¹⁶, os delegados das prefeituras etc.), o professor da escola local, os enfermeiros e médicos (se houver) e a liderança das outras organizações locais (como associações de pais, grupos de créditos etc.). Os dados, assim coletados, são organizados e sistematizados em formulários, cujos conteúdos, ainda que adaptados às condições específicas de cada ‘região’, devem ser padronizados para a comparação das várias pesquisas (ibid.: 49). A próxima fase consiste na organização de reuniões junto à ‘comunidade’: “there are two ways of holding them: selected issues are discussed with certain groups separately, or the meeting is held in a large, integrated group in which all the information of community interest is discussed.” (ibidem). Dependendo da situação, os encontros podem ser organizados com diferentes grupos, ou seja, homens, mulheres e jovens ou, no caso de diferenças notáveis na composição sócio-econômica dos grupos, entre ‘different strata’ (cultivadores com mais ou menos terras, com ou sem gado etc.).

A metodologia ressalta a necessidade de que o grupo de *experts* faça um esforço para coletar “farmers perspective on each individual investment proposed and should record it on the report form” (Ibid.: 51), de modo que a vontade da comunidade em contribuir para os investimentos necessários à implementação dos vários projetos, seja avaliada durante a atividade de diagnóstico da localidade.

A descrição da metodologia aqui efetuada serve, sobretudo, para ressaltar as diferenças em relação às abordagens do PRA. Como parece evidente, a possibilidade dos beneficiários em influenciar as atividades a serem implementadas depende, em grande medida, da capacidade dos *experts* na coleta de suas opiniões sobre propostas formuladas externamente, limitando, assim, a influência sobre a definição das necessidades que os projetos teriam de atender. Claramente, estão aqui em jogo questões de outra natureza, opera-se com uma visão particular do destino das sociedades humanas, ou seja, uma visão de mundo em que a única possibilidade concreta de participação na construção do próprio futuro depende da aquisição de capacidades e aproveitamento das possibilidades de inserir-se nos circuitos econômicos e tecnológicos de mercado¹⁷.

¹⁶ Instâncias administrativas das “comunidades camponesas” características do agro mexicano.

¹⁷ Este tipo de visão do futuro é definida por Ulf Hannerz como “scenario of global homogenization of culture” (1993: 108).

Para concluir a apresentação da ‘participação’ no Banco Mundial, voltemos agora aos trabalhos do ‘Learning Group on Participation’¹⁸. No ‘Common Vocabulary Paper’ (CVP)¹⁹ redigido pelo Grupo (Bathnagar e Williams 1992: anexo 2 pp. 177-182), define-se a ‘participação popular’, como, “a process by which people, especially disadvantaged people, influence decisions that affect them” (ibid: 177)²⁰.

Para o Grupo, o que caracteriza as diferentes formas de ‘participação’ são os ‘objetivos’, as ‘unidades’, a ‘intensidade’ e os ‘instrumentos’, o que permite notar uma certa convergência entre este esquema e aquele de Cohen e Uphoff, anteriormente apresentado. Uma leitura mais aprofundada desta classificação revela o caráter, sobretudo, instrumental – como um *meio* – que marca a concepção da ‘participação’ dentro do Banco. Os objetivos voltam-se, sobretudo, para as possibilidades que a ‘participação’ oferece no sentido de aumentar a eficácia dos projetos (‘beneficiary capacity’, ‘effectiveness’, ‘cost sharing’ e ‘efficiency’)²¹. Há todavia uma exceção: o primeiro objetivo a ser mencionado, o ‘empowerment’, parece estar mais alinhado com abordagens que consideram a ‘participação’ como um *fim* em si mesmo, mas as limitações impostas pelo Banco restringem fortemente a possibilidade de que as atividades ‘participativas’ aí empreendidas possam ser pensadas para alcançar este tipo de resultado:

“One objective of popular participation may be empowerment – a more equitable sharing of power and a higher level of political awareness and strength for disadvantaged people. If empowerment is the objective, the most important result of a development activity might not be an increase in economic production or incomes but rather the development of people’s capacity to initiate actions on their own or influence decisions of more powerful actors. Given the Bank’s Articles of Agreement, the Bank does not pursue empowerment as an end in itself” (ibid.: 178)

As ‘unidades’ da ‘participação’ são “individuals, households, groups, and communities” (ibidem), e os ‘níveis’ referem-se à abrangência das atividades participativas, ‘community, provincial, and national levels’. A ‘intensidade’ pode ser

¹⁸ O Grupo foi inicialmente composto por um ‘Core Team’ de 15 funcionários do Banco e, desde 1991, contam com a colaboração de 20 ‘Task Managers’ responsáveis por projetos “that appear[ed] to be participatory”, e de 10 ‘Bank advisers’ que assistem aos demais sobre questões específicas (Bathnagar e Williams 1992: 2. Para ter acesso à lista completa dos componentes do Grupo em 1992, ver o anexo 1, pp. 175-6.). Em 1994, o Grupo contava com 55 membros, e com a colaboração de 6 componentes do antigo Grupo que não trabalhavam mais no Banco (BM 1994, anexo 1).

¹⁹ O CVP foi desenvolvido pelo ‘core team’ do Grupo para explicitar definições e conceitos sobre participação que orientariam os trabalhos do Grupo (Bathnagar e Williams 1992: 2), e baseia-se, sobretudo, nas definições de Samuel (1987) (Bathnagar e Williams 1992: 177).

²⁰ O termo ‘popular’ pretende incluir todos os indivíduos “who are disadvantaged in terms of wealth, education, ethnic group, or gender” (ibidem).

²¹ Em suma, são medidas de eficácia econômica.

‘low-level’, como no caso da ‘information sharing’ ou aumentar, como nas atividades de ‘consultation’, ‘decision making’ e ‘initiating action’²². Este último representa, na visão do Banco, o nível máximo de intensidade de ‘participação’ dos beneficiários nos projetos financiados por este, em que as pessoas chegam a possuir os meios para implementar projetos de desenvolvimento que no futuro não dependam do apoio externo: “initiatives implies a proactive capacity and the confidence to get going on one’s own” (ibid.: 179).

As técnicas participativas adotadas pelo Banco são principalmente: BA, SA e, em menor medida, PRA. O primeiro é um método associado, principalmente, a Salmen, que o define enquanto “an approach to information gathering which assesses the value of an activity as it is perceived by its principal users ... a systematic enquiry into people’s values and behaviour in relation to a planned or ongoing intervention for social and economic change” (Salmen 1995: 1, *apud* Francis 2001: 73). SA consiste numa técnica desenvolvida, principalmente, por Michael Cernea, para a aplicação das ciências sociais no trabalho do Banco²³.

As principais evidências da adoção das técnicas do PRA por parte de funcionários do Banco podem ser encontradas no *Participation Sourcebook* (BM 1996), último resultado do trabalho do ‘Learning Group’ do Banco sobre ‘participação’, que busca mostrar as potencialidades e os possíveis ganhos da incorporação de técnicas participativas nas atividades de desenvolvimento, através da apresentação de uma série de experiências amadurecidas no Banco. Contudo, estas experiências são dificilmente aproveitáveis devido à estrutura organizativa que caracteriza o Banco Mundial, e o texto que as contém apresenta-se mais como um testemunho dos resultados obtidos através de desempenhos ‘excepcionais’ de indivíduos singulares, do que como um manual de métodos e técnicas generalizáveis, o que levou Paul Francis a considerá-lo “a mythical text”, ou seja, uma narração de *gestas* de indivíduos excepcionais (2001: 82-3).

2.4 PRA e ‘social engineering’: sugestões para uma comparação

Para ressaltar as principais diferenças e semelhanças entre as duas metodologias acima analisadas pensamos ser útil organizá-las graficamente:

²² Esta tipologia de diferentes intensidades de ‘participação’ baseia-se no trabalho de Simon (1987).

	Social Engineering	PRA
'Participação'	<i>Meio</i>	<i>Fim</i>
Unidade básica da ação	Comunidade	Comunidade
Foco	Recursos locais	Conhecimento local
Metodologia	Contínuo feedback entre coleta de dados no campo e 'sound analysis'; entrelaçamento das características sociais e técnico-econômicas no planejamento das intervenções; produção de manuais.	Ênfase na postura do pesquisador e adoção de instrumentos 'culturalmente neutros' para facilitar o desenvolvimento das capacidades internas de análise dos beneficiários.
Resultados a serem alcançados	Eficácia dos projetos através da sua adesão à situação local; maior participação dos beneficiários nas atividades de desenvolvimento; produção de métodos replicáveis.	Conscientização; 'empoderamento'; autogestão (<i>self-reliance</i>).

A 'engenharia social' quer dar contribuições na construção do 'software' dos projetos, ou seja, "the institutional components and the sociocultural parts of these projects" (Cernea 1983: 13). Estes aspectos revestem-se de uma relevância equivalente àquela dos componentes tecnológicos, e revelam a importância da contribuição da 'comunidade das ciências sociais' para as atividades de desenvolvimento (ibidem). O objetivo é responder questões pragmáticas relativas aos modos pelos quais pode-se incrementar a 'participação' – e quais os custos dessa iniciativa – através da individualização dos fatores contextuais que incidem na probabilidade de sucesso dos projetos (ibid.: 14).

Os conhecimentos locais que podem ser aproveitados dizem respeito, sobretudo, às informações que permitam maximizar as intervenções que as agências optam por implementar. Cernea nos oferece alguns exemplos. Num caso, os conhecimentos locais relativos aos níveis de pluviosidade de uma determinada região em que se construiu uma barragem poderiam ter evitado as falhas no projeto que levaram ao desabamento da mesma, após chuvas que excederam os níveis máximos calculados pelos *experts* (Ibid.: 17). Em outro caso, o conselho dos *experts* relativo à aquisição de

²³ Baseado-se em vários documentos, Francis calcula a presença de BA, de 1983 a 1998, em 110 projetos do Banco e, a partir de 1994, um total de 125 SA completadas ou em via de formulação. A concentração de tais práticas nos últimos cinco anos atesta a crescente "popularidade" destas metodologias (2001: 84).

determinadas variedades de gado com o objetivo de cruzá-las com as variedades locais, foi rejeitado com base na experiência de um dos criadores locais que já tendo realizado essa tentativa, revelou que as características físicas do gado europeu não se adaptavam às condições climáticas locais (Cernea 1992: 29).

A incorporação dos conhecimentos locais nas atividades de planejamento constitui um princípio importante das abordagens participativas em geral (Mosse 2001: 16). Contudo, existem diferenças na importância atribuída ao conhecimento detido pelos beneficiários. Se, de um lado, a ‘engenharia social’ reconhece a utilidade destes conhecimentos para a eficácia dos projetos, prevendo formas para possibilitar aos encarregados da formulação dos programas de desenvolvimento a coleta destas informações, o foco da metodologia PRA concentra-se nas possibilidades que o ‘people’s knowledge’ oferece em desafiar e modificar as estruturas existentes de poder, o papel dos profissionais do desenvolvimento, e as próprias formas dos sistemas de conhecimento em que se baseia a ação desenvolvimentista. Estas idéias pressupõem conceitos particulares relativos ao que seja a ‘comunidade’, o ‘poder’ e o ‘conhecimento’, e às relações entre estes e possibilidades de ‘agenciamento’ e emancipação dos atores sociais.

Uma análise da forma pela qual o conceito de ‘comunidade’ é empregado na maioria das práticas participativas – e que representa o ponto de convergência das duas abordagens aqui confrontadas – revela algumas das falhas conceituais que norteiam tais atividades. A ‘comunidade’ é usualmente pensada como lugar do consenso, homogêneo e livre de conflitos. Esta idealização revela um paralelo com noções de ‘organização social’, típicas da antropologia estrutural-funcionalista: sistemas equilibrados de diferentes instituições, concepção hoje reconhecida enquanto mais uma representação-construção do observador, do que um fato empírico (Peters 1996). No entanto, esta representação não parece ter sido completamente abandonada (Mosse 1997; Green 2000), e os mesmos pressupostos parecem informar os discursos sobre ‘participação’ e ‘empowerment’ (Woost 1997: 229).

É necessário deixar claro que, seja no trabalho de Cernea, seja no de Chambers, é reconhecida uma certa natureza heterogênea das ‘comunidades’. Cernea, ao definir os passos necessários para efetuar aquilo que chama ‘community diagnosis’ avisa que é necessário levar em conta a existência de diferentes “sets of interests” (1983: 38-9). As ‘mulheres’, os ‘jovens’, os ‘sem terras’, os ‘camponeses’ que aproveitam de sistemas de irrigação e aqueles que possuem terras não irrigadas, constituem os ‘subgrupos’ que

compartilham os mesmos interesses. Chambers, por sua vez, afirma que até estas categorias são insuficientes para mapear a diversidade existente no interior das comunidades: “Nor is it enough to identify just one category, such as women. For there are poor and less poor women, and many other differences between categories of people. The poorest, who live far from the centre, who are weak, or overworked, or used to being excluded, are easily left out of empowering participatory processes”. (1995: 39)

Contudo, a possibilidade de que os pesquisadores consigam dar conta destas diferenças é limitada pela rapidez que caracteriza as atividades dos mesmos – o que Chambers chama de ‘*rushing*’ (ibidem) – resultando daí as dificuldades para mapear as diferentes relações de poder no interior de cada comunidade²⁴. Entretanto, até que seja dividida em subcategorias com interesses diferenciados, a idéia de uma ‘comunidade’ homogênea – enquanto realidade ‘relevante’ sobre a qual devem incidir os esforços de análise e aplicação – continua sendo ‘a’ referência na aplicação das técnicas participativas. Isso faz com que fiquem obscurecidas as forças que agem na constituição destes grupos e as conexões existentes entre diferentes membros e grupos ao interior das ‘comunidades’, e os demais circuitos políticos, sociais e econômicos, nos níveis regionais, nacionais e internacionais (Green, 2000: 72). A falha maior das práticas participativas rotineiras parece, então, jazer na construção de uma visão normativa das ações das pessoas, tendendo a eliminar, nas imagens das relações sociais – construídas através das técnicas empregadas – tudo aquilo que não pode ser representado em gráficos e instrumentos similares de descrição da realidade, como ocorrências irregulares, eventos não rotineiros ou considerados ‘anormais’ (Kothari 2001: 147).

A análise dos modos pelos quais se pensa que os conhecimentos detidos por cada ator social contribuem à possibilidade de exercício do poder é feita a partir de uma visão racionalista da ação humana, em que todos os atores compartilhariam as mesmas aspirações na aplicação dos próprios conhecimentos sobre o mundo. Assim, a possibilidade que a ‘engenharia social’ oferece aos beneficiários de vociferar as próprias opiniões sobre os tipos de intervenção que se pretende implementar, constitui, na visão de Cernea, um efetivo ‘empoderamento’ dos mesmos, que poderia ser ulteriormente impulsionado através da incorporação dos beneficiários nas atividades de monitoramento das operações, e na execução das mesmas (1983: 69) – daí a

²⁴ Praticamente todos os autores que tratam o argumento lamentam-se dos tempos demasiadamente curtos à disposição dos cientistas sociais encarregados de desenvolver as análises sociais relativas a projetos de desenvolvimento.

importância de oferecer informações completas à comunidade sobre as intervenções a serem implementadas. Cernea, no entanto, afirma que esta fase de atuação, que constitui uma das características mais importantes na efetividade e sustentabilidade dos projetos, não foi implementada no PIDER.

O fato de que os tipos de conhecimentos locais, *considerados importantes* para um planejamento efetivo das intervenções, sejam filtrados pelos responsáveis das operações de coleta de dados – instruídos para levantar determinados tipos de informações, através de técnicas padronizadas – não se constitui em preocupação central, levando, assim, a ignorar os modos de produção destes conhecimentos, não problematizando as condições de comunicação e apreensão dos mesmos.

Outro fator importante a ser sublinhado, diz respeito à concepção do conhecimento enquanto um composto de ‘informações’ e práticas operativas quantificáveis, passíveis de codificação, e suscetíveis de avaliação por parte dos *experts*, detentores dos instrumentos para medir a utilidade (instrumental) dos mesmos nos projetos de desenvolvimento. Neste modo, as demais formas de conhecimento, “which cannot be understood in these terms; which appear to have no instrumental rationale [...] are therefore consigned to the dustbin of ‘culture’ or even ‘superstition’ (and perhaps more frequently are simply excluded from consultants’ reports). In other words, indigenous knowledge is only recognized as knowledge when it fits the models of modernity” (Stirrat 2000: 39)²⁵.

No que concerne às técnicas do PRA, o discurso é mais complexo, na medida em que os praticantes destas técnicas alegam a prioridade dos conhecimentos e visões locais (*êmicas*) sobre aqueles dos observadores (*éticas*), postulando uma estreita conexão entre o reconhecimento do valor do ‘local knowledge’ e as possibilidades de ‘empoderamento’ dos atores locais que o detêm.

Esta afirmação, contudo, não problematiza os modos como tais conhecimentos são produzidos e organizados através das técnicas do PRA, nem a possibilidade de que a própria natureza dos instrumentos adotados contribua para determinar as informações e imagens dos conhecimentos locais assim obtidos (Kothari 2001: 145ss; Stirrat 2000).

Para Maia Green, a construção de uma relação causal entre ‘participação’ e ‘empoderamento’ baseia-se no estabelecimento de “a spurius relation between

²⁵ A ‘mercantilização’ dos conhecimentos representa a última novidade em termo de políticas do Banco Mundial, como mostra Lyla Mehta (2001). Voltaremos a abordar a questão quando nos ocuparmos das considerações sobre conhecimentos indígenas apresentadas nos documentos do Banco.

knowledge and agency, in which individual agents are *empowered* at the level of consciousness, in a vacuum divorced from actual social and political action” (2000: 68, grifos do original). Para a autora, este tipo de raciocínio esconde o fato de que os ‘pobres’ são pensados como incapazes de atingir objetivos de transformação social por si mesmos (como também afirma Ranhema, 1992), e participam das atividades de desenvolvimento somente através das estruturas institucionais das agências de desenvolvimento destinadas a este fim (ibidem). A possibilidade de que os representantes destas agências consigam contribuir para o ‘empoderamento’ dos supostos beneficiários das ações de desenvolvimento vem sendo criticada, sobretudo, através da análise das várias formas em que o ‘poder’ é conceitualizado no campo do desenvolvimento.

Nelson e Wright (1995b: 8ss) apresentam três modelos conceituais de poder através dos quais poderia-se analisar a efetividade das técnicas do PRA e similares no sentido de garantir o ‘empoderamento’ dos beneficiários. A primeira forma de poder apresentada pelos autores, ‘*power to*’, postula a possibilidade de que as pessoas possam aumentar o próprio poder (ou seja, o controle sobre as condições que influem em suas vidas), sem necessariamente privar outros de parcelas do mesmo. Isto pode acontecer através do desenvolvimento da confiança nos próprios potenciais, bem como, da mudança de atitudes, derivada de um confronto entre atores diferentes, por exemplo, um grupo de mulheres que compartilha detalhes do próprio cotidiano e um ator externo que fornece uma diferente ‘sociológica imaginação’ (Hymes 1972). Este confronto permite a ambas as partes questionar as ‘realidades’ de partida e, assim, modificar o próprio entendimento, oferecendo instrumentos para tentar mudar o sistema de relações através do qual o poder é exercido. Trata-se de um poder que vem sendo estimulado em cada um através de atividades coletivas, o ato de compartilhar conhecimentos, formas particulares de agir e de se comportar ou, em outras abordagens, o repasse de conhecimentos específicos a grupos e indivíduos marginalizados (cf. Page 1999). Os limites desta visão podem ser identificados, sobretudo, no fato de que nela o poder assume a característica de atributo pessoal, cujo aumento ou diminuição depende da posse de determinados instrumentos (especialmente ‘cognitivos’). Trata-se da visão do poder como algo substancial, inerente ao indivíduo, que tende a obscurecer o caráter ‘relacional’ das situações que definem a possibilidade de escolha dos vários atores em cada situação (Elias 1991 [1970]: 158).

O segundo modelo de poder apresentado, '*power over*', é mais próximo dos modelos clássicos em que o poder equívale à possibilidade de influir nos processos de decisão política. Neste caso, mais do que corresponder a características pessoais, o poder parece constituir-se em um elemento que existe em quantidade finita, caracterizando uma visão do mesmo como 'soma-zero'. Este poder é considerado como estando situado nos centros institucionais e políticos, e exercido por aqueles que o possuem sobre aqueles que não o detêm, sob formas que contribuem para a manutenção dos equilíbrios existentes.

O terceiro tipo de visão do poder é devedor das análises foucauldianas aplicadas por Ferguson (1990) às situações de desenvolvimento. Trata-se de uma visão do poder como algo 'descentralizado', que não é possível descrever como substância ou característica pessoal, mas que pode ser representado como um aparato constituído de discursos, instituições, atores e fluxos de eventos.

Todos os três modelos de poder apresentam problemas similares para aqueles que pretendem, através das técnicas participativas, modificar as relações de poder no mundo do desenvolvimento. Nelson e Wright (1995b: 11), referindo-se ao trabalho de Ferguson e aos '*side-effects*' das atividades de desenvolvimento por ele evidenciados, apresentam a hipótese de que os programas participativos implementados pelas agências bilaterais e internacionais podem acabar sendo vítimas dos efeitos escondidos do aparato desenvolvimentista, incorporando, assim, os marginalizados em "even more distant clustering of power undermining their resistance" (ibidem). Do ponto de vista do '*power to*' e do '*power over*', os autores levantam dúvidas sobre a possibilidade de que as próprias agências, através do exercício do 'poder sobre' ('*power over*') aqueles subordinados a este mesmo poder, possam desencadear processos através dos quais estes últimos consigam aumentar o próprio 'poder para' ('*power to*') assumir o controle de suas situações.

O nó central da questão da aplicabilidade destas diferentes concepções de poder às situações específicas de desenvolvimento, a nosso ver, consiste no perigo de sedimentar a negação da possibilidade, por parte daqueles considerados marginalizados ou mais 'pobres', de exercer formas eficientes de pressão sobre as situações de constrangimento que limitam o acesso a recursos e a processos de decisão política que afetam suas vidas. Trata-se, em suma, do risco de reproduzir determinadas visões de relações de poder como 'naturais', através da negação da possibilidade de 'agenciamento' autônomo, que tende a mostrar os 'objetos' do desenvolvimento como

incapazes, se não através da intervenção externa, de exercitar qualquer forma de poder sobre as ações dos ‘mais poderosos’ (Rahnema 1992).

A tentativa de fortalecer as instituições organizacionais de grupos etnicamente diferenciados, que aos olhos das agências internacionais e bilaterais de desenvolvimento representam os marginalizados, baseia-se, exatamente, neste tipo de raciocínio, cuja validade, achamos, pode ser posta em dúvida através da consideração de vários casos etnográficos, alguns dos quais apresentados a seguir. Para introduzir nossa análise das formulações e atividades do Banco relativas às populações indígenas, concluiremos esta parte lançando um último olhar sobre a ‘engenharia social’ e a metáfora do ‘*software*’.

Cernea lamenta que uma das fraquezas do PIDER tenha sido a incapacidade de

“establishing and encouraging the social organization necessary for the peasants to take over and operate successfully the productive assets. Absorption of new technologies, or new production means, requires new and adequate social organization of the farmer, but PIDER I did not provide the required social engineering assistance for this part of the development process” (1983: 84 grifos do original).

Gostaríamos de ressaltar a ênfase do autor sobre a necessidade de agir, não apenas no nível das atividades econômicas e das tecnologias de produção, mas, sobretudo, sobre as formas de organização interna dos grupos ‘alvo’. A idéia de que as organizações locais e ‘estruturas sociais’ precisam ser modificadas, fortalecidas e adaptadas às condições de produção necessárias a *maiores níveis* de desenvolvimento, junto à necessidade de modificar os modos em que as realidades locais se relacionam com as instâncias administrativas regionais e nacionais, representa um dos eixos centrais das atividades atuais do Banco Mundial junto às populações indígenas, que será discutido na próxima parte deste trabalho.

Portanto, o que parece resultar da leitura do trabalho de Cernea é a sobreposição de significados entre ‘estrutura social’, ‘organização formal’ e ‘formas institucionais’ que caracteriza os modelos atuais de intervenção pensados pelo Banco Mundial junto às minoria étnicas.

Cap. 3. Desenvolvimento e Populações Indígenas. O caso do Banco Mundial

Até fins dos anos 80, o Banco Mundial e outras agências multilaterais de desenvolvimento caracterizam-se por adotar, frente às populações ‘culturalmente outras’, uma postura que podemos definir, grosseiramente, como ‘integracionista’ (Stavenhagen 1984).

Esta perspectiva vem modificando-se através de um processo de discussão e experimentação que ocorre, sobretudo, ao longo dos anos 90. O modo como as relações entre ‘alteridade cultural’ e processos de desenvolvimento são analisadas no interior do Banco Mundial, tem sido, em parte, mostrado pelas próprias políticas operacionais relativas às populações indígenas (BM 1982, 1991), cujo processo de elaboração está ainda em curso. A primeira destas políticas operacionais foi publicada em 1982 como *Tribal People in Bank-Financed Project ‘Operational Manual Statement (OMS) 2.34’*, com a intenção de salvaguardar os ‘tribal people’ das conseqüências negativas eventualmente causadas pelos projetos de desenvolvimento financiados pelo Banco. O tom protecionista e integracionista que a caracteriza é atribuído por Davis às influências de algumas das premissas contidas na ‘Organização Internacional do Trabalho (OIT) Convenção No 107, 1969’ (1993: 3). Na época, ainda segundo Davis, a mesma OIT, respondendo às ásperas críticas de organizações indígenas e antropólogos relativas às posturas integracionistas e aculturativas aí contidas, considerava a possibilidade de operar uma revisão da própria Convenção, processo que teve como resultado a estipulação da ‘Convenção No 169 da OIT’ em 1989. Por sua parte, o Banco publicava, em 1991, a ‘Operational Directive 4.20 *Indigenous People*’, que encontra-se em processo de revisão desde a metade dos anos 90 (Sfeir-Younis 1999; Oliveira 2000).

A evolução que caracteriza a atuação do Banco em relação às populações indígenas é parte de uma reestruturação mais ampla do campo internacional do desenvolvimento, cujo início, como já acenado, pode ser localizado no início dos anos 70, com a gestão McNamara do Banco Mundial, que inaugura uma nova era na luta contra ‘pobreza’ e o ‘subdesenvolvimento’.

Os povos indígenas são inseridos no interior destas temáticas através de categorias e papéis específicos, que são determinados, sobretudo, pelas características de ‘extrema pobreza’ e ‘diversidade cultural’ a eles atribuídas, que se traduzem usualmente na imputação de notável ‘vulnerabilidade’. Uma outra vertente através da

Excluído: c

qual desenvolve-se o interesse sobre as populações indígenas concentra-se em dois pontos específicos: os conhecimentos locais com respeito à natureza e às atividades produtivas não-predatórias dos recursos naturais, e o papel das populações que habitam as reservas ecológicas do planeta como *naturais protetores* do meio-ambiente²⁶ (ou, nas palavras de Bunyard (1989) “Guardians of the Earth”).

Do ponto de vista da modulação de metodologias que fomentem a ‘participação’ dos direitos interessados (os ‘beneficiários’), as populações indígenas, enquanto portadoras de sistemas sócio-culturais ‘únicos’, levantam a necessidade de moldar sobre estes últimos as técnicas que consigam o envolvimento positivo destas populações nos processos de desenvolvimento.

O tema da ‘diversidade cultural’ não é, de certo, novo no campo do desenvolvimento. A principal novidade na consideração das características culturais de populações ‘outras’ consiste em abandonar a visão de ‘obstáculo’ das mesmas, tentando resgatá-las positivamente para o processo de desenvolvimento (Stavenhagen 1984: 18).

As novas diretrizes relativas às práticas de desenvolvimento dos povos indígenas, desenvolvidas nos últimos vinte anos no interior do Banco Mundial, podem ser resumidas em duas definições: *Ecodevelopment* (Marquette 1996: 6) e *Ethnodevelopment*, (Partridge e Uquillas 1996; van Nieuwkoop e Uquillas 2000; Uquillas e Gabara 2000), e marcam uma mudança de perspectiva em relação às modalidades através das quais pretende-se inserir as populações indígenas nos processos de desenvolvimento.

Davis (1993:2) atribui a mudança de perspectiva no interior do Banco a uma série de problemas que o mesmo foi constrangido a enfrentar como consequência dos fortes movimentos de oposição a alguns dos projetos por ele financiado²⁷, levando, entre outras coisas, à revisão da OMS 2.34 e à aprovação da OD 4.20 em setembro de 1991.

²⁶ No seu texto dedicado à análise do indigenismo como política étnica brasileira, Ramos (1998, sobretudo no cap. 2) mostra como alguns dos fatores que estão à base da identificação da proximidade entre culturas indígenas e natureza presente no atual pensamento ambientalista, ou seja, a ênfase sobre o indígena como parte da natureza e a atribuição de ‘pureza’ (ibid.: 71), eram característicos dos movimentos nativistas e românticos dos séculos XVIII e XIX. Tais fatores revelam o caráter instrumental (relativo às políticas de construção de uma ‘ocidentalidade’) destas imagens e a possível contribuição daqueles que as compartilham em legitimar ulteriores formas de dominação. No Brasil, a idéia de uma aliança dos ‘povos da floresta’, reunindo populações indígenas e ribeirinhas da Amazônia (sobretudo seringueiros), opera-se ao longo dos últimos anos da década de 80, respondendo a influxos de agências internacionais. Para uma peça documental acerca daqueles anos, ver Ricardo, 1991, em especial página 402.

²⁷ Definindo estas experiências ‘problem project’, refere-se a dois destes como exemplo: o Polonoreste em Brasil e o Sardar Sarovar Project em Índia.

Na opinião de Davis, a revisão das diretivas operacionais do Banco em relação aos povos indígenas pode ser reconduzida a

“a fundamental change in the World Bank thinking about indigenous peoples from an early concern with protecting small, isolated tribal societies [...] from the negative impacts of development to the promotion of condition among its Borrowers for the active participation of indigenous peoples in the development process itself.” (Ibidem)

Ao analisar as diferenças entre as duas diretivas, Davis evidencia alguns dos pontos mais importantes que marcariam as mudanças no pensamento resultante do jogo de forças interno ao Banco. Estes pontos são: a) a ampliação dos critérios de definição das populações indígenas; b) a reconhecida importância da defesa das populações indígenas frente a potenciais danos causados pelos projetos de desenvolvimento e a vontade de oferecer novas oportunidades à ‘participação’ (voluntária) dos beneficiários nos processos de desenvolvimento; c) a incorporação das considerações relativas aos povos indígenas em vários aspectos das atividades do Banco; d) a vontade, por parte do Banco, de coadjuvar os governos mutuários, através da oferta de assistência técnica para a aquisição das habilidades necessárias e para desenvolver instrumentos legislativos adequados às necessidades das populações indígenas; e) a vontade de aperfeiçoar instrumentos para a incorporação das visões das populações indígenas nos projetos financiados pelo Banco²⁸.

Contudo, pensamos ser possível isolar algumas idéias e conceitualizações do Banco relativas às populações indígenas que permanecem, influenciando o desenvolvimento das presentes formas de atuação. Duas destas são: a suposição de um forte laço entre estas populações e um determinado território, e o ordenamento das mesmas ao longo de uma escala segundo o ‘grau de aculturação’.

O vínculo com um determinado território é uma das características principais da representação do Banco acerca das populações indígenas, que não parece ter sido alterada no processo de revisão de suas políticas de salvaguarda. Na OMS 2.34, os povos indígenas são definidos como ‘identifying closely with one particular territory’ (par. 2); igualmente, o primeiro critério da OD 4.20 para a definição dos grupos indígenas é ‘a close attachment to ancestral territories and to the natural resources in these areas’ (par. 5).

²⁸ “the main innovation here is the requirement that special Indigenous People Development Plans (IPDPs) be prepared consistent with Bank policies, for all Bank-funded Project which affect the land, resources and cultures of indigenous peoples.” (ibidem: 10)

Uma outra característica importante da conceitualização dos grupos indígenas, que parece não ter sofrido mudanças significativas, consiste na atribuição de ‘graus de aculturação’ às diversas populações. Um dos critérios classificatórios da OMS 2.34 descreve os grupos em questão como: ‘unacculturated or only partially acculturated into the societal norms of the dominant society’ (par. 2).

Mais recentemente, em um trabalho dedicado à análise do *etnodesenvolvimento* na América Latina aprendemos que

“Each indigenous community has a very different history of relations with the dominant society and can be characterized by varying levels of contact ranging from "isolated" to "acculturated.” (Partridge e Uquillas 1996: par. 4)

Certamente, este tipo de raciocínio pode ser rotulado como etnocêntrico e revelar falhas conceituais à luz da análise sociológica. Por exemplo, segundo Oliveira

“a dificuldade maior, no entanto, com esse tipo de procedimento classificatório é tentar aplicar aos fenômenos socioculturais o mesmo tipo de definição empregado para os fenômenos naturais. [...] Tal equívoco alimenta os estereótipos e preconceitos que se encontram no senso comum e nos discursos cotidianos, onde os indígenas são sempre colocados como exemplificações (idealmente cristalinas) da primitividade. [...] A identificação de uma coletividade como “indígena” torna-se uma questão de grau, de maior proximidade ou afastamento face ao estereótipo da primitividade.” (2000: 130, grifos do original).

Ambas as conceitualizações – a identificação de formas culturais particulares como estreitamente conectadas a determinados territórios, e a convicção de que estas tendam a se modificar de determinadas maneiras através do contato com formas culturais ocidentais (sejam estas relativas às formas da economia ou da política) – dependem da amadurecimento de visões de mundo particulares que postulam a existência de um processo de homogeneização em que os fluxos culturais constituem-se em pressões para a modificação (política, econômica e cultural) da periferia, segundo os modelos predominantes no centro (Hannerz 1993). Ulf Hannerz chama este tipo de conceitualização do mundo de “cenário of global homogenization of culture” (ibid.: 108), oferecendo críticas que contribuem a invalidá-la. As propostas de Hannerz relacionam-se à tentativa de construção de uma macro-antropologia da cultura contemporânea (ibid.: 110) – ou antropologia ‘transnacional’ (1997) – que consiga aportar instrumentos para a apreensão dos fenômenos relativos à direção, à intensidade e às conseqüências dos fluxos culturais. Na última parte deste trabalho, tornaremos a considerar, de forma breve, os modelos desenvolvidos por Hannerz e as conseqüências dos mesmos para a análise das ações de desenvolvimento, relativas às populações indígenas, implementadas no Brasil.

Voltando às atividades do Banco, Davis afirma que, de qualquer forma, o problema da efetividade das políticas operacionais em matéria de povos indígenas, relativamente aos projetos financiados pelo Banco, reside, sobretudo, na vontade/capacidade do Banco de aplicar as novas diretivas. Davis evidencia dois motivos que levam-no a ser otimista neste sentido:

“One such indication is the increasing concern of the [World] Bank to increase the amount and quality of local participation in development project, not only of indigenous people but also of other social groups ... Another reason for optimism is because of the increasing awareness on the part of the [World] Bank and other development agencies that environmentally sustainable development will not come about unless indigenous and other traditional peoples are brought into the effort to solve the world’s urgent environmental problem” (1993: 12)

Vemos que, ao lado da incorporação de técnicas participativas, um dos motivos que alimentam as esperanças de Davis em relação à vontade do Banco de pôr em prática e fazer respeitar as próprias diretivas relacionadas às populações indígenas, pode ser achada na estreita relação que vem sendo postulada entre as atividades e os conhecimentos ‘tradicionais’ das comunidades indígenas e a busca por soluções no nível global para a conservação dos ecossistemas.

O estreito vínculo que vem sendo postulado entre as problemáticas ambientais e aquelas relativas à etnicidade, no interior do Banco, pode ser evidenciado – além da literatura relativa ao tema – no fato de que os setores aos quais é atribuído o papel de ocupar-se das possíveis conseqüências negativas dos projetos sobre determinados grupos sociais, são os mesmos que se ocupam de monitorar as conseqüências dessas atividades sobre o meio-ambiente. Trazemos aqui alguns exemplos: *Participation and Indigenous People* (Davis e Soeftestad 1995) faz parte da coletânea ‘Environment Department Papers’ (Participation Series); *Indigenous People and Development in Latin America: A Literature Survey and Recommendations* (Roper, Frechione e DeWalt 1996) é um relatório preparado sob encomenda da ‘Environment Division’ do Latin American and the Caribbean Regional Office (LATEN); *Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America* (Partridge e Uquillas 1996) foi realizado no interior da ‘Environmental Unit’ do departamento técnico do LATEN; *Defining Ethnodevelopment in Operational Terms: Lessons from the Ecuador Indigenous and Afro-Ecuadoran Peoples Project* (van Nieuwkoop e Uquillas 2000) foi produzido no interior da ‘Environmentally and Socially Sustainable Development/LATEN.

No que concerne à literatura produzida pelo Banco, podemos fazer referência ao trabalho de Catherine Marquette (1996), no qual o tema da relação entre populações

indígenas e biodiversidade é amplamente tratado. A autora evidencia a correspondência geográfica existente entre territórios indígenas e as áreas protegidas da América Latina²⁹, como característica principal da ligação entre atividade de conservação da biodiversidade e as populações indígenas. Refazendo brevemente a história da atuação dos grupos conservacionistas nacionais e internacionais na América Latina, a autora lembra o caráter de exclusão das atividades humanas que acompanhava a formação das unidades de conservação ambiental, prática de base das políticas de preservação ambiental anteriores, ressaltando como, nas últimas três décadas, ‘the perceived role of indigenous people in relation to conservation has evolved among international conservation organizations...’ (ibid.: 5). Dessa forma, ela enfatiza a necessidade de integrar as necessidades econômicas e sociais das populações locais com os problemas relativos à conservação de áreas protegidas (ibid.: 6)³⁰.

Outras duas representações relativas aos povos indígenas, o fato de serem concebidos como os grupos mais ‘pobres’ do planeta (p. ex. Davis e Partridge 1995) e o de serem particularmente ‘vulneráveis’ (p. ex. Davis e Soeftestad 1995), podem ser extraídos da análise de vários documentos produzidos pelo Banco.

Uma das conseqüências de tais categorizações, ou seja, a atribuição destas características a qualquer grupo indígena, *a priori*, consiste em obscurecer o reconhecimento das capacidades de ação política, ou ‘agenciamento’ de muitos grupos, que conseguiram assegurar benefícios através das próprias estratégias à frente das administrações regionais e nacionais e dos organismos internacionais.

Se, de um lado, consideramos, por exemplo, que a conceitualização dos grupos indígenas como ‘naturais’ protetores do ecossistema depende sobretudo da imposição de um protótipo cultural de natureza rousseuniana, que aproxima natureza e culturas ‘tradicionais’, é necessário perguntar-nos o quanto a identificação dos indígenas como *stewart* e protetores do meio-ambiente (Ramos 1998: 278; Loomis 2000: 896) é também o resultado de estratégias políticas específicas de alguns grupos indígenas, que tentam influenciar, através das possibilidades que se lhes apresentam, as práticas e as políticas nacionais e internacionais que incidem sobre suas próprias vidas (cf. Fisher 1994).

²⁹ ‘Eighty to 85.0 percent of protected areas in Latin America are estimated to have indigenous people living within them’ (Marquette 1996: 4, box 1)

³⁰ Para uma análise da passagem das políticas puramente conservacionistas, que se concretizavam na criação de áreas protegidas com exclusão de presença humana, à nova postura que vê a tentativa de conjugar conservação e desenvolvimento, especialmente no Brasil, ver Barretto 1997, Kolk 1998.

Voltando ao Banco Mundial, notamos que as idéias atuais relativas à vulnerabilidade e ao estado de extrema pobreza transformam-se em uma relação de causa e efeito. Os povos indígenas estão entre os setores mais pobres do planeta porque particularmente vulneráveis com respeito à necessidade de operar num contexto de relações de poder característico do Estado-nação, no qual a possibilidade de assegurar determinados benefícios depende da capacidade de representar-se, e ser reconhecido, como interlocutor legítimo, no interior do campo de relações determinado pelo Estado-nação e pelas políticas internacionais de desenvolvimento. Daí a pretensa necessidade de reforçar as organizações sócio-políticas das populações indígenas através da determinação ou criação de organismos de representação, reconhecidos pelo Estado-nação e pela comunidade internacional, com programas de capacitação pensados para fornecer os instrumentos necessários a participar da estruturação das intervenções, possibilidade que se estabeleceria no Brasil com a entrada em vigor da Constituição de 1988, que determina formalmente o direito à organização e à representação própria dos indígenas. A estratégia complementar relativa aos Estados, como já vimos, consiste em fornecer assistência aos aparatos administrativos que se ocupam de regulamentar a relação entre este e as populações reconhecidas como ‘culturalmente outras’.

É necessário, todavia, sem desconsiderar a força e o respaldo que o Banco imprime a determinadas imagens da alteridade cultural, não perder de vista a heterogeneidade de projetos, idéias-força e construções analítico-propositivas que, ao menos na América Latina, servirão como contraponto às propostas do Banco. As propostas de modelos alternativos de desenvolvimento para as populações indígenas começam a emergir no início dos anos 80 como resposta “às teorias (e ações) desenvolvimentistas e etnocidas que tomavam (e tomam) as sociedades indígenas e as comunidades tradicionais, em geral, como um obstáculo ao desenvolvimento, à modernização e ao progresso” (Verdum 2000: 1-2).

3.1 Qual Desenvolvimento para as Populações Indígenas? Etnodesenvolvimento.

Stavenhagen identifica alguns dos pontos principais na base das mudanças registradas com relação ao modelo de desenvolvimento prevalecente dos anos 50 aos 70

Infelizmente, não foi possível ter acesso à Tese de Doutorado de Barretto F^o. antes da conclusão deste

(1984: 18ss). Em primeiro lugar, evidencia a crescente preocupação quanto às partes mais pobres da população mundial, que traduz-se na procura de modos de intervenção que forneçam os meios para a satisfação das necessidades básicas ('basic needs') destes setores populacionais. Em segundo lugar, fala da necessidade, percebida, sobretudo, nos países do 'Terceiro mundo', de procurar uma visão endógena de desenvolvimento, que se preocupe em responder primariamente às características de cada país e não a alcançar níveis de capacidade produtiva e de exportação parecidos com aqueles do 'Primeiro mundo'. O terceiro ponto posto em evidência por Stavenhagen, já aqui acenado, consiste na vontade de aproveitar as potencialidades das tradições culturais 'outras', sem rejeitá-las como meros obstáculos à mudança. Outro fator que contribui às mudanças, reside na necessidade de desenvolver técnicas e metodologias de desenvolvimento que sejam ecologicamente sustentáveis. Outra característica deste *desenvolvimento alternativo*, evidenciada pelo estudioso, é a tendência de basear as ações, "sempre que possível", no uso de recursos locais, sejam estes naturais, técnicos ou humanos. Por fim, mas não por último, este novo modelo de desenvolvimento

"pretende ser mais participante do que tecnocrática. Orienta-se para o povo. Este, quer seja de camponeses ou operários, aldeões ou favelados, deve participar em todos os níveis do processo de desenvolvimento: da formulação de necessidades às etapas de planejamento, execução e avaliação." (ibidem: 19).

O motivo principal, ainda na opinião de Stavenhagen, para a falência do modelo de desenvolvimento anterior, consistiu na incapacidade de considerar as características peculiares de amplos setores da população e de unidades produtivas locais por parte do pensamento desenvolvimentista. Particularmente, o problema representado pela assim chamada "questão étnica" (ibidem: 24), é considerado pelo autor como a maior questão social do mundo contemporâneo, com a qual um modelo de desenvolvimento alternativo não pode evitar de se relacionar. Nesta linha, a proposta de Stavenhagen consiste em levar a questão do etnodesenvolvimento "isto é, o desenvolvimento de grupos étnicos no interior de sociedades mais amplas" ao centro das reflexões sobre desenvolvimento, quer teórica, quer praticamente (ibidem: 39).

Antes de nos ocuparmos dos modos como estas preocupações são inseridas nos discursos e operações do Banco Mundial, ou seja, dos modos em que se pensa e atua para levar os grupos indígenas na América Latina a participar ativamente nas atividades de desenvolvimento, voltaremos nossa atenção brevemente para alguns precedentes

trabalho.

históricos da atuação do Estado junto às populações indígenas na América Latina. O indigenismo, categoria histórica que se refere aos saberes, discursos, práticas, e políticas desenvolvidos ao longo do século XX na América Latina para lidar com o assim chamado ‘problema indígena’ no seio dos processos de construção dos estados pós-coloniais, será considerado a partir da sua institucionalização no México, e do papel atribuído à antropologia de auxiliar os órgãos estatais destinados a lidar com a administração das populações culturalmente diferenciadas no âmbito da construção da nação mexicana. Baseando-nos no trabalho de Souza Lima (2000), assinalamos a influência das idéias e práticas indigenistas de matriz mexicana sobre o desenvolvimento das políticas indigenistas no Brasil. A intenção é ressaltar a existência de continuidades importantes – não obstante as evidentes rupturas discursivas – nos modos com que se pretende administrar a inserção dos grupos culturalmente diferenciados aos circuitos políticos e produtivos do Estado-nação³¹.

3.2 Um parêntese: o indigenismo, a antropologia e o desenvolvimento. Dois casos

Vários autores, que se ocupam em analisar o surgimento e desenvolvimento do movimento indigenista latino-americano, ressaltam a estreita ligação entre este e o desenvolvimento e institucionalização do ensino da antropologia, sobretudo no México (Villa Rojas 1971; Comas 1964). Manuel Gamio foi o maior responsável pela instituição deste relacionamento, propondo, em 1916, a criação de departamentos de antropologia para assistir os governos na gestão de setores populacionais que ocupavam determinados territórios (Souza Lima 2000: 388). O Primeiro Congresso Indigenista Interamericano celebrado em Patzcuaro em abril 1940 “fixou a vocação indigenista da antropologia aplicada no México e assentou as bases do indigenismo tradicional, que teve grandes possibilidades de atuação a partir de 1948 quando foi fundado o Instituto Nacional Indigenista” (Nolasco Armas 1981: 79). Como afirma Souza Lima, “C’est dans le milieu politique mexicain, à partir de la révolution de 1910, que la signification du terme indigénisme se fixe e commença à désigner une certaine idéologie de l’action gouvernementale face aux populations indigènes” (Souza Lima 2000: 386).

³¹ A estreita ligação entre as atuais atividades de desenvolvimento no ‘Terceiro mundo’ e os processos de expansão do controle administrativo do aparelho do Estado sobre os territórios e as populações que lhe

São, de fato, os ideais da revolução mexicana de 1910 que se constituem, através do Congresso de Patzcuaro em 1940, como base para as práticas indigenistas: reforma agrária, educação rural e movimento intelectual nacionalista (ibid.: 389).

As metodologias empregadas para atingir o resultado da integração dos componentes indígenas da população mexicana, ou seja, da construção do México como uma nação culturalmente homogênea, concretizam-se, sobretudo, em ações destinadas à introdução de modernas técnicas de produção agrícola, e à organização de cursos de alfabetização em espanhol. Nolasco Armas destaca quatro campos específicos de atuação aos quais correspondem as funções dos centros mestiços encarregados de administrar as regiões de reserva: “agrária, agrícola, econômica e de integração regional” (1981: 80). A função agrária refere-se ao problema da posse territorial por parte dos indígenas, prevendo assessoria legal por meio das procuradorias indígenas. A questão agrícola refere-se à introdução de novos cultivos e técnicas agrícolas modernas. A função econômica, mais que se concentrar sobre medidas para a mudança econômica, compreende quatro vertentes: a) atividades de alfabetização (dos que falam castelhano); b) introdução de normas de higiene e difusão de certos remédios e medicinas ocidentais (com ênfase no combate às formas da medicina tradicional, associadas à magia e à religião); c) construção de estradas, cuja pouca importância econômica reflete-se no nome a estes atribuídos de “flancos de penetração cultural”; d) administração de linhas de crédito que, pela insignificância dos recursos a eles destinados, não conseguem libertar o indígena do crédito usurário particular. Enfim, a integração regional, cujo fim é a eliminação dos sinais diacríticos da identidade indígena, ou seja, língua, roupas, formas artesanais de produção, ‘mentalidade’, para uma integração plena à sociedade nacional. (ibid.: 81-2).

Os resultados substancialmente negativos das políticas indigenistas em vários países latino-americanos, dos anos 40 até os 60, levam alguns autores a denunciar o indigenismo, e o uso da antropologia no seu meio, como formas de administração colonial de conjuntos populacionais no âmbito nacional, em que as relações entre as classes dominantes e as dominadas refletem o (des)equilíbrio de poderes, e os mecanismos para a sua manutenção, característicos da situação colonial (Balandier 1993), entre centro (metrópole) e periferia (Casanova 1963). Para resumir tais críticas

correspondem, por assim dizer, ‘no mapa’, constitui o objeto de vários trabalhos (cf. Ferguson 1990 e Sivaramakrishnan 1996, entre outros)

retomamos aqui as conclusões de Nolasco Armas com respeito às possibilidades que se apresentam às populações indígenas no contexto mexicano dos anos 60:

“Algumas comunidades tendem a um isolamento cada vez maior, isto é, “ser mais indígena” [...]. Mediante este processo, os indígenas conservam-se cada vez mais indígenas, isto é, mais colonizados e marginais. No extremo oposto desta tendência, temos a completa assimilação dos indígenas. [...] A antropologia aplicada e, por conseguinte, os antropólogos indigenistas que trabalham dentro desta possibilidade dos indígenas aceitam a princípio a situação de dominação e a única solução que vêem é evolutiva, levando ao extremo a situação colonial. [...]

Nos primeiros casos, utiliza-se a antropologia para manter radicalmente um isolamento cada vez maior ou para “modernizar” uma situação colonial. Mais ainda: se é alcançado êxito total chega-se ao extremo do colonialismo: o genocídio. Neste sentido, o indigenismo é uma antropologia aplicada colonialista e a antropologia mesma um mecanismo a mais de manifestação colonial indígena.

No último caso, passa-se da situação colonial à situação de classes sociais e a antropologia muda de colonialista à antropologia classista. Noutras palavras, utiliza-se a antropologia social aplicada para solucionar os problemas do grupo do poder e manipular assim as massas proletárias. É uma antropologia classista aplicada.” (1981: 83-4)

Entre as conseqüências desta situação esteve uma reação por parte de setores acadêmicos e estudantis da antropologia, que se recusaram desde participar de qualquer iniciativa relativa à ação indigenista, até desenvolver trabalhos de campo, com o temor de que as próprias descobertas pudessem ser aproveitadas para a manutenção da situação de desfavorecimento sofrida pelos grupos indígenas (Villa Rojas 1971)³².

No caso do Brasil, o surgimento das práticas de administração das populações indígenas é, também, estreitamente ligada e procedente de problemas relativos à construção da nação. A tradição de saber³³ mais estreitamente relacionada ao surgimento de um modelo de intervenção estatal frente às populações indígenas brasileiras, a “tradição *sertanista*”, que se desenvolve no Brasil ao longo do século XX (Souza Lima 1987; 1995: 95-153; 2000: 385), através da criação de organismos específicos que assumem o papel de exercitar a ‘tutela’³⁴ das populações indígenas,

³² Nos dias 25-29 de Janeiro 1971, teve lugar em Barbados (Bridgeton) o “Simpósio sobre la Fricción Interétnica en América del Sur”, organizado pelo “Seminar Für Ethnologie” da Universidade Suíça de Berna com o patrocínio do programa de luta contra o racismo da CEI (Genebra). Almeida assim descreve o documento final do encontro: “Apoiado em relatos apresentados pelos participantes, o documento aborda, em tópicos, aspectos da realidade indígena americana, acentuando o caráter de ‘dominação colonial’ dedicado a estes povos, manifestado nas estruturas de desrespeito a suas terras e nas reiteradas agressões à sua organização social e à sua cultura. Lança o documento, concomitantemente, profundas críticas aos Estados nacionais e às missões religiosas, tradicionais instituições civilizadoras e, objetivamente, não isenta de objeções contundentes principalmente os antropólogos, dentre os cientistas sociais, em razão de sua atitude tradicional, considerada pelo documento também a serviço do colonialismo.” (Almeida, 1991: 76)

³³ Souza Lima, em trabalhos recentes (2000, 2001), opera uma distinção entre diferentes “saberes de gestão” das populações indígenas, valendo-se da noção de ‘tradições de conhecimento’ avançada por Barth (1975, 1982, 1993).

³⁴ Sobre o desenvolvimento do ‘poder tutelar’ como poder estatal especificamente voltado à administração dos povos indígenas, ver Souza Lima 1995, em especial pp. 70-91.

visando a integração das mesmas à nação brasileira, enquanto trabalhadores rurais – e, nos momentos iniciais da história da atuação do SPI, para coadjuvar o exército brasileiro no controle do território nacional e na manutenção das linhas de comunicação internas, como linhas telegráficas e estradas de ferro – é remetida por Souza Lima, com as devidas alterações, ao conjunto de saberes oriundos da experiência colonial portuguesa de exploração do próprio império colonial na África, os *sertões* (2000: 385).

A antropologia no Brasil, cujo surgimento é estreitamente ligado ao processo de construção nacional depois da abolição da escravidão e do surgimento do Estado republicano no final do século XIX (Peirano 1981), não contribui diretamente, como no caso do indigenismo mexicano, ao desenvolvimento dos discursos, técnicas e práticas relativos à administração dos indígenas, devedores, pelo menos até os anos 40, da assim chamada posição da *Proteção Fraternal* (Souza Lima 1987). É somente, durante e após os anos 50, através da ação de personagens como Darcy Ribeiro, Cardoso de Oliveira e Eduardo Galvão, antropólogos com formação acadêmica que atuaram no interior do SPI, que as idéias do indigenismo mexicano, pensadas sobretudo como devedoras do culturalismo norte-americano, começam a influenciar os debates internos relativos aos modos de exercício da tutela que, naqueles anos, estava em processo de profunda transformação (Souza Lima 2000: 396-401). A publicação de *A Política Indigenista Brasileira* de Ribeiro em 1962 (reeditado em 1970 como *Os Índios e a Civilização*), texto de referência obrigatória relativamente ao ‘problema indígena’ brasileiro, apresenta uma proposta de ação protecionista fundada sobre princípios científicos, que consiste na formulação de uma política indigenista no sentido que este termo detém no México, ou seja, uma antropologia aplicada enquanto saber do Estado para o governo dos indígenas (Souza Lima 2000: 401). O golpe militar de 1964 e a constituição da FUNAI (1967), marcam uma fase ulterior no papel da ação indigenista do Estado brasileiro. A preocupação com a integração dos indígenas à nação conjuga-se com os interesses geopolíticos do regime ditatorial relativos aos territórios amazônicos. A segurança das fronteiras e o desenvolvimento do meio rural brasileiro constituem o binômio que norteará a ação da FUNAI a partir, sobretudo, de 1969, levando-a a participar intensivamente dos esforços expansionistas do Estado relativos à região amazônica (ibid.: 402). O novo modelo institucional que se tenta implantar prevê, entre outras medidas, a formação profissional de pessoal interno ao órgão indigenista, e dos

que entrarão através de concurso, através de cursos intensivos³⁵, para preencher as posições da nova categoria de funcionários denominados *técnicos em indigenismo*, destinados à gestão das unidades locais da FUNAI enquanto chefes dos Postos Indígenas (ibidem). A reformulação das práticas sertanistas, como apresentada nos textos destinados a estes cursos, até se aparentemente influenciadas pelas formulações indigenistas mexicanas, resolveu-se através de uma fusão que, mesclando o caráter de *missão*, típico do pensamento rondoniano, e as idéias de gestão científica derivadas do indigenismo mexicano – através sobretudo de textos como aqueles citados de Ribeiro –, gerou contradições internas ao órgão, notadamente com os interesses relativos ao desenvolvimento econômico do país e às preocupações geopolíticas dos dirigentes militares da FUNAI.

Depois de um período, entre 1974 e 1976, em que a presidência da FUNAI esforça-se por integrar antropólogos com formação acadêmica superior à ação indigenista – recrutando-os à categoria administrativa correspondente³⁶– e de desenvolver cursos de formação indigenista que defendam as idéias de autodeterminação e autonomia econômica das populações indígenas, segue um período de conflito, a partir de 1980, entre a administração militar e parte dos integrantes da recém-criada categoria dos indigenistas, cujas funções e ligações no interior do órgão permitem-lhe reivindicar espaços de ação política a nível nacional (Souza Lima: 405). O afastamento da maioria destes quadros em 1980 e 81 provoca a reação dos mesmos, que começam a se apresentar como os ‘autênticos’ indigenistas, em oposição aos que permanecem na FUNAI. Assim, o termo indigenista chega a significar mais uma ‘postura deontológica’ (ibid.: 406) de um horizonte variados de atores (membros das frentes missionárias renovadas, a partir do Conselho Vaticano II, que participam da assim chamada ‘Teologia da libertação’, antropólogos universitários, das ONGs ou empenhados nos programas de assistência técnicas às atividades dos grandes projetos governamentais de desenvolvimento regional) que agem, no interior da cena política relativa às relações entre índios e sociedade nacional, *em contraste* com a administração estatal, distanciando, assim, o indigenismo do caráter de saber de Estado, como também

³⁵ Serão realizados nove destes cursos entre 1970 e 1985. Para as características destes cursos, ver Souza Lima 2000: 403-4

³⁶ O cargo de antropólogo na FUNAI, ainda hoje, não prevê que quem o ocupa seja, necessariamente, detentor de uma formação acadêmica, definida, minimamente no Brasil, pelo mestrado (Oliveira e Berno de Almeida 1998: 80-1).

de programas de aplicação de teorias e metodologias antropológicas que caracterizam-no no contexto mexicano.

O que se mantém invariável neste movimento de diferentes significações, chegando a influenciar as atuais ações relativas às populações indígenas, ou seja, a atual política indigenista, é a idéia da necessidade, por parte das populações indígenas, de se relacionar com a sociedade nacional através da obra de mediadores, até se o movimento de integração forçada, que caracteriza a ação sertanista do início do século, transformasse, sobretudo a partir de concepções fundamentalmente culturalistas de proveniência norte-americana, na idéia de uma mudança gradual, que respeite as características próprias das populações indígenas (ibidem).

As décadas de 70 e 80 marcaram ainda mais fortemente a distância entre um ‘movimento indigenista’, aqui entendido como conjunto de atores que se articularam em defesa dos direitos indígenas, sejam estes antropólogos, advogados, missionários, e associações pro-índio³⁷, e as atuações dos aparelhos de Estado, cujo interesse principal concentrou-se num modelo de desenvolvimento do meio rural brasileiro que previa maciças intervenções no nível estrutural que incidiram fortemente no bem estar das populações indígenas dos territórios a serem ‘desenvolvidos’ (cf. Davis 1977), em colaboração sobretudo com o Banco Mundial. O Banco, não obstante as declarações relativas à vontade de monitorar os empreendimentos por ele financiados, através da formulação de políticas operacionais como a OMS 2.34 *Tribal People*, para assegurar que as atividades de desenvolvimento não incidissem negativamente sobre estes grupos, chegava a implementar estas políticas considerando os relatórios dos consultores por ele contratados, somente frente a fortes movimentos internacionais que demonstravam o patente desrespeito, por parte do Estado brasileiro, a estas diretivas (cf. Payer 1982). Sob as pressões de amplos setores da sociedade civil, ligados, sobretudo, ao movimento ambientalista internacional, e do Congresso Americano (Rich 1994; Kolk 1998), o Banco Mundial tentou redefinir a própria atuação frente às populações indígenas e desenvolver novas estratégias para atuar junto aos grupos etnicamente diferenciados.

Na próxima parte examinaremos o estado atual destas tentativas e as imagens da ‘alteridade cultural’ que as informam. Uma das hipóteses que nos conduzem consiste na possibilidade de que as novas estratégias de intervenção concorram à construção de uma

³⁷ Estas associações, entre outras, representam a pré-história das atuais ONGs que operam na questão indígena.

particular imagem dos grupos ‘eticamente diferenciados’, que tende a uma homogeneização dos mesmos, em vista da possibilidade de generalização dos modelos de intervenção. Neste tipo de empreendimento a ‘diferença cultural’ não é reconhecida como a possibilidade de deter perspectivas alheias àquela do pensamento desenvolvimentista, mas determina somente os modos em que é necessário agir para levar os portadores desta diferenças a compartilhar os modelos atuais de desenvolvimento. Um objetivo mais geral, mas que não é possível alcançar através da nossa pesquisa atual, consiste na avaliação das continuidades e rupturas com formas precedentes de ação e intervenção, e a potencialidade de que os modelos de desenvolvimento propostos proporcionam às populações indígenas brasileiras. Tal avaliação, pensamos, só seria possível através de uma pesquisa que se concentrasse nas atuais formas de implementação, seus efeitos em situações específicas, à luz dos transcurso históricos e da experiência dos atores envolvidos, mais do que tentar avaliar a validade geral de princípios e finalidades sem considerar as limitações que situações concretas impõem a estes últimos.

3.3 *O Banco Mundial e o etnodesenvolvimento*

No interior do Banco Mundial, a possibilidade de financiar projetos que prevêm as minorias étnicas como únicos e diretos beneficiários, começa a se concretizar somente ao longo dos anos 90. A publicação da OD 4.20 (BM 1991) e a constituição da ‘Indigenous People Development Initiative’ (em 1993), marcam o início de uma fase em que as minorias étnicas, que coincidem nos discursos do Banco quase totalmente com ‘os mais pobres entre os pobres’, constituem-se como objetos legítimos de intervenção, e, ainda mais importante, como os meios através dos quais forjar as intervenções. Neste contexto, o termo ‘etnodesenvolvimento’ passa a fazer parte da bagagem conceitual do Banco.

Na verdade, o termo ‘etnodesenvolvimento’ aparece nas publicações do Banco somente a partir de 1996 (Partridge e Uquillas 1996; van Nieuwkoop e Uquillas 2000), sendo usadas, nas referências anteriores ao fenômeno, as locuções ‘desenvolvimento indígena’ ou ‘desenvolvimento dos povos indígenas’ (Davis e Partridge 1995; Partridge 1995). Contudo, não parecem existir diferenças relevantes, nos textos do Banco que se ocupam do argumento, além da variação dos termos usados para descrever o objeto. Van Nieuwkoop e Uquillas, por exemplo, propõem, como sinônimos de

etnodesenvolvimento, as definições ‘development with identity’ (2000: 4, 21) e ‘development with cultural identity’ (ibid.: 22).

Os textos e documentos do Banco que se ocupam das relações entre diferenças étnico-culturais e desenvolvimento, invariavelmente, começam a tratar o argumento com considerações sobre as condições de extrema pobreza das populações indígenas. Estudos específicos sobre a correspondência entre etnicidade e pobreza (p. ex. Psacharopulos e Patrinos 1994) põem em evidência “poor health, disease, hunger, malnourishment, illiteracy, degraded natural resource base, poor housing, unemployment and the lack of access to basic services such as water, sewage and electricity” como condições geralmente sofridas pelas populações indígenas (Partridge e Uquillas 1996: 3). As características descritas remetem, sobretudo, aos que vêm sendo rotulados, através de convenções internacionais como aquelas da Organização Internacional do Trabalho ou da Comunidade Econômica Européia, como objetivos das ‘políticas sociais’, ou seja, como diria T. H. Marshall (1979: 11-6), as políticas que têm como objetivo o ‘bem estar’ (‘welfare’) dos cidadãos de um Estado-nação.

Partridge e Uquillas individualizam, na América Latina, a presença de novas tendências que estariam contribuindo para mudar a situação em favor dos grupos indígenas, e que são subseqüentes, principalmente, a um processo de “reafirmação étnica” iniciado nas últimas décadas (Partridge e Uquillas 1996: 3). A análise destes autores confere importância determinante, no processo de reafirmação étnica, à presença de uma nova geração de índios ‘escolarizados’, cuja atuação parece ser particularmente influente na formação de novas organizações e papéis de liderança entre as populações indígenas. Sem desconsiderar o fato de que divisões políticas entre diferentes classes de idade representam uma característica de vários grupos, como por exemplo os Kaiapó (Vidal 1977:154-5; Versijwer 1983 e Lea 1986 *apud* Ferraz 1998), pensamos que a validade destas afirmações depende inteiramente de situações contextuais e não pode ser generalizada. Por enquanto, queremos ressaltar que a escolarização e a educação (bilíngüe) são consideradas nos documentos do Banco como os elementos principais para contribuir na melhoria das condições de extrema pobreza dos grupos etnicamente diferenciados, e na participação dos mesmos nos processos de formulação das políticas de desenvolvimento relativas às populações indígenas.

Vejamos agora como os autores caracterizam o etnodesenvolvimento e as condições necessárias para sua implementação

“The general consensus among indigenous leaders, advocates, scholars, and practitioners is that genuine development is an autonomous process representing a community’s vision of its history, its values, and its future goals as it seeks for a better quality of life (see works by Bonfil 1982; Bengoa 1993; Durston 1993; Albo forthcoming). This process is referred to by many different names such as, self-development, self-managed development, transformation, autonomous development, free-determination, and self-determination.

For the purposes of this paper, ethnodevelopment will be understood as those processes which are defined by and controlled by the indigenous peoples themselves as they seek better lives for their communities in the face of increasing poverty and social disintegration.” (Partridge e Uquillas 1996: 5)

O ponto principal que os autores parecem querer sublinhar consiste no fato de que, no caso dos povos indígenas, as soluções de desenvolvimento devem ser formuladas como propostas para a inteira comunidade e não no nível dos indivíduos. A ‘comunidade’, o grupo de pertencimento, a aldeia e as formas de identidade a estas correlatas, constituem os conjuntos sobre os quais devem-se construir os processos de desenvolvimento. Este raciocínio se traduz, na linguagem do Banco Mundial, no termo ‘social capital’: “the shared values, rules for correct social conduct and a common sense of civic responsibility and identity, are the strongest cultural characteristics of indigenous communities.” (ibid.: 26). O fato de que a identidade indígena seja, sobretudo, representada como identidade ‘comunitária’ pode ser reconduzido a uma visão homogênea da ‘comunidade’ que tem mais a ver com a idealização do modelo cultural indígena do que com a realidade³⁸. De todo jeito, possuir ‘capital social’, embora considerado um dos maiores fatores sobre o qual construir os processos de etnodesenvolvimento³⁹, em si não constitui condição suficiente. Os três pontos considerados como propedêuticos e absolutamente necessários para a prática de modelos de ‘desenvolvimento com identidade cultural’ consistem na posse de direitos,

³⁸ A possibilidade de isolar ‘sociedades’ às quais corresponderiam ‘culturas’ particulares, tarefa com que a antropologia misturou-se ao longo da sua história, pelo menos até os anos 70, é hoje invalidada a partir do trabalho de autores como Frederick Barth (1966), Benedict Anderson (1983) e Adam Kuper (1992) – entre outros. As críticas relativas aos limites da utilidade do uso do conceito de ‘sociedade’ em antropologia formuladas por Barth (1992), podem ser aproveitadas aqui para questionar a ‘homogeneidade’ atribuída aos grupos indígenas. Segundo Barth, as maiores dificuldades que encontramos ao tentar definir a natureza de ‘sociedades’ dependem, entre outras, da consideração das mesmas como “aggregate of social relations” (1992: 19), ou como “aggregate of institutions of a population” (ibidem). Estas considerações têm conseqüências para o modo como tentamos representar as comunidade locais, e, sobretudo, impedem ao observador a consideração de todos aqueles eventos que não parecem se encaixar nesta representação: “I would argue [...] that the anthropological construct of the local community is itself a stifling, pervasive artifact of the traditional anthropological fiction of society, which has often perverted our understanding and representation of the realities of life in small communities and prevented the anthropological fieldworker from noticing, exploring, depicting, and drawing the required conclusions from evidence which is pervasively accessible” (ibid.: 29)

³⁹ “Recent World Bank-sponsored efforts have effectively placed the the question of social capital in the “too hard” basket for the time being. The problem in regard to social capital is what to count, and how to value it.” (Loomis 2000: 895)

legal e politicamente reconhecidos, sobre o território e os recursos neste contidos, a possibilidade de acesso à educação, e a presença de fortes organizações sociais⁴⁰. São estes os pontos em que parece concentrar-se a ação do Banco Mundial relativamente às populações indígenas.

A primeira experiência do Banco, endereçada especificamente à grupos indígenas e minorias étnicas, concretiza-se na segunda metade dos anos 90 no Equador (BM 1997). Van Nieuwkoop e Uquillas (2000), descrevendo as condições que favorecem a formulação do Projeto, evidenciam uma série de conjunturas político-institucionais cujo desdobramento favorece o conjunto de contatos e atividades que culminam, no final de 1998, com a aprovação e o financiamento do Projeto. As partes diretamente envolvidas na elaboração e gestão do Projeto, aliás claramente do Banco, são a Secretaria Nacional de Assuntos Indígenas y Minorías Etnicas (SENAIME), criada em 1994 (Decreto Presidencial No 1679/1994), e o “Comité Nacional do Decenio”⁴¹, formado no mesmo ano, transformando a prévia “Coordinadoria Agraria”, constituída em 1992 por seis organizações indígenas nacionais com o objetivo de defender os interesses indígenas na preparação da nova ‘Ley de Desarrollo Agrario’. Uma longa série de consultas no período 1994-98 entre o Banco e as duas partes leva a um acordo entre Governo equatoriano e organizações indígenas e afro-equatorianas reunidas no Comitê, e à formulação do Projeto. Ao descrever o processo de consultas, van Nieuwkoop e Uquillas, sublinham o difícil papel (e o mérito) do Banco em abrir um canal de comunicação e colaboração entre Governo e organizações indígenas, cujas relações eram caracterizadas, até este momento, pelo conflito mais que pelo diálogo.

Baseando-se na experiência do Projeto, os autores evidenciam algumas ‘condições críticas iniciais’, cuja realização é indispensável para este novo tipo de projeto. A mais óbvia, claramente, consiste na presença de minorias populacionais com características étnicas e culturais distintas da sociedade nacional, e de uma forte correlação entre etnicidade e pobreza. Além disso, a presença de fortes ‘organizações sociais’, a vontade por parte das representações indígenas e do Governo em procurar um terreno comum para a estruturação dos intervenções, e um ambiente politicamente favorável, constituem estas condições básicas. A relação entre intervenções e etnicidade

⁴⁰ É necessário especificar que por ‘organização social’ os autores referem-se sobretudo a organismos de gestão político-econômica interna e representação, capazes de dialogar com as ulteriores instâncias no nível regional, nacional e internacional.

requer, segundo van Nieuwkoop e Uquillas, que a formulação dos projetos respeite algumas características essenciais: “a) objective beneficiary targeting mechanism; b) focus on mobilizing social capital, e c) inclusion of concrete cultural dimensions” (2000: 3).

Como já acenado, um dos pontos principais do processo de revisão da OD 4.20, é a necessidade de determinar critérios de identificação das populações indígenas e outras minorias étnicas, em relação à ampla diversidade das várias legislações relativas aos países membros e mutuários do Banco. A dificuldade claramente, até se não declaradamente, está no fato que a atribuição da categoria ‘grupo indígena’ ou ‘minorias étnicas’ não depende de elementos objetivos dos grupos em questão, mas é o resultado, entre outras coisas, de lutas ao nível político em que se dá o choque de fortes interesses políticos e econômicos. Se pensamos, por exemplo, na situação brasileira, existe uma ampla discussão com respeito à determinação da diferença cultural e à constituição da identidade étnica como processo político ou como característica intrínseca de determinadas partes da população (ver p. ex. Oliveira 1999), e que é alimentada constantemente pelas disputas relativas aos processos de identificação e demarcação de territórios como áreas indígenas. A determinação de uma população como ‘indígena’, ‘autóctone’ e ‘originária’ ou ‘camponesa’, se constitui em terreno de luta nas instâncias de justiça correspondentes, situação que se reflete, no campo acadêmico, sobretudo nas discussões internas ao campo de estudo das relações interétnicas (Oliveira 1999a), com a relativa questão do envolvimento de cientistas sociais (sobretudo antropólogos) nas disputas em questão enquanto consultores das várias partes, e sobretudo como responsáveis por coordenar os Grupos de Trabalhos (GTs) da FUNAI encarregados da fase de identificação das áreas indígenas.

Davis e Soeftestad (1995) abordam o problema da ‘identificação’ das populações indígenas num trabalho cujo fim é considerar uma nova geração de projetos financiados pelo Banco, nos quais estes grupos são chamados a participar ativamente. Os autores nos informam que o Banco Mundial quer superar as dificuldades proporcionadas pela diversidade das definições presentes nas várias legislações nacionais, reconhecidas na OD 4.20, através de ‘a more sociologically informed approach to identifying indigenous peoples which takes into account their cultural

⁴¹ A Organização das Nações Unidas declarou o período 1995-2004 como ‘International Decade of the World’s Indigenous People’.

specificity and historical experience in particular regions and countries.’ (ibid: 9). Com este fim, entre outros, o Banco, em 1993, deu vida à ‘Indigenous People Development Initiative’, começando uma série de atividades voltadas à discussão de alternativas para as populações indígenas. Um ‘Bank-wide Working Group’ formado para efetuar a revisão da OD 4.20, produziu, em junho 1998, um ‘Approach Paper’ que contém uma estratégia e recomendações para a revisão da diretiva. Com base neste documento, o Banco tem promovido uma longa série de consultas com organizações indígenas, outras organizações internacionais, representantes dos governos, ONGs e acadêmicos (Sfeir-Younis 1999)⁴², que no Brasil tiveram lugar no fim de 1998 (Oliveira 2000).

No caso Equatoriano, tratava-se de resolver duas questões principais: encontrar uma solução para lidar com “the politically contentious issue” da diferença étnica (quem é indígena?), e decidir se a população mestiça, localizada no interior das áreas escolhidas para as intervenções, teria sido integrada no projeto (van Nieuwkoop e Uquillas 2000: 17). A solução à primeira questão foi adotar dois critérios, a auto-identificação e a afiliação às Organizações de Segundo Grau (OSGs)⁴³. A população mestiça, localizada nas áreas de intervenção, foi incluída no Projeto na medida em que os próprios membros eram afiliados a alguma das OSGs. A solução adotada é assim resumida pelos autores:

“Being identified as “indigenous” was based on self-identification, membership in a specific indigenous community or grassroots organization, and recognition as indigenous by other members of that sociocultural unit. Being considered “Afro-Ecuadoran” was based on self-identification and membership in a black community” (ibidem).

⁴² Alguns dos principais pontos que foram submetidos à avaliação no processo de revisão foram: “The objective of the World Bank’s policy and their relations to poverty alleviation, sustainable development and participation; The process for identifying which social groups come under the policy in different national and local contexts; The steps that need to be taken to ensure the meaningful consultation and informed participation of indigenous peoples in the World Bank-financed projects; The legal measures necessary to protect indigenous peoples’ lands, waters, and natural resources; The recognition and protection of indigenous peoples’ knowledge and culture as part of the sustainable development process; The use of social assessment as a major instrumental to ensure that indigenous peoples benefit from World Bank-financed projects and do not suffer adverse impacts; The need for more pro-active approaches to indigenous peoples development and welfare; and The roles and responsibilities of the World Bank, its client countries and the private sector in projects affecting indigenous peoples” (Sfeir-Younis 1999: 3).

⁴³ As ‘organizaciones de segundo grado’ (OSGs) são organizações indígenas que reúnem organizações de base e comunitárias. O projeto concentra-se sobretudo nestas organizações por ser mais próximas à população e, logo, capazes de representar com mais fidelidade as necessidades peculiares de grupos distintos, e, ao mesmo tempo, em posse dos atributos legais necessários para serem consideradas partes legítimas nas operações do Governo e do Banco. No Equador, nos informam Nieuwkoop e Uquillas (2000: 7), existem cerca 2.300 organizações de base, reunidas em mais ou menos 180 OSGs, usualmente associadas às organizações provinciais e regionais, cuja instância organizadora nacional ao tempo da implementação do projeto, era representada pelo “Comité del Decenio”.

Este processo resultou num total de 813.500 membros de minorias étnicas ou OSGs, posteriormente incluídos no Projeto⁴⁴.

Voltemos agora nossa atenção para as metodologias empregadas, na tentativa de evidenciar as grades conceituais que atualmente determinam, no interior do Banco, a relação entre cultura e processos de etnodesenvolvimento.

Os grupos etnicamente diferenciados, como já dito, são pensados no Banco como detendo um notável ‘capital social’ (Partridge e Uquillas 1996: 26), e conhecimentos naturais ‘invaluable for the Western world’ (van Nieuwkoop e Uquillas 2000: 6), características importantes a considerar no processo de formulação dos projetos. Em seguida, tornaremos a tratar da questão do ‘Indigenous Knowledge’. Ocupamo-nos agora do conceito de ‘capital social’.

Existe uma discrepância evidente entre a definição de ‘capital social’ quando definido como característica intrínseca dos grupos etnicamente diferenciados, e que traz à memória imagens de organizações sociais e comunitárias de tipo homogêneo e harmônico, e a noção de ‘capital social’, quando empregada na determinação das modalidades de atuação das intervenções que, neste caso, transforma-se num outro tipo de capital, e mais precisamente na noção de ‘*institutional capacity*’. A preocupação principal consiste em achar os modos pelos quais calcular a ‘operacionalidade’ deste tipo de capital, uma vez reconhecido que a sua importância situa-se acima, também, da existência de recursos financeiros e naturais (Loomis 2000: 894).

O exemplo do citado projeto equatoriano ajuda-nos a entender os modos como a operacionalização deste tipo de ‘capital’ influi nas atividades de desenvolvimento. Como vimos antes, as OSGs, enquanto atuantes diretamente no território, logo capazes de representar com mais fidelidade as aspirações e as necessidades dos beneficiários, são chamadas a jogar um papel fundamental. São estas, de fato, que concordam junto às comunidades e organizações de base os planos locais de desenvolvimento, e que fornecem os instrumentos para decidir quais atividades serão implementadas pelo Projeto em determinadas áreas (van Nieuwkoop e Uquillas 2000: 19ss). Frente à grande heterogeneidade das OSGs, o Projeto propõe a divisão em três categorias, com base na formulação de um ‘índice de capital social’ que combina uma série de indicadores relativos às categorias de ‘capacidade de gestão’, ‘cultura organizacional’, ‘capital

⁴⁴ Van Nieuwkoop e Uquillas fornecem um resumo da população alvo do projeto, organizada hierarquicamente por subgrupo ou localidade, região e etnicidade ou nacionalidade (2000, anexo 3).

humano’, e ‘capital financeiro’. Cada uma das OSGs é distribuída numa destas categorias, determinando assim o nível de ‘self-management’ e as responsabilidades atribuídas às mesmas. As OSGs que, com referência ao índice de ‘capital social’, são possuidoras de amplas capacidades institucionais, desfrutam de um notável grau de autonomia, podendo administrar diretamente atividades locais com *budget* até \$90.000. O controle das atividades implementadas pelas OSGs que pertencem a esta categoria por parte do Projeto ‘tend to be of an ex-post nature’.

A segunda categoria compreende as OSGs com limitada capacidade institucional, podendo administrar atividades que prevêm financiamentos até \$25.000, com à condição de participar de programas de formação organizados pelo Projeto. O pessoal do Projeto mantém uma relação estreita com estas organizações, e os controles são de tipo ‘ex-ante’.

A terceira categoria compreende as OSGs sem capital institucional evidente, que poderão entrar em relação com o Projeto somente se associadas formalmente com uma ONG.

Notamos que o ‘capital social’, em princípio pensado como uma característica intrínseca dos grupos etnicamente diferenciados, passa a representar a posse de uma série de capacidades administrativas (‘institutional capacities’), cuja aquisição constitui-se em pré-requisito fundamental para a gestão das atividades de (etno)desenvolvimento.

Atualmente, o fornecimento de habilidades administrativas, através do treinamento de expoentes de grupos indígenas, constitui uma das principais atividades do Banco Mundial relativamente às populações indígenas, e concretiza-se na organização de cursos de capacitação expressamente pensados para o repasse de conhecimentos que permitam a gestão dos planos de desenvolvimento

“Globalization poses many new challenges for indigenous peoples. These challenges heighten the importance of consolidating indigenous organizations and improving socioeconomic conditions through greater involvement in determining how resources are distributed. To do this, indigenous peoples must broaden their knowledge and skills base, especially in the design, administration, and evaluation of development projects for their social groups and communities” (Uquillas e Gabara 2000: 1)⁴⁵.

⁴⁵ Na visão do processo de globalização postulado pelos autores pode-se perceber uma faceta do discurso modernista, em que os grupos indígenas são caracterizados, mais uma vez, pela falta dos conhecimentos e habilidades necessárias para preencher o vazio que os separa da possibilidade de atuar positivamente no mundo moderno. Trata-se, em suma, daquilo que poderíamos definir, seguindo Arjun Appadurai, um argumento ‘primordialista’, que se baseia na convicção de que o único modo possível de participar na construção daquilo que é considerado como ‘o’ futuro comum da humanidade (o já acenado ‘scenario of global homogeneization’ analisado por Ulf Hannerz, 1992, 1993), reside na capacidade de se transformar

Na América Latina, estes cursos são organizados através do ‘Indigenous Capacity Building Program’ do Banco Mundial, uma iniciativa que vê a colaboração da Environmental Unit (LAC) e do ‘Fundo para o Desenvolvimento Indígena da América Latina e do Caribe (*Fundo Indígena*), com sede na Bolívia.

Ao final do ano de 1999, o Programa contava com a realização de 10 programas de capacitação de nível nacional já realizados, e quatro em curso (ibid.: box 1). Uquillas e Gabara fornecem um quadro geral dos resultados obtidos em termos de participação e satisfação dos beneficiários (ibidem). O objetivo do Programa consiste em reforçar as organizações das populações indígenas aumentando, deste modo, as suas opções para o etnodesenvolvimento (ibidem). A estratégia prevê a colaboração com organizações indígenas e governos para ajudar as minorias étnicas e indígenas a desenvolver as capacidades necessárias para identificar necessidades, selecionar prioridades, e formular propostas de projetos de desenvolvimento a realizar através de contribuições externas e recursos próprios.

A ênfase na descentralização da gestão das intervenções propiciada e imposta pelo Banco Mundial, e o multiplicar-se das colaborações com ONGs e organizações indígenas representam certamente fatores positivos, cuja influência nas relações entre governos e populações indígenas e nas condições destes grupos pode ser avaliada positivamente. Contudo, estas mesmas estratégias podem esconder outros mecanismos e efeitos não imediatamente evidentes⁴⁶.

Afirmar a necessidade de fornecer as ‘capacidades’ necessárias aos povos indígenas para gerir os próprios processos de mudança social, de um lado, restringe a direção possível destas mudanças no seio do modelo de crescimento econômico (ao qual se adiciona o termo ‘sustentável’), do outro, nega a posse de capacidades organizativas

no “educated, postethnic, calculating individual, subsisting on the working of the free market and participating in a genuine civil society.” (Appadurai 1996: 142). Nesta perspectiva, sempre segundo Appadurai, “social collectives are seen to possess a collective conscience whose historical roots are in some distant past and are not easily changeable but are potentially available to ignition by new historical and political contingencies.” (ibid.: 141)

⁴⁶ Stacy Leig Pigg, ao investigar o programa de desenvolvimento nacional no Nepal na segunda metade do século XX, nos oferece um exemplo dos modos em que ideologia e práticas de desenvolvimento contribuiria para a definição de um imaginário sócio-político particular, ou seja, aos modos como, através da construção de categorias sociais como “the village” e “the villagers”, os Nepaleses chegam a conceituar a própria nação e as diferenças no interior da mesma, nos termos de uma ideologia da modernidade que representa a sociedade “through an implicit scale of social progress” (1992 499): “For nearly forty years Nepal’s modern political identity has been linked to global institutions of international development. During this time, the population has been exposed to a barrage of political rhetoric equating the legitimacy of the government with national unity on the one hand and national progress on the other” (ibid.: 498).

próprias por parte dos grupos indígenas, que permitam agir no nível político sobre os aparatos nacionais e internacionais, tendendo, deste modo, a obscurecer o fato de que as mudanças nas políticas nacionais e internacionais, por exemplo, relativas à posse de direitos sobre porções de território, são em grande medida consequência das ações e das lutas das organizações indígenas e da capacidade das mesmas de forjar alianças com determinados setores da sociedade civil (ver, relativamente à América Latina, Benavides 1996). Temos ainda que considerar as possíveis consequências, ao nível das relações políticas internas aos grupos, provocadas pela capacitação, e derivante privilégio, de alguns indivíduos nas relações com instâncias administrativas do Estado e das agências bilaterais e multilaterais. Trata-se de uma questão particularmente delicada e que necessita de um aprofundamento ulterior.

Uma das críticas mais frequentes formuladas a respeito das técnicas participativas de coleta de informações evidencia como as mesmas não alcançam, usualmente, as partes mais marginais dos grupos em questão, principalmente os mais pobres, os jovens e as mulheres, cujos pontos de vista são dificilmente representados pelas elites dirigentes desses grupos, privilegiadas na coleta de informações. Um dos motivos desta falha, como vimos, consiste na concepção da ‘comunidade’ como lugar de consenso, homogêneo, e internamente indiferenciado, concepção responsável da escassa atenção dedicada às diferenças internas. No caso do Banco Mundial, ou pelo menos dos autores autorizados a formular conceitos e sugestões que deveriam nortear as ações do Banco relativamente às populações indígenas, as principais diferenças internas aos grupos indígenas parecem distribuir-se através de um eixo geracional. Tomamos, por exemplo, o trabalho de Partridge e Uquillas (1996). Neste documento, é postulada uma estreita relação entre acesso à educação formal por parte dos jovens de grupos indígenas latino-americanos, e a formação de novas organizações e modelos de ‘liderança’, que conseguem incidir nas políticas relativas aos mesmos. Segundo os autores:

“Traditional tribal or community leaders, usually elder people, warriors and shamans, have in some cases been supplanted or have had to share influence and power with young, formally-educated leaders. It is this new generation of leaders who have formed organizations at the community and supra-community levels. The emergence of articulate, sophisticated spokespersons backed by organizational structures that give them a strong voice, is a near ubiquitous feature of the contemporary social, economic and political discourse in Latin American countries. In countries as diverse as Colombia, Argentina, Chile and Panama, with comparatively small indigenous populations, grassroots indigenous movements and organizations led by this new generation are having significant impacts on the nation state by inducing major changes in the legal and policy frameworks of their countries. Many of these organizations were originally promoted by and associated with the Church or labor movements and thus have a religious or class

orientation. One of the main characteristics of these social movements is the articulation and demand of indigenous rights. ... The upswelling of the younger generation is in part traced to novel educational opportunities, but equally important are the limitations of traditional indigenous communities to absorb them in traditional society. This is a social dynamic which may not be apparent to many outside observers. Today's older generation generally embodies traditional, largely conservative adaptations which were successful for protecting indigenous communities in areas to which they fled for refuge and protection. The natural resource base of these regions, which was often fragile to begin with and has over the decades, become either significantly reduced through encroachment by outside interests or fully utilized by the indigenous peoples themselves. In both cases, in the present day, the land fails to support the retention and incorporation of younger generations into traditional systems of productivity. Young people often find that they cannot assume "traditional" adult roles in indigenous society to the extent that they do not inherit use of land, water and forests controlled by their elders. Thus, more than 50% of an indigenous agricultural community (almost all of the younger generation) in Guatemala, Mexico or Peru survive only as wage laborers on land of their elders." (Ibid., Pars. 8 e 9)

O que resulta desta citação é uma visão das comunidades indígenas, não como unidades homogêneas, mas como lugares de lutas para a auto-afirmação por parte de setores diferentes das mesmas. O que nunca é mencionado, aqui e nos outros documentos à nossa disposição, é o fato que tal situação depende em vários casos de políticas de reassentamento e redução das porções de território, das quais os grupos indígenas dependem para as próprias atividades produtivas, que são consequência direta das atividades de desenvolvimento ao nível nacional, cujo responsável financeiro é o próprio Banco Mundial e outras agências similares⁴⁷. Estes confrontos são pensados como acontecendo exclusivamente entre grupos geracionais, revelando uma visão dualista que opõe em primeiro lugar conceitos como 'moderno' e 'conservador', 'jovens' e 'velhos' e, escondida atrás da 'educação formal', a distinção entre setores 'aculturados' e 'tradicionais' dos mesmos grupos. Ao mesmo tempo, ao atribuir às novas gerações de índios escolarizados o mérito e a responsabilidade das conquistas no nível político e a formação das organizações formais que permitiriam tais conquistas, nega, de um só golpe, capacidades organizativas próprias de grupos culturalmente diferenciados: suas possibilidades baseiam-se na aquisição de instrumentos pertencentes à cultura ocidental (a 'educação escolar'), e na criação de novos modelos organizativos entre comunidades ausentes nas configurações 'tradicionais' de tais grupos.

Se tomamos este tipo de raciocínio como guia das ações empreendidas em anos recentes pelo Banco, podemos avançar a hipótese de que os esforços pela capacitação

⁴⁷ Rich (1994), entre outros, fornece amplas evidências das consequências negativas para grupos indígenas da Amazônia brasileira dos programas de desenvolvimento financiados pelo Banco Mundial. Estes programas foram desenvolvidos segundo diretivas político-econômicas similares às que marcaram a atitude do Estado Brasileiro para a ocupação e uso dos recursos amazônicos ao longo dos anos 60 e 70, cujas consequências em termos de deflorestação e condições de vida dos grupos amazônicos foram analisadas por Davis (1978).

têm como efeito fornecer a alguns indivíduos os meios necessários para que adquiram papéis de liderança no interior dos grupos⁴⁸, na medida em que os mesmos indivíduos vêm a compartilhar uma visão de desenvolvimento que se afasta dos possíveis modelos endógenos para assumir contornos parecidos com a moderna noção do mesmo, em que ‘produção’ e integração aos circuitos econômicos jogam o papel principal.

Do ponto de vista antropológico, então, surge a necessidade de investigar cuidadosamente quais são os efeitos que as ações empreendidas em termos de capacitação proporcionam nas relações internas dos grupos indígenas, tendo sobretudo em mente que as conseqüências desejadas em termos de ‘mudança de mentalidade’ por parte dos grupos indígenas, que permitam a integração aos planos de desenvolvimento nacionais, podem ser reformuladas no interior dos próprios grupos, dando lugar a interpretações, ações e conflitos que não se conformam com os resultados esperados⁴⁹. Assim, se, de um lado, a visão dos modelos organizativos indígenas ‘tradicionais’ como inadapitados frente às tarefas que a relação com as sociedades nacionais impõe, nega aos índios a capacidade/possibilidade de agenciamentos efetivos em época moderna, de outro, serve para reafirmar e justificar o novo tipo de ingerência que as atuais estratégias das agências de desenvolvimento representam.

Um exemplo da efetividade de estratégias implementadas por grupos indígenas em gerir as relações com os demais componentes da sociedade regional, nacional e

⁴⁸ Num artigo dedicado à explorar a natureza das políticas indígenas no contexto Brasileiro, João Pacheco de Oliveira individua, ao longo da segunda metade do século XX, várias estratégias diferentes que traduzem vontades, interesses e diferentes projetos políticos indígena. A análise destas modalidades, que o autor rotula de “índios funcionário”, “movimento indígena”, e “organização indígena” têm particular importância para as hipóteses aqui formuladas. No contexto de surgimento do “movimento indígena”, Oliveira mostra como a atuação das instâncias (principalmente vinculadas à Igreja Católica) que trabalhavam ao longo dos anos 70 e 80 com a questão da proteção e difusão dos direitos indígenas, favoreceu o surgimento da ‘categoria unificadora’ de ‘liderança indígena’, em seguida à difusão de formas de articulação que tinham seu *locus* nas assim denominadas “Assembléias Indígenas”, com conseqüências notáveis sobre os processos de representação indígena: “Do processo de articulação deflagrados pelas “Assembléias Indígenas” ficaram de fora cada vez mais as autoridades tradicionais, mais referidas a temas e formas de ação características de uma etnopolítica local, freqüentemente convivendo e de algum modo relacionadas à estrutura tutelar. Ao contrário a categoria “lideranças”, enquanto aplicada aos intermediários de uma luta por direitos e àqueles que dispõe de um domínio do léxico da participação e da consciência política, torna-se cada vez mais permeável aos que atuam em funções externas de mediação (ainda que muitas vezes sejam exteriores ao cotidiano das aldeias ou que não tenham presença efetiva nos processos de decisão realizados em escala local).” (Oliveira 2000b: 18-9).

⁴⁹ Alguns trabalhos abordam as conseqüências da necessidade de aquisição de novas ‘habilidades’ em contextos de ‘desenvolvimento’ ou das mudadas relações com organismos regionais, nacionais e internacionais, indagando os efeitos sobre as disputas pela gestão da liderança entre os membros das comunidades indígenas. (p. ex. Ferraz 1998; Tinoco 2000).

internacional⁵⁰ vem de William Fisher (1994), que analisa as formas de luta usadas pelos Kayapó em relação às instâncias que incidem sobre o próprio território. Fisher mostra a eficácia das formas de movimentação dos Kayapó e a efetividade das adaptações das estratégias às mudanças sucessivas nas relações político-econômicas dominantes na região. O ponto principal sublinhado pelo autor diz respeito aos motivos que levam a construir a imagem atual dos indígenas (sobretudo os que habitam a Amazônia) como protetores da floresta. Isto nos leva a outro elemento central nos discursos contemporâneos sobre desenvolvimento, ou seja, a relação das ações de desenvolvimento com os ecossistemas. Embora sem ter os instrumentos para aprofundar a questão, pensamos que a importância determinante do movimento ambientalista em influenciar os novos rumos da empresa desenvolvimentista seja uma opinião largamente compartilhada. Os esforços para a individualização e atuação de formas de desenvolvimento sustentável (relativamente ao meio ambiente) estão determinando uma série de experiências pilotos, a maioria das quais, sobretudo na Amazônia Brasileira, são coordenadas, direta ou indiretamente, pelo Banco Mundial, com fundos do Grupo dos Sete (PPG7)⁵¹ e de agências de desenvolvimento bilaterais como a sueca SIDA, a inglês DfID (Departamento for International Development), e as alemãs KfW (Kreditanstalt Für Wiederaufbau) e GTZ. As atuações destas últimas resultam particularmente marcantes com relação à difusão de metodologias participativas nos organismos internacionais, dentre eles, o próprio Banco Mundial, e nas ações relativas às populações indígenas da Amazônia Brasileira⁵². É interessante notar, sobretudo, como, nos discursos do Banco Mundial, o papel atribuído aos povos indígenas nas atividades de ‘conservação’ e desenvolvimento, pode ser visto como um reflexo das

⁵⁰ Outros exemplos serão apresentados na seção dedicada aos Projetos de Desenvolvimento Comunitários (PDC). Um exemplo ulterior vem de um trabalho de Isabelle Vidal Giannini (2000), no qual a autora relata a própria experiência recente junto com os Xikrin do Cateté. Ressaltamos sobretudo a atualidade desta experiência, o fato de se desenvolver no panorama amazônico das atuais intervenções e políticas de desenvolvimento, e de fornecer dados importantes sobre processos atuais de organização das relações políticas internas dos grupos indígenas, e entre eles e as demais instâncias com que se relacionam, aliás de mostrar um caminho possível para a compatibilização de formas diferentes de organização e representação: “Foram dois anos de discussões [...] . O tempo de amadurecimento da questão permitiu que eles [os Xikrin] criassem uma associação indígena respeitando as suas instituições tradicionais, ou seja, o estatuto dessa associação, amplamente discutido pela comunidade, respeita a sua complexa organização social, contemplando a hierarquia por chefias, as divisões por categorias de idade e o dualismo complementar entre os gêneros.” (ibid.: 19-20).

⁵¹ ‘Programa Piloto para a Conservação da Floresta Amazônica Brasileira’. Uma breve descrição do contexto de atuação do Programa será apresentada na última parte deste capítulo.

⁵² SIDA e GTZ financiaram as pesquisas comissionadas pelo World Bank Learning Group on Participation (Nelson e Wright 1995), e KfW e DFID estão co-financiando, junto ao Governo Brasileiro, os Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) (PDPI 2001).

idéias relativas às características que distinguem esses povos e aquelas relativas à natureza do ‘conhecimento’. Tentaremos então concentrar nossa atenção sobre um tema que ocupa um lugar central nas atuais discussões sobre desenvolvimento, o assim chamado ‘Indigenous Knowledge’ (IK).

3.3.1 Indigenous Knowledge (IK) e Desenvolvimento

Uma das características marcantes dos atuais discursos sobre desenvolvimento consiste no renovado papel atribuído aos conhecimentos locais. A situação prospectada por Hobart, em que os conhecimentos das pessoas objetos das atividades de desenvolvimento eram ignorados ou tratados como obstáculos ao progresso racional (1993: 2), parece estar em profunda revisão, e estes mesmos conhecimentos começaram a ser considerados como instrumentos valiosos, cujo aproveitamento pode fornecer contribuições notáveis ao sucesso das atividades implementadas. Exemplo evidente é o interesse que os ‘conhecimentos indígenas’ estão despertando no Banco Mundial, o qual, através de uma parceria com outras organizações, lançou, no final dos anos 90, a ‘Indigenous Knowledge for Development Initiative’.

Estas atividades fazem parte de um conjunto mais amplo de interesses sobre o ‘conhecimento’ que norteiam as atividades do Banco nos últimos anos (BM 1998). A ‘Global Knowledge Conference’, que teve lugar em Toronto em junho de 1997, enfatizou a necessidade de “learn, preserve, and exchange indigenous knowledge” (Woytek 1998: 1) como uma das atividades mais urgentes a serem implementadas. Neste documento são apresentadas as concepções relativas à IK e à importância desta nos processos de desenvolvimento, junto com algumas questões relativas, como a necessidade de preservar os direitos locais sobre tais conhecimentos e as modalidades de difusão dos mesmos. Os modos como se pensa sistematizar e aproveitar do IK são principalmente devedores do novo rumo empreendido pelo Banco em constituir-se como ‘The knowledge Bank’ (Mehta 2001) e das relativas concepções sobre o que constitui ‘conhecimento’.

Reinhard Woytek, responsável pela preparação de um recente documento do Banco sobre IK (Woytek 1998), lamenta o fato de que grande parte dos estudos que tratam das formas de conhecimento indígenas, na sua maioria produzidos por antropólogos sociais (Ibid.: 1), revelam um caráter descritivo que volta-se sobretudo para os aspectos sociais e etnológicos dos conhecimentos, e não sobre as características

técnicas dos mesmos. Interessante é o fato de que, na opinião do autor, os conhecimentos locais, até se considerados estreitamente ligados a determinados ambientes culturais que contribuem para dar forma aos mesmos, sejam considerados aproveitáveis somente através de sua extração dos relativos contextos culturais, para possibilitar a transferências a outros contextos. Assim, não obstante a aparente consciência da natureza ‘situada’ (Mehta 2001: 191) da produção dos conhecimentos, a preocupação e os esforços empreendidos para aproveitá-los voltam-se sobretudo para isolá-los dos contextos de produção de modo a usá-los como um instrumento para “the effective adaptation of global knowledge of best international practices to the local setting” (Woytek 1998: 2). Falta, claramente, uma análise do fato que este ‘global knowledge’, que nos traz à memória a imagem da ‘world-ordering knowledge’ criticada por Hobart (1993), seja também embutida em processos culturais particulares que concorrem a determinar o que pode ser considerado ‘conhecimento’. Assim também o fato de que ambos os termos ‘indigenous knowledge’ e ‘global knowledge’ sejam empregados no singular, revela o fato de que para o Banco, no fundo, não existe a possibilidade que diferentes tipos de conhecimentos possam ser conflitantes entre eles, como sugere a metáfora usada no *World Development Report 1998/1999* que compara conhecimento e luz:

“knowledge is like light. Weightless and intangible, it can easily travel the world, enlightening the lives of people everywhere. Yet billions of people still live in the darkness of poverty. ... Poor countries – and poor people – differ from rich ones not only because they have less capital but because they have less knowledge. Knowledge is often costly to create, this is why much of it is created in industrial countries.” (BM 1998: 1)

Este modo de entender a natureza do conhecimento ‘ilumina’ o modo como o Banco pretende formatar os conhecimentos locais para adaptá-los e utilizá-los nas atividades de desenvolvimento. Assim, IK é reduzido a determinadas práticas que se revelam úteis unicamente se podem ser encaixadas no pano de fundo constituído pelo ‘conhecimento verdadeiro’, revelando a imaginação modernista e iluminista que sustenta estas operações, e relegando os sistemas conceituais dos quais tais conhecimentos são parte à esfera da ‘cultura’ e da ‘tradição’, inúteis também para a construção de modelos de desenvolvimento ‘alternativo’ ou ‘sustentável’:

“In recent development projects there has been growing recognition that indigenous knowledge can contribute to the success of the project. Thus there has been a plethora of articles and reports on how to utilize this practical knowledge to achieve the desired development outcomes. Indigenous peoples’ philosophical thought tends to be dismissed as having little analytic or scientific merit in confronting issues such as sustainable development. Instead, they

have been relegated to conservation reserves, where they can live their quaint lifestyle and act as custodians of the shrinking wilderness” (Loomis 2000: 896)

A IK, para o Banco Mundial, se constitui principalmente de práticas médicas que utilizam-se das qualidades medicinais das plantas, ou de práticas pós-parto que se revelam efetivas na recuperação da mãe, ou ainda em práticas contra desidratação que usam recursos locais (Woytek 1998). Os ‘conhecimentos locais’ são reduzidos a pedaços de informação que podem ser reaproveitados somente se inseridos e avaliados à luz de um ‘knowledge for development’ mais abrangente, este sim aplicável universalmente e cuja validade não parece ser problematizada (Mehta 2001: 191)⁵³.

Outro problema nas concepções do Banco sobre conhecimento acha-se nas não analisadas conexões entre conhecimento e poder. Isto implica no não reconhecimento do fato de que avaliar determinadas concepções como conhecimento em detrimento de outras é um ato de poder através do qual o Banco atesta implicitamente ser o dono do que constitui ‘knowledge for development’ (ibid.: 192), permitindo assim justificar atividades como a construção de um ‘banco de conhecimentos’ sobre o qual o Banco Mundial exerce um estrito controle através da coordenação da informatização dos dados e da gestão dos mesmos (Woytek 1998: anexos)⁵⁴. Este tipo de operação pode se justificar somente considerando os conhecimentos como neutros e absolutos (Mehta 2001: 194) e, sobretudo, como produtos suscetíveis de quantificação e processamento. Trata-se, em suma, de uma tentativa de ‘mercantilização’ do ‘conhecimento’ através do qual o Banco tenta construir a própria legitimidade de sua intervenção em campos antes considerados fora do seu alcance ou interesse: “The predominance of the economic

⁵³ As dificuldades a serem encontradas nestas tentativas de parcelamento do conhecimento resultam mais claras ao considerar a natureza da produção do mesmo. Os ‘conhecimentos indígenas’, como qualquer outro, fazem parte de ‘cultural stocks’ que não podem ser pensados como coerentes e invariáveis, pela mesma natureza dos processos que levam à produção e à transformação dos mesmos. Os conhecimentos, conceitos, e valores que formam a cada momento, e relativamente a uma situação particular, as bases para nossas ações e interpretações, são conseqüentes de processos contínuos de ação sobre o mundo, interação, interpretação pessoal e adaptação às condições materiais e sociais, que determinam as características das diferentes ‘tradições de conhecimentos’ e da própria transformação a cada momento. Ademais, dado o caráter *distributivo* da ‘cultura’ (Barth 1989: 134), os diferenciais existentes entre os indivíduos contribuem em determinar a natureza dos modelos e a medida em que estes são compartilhados. Para uma proposta de análise dos mecanismos em jogo nestes processos, no sentido de uma tentativa de construção de uma ‘antropologia do conhecimento’ ver Barth 1993, especialmente páginas 157-161.

⁵⁴ Os modos como o Banco lida com estas questões se resumem, sobretudo, a um estrito controle editorial sobre a produção deste conhecimento. A implementação da construção do ‘Global Development Gateway’, ou seja, a disponibilização através de meios informáticos e outros (imprensa, vídeo, TV etc.) das assim chamadas ‘best practices’, demonstram a intenção do Banco em não democratizar, através de consultas ou da criação de projetos de serviços informáticos menores e mais independentes, o processo de coleta, processamento e distribuição das informações consideradas úteis para as atividades de desenvolvimento (Mehta 2001: 193)

perspective in the Bank's conception of knowledge can be viewed as yet another attempt by mainstream economics to colonize an area of enquiry that has been developed largely by the other social sciences." (ibid.: 194) (digamos o campo da sociologia do conhecimento, por exemplo), e, assim, "carve a new niche for itself in international development" (ibid.: 189).

O novo interesse do Banco sobre o tema do conhecimento parece ser considerado, dentro do mesmo, como uma moda passageira, ou pelo menos como uma atividade que não influirá nos modos centralizados de gestão das atividades que caracterizam o Banco (ibid.: 193). Este tipo de consideração das atuais operações de valorização dos conhecimentos indígenas, ou seja, como uma atividade mais voltada à legitimação da própria imagem de agente 'iluminado' e 'iluminador' do campo do desenvolvimento sem corresponder, na prática, à mudança nos horizontes ideais e organizativos das próprias ações, pode ser comparada com os processos de inserção nas práticas (e políticas) discursivas do Banco das duas temáticas que diferenciam os atuais discursos sobre desenvolvimento da fase anterior ao 'paradigm shift' dos anos 1970, ou seja, a problemática ambiental e a atenção às dimensões sociais dos programas.

Lyla Metha nos informa que Paul Francis, em 2000 um dos cientistas sociais do Banco Mundial, analisa a institucionalização da perspectiva das ciências sociais nas atividades do Banco como não tendo atingido reais conseqüências, como poderia alcançar a definição de políticas sociais que impõem como objetivos maior equidade ou justiça social, e que ainda estão ausentes no Banco. De outro lado, as análises sociais não são obrigatórias em 'project or sector work', se não por aqueles projetos que prevêm a transferência forçada de setores da população ou que incidem sobre a situação de povos indígenas. Também nesses casos, a consideração dos resultados das análises sociais encomendadas a consultores/antropólogos, por parte das instâncias decisórias do Banco Mundial, parece ser mais uma exceção que uma norma (cf. Payer 1982: 344-351; Rich 1994: 155ss). A primeira formulação de políticas operacionais relativas aos procedimentos para o reassentamento de setores populacionais como conseqüência de projetos, usualmente a construção de barragens, foi promulgada em 1980 (Cernea 1988: 1). Os objetivos principais eram fornecer instrumentos para permitir a promulgação de planos de reassentamento que proporcionassem a estas populações a manutenção das mesmas condições econômicas que detinham no lugar de moradia originário

“Yet by september 1989, when the U.S. Congress Human Rights Caucus held its hearing on the issue, the Bank and leading experts could not point to a single project where, over the long term, displaced groups had been successfully rehabilitated.” (Rich 1994: 156)

O mesmo discurso pode ser feito no que concerne ao surgimento das problemáticas ambientais e à inserção das mesmas nas atividades e políticas do Banco Mundial. Robert Wade, por exemplo, analisa a inserção de metodologias que visam prevenir efeitos negativos sobre o meio ambiente – sobretudo a ampla retórica com que o Banco apresenta o próprio esforço em matéria de conservação ambiental – como conseqüente, principalmente, de considerações de ordem tática (1997: 731 – citado em Mehta 2001).

Algumas informações sobre o surgimento e a efetividade das medidas empreendidas pelo Banco Mundial relativamente à questão ambiental, extraídas do excelente e extremamente detalhado trabalho de Bruce Rich (1994), podem nos ajudar a avaliar a citada afirmação de Wade. Em 1972, McNamara, o então presidente do Banco, afirmou que todos os projetos financiados pelo mesmo eram submetidos à avaliação cuidadosa pelo ‘Environmental Office’. Esta afirmação pode ser sem dúvida definida como uma ‘mentira’ se consideramos que naquele ano somente uma pessoa integrava este escritório. Do mesmo modo, resulta difícil acreditar em A W. Clausen quando, em 1983, no papel de presidente do Banco, repetiu as afirmações de McNamara.

“The head of the environmental office in 1983 was a well-meaning physician who disliked traveling to developing countries; one of his major professional interests was travelers’ diarrhea. Three of the staff were concerned with vaguely defined research, public relations, and training functions in the area of science and technology (positions that were abolished in the mid-1980s). This left only three people to evaluate some 300 new lending operations totalling over \$12 billion a year, in addition to monitoring hundreds of ongoing projects totalling tens of billions more. [...] Not that more staff would have made much difference anyway, since the environmental office was only officially informed of projects at the appraisal stage, the final phase of project development, which typically came as much as two years after an investment proposal had been identified and in preparation. Changing or stopping a project at this point was virtually impossible; the environmental office was set up so that it would sign off on lending operations that were bureaucratic *faits accomplis*” (Rich 1994: 112).

Trata-se de informações e denúncias importantes a serem consideradas. Contudo, se nos limitamos a analisar as preocupações relativas ao meio-ambiente e à integridade dos grupos atingidos pelas próprias políticas do Banco Mundial, como um ato meramente performático, frente a movimentos nacionais e internacionais que ameaçam a operacionalidade da instituição, correríamos o risco de obscurecer as possíveis conseqüências das iniciativas que estão sendo implementadas neste sentido, e

que não podem ser limitadas à intencionalidade e limitações operacionais que as informam, qualquer que sejam.

Para introduzir nossa proposta de pesquisa das atividades de desenvolvimento relativas aos povos indígenas que estão sendo implementadas na Amazônia brasileira no âmbito do PPG7, programa gerido pelo Banco Mundial, voltamos a considerar brevemente outras experiências de ação indigenista, desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 70. Estas experiências, amadurecidas em parte como consequência de um clima de pressões internacionais relativas à atuação do Estado brasileiro junto às populações indígenas podem ser consideradas como parte da ‘pré-história’ do presente investimento da cooperação internacional no Brasil, e sua reconsideração resulta proveitosa, sobretudo, porque as diretivas à base da sua implementação se constituem como parte de diálogos implícitos e explícitos com os padrões estabelecidos a partir de diretrizes do Banco.

3.4 Os ‘*Projetos de Desenvolvimento Comunitário*’ (PDC), uma experiência de ação indigenista

A tentativa de aproximação entre os saberes antropológicos e as ações de desenvolvimento dos grupos indígenas – que tiveram lugar no Brasil na segunda metade dos anos 70, no âmbito de um período de atuação da cúpula da FUNAI que visava melhorar sua imagem, desgastada por acusações graves, dirigidas à atuação do Estado brasileiro – deu lugar a um conjunto de experiências cujo testemunho está, sobretudo, nos trabalhos de alguns dos antropólogos que delas participaram (Ferraz 1983, 1998; Almeida 1991, 2001; Oliveira 1987a, entre outros) e de outros trabalhos que visam analisar as formas e os efeitos desta tentativa de renovar a ação do órgão indigenista (Silva 1982; Pacheco 1988; Oliveira e Berno de Almeida 1998).

A implementação dos PDCs, iniciativas empreendidas ao longo dos anos 70, ganhou substância no período marcado pela atuação do ministro do interior Maurício Rangel Reis (1974-1979), titular da pasta da qual dependia a FUNAI, junto com outras tentativas de acelerar o processo de integração dos indígenas à sociedade nacional. Em 1974, o então presidente da FUNAI, gal. Ismarth de Oliveira afirma a necessidade de “uma completa reformulação dos planos feitos para os grupos tribais...; é preciso dar a esses projetos uma feição sócio-econômica que motive a comunidade tribal para uma futura integração” (JB, 22/03/1974). Neste sentido, os PDCs podem ser considerados

como a continuação de atividades voltadas para a geração da *renda indígena*⁵⁵, e são parte da tentativa do Estado brasileiro de modificar, naqueles anos, o *status* especial dos grupos indígenas, determinado pela Lei 6001/1973, *Estatuto do Índio*, dando à FUNAI o poder de determinar o fim da situação de tutela (Ramos 1998: 244). Esta estratégia culminou na proposta do Projeto de Emancipação, cujo artigo 1º cria uma comissão com o encargo de determinar os modos como conseguir a emancipação:

“- § - A comissão de que trata este artigo, promoverá a elaboração e a execução de um plano integrado de ação de desenvolvimento das comunidades indígenas, a ser desdobrado com medidas de curto, médio e longo prazo, para permitir maior assistência técnica, econômica e social àquelas comunidades e aos silvícolas, visando a incorporá-los gradativamente à comunhão nacional, mediante a integração ou a emancipação de forma a assegurar-lhes o pleno direito de seus direitos civis.” (Estado de S. Paulo, 17/11/78)

A tentativa encontra uma forte oposição por parte de amplos setores da sociedade civil e até na FUNAI (Silva 1982: 83), dando lugar a uma campanha na imprensa nacional e internacional que culmina com a rejeição do Projeto em 1979 (Ramos 1998: 244). É após a falência do Projeto de Emancipação que os PDCs começam a ser aplicados extensivamente, passando de um total de 31, em 1977 e 55 em 1979 a 132 e 156, respectivamente em 1980 e 81 (Silva 1982: 85). Entretanto, as poucas experiências desenvolvidas através da colaboração de antropólogos com suporte acadêmico chamados a colaborar na formulação e gestão de PDCs através de convênios entre FUNAI e universidades⁵⁶, tiveram uma curta duração.

Entre os motivos que levaram ao fim destas colaborações, iniciadas no final de 1974 e terminadas em 1976, citamos o fato de que a ação dos antropólogos responsáveis pelos PDCs resultou na perda de controle por parte das instâncias locais e regionais da FUNAI sobre os fluxos econômicos gerados em áreas indígenas, determinando ações de difamação empreendidas por expoentes regionais do órgão e outros atores interessados (ou seja, todos aqueles empreendedores regionais que se beneficiavam das relações com os empregados da FUNAI, mais outras instâncias de caráter religioso), cujo resultado, em praticamente todos os casos, foi o afastamento dos antropólogos da FUNAI e a

⁵⁵ A maior preocupação dos dirigentes da FUNAI desde os primeiros anos de atuação (Oliveira e de Almeida 1998: 71ss), como também um dos principais objetivos das políticas do SPI (Souza Lima 1995: 286-305), consistiu em tentar fazer com que as ações do órgão fossem financiadas mediante atividades econômicas que se utilizavam do trabalho indígena e dos recursos das terras a eles destinados.

⁵⁶ Iara Ferraz relata a existência, em 1975, de seis projetos em fase inicial de implantação que tinham a colaboração de antropólogos (1983: 2), e Almeida fornece um elenco de nove grupos indígenas com os quais foram tentadas tais experiências (1991: 109-10).

proibição de retornar aos lugares de atuação (Ferraz 1983: 5; Ramos 1998: 214; Almeida 1991; Salviani 1997).

De fato, o modelo das relações que eram estabelecidas entre os funcionários da FUNAI, encarregados da administração local e regional, e os grupos indígenas ‘produtores’, aproximava-se dos precedentes modelos de utilização destes últimos por parte dos antigos ‘patrões’, determinando uma assimetria das relações entre índios, considerados principalmente como mão-de-obra, e funcionários do órgão, que controlavam a comercialização da produção e a administração dos recursos assim obtidos (cf. Oliveira 1988, especialmente pp. 83-6; Ferraz 1983: 59-63), não raramente em convivência com interesses político-econômicos locais e regionais.

Não obstante estas experiências terem sido, oficialmente, de duração muito limitada, sendo logo os antropólogos substituídos por funcionários do órgão e a administração dos projetos entregue à recém criada Assessoria de Planejamento (ASPLAN), as possibilidades de inserção nas realidades locais, as relações criadas através destas experiências e os efeitos que elas provocaram revelaram-se extremamente interessantes do ponto de vista dos estudos sociológicos. Uma exposição levemente mais aprofundada de duas destas experiências (aquelas de Iara Ferraz com os Gaviões do sul do Pará e de Rubem Almeida com os Guarani do MS) nos permitirá considerar os efeitos destas atuações sobre as relações internas e externas dos grupos atingidos, e a capacidade destes de se movimentar, econômica e politicamente, no interior do campo regional e nacional, com vistas a ganhar espaços para a própria autodeterminação.

A experiência relatada por Iara Ferraz (1983, 1998) remonta ao início de 1975, junto aos índios Gaviões do posto indígena Mãe Maria, no sul do Pará, conhecidos como Parkatêjê, e remanescentes de antigos territórios de ocupação indígena ‘desocupados’, a maioria das vezes compulsoriamente, a partir da segunda metade dos anos 60 (Ferraz 1983: 45-54). Nesta época, os integrantes dos grupos presentes na área manifestavam crescente insatisfação diante do sistema de exploração econômica da castanha-do-Pará a que estavam submetidos enquanto mão-de-obra coletora, por parte do órgão tutelar, há cerca de dez anos (ibid.: 3). A presença da antropóloga e o respaldo da cúpula da FUNAI, mesmo com as limitações derivadas da atuação dos representantes regionais do mesmo órgão, forneceu aos indígenas a oportunidade de discutir as possibilidades de comercializar a produção de castanha diretamente aos agentes exportadores sem a mediação da instância regional da agência tutelar, a delegacia de Belém. Esta possibilidade concretizou-se em 1976, ano em que os Parkatêjê assumiram

o controle sobre o processo de coleta da castanha, iniciando a instauração de relações de trabalho com os trabalhadores braçais anteriormente empregados pela FUNAI. Outra medida empreendida foi a criação da ‘Comunidade Indígena Parkatêjê’, figura jurídica criada pelos índios e o chefe de posto da FUNAI⁵⁷ com vistas à ampliação das transações comerciais (ibid.: 80). Trata-se de uma forma de unidade que eliminava, frente às relações com os não índios, as diferenças internas decorrentes das diversas proveniências dos grupos do PI Mãe Maria. Isto permitiu a gestão direta dos recursos decorrentes da atividade extrativista e comercial, possibilitando a administração de contas bancárias e a assinatura dos contratos de compra e venda da castanha por parte de integrantes dos grupos, apesar da situação jurídica dos índios, que na época não eram reconhecidos como ‘plenamente capazes’. A avaliação destas transações por parte do chefe do Posto, conforme diretivas da cúpula da FUNAI, “viria a se tornar desnecessária à medida em que a prática dos Parkatêjê era reconhecida por aqueles segmentos aos quais estenderam suas relações”(ibidem). O afastamento da antropóloga no final do ano, decorrente da mudança de equilíbrios internos à cúpula da FUNAI, fomentou a esperança, por parte de representantes regionais do órgão, de que a situação, sem o respaldo dos ‘civilizados’, voltasse à antiga sistemática de comercialização sob o controle da agência tutelar regional (ibid.: 85). Entretanto, a evolução dos eventos desmentiu estas expectativas, e reforçou a imagem que os regionais tinham dos Parkatêjê como ‘índios produtores’ ou ‘índios ricos’, ao mesmo tempo em que os mesmos índios, mais conscientes das características de funcionamento do órgão tutelar, conseguiam deter maior controle sobre a atuação dos encarregados locais, como demonstra, por exemplo, o afastamento de um agente em meados de 1977, solicitado pela liderança indígena, que foi considerado como tentando ‘controlar’ as relações com os moradores não-índios das áreas perto da reserva, e que entretinham relações de trabalho (como braçais na coleta da castanha e em outras atividades agropecuárias) com os Parkatêjê. As mudanças principais nas relações entre os grupos indígenas e os representantes locais e regionais da FUNAI, decorrentes desta experiência, resume-se nas palavras da principal liderança da área, Krohokrenhum: “Agora ninguém me manda! Eu faço!” (ibid.: 87).

⁵⁷ Este funcionário tinha substituído o anterior encarregado, sendo novato no órgão, que participou dos cursos de formação dos ‘técnicos de indigenismo’, anteriormente abordados.

Não obstante o afastamento da antropóloga⁵⁸ e as tentativas por parte das componentes regionais do órgão de reganhar o controle sobre a produção da castanha, os Parkatêjê continuaram a gerir autonomamente o trabalho de coleta, a comercialização e a administração dos recursos obtidos, que dos 300.000 cruzeiros gerados em 1976 chegaram a passar ao milhão de cruzeiros em 1978⁵⁹. A experiência da realização da safra da castanha em 1976 constitui, na visão da antropóloga e dos mesmos índios, um “*turning point*” (ibid.: 89), que define uma nova relação entre a organização da vida material e as representações do grupo, e marca a possibilidade de instaurar uma “ordem renovada” (ibidem), em que os índios conseguem se libertar dos mecanismos constrangedores derivantes do exercício da tutela e se representar, e agir, frente ao panorama conflituoso do sudeste paraense, mantendo as características de grupo étnico distinto.

Se, de um lado, a disponibilidade dos recursos derivada da presença na área indígena de castanhais altamente produtivos constitui um elemento importante para determinar o rumo e as possibilidades de autodeterminação, este não representa o elemento sobre o qual medir as possibilidades e os limites das estratégias de autoafirmação dos grupos indígenas, e sociais em geral (Loomis 2000).

A outra experiência à qual nos referimos, desenvolvida por Rubem Ferreira Thomas de Almeida junto aos grupos guarani do Mato Grosso do Sul (MS), nos é mais familiar enquanto objeto de um trabalho precedente (Salviani 1997) ao qual nos remetemos para uma análise mais aprofundada dos desenvolvimentos históricos das relações entre aqueles indígenas e as instâncias que incidem na sua situação de vida. Como no caso precedente, o término da relação de trabalho com a FUNAI não determinou o fim da colaboração entre antropólogo e grupos indígenas, que teve continuidade através de um projeto de desenvolvimento financiado por organismos internacionais⁶⁰, o Projeto Kaiowa-Ñandeva (PKÑ).

⁵⁸ Este afastamento não determinou o fim da colaboração entre os Parkatêjê e esta profissional, que, não obstante os impedimentos derivados da atuação da FUNAI, continuou ao longo dos anos 80 e 90 (Ferraz 1998).

⁵⁹ Mais recentemente os Parkatêjê têm demonstrado a consistência das próprias capacidades de negociação frente às instâncias regionais e nacionais, sobretudo por ocasião das contratações relativas a implantação de linhas elétricas e ferroviárias que incidem na própria área (subseqüentes à ampliação da mesma), que os levaram a gerir recursos financeiros da ordem do milhão de dólares (Ferraz 1998).

⁶⁰ Estes são ‘Pão Para o Mundo’ (PPM) (Stuttgart, Alemanha) e ‘Algemeen Diaakonaal Bureau’ (ADB) (Leudsen, Holanda). Em 1988, com a entrada em vigor da nova Constituição brasileira, foi possível aos indígenas serem representados nas instâncias de justiça por advogados contratados diretamente e não pertencentes à FUNAI. Este permitiu ao PKÑ a implantação de um Programa Jurídico (PJ) que passou a ser financiado através de fundos da OXFAM (Almeida 1991: 1-2).

Ao contrário dos Parkatêjê, cujo contatos regulares com a sociedade nacional, ocorrem apenas nos anos 60, os Guarani do MS eram pensados como em avançado estado de aculturação (cf. Schaden 1969, 1974). O estado de desorganização social que se pensava atingir os grupos guarani do MS, como consequência das prolongadas relações com a sociedade envolvente, e as diretivas da FUNAI relativas ao tipo de atividades a ser implementadas no âmbito dos PDCs, influíram na estruturação inicial das atividades.

As ações, a partir de 1976, concentraram-se na constituição de *grupos de roças comunitárias* em algumas das áreas demarcadas⁶¹, para a produção agrícola e alguns experimentos de criação de animais, que assegurassem a subsistência dos grupos. Ao mesmo tempo, os integrantes do PKÑ tiveram a possibilidade de constatar a presença de grupos familiares guarani em vários territórios, pertencentes a fazendeiros, que eram empregados como mão-de-obra nos trabalhos agrícolas das fazendas.

O início dos anos 80 viu mudar esta situação:

“No início dos anos de 1980, houve uma onda de boatos na região. Dizia-se que todas as terras onde houvesse índios seriam demarcadas pela Funai, o que provocou a visível ampliação do fluxo de grupos familiares expulsos e um consequente ‘inchaço’ populacional” (Almeida 1991:49).

Os Guarani que ocupavam terras pertencentes a propriedades particulares começaram a sofrer fortes pressões para abandonar aquelas áreas, determinando o surgimento de um movimento dos próprio índios com vistas à recuperação da ocupação territorial. Ao mesmo tempo, as atividades do PKÑ, em consequência do apoio logístico que seus integrantes forneciam aos grupos despejados, foram objetos de inquéritos por parte de varias entidades:

“CSN – Conselho de Segurança Nacional – militar; SNI – Serviço Nacional de Informações – coordenado por militares; ASI – Assessoria de Segurança Interna – órgão anexo à Funai. Nos dois últimos, tem larga participação de civis em todo o Brasil, e na Funai, uma grande percentagem de seus funcionários são colaboradores daquele [CSN] órgão” (PKÑ 31/01/1989: 7)

Não obstante o afastamento temporário dos membros do PKÑ das áreas de atuação, as atividades do Projeto tiveram continuidade e contribuíram à organização de uma ação política conjunta dos grupos guarani da região relativa à situação fundiária.

Em 1982, o PKÑ organizou uma primeira reunião dos ‘cabeçantes’, que eram os responsáveis encarregados de coordenar os *grupos de roças comunitária* implementados

pelo Projeto, em parte seguindo a sugestão dos mesmos índios, para tentar coordenar as ações com vistas à alteração da situação populacional de várias áreas e com vistas à necessidade de fomentar a auto-sustentação das atividades que continuavam dependendo do fornecimento de assistência externa. Nesta reunião as tentativas por parte do PKÑ de discutir os assuntos programados foram frustradas pela postura dos indígenas que não demonstraram estar interessados neles, preferindo assumir uma postura lúdica e discutir assuntos particulares entre eles. Devido a este resultado, o Projeto informou aos índios que não organizaria mais este tipo de reunião, limitando-se a fornecer o apoio logístico, sem participar diretamente das discussões. Depois de pouco tempo os indígenas manifestaram a vontade de organizar outra reunião, convidando os membros do Projeto a participar e assegurando aos mesmos que os assuntos seriam discutidos. Mas o que se verificou não estava nas previsões do PKÑ:

“Na última reunião dos cabeçantes de grupos e lideranças estavam presentes também representantes de outras comunidades e foram discutidas questões amplas que envolvem a todos diretamente, como a questão crucial de terras: as reservas são pequenas para uma população crescente, e grande parte dos índios guaranis no Mato Grosso do Sul vive fora das reservas, em fazendas, sem a mínima garantia ao seus direitos como índio o pessoa humana”. (PKÑ 15/3/1982:2).

A partir desta ocasião, o PKÑ foi chamado a colaborar naquilo que era (e continua sendo) um projeto político guarani: o retorno às áreas de antiga ocupação. As atividades dos seus integrantes ao longo dos anos 80, com o apoio das agências financiadoras, consistiram em fornecer apoio logístico e, desde 1988, assessoria legal às estratégias indígenas pela recuperação dos próprios territórios. Esta experiência, iniciada como uma atividade de cunho estritamente econômico-produtivo, teve como resultado evidenciar as potencialidades e a força das instituições guarani e da própria organização social, e o reconhecimento por parte das agências financiadoras de que os objetivos a serem alcançados, notadamente a auto-suficiência econômica e a efetividade das práticas produtivas, não dependem da inserção de tecnologias e conhecimentos ‘apropriados’, mas da possibilidade por parte dos Guarani de recuperar o controle de porções de território que permitam o desenvolvimento das atividades sócio-econômicas em linha com os modos próprios de sua organização social. O movimento iniciado nos

⁶¹ Em meados do anos de 70 as áreas reconhecidas como terras indígenas guarani no MS limitavam-se a sete áreas demarcadas, até 1928, pelo SPI.

anos 80 com a ajuda do PKÑ, e as reivindicações pela demarcação de terras que os Guarani do MS consideram de sua posse, teve continuidade até os dias atuais⁶².

Tentaremos considerar quais lições nos oferecem a análise destas e outras experiências similares, junto às considerações apresentadas ao longo do trabalho, para a definição do âmbito e dos objetivos de uma pesquisa sobre a natureza e os efeitos de iniciativas que estão sendo implementadas atualmente junto a grupos indígenas brasileiros, no âmbito de programas internacionais de desenvolvimento. Iniciaremos com uma breve introdução relativa ao surgimento do ‘Programa Piloto para a Conservação da Floresta Amazônica Brasileira’ (PPG7), dedicando maior atenção a um dos seus sub-programas, o ‘Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal’ (PPTAL), com o objetivo de evidenciar o contexto de surgimento dos ‘Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas’ (PDPI), que acham-se na fase inicial de estruturação, e que constituem o objeto de nossa proposta de investigação a ser desenvolvida em trabalhos futuros.

3.5 PPG7, PPTAL, PDPI. As atuais formas de atuação na Amazônia brasileira. Uma introdução

O PPG7 é um programa articulado de proteção às florestas amazônicas brasileiras cujas negociações entre o governo brasileiro e os países do Grupo dos Sete (G7)⁶³ iniciaram em 1990. Por ocasião da reunião de Houston do G7, o então Chanceler alemão Helmut Kohl convidou o Banco Mundial e a Comunidade Européia a formular uma proposta de implantação do Programa que seria aprovada um ano mais tarde em Londres. A formulação do Programa marca algumas rupturas substanciais com modelos de intervenção e equilíbrios políticos nacionais e internacionais precedentes.

No que concerne o Brasil, a aceitação e o ativo envolvimento na formulação da proposta marcou a perda de influência dos componentes nacionalistas que olhavam os interesses estrangeiros na Amazônia como perigosas ingerências externas nas políticas do país (Kolk 1998). Entre os elementos que contribuíram para este resultado estão o caráter de doação dos fundos destinados ao programa, a necessidade de mostrar o

⁶² A possibilidade de constatar o estado atual das ações e reivindicações destes grupos indígenas relativamente à demarcação de seus territórios nos vem de várias conversas pessoais com Fabio Mura, nosso colega no PPGAS/MN, encarregado de coadjuvar o Ministério Público nas atuais reivindicações fundiárias dos Guarani do Mato Grosso do Sul. Cf também Salviani (1997), Palladino (2000) e Almeida (1991, 2001).

compromisso do governo brasileiro com a defesa do meio-ambiente em previsão da Conferência Rio-92, e a crescente importância política de organizações de base e ONGs demonstrada durante o processo que levou à aprovação da constituição de 1988, que foi ulteriormente afirmando-se com o apoio internacional que estas receberam após as notícias alarmantes sobre o tamanho da destruição de porções de floresta amazônica no país e sobre as condições sofridas por grupos indígenas, seringueiros e sem terra como consequência dos mega-programas implementados na área (ibidem).

Estes mega-programas, financiados principalmente pelo Banco Mundial ao longo dos anos 80, foram objeto de amplas campanhas que visavam evidenciar os resultados desastrosos relativos ao ambiente e às populações que ocupavam os territórios objeto de intervenção dos mesmos. Estes efeitos foram confirmados também no interior do próprio Banco pelo Painel de Inspeção, chamado a se pronunciar a respeito das políticas operacionais do Banco relativas a populações indígenas e meio-ambiente⁶⁴.

O PPG7 apresenta-se assim como a oportunidade de demonstrar uma certa mudança nas práticas internas do próprio Banco Mundial, que, tendo acumulado uma série de experiências negativas na implementação de mega-projetos na Amazônia brasileira⁶⁵, começa a reforçar os procedimentos de avaliação de impacto ambiental e a colaboração com as organizações locais (Kolk 1998: 1486).

A proposta de implantação do PPG7, elaborada pela Comissão Inter-Ministerial instituída pelo Governo brasileiro, da qual participaram integrantes de vários órgãos públicos⁶⁶, foi aprovada em dezembro de 1991 por representantes do G7, da Comunidade Européia e dos Países Baixos (Moreira Lima 2000: 100), ficando a diretoria do Programa a cargo do Ministério do Meio Ambiente (MMA) através da sua

⁶³ Os sete países mais industrializados.

⁶⁴ Para uma visão geral da atuação do Painel de Inspeção no Brasil – órgão criado em meados dos anos 90 pela Diretoria do Banco Mundial, em resposta às crescentes críticas de associações ambientalistas e de defesa dos direitos humanos, para avaliar as denúncias relativas aos efeitos dos planos de desenvolvimento financiados pelo Banco – ver Barros (org.) 2001.

⁶⁵ É instrutivo, neste sentido, o caso do PLANAFORO (Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia). Este projeto, desenhado com a intenção de diminuir os efeitos negativos de um precedente mega-projeto, o POLONORESTE (cf. Rich 1994), e lançado como modelo de uma nova geração de projetos “verdes” financiados pelo Banco Mundial a partir dos primeiros anos 90, revelou a inconsistências das medidas adotadas, sobretudo, quanto à pretensa intenção de fomentar a participação dos beneficiários e às atividades de monitoramento dos efeitos sobre o meio-ambiente (Millikan 2001).

⁶⁶ A Comissão era composta por representantes da Secretaria do Meio Ambiente (SEMAM), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), do Ministério da Economia, do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Infra-estrutura, da Secretaria de Ciência e Tecnologia, da Secretaria de Desenvolvimento Regional e da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Secretaria para a Amazônia Legal. Compõem o Programa cinco linhas de ação principal, subdivididas em vários sub-programas:

- a) Experimentação e Demonstração, que compreende 1) Projetos Demonstrativos (PD/A); 2) Apoio ao Manejo Florestal (PROMANEJO); 3) Manejo de recursos Naturais da Várzea (PROVÁRZEA);
- b) Conservação, que compreende 1) Reservas extrativistas (RESEX); 2) Terras Indígenas (PPTAL); 3) Corredores Ecológicos;
- c) Fortalecimento Institucional, que compreende 1) Política de Recursos Naturais; 2) Controle de Queimadas e Desmatamento (PRODESQUE);
- d) Pesquisa Científica, que compreende 1) Centros de Ciência; 2) Pesquisa Dirigida;
- e) Lições e Disseminação, com o único sub-programa de Monitoramento e Análise (AMA)⁶⁷.

Uma análise ou simples descrição de cada sub-programa não é tarefa realizável no presente trabalho, no qual limitaremos a descrever mais detalhadamente um desses sub-programas, o PPTAL, por ser o que coordena, no âmbito do PPG7, a maioria das ações empreendidas junto às populações indígenas⁶⁸.

Os objetivos gerais do PPTAL⁶⁹, aprovado em 1995, são: “to improve the conservation of natural resources in indigenous areas and increase the well-being of indigenous people through: (i) regularization of indigenous lands in the Legal Amazon; and (ii) improved protection of indigenous populations and areas” (Nankani 1995: 4), prevendo o financiamento de uma série de serviços a ser distribuído em quatro componentes: a) Regularização Fundiária; b) Vigilância e Proteção; c) Capacitação e Estudos; d) Apoio ao Gerenciamento (ibidem).

⁶⁷ Dados extraídos do quadro apresentado por Moreira Lima (2000: 105), trabalho ao qual remetemos para um tratamento mais aprofundado.

⁶⁸ As outras iniciativas internas ao PPG7 que vêem a participação de grupos indígenas concentram-se no sub-programa PD/A, que, até o ano 2000 compreendia cerca de 20 projetos desenvolvidos em áreas indígenas (Verdum 2000a). Os projetos internos ao PD/A, cujos responsáveis são as populações indígenas, serão repassados, no segundo semestre de 2001, ao recém-criado PDPI, do qual trataremos em seguida. Para uma avaliação do PD/A ver Verdum 2000.

⁶⁹ As informações sobre os objetivos do PPTAL que apresentamos em seguida são extraídas do documento encaminhado para aprovação do Projeto em junho 1995 pelo então diretor do Iº Department, Latin America and the Caribbean Region, Gobind T. Nankani (1995). As ulteriores informações sobre encaminhamento, funcionamento e resultados do Projeto provêm de vários relatórios, informes, publicações e estudos de consultoria produzidos no interior do Projeto. Também nos basearemos na Tese de Doutorado de Moreira Lima (2000), que tendo vivenciado o dia-a-dia das atividades como membro interno do PPTAL, fornece um quadro das relações internas entre os vários componentes institucionais, permitindo um mais aprofundado conhecimento das dinâmicas internas do Projeto.

No que concerne ao primeiro componente, o Projeto pretende reforçar e fornecer apoio financeiro e técnico às atividades da FUNAI, com o objetivo de aprimorar os processos de legalização das terras indígenas na Amazônia Legal. A novidade neste sentido consiste no fato de que os processos demarcatórios, no âmbito do PPTAL, prevêem a ampla participação indígena. A atividade de demarcação

“mais do que criar um território demarcado e registrada é visualizada como *a constituição de um processo de controle territorial por parte das comunidades indígenas* no qual a regularização fundiária seria apenas o seu aspecto material, legal e político inicial. Nesse sentido a participação indígena seria fundamental. Mas, que tipo de participação?... Nas primeiras demarcações realizadas a participação indígena era entendida apenas como mão de obra barata. ... A experiência de autodemarcação Waiãpi, anterior ao PPTAL, deveria ter servido de modelo de referência já para as primeiras demarcações do PPTAL. Entretanto, ainda pouco foi aproveitado dessa experiência no interior do projeto” (Arruda 1998: 18-9, grifo no original)

Estas avaliações, confirmadas por outros consultores que trabalharam no interior do PPTAL, com os quais tivemos conversas específicas sobre o tema, ressaltam a dificuldade de implementação da participação indígena nos trabalhos de regularização fundiária⁷⁰. A análise proposta por Moreira Lima, relativa a estas dificuldades, chama a atenção para o fato de que existem diferenças nas concepções sobre o significado de território e as possibilidades e alternativas reais de protegê-lo: “Entramos aqui num campo indefinido de visões e pragmáticas nem sempre convergentes que cria uma encruzilhada de soluções para a articulação dos povos indígenas na sociedade nacional e também internacional” (2000: 122). Moreira Lima concentra-se sobretudo nas divergências internas ao PPTAL, notadamente entre os componentes da FUNAI e da Cooperação Técnica Alemã (GTZ), mostrando como as respectivas posições dependiam de representações específicas que os determinados agentes faziam de si mesmos e dos outros. Se de um lado o pessoal da FUNAI reivindicava a própria experiência no campo indigenista como um capital específico que os autorizava a ‘falar do índio’ e determinar o rumo das atividades, expressando dúvidas sobre os reais interesses atrás das intervenções estrangeiras (sobretudo relativas à riqueza biológica da Amazônia), do outro, os integrantes da GTZ reivindicavam o caráter avançado dos seus próprios conhecimentos e experiências em relação ao tema do ‘desenvolvimento sustentável’, e a eficiência das metodologias por eles adotadas, frente ao caráter desordenado que para eles caracterizava a atuação da FUNAI. As diferenças internas repercutem sobre a implementação dos vários componentes. Reportamos um outro trecho do citado trabalho

⁷⁰ Entrevista com Marcelo Piedrafita Iglesias de 26/07/2001. Ver também Piedrafita 2000.

de Moreira Lima, para esclarecer os problemas com que se desafiava o PPTAL relativamente à questão da ‘participação’.

“A própria perspectiva de uma *inserção e atuação participativas – que retirem os índios de uma posição passiva e os coloquem numa posição ativa no Projeto* – é uma construção elaborada dentro de um campo que a imaginou de uma determinada forma, gerou sobre ela um repertório discursivo, criou para ela um sujeito e, finalmente, as possibilidades práticas e operacionais de concretizá-la. Por outro lado, no contexto do PPTAL, não existe um consenso, entre os participantes – *índios e não índios* – sobre o que significa *participação* e sobre as formas de efetivá-la. Como mencionou uma técnica da FUNAI: “...ninguém conseguiu se entender ainda sobre essa história da participação indígena. Quanto mais sobre a melhor forma de ensinar pros índios como é que devem participar, se colocar como sujeito, enfim todas essas coisas que a gente idealiza prá eles, que quer que eles assimilem de todo jeito e que não dexam de demonstrar que o branco é que ainda é o sujeito da história” (2000: 127, todos os grifos no original).

A participação indígena no monitoramento e atuação dos trabalhos do PPTAL dá-se através da Comissão Paritária Consultiva, da qual participam quatro membros indicados pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), mais quatro representantes de órgãos governamentais, respectivamente do MMA, da Diretoria de Assuntos Fundiários (DAF/FUNAI), do Departamento de Patrimônio Indígena (DPI/FUNAI) e do Ministério da Justiça. Caberia refletir, como faz Moreira Lima:

“Como pensar então na possibilidade desse processo participativo – ainda tão precário – se efetivar por meio de uma comissão de caráter consultivo e onde a representatividade indígena se restringe às indicações feitas pela COIAB, ainda que baseada em consultas anteriores às demais “*organizações indígenas com atuação na Amazônia Legal*”?” (Ibid.: 127-8, grifo no original)⁷¹.

O desempenho do componente ‘Regularização Fundiária’, após uma fase inicial problemática, parece estar alcançando maior efetividade, contribuindo assim, na opinião de um dos consultores encarregado de avaliar a atuação do Projeto, a fazer com que o mesmo consiga atingir “ao seu final, um panorama global à altura das expectativas dos seus integrantes e beneficiários, as comunidades indígenas” (Poppius 1998: par. 4)

O segundo componente, ‘Vigilância e Proteção’, visa fornecer os meios às populações indígenas, através da formulação de ‘Planos de Vigilância’, para manter o controle dos territórios demarcados e evitar atividades predatórias dos recursos naturais

⁷¹ As limitações derivantes do caráter meramente consultivo desta comissão levou a COIAB a pressionar o PPG7 – mediante a não indicação dos membros indígenas a serem renovados no ano 2000, fato que impediu a realização de reuniões desta comissão neste ano – para que a comissão assumisse caráter deliberativo. O requerimento da COIAB, passando pela Coordenadoria do PPTAL e a Presidência da FUNAI, foi remetido à Comissão de Coordenação Brasileira do PPG7 (CCB) que o aprovou na reunião do dia 16/05/2000. A primeira reunião da CPC, agora com poderes deliberativos relativamente à competência da CCB na condução do Programa Piloto, foi agendada para o início de 2001 (PPTAL 2001: 28-9)

dos mesmos. Não obstante a reconhecida importância deste gênero de atividades, a implementação de ações específicas revelou-se bastante problemática. Até o ano de 1998, nenhum dos planos apresentados chegou a ser implementado (Arruda 1998: 25-6), levando a CPC a formular uma proposta de revisão das medidas a serem empreendidas e a propor a formulação de ‘Ações de Vigilância’, minimizando assim o custo das iniciativas (CPC 1998). As propostas principais voltavam-se para a instalação de redes de comunicação radiofônica em parceria com a ONG Amigos da Terra (3 projetos finalizados até 2000), e para a instalação de novos núcleos de ocupação e produção nos limites territoriais das áreas (4 projetos, dos quais 3 nas Terra Indígena (TI) parque do Tumucumaque e Rio Paru D’Este) em parceria com a Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque (APITU) e, num caso, com o Centro de Trabalho Indigenista (CTI). Um último projeto prevê ambas as medidas, com a colaboração da Operação Amazônia Nativa (OPAN). As discussões internas à CPC relativas a este componente ressaltaram a necessidade de fornecer apoio para a capacitação na operacionalização dos aparelhos radiotransmissores, e em fornecer meios de transporte que facilitassem a mobilização interna às áreas, sugerindo também que as possibilidades dos rádios de influir na manutenção da integridade das áreas depende da capacidade/vontade das administrações regionais da FUNAI, e dos demais órgãos responsáveis, de intervir nas situações de invasão. O que resulta evidente deste breve esboço, quanto à capacidade do PPTAL de fomentar atividades indígenas relativas ao controle e preservação das áreas demarcadas, é o fato de que os grupos que conseguiram se beneficiar dos recursos à disposição são aqueles que possuem organizações formais (isto é, legais) ou ligações com ONGs ou associações missionárias, sendo que os demais dificilmente chegam a apresentar projetos específicos, ou até a conhecer a possibilidade de fazê-lo.

O sub-componente Capacitação, que deveria fornecer, entre outras coisas, os instrumentos para fazer com que os grupos consigam os meios para se aproveitar das possibilidades oferecidas pelo componente dois, apresenta os atrasos maiores com respeito à atuação do Projeto:

“foram realizadas algumas considerações sobre a capacitação partindo do princípio de que apenas divulgar junto às comunidades indígenas que o PPTAL abre espaço para projetos deste tipo não é suficiente, é necessário dinamizar a capacitação. Uma proposta neste sentido começou a ser desenvolvida ao término do ano de 2000 mas ainda está em discussão” (PPTAL 2001: 21).

As outras ações previstas neste mesmo sub-componente concentram-se principalmente na realização de cursos de ‘Capacitação em Questões Indígenas’, dirigidos, principalmente, aos agentes do corpo técnico das unidades descentralizadas da FUNAI que atuam diretamente com populações indígenas, mas também a representantes de Associações e Organizações indígenas, funcionários de instituições públicas federais, estaduais e municipais, e membros de ONGs. Os cursos desenvolveriam quatro módulos temáticos nas seguintes áreas:

- a) Antropologia, que compreende 1) Antropologia e História do Indigenismo e dos Aparelhos do Estado para Administração de Populações Nativas no Brasil; e 2) Antropologia das populações indígenas localizadas na região do Acre/Sul do Amazonas;
- b) Direito e Legislação Indigenista;
- c) Meio Ambiente, que compreende 1) Políticas Ambientais Nacionais e Internacionais; e 2) Gestão Agroflorestal em Florestas Amazônicas;
- d) Metodologia para Elaboração de Projetos (Barnes 1998: 241-2).

Os cursos teriam como objetivo principal a formação de agentes da FUNAI e outros que atuam em contato com as populações indígenas, vindo a representar uma recuperação das políticas de formação que nortearam a realização dos cursos em indigenismo entre 1977 e 1985 dos quais tratamos antes. Contudo, a realização do curso piloto, previsto para 1997, foi suspensa devido “à intervenção dos Departamento de Recursos Humanos/DRH, e a Diretoria de Administração da FUNAI, [que] não concordaram com o desenho e o conteúdo do curso, principalmente porque o curso estava sendo dirigido para além das fronteiras institucionais da FUNAI, incorporando atores de organizações indígenas, ONGs, e outras instituições governamentais” (ibid.: 243).

Esta postura demonstra uma certa relutância, por parte de componentes internos ao órgão indigenista brasileiro, frente às tentativas de reformulação da atual estrutura administrativa da FUNAI, necessárias sobretudo em conseqüências da Constituição de 1988. As conseqüências para o PPTAL dizem, sobretudo, respeito às dificuldades encontradas na implementação do quarto componente ‘Apoio à Gerência do Projeto’, que registra, junto com os componentes dois e três, um notável atraso quanto ao componente ‘Regularização Fundiária’ (PPTAL 1999, 2000, 2001).

A única exceção, frente a este desempenho, concerne o sub-componente ‘Estudos’ do componente 3 (Arruda 1998: 29-31). Os estudos encomendados⁷²,

⁷² Os primeiros destes estudos referiram-se sobretudo ao desenvolvimento de metodologias para o levantamento sócio-econômico-fundiário e ambiental etnoecológico das áreas indígenas. (PPTAL 1999: 19-20). Arruda, na Avaliação de Meio Termo do Projeto (1998), elenca os quatros realizados até então: “-

realizados a partir de 1998, foram em parte disponibilizados ao público através da publicação de *Demarcando Terras Indígenas. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria* (PPTAL 1999a), e através do trabalho de um técnico contratado em abril de 2000, cuja funções são a elaboração e implementação de estratégias de divulgação do Projeto (PPTAL 2001: 27), ressaltando o caráter de experiência piloto do mesmo.

Se, de um lado, as atividades, contrastes e desafios que caracterizam o PPTAL oferecem a possibilidade de observar as dinâmicas do encontro entre várias instâncias que concorrem e disputam espaço nos campos da cooperação ao desenvolvimento, da defesa do meio ambiente e das populações indígenas, contribuindo, através das imagens do mundo das quais são portadores, as construções e reconstruções específicas e conflitantes de si e do outro (Moreira Lima 2000), de outro, ofereceriam a possibilidade de analisar os efeitos da inserção de conhecimentos antropológicos particulares, através de determinados agentes, nas atividades de desenvolvimento. O ponto a ressaltar diz respeito sobretudo às diferentes posturas informadas antropológicamente que concorrem para a formulação e implementação das atividades de um Programa como o PPG7. Pela própria natureza do PPTAL, enquanto dirigido a atuar com populações indígenas, a maioria de integrantes da CTPPTAL – e dos consultores externos – encarregados de formular os planos de ação a serem submetidos às agências financiadoras para a aprovação tem formação acadêmica em antropologia⁷³, assim como a representante da GTZ, que detém bastante poder para determinar o rumo das atividades⁷⁴, enquanto mediadora das relações entre PPTAL e financiadores.

É também neste sentido, ou seja, como oportunidade de observar uma particular instância em que atores portadores de saberes pertencentes ao campo das disciplinas antropológicas são chamados a colaborar na estruturação de ações e atividades que pretendem contribuir à construção de um ‘desenvolvimento sustentável’, ou

‘Procedimentos para Identificação de Terras Indígenas – Manual do Antropólogo Coordenador’, por Jurandyr Carvalho Ferrari Leite. ‘Levantamento Sócio-econômico Fundiário e Estudo de Revisão das Normas que regem a Natureza da Ocupação Não-Indígena’, por Luiz Edson Fachin. ‘Estudos de Métodos Alternativos para a Materialização, Manutenção e Demarcação em Terras Indígenas’, por Maria Inês Saldanha Hargraves e Régis Fernando Bueno. ‘Revisão da Proposta Preliminar de Estudos de Levantamento Ambiental’, coordenação e elaboração do documento final por Plácido Costa Junior.’ (1998: 29-30).

⁷³ Até o ano de 2000, atuavam na CTPPTAL quatro agentes com formação antropológica externos à FUNAI, sendo as ‘avaliações de meio termo’ e estudos de monitoramento do Projeto encomendados pela maioria a antropólogos (Barnes 1998; Arruda 1998), assim como estudos sobre assuntos específicos (p. ex. Piedrafita 1999; Leite 1999; Shröder 1999, entre outros)

⁷⁴ Para um caso específico que mostra a autonomia da GTZ frente às metodologias de atuação em vigor no PPTAL, ver Arruda (1998: 30-1)

‘alternativo’ ou ‘com identidade cultural’, que pensamos ser importante aplicar a análise etnográfica a outro Projeto do PPG7, cuja atuação, estava prevista já na proposta inicial do Programa: o PDPI.

A idéia de constituição do ‘Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas’ (PDPI) surgiu em 1997 quase que como uma extensão dos propósitos gerais do PDA. Se no caso do PDA ele tem como objetivos apoiar iniciativas das populações locais e de ONGs em geral, fortalecer a capacidade destes grupos para elaborar e gerenciar projetos de desenvolvimento (sustentável) local, bem como, gerar e divulgar conhecimento a partir destas experiências, no caso do PDPI, estes objetivos aparecem relacionados a um público específico: os povos indígenas, acrescido da preocupação com a proteção dos territórios demarcados e dos recursos naturais neles existentes.

De fato, a intenção e os arranjos destinados a criar um ‘fundo de apoio ao desenvolvimento indígenas’ remontam aos primeiros momentos da formulação do PPG7 e seus componentes. As articulações para a criação do PDPI propriamente dito tiveram início em 1997, como parte dos preparativos para a reunião dos Participantes do PPG7, realizada no final daquele ano. 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 e o Banco Mundial. Como subsídio às discussões que foram se estabelecendo ao longo deste período foram realizados estudos relacionados à promoção e à assistência a saúde indígena, sobre capacitação e educação formal indígena, sobre direito indígena, sobre participação indígena e políticas públicas, sobre a economia indígena em contextos interétnicos e sobre o desempenho dos projetos indígenas no PDA (Verdum 2000).

Até meados de 1999, a participação indígena limitou-se a situações de consulta e contatos informais. Com as mudanças ocorridas na política da Secretaria de Coordenação da Amazônia no início de 1999, quando a antropóloga Mary Allegretti assumiu sua coordenação, o movimento indígena, através da COIAB, passou a ter uma posição de destaque nos arranjos institucionais e na implementação da preparação do ‘Projeto PDPI’.

O processo de preparação para o início da implementação do PDPI previu a realização de reuniões (‘oficinas’) com representantes de organizações indígenas em vários pontos da Amazônia Legal. Além de divulgar os propósitos e as características gerais do mecanismo PDPI, estas oficinas serviram para a coleta de subsídios para a

elaboração dos manuais, formulários e outros instrumentos a serem utilizados na fase de implementação (Ibidem; cf. PDPI 2001).

As conclusões do nosso trabalho serão dedicadas à tentativa de formulação de uma proposta de pesquisa, que tenha como objetivo mapear e esclarecer as influências recíprocas das forças em jogo na disputa pela definição de um futuro possível para os grupos indígenas brasileiros, através da observação e análise dos resultados de processos e relações engendrados pelas atuais políticas de desenvolvimento e pelas formas de implementação a estas relacionadas.

À base deste empreendimento está a nossa convicção de que, ao invés de aceitar colaborar nas práticas de ‘desenvolvimento’, perguntando quais mudanças operar no nosso modo de produção de conhecimento para que este seja mais acessível aos responsáveis pela definição dos termos da implementação (como entre outros fazem Hinshaw 1980 e Scudder 1999), este mesmo modo de conhecimento teria de ser questionado. No mesmo sentido em que para Pels a antropologia do colonialismo teria que ser antes de tudo uma antropologia da antropologia (1997: 164), a antropologia do desenvolvimento teria que ter, como um dos seus principais objetivos, o questionamento do papel da antropologia em determinar o caráter inquestionável que o ‘desenvolvimento’ tem assumido como prática e objetivo histórico.

Especialmente hoje, quando nossos conhecimentos são reconhecidos como extremamente úteis no campo do desenvolvimento, nossa participação deve ser informada pela consciência das estruturas conceituais e de poder que a norteiam. Cada situação pode reservar-nos mais ou menos espaço de manobra para que os conceitos de ‘participação’ e ‘empoderamento’ passem a desempenhar um papel político em vez de ideológico, e nos cabe responsabilizarmo-nos pelas conseqüências de nossas colaborações (cf Stirrat 2000: 41). Se, como afirma Ferguson (1990), a indústria do desenvolvimento aproveita-se dos conhecimentos das ciências sociais segundo suas própria exigências, então nos cabe fazer com que os conhecimentos que produzimos para este fim não deixem espaço para um uso instrumental dos mesmos, que separe as práticas dos contextos político-sociais em que são implementadas.

Conclusões

Retomamos nossa distinção apresentada inicialmente entre antropologia *do* desenvolvimento e *para* o desenvolvimento. Na nossa opinião, uma efetiva separação entre estas duas modalidades do olhar antropológico pode constituir-se em impedimento ao desenvolvimento de instrumentos e metodologias, antropológicamente informados, de compreensão das realidades geradas pelas atuais modalidades de intervenção, constituindo-se, assim, em limitações à possibilidade de aproveitamento destes mesmos instrumentos no desenvolvimento de metodologias de intervenção.

Uma antropologia *para* o desenvolvimento, que limita-se à tentativa de levar determinadas construções teóricas e *insight* dos estudos antropológicos a incidir em situações circunscritas, no nível *local* de cada intervenção, sem levar em conta as configurações de poder que norteiam o mundo do desenvolvimento e as circunstâncias históricas da sua formação, seja ao nível das ideologias, seja das instituições que ocupam posições privilegiadas em dirigir o rumo das atividades e em dar forma às relações entre os diferentes atores envolvidos, corre o risco de contribuir meramente à conservação dos equilíbrios de poder inerentes a estas relações, sem conseguir incidir no pano de fundo das construções ideológicas que dividem o mundo entre os mais e os menos ‘desenvolvidos’ como conseqüências de *características inerentes à natureza das formações sociais e culturais*. De outro lado, se nos limitamos a uma antropologia *do* desenvolvimento que produza análises sobre a empresa desenvolvimentista limitadas a ressaltar o caráter neo-colonialista, em termos de produção e manutenção de relações de poder, deste tipo de políticas e atividades, sem tentar analisar os modos em que tais construções se refletem nos contextos de atuação, exerceríamos apenas um papel de denúncia frente aos fenômenos assim descritos, correndo o perigo de nos excluir *a priori* da possibilidade de incidir na formulação e planejamento destas atividades, sem conseguir influenciar as possíveis mudanças dos paradigmas que estigmatizamos.

Em outras palavras, uma antropologia *para* o desenvolvimento que não avalia o fenômeno global através de uma análise como aquela desenvolvida por uma antropologia *do* desenvolvimento, priva-se dos instrumentos básicos para a compreensão do mundo em que pretende operar, e corre o risco de fornecer novos alibis às modalidades de dominação operantes através das atividades de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, uma antropologia *do* desenvolvimento que não se preocupa em desenvolver os instrumentos para incidir diretamente na formulação das intervenções

práticas, e contribuir, assim, na transformação de idéias e horizontes ideológicos que sustentam o paradigma desenvolvimentista atual, reduz notavelmente suas possibilidades de fomentar a mudança das configurações de poder que tão veementemente denuncia.

Uma possível contribuição neste sentido consiste em tentar esclarecer o uso que vem sendo feito, no âmbito da empresa desenvolvimentista, de conceitos elaborados no interior da disciplina. Do ponto de vista das formulações teóricas de cunho antropológico incorporadas aos discursos relativos às atividades de desenvolvimento, o conceito de ‘cultura(s)’ assume particular importância. Os perigos principais derivantes da apropriação acrítica do conceito – apropriação em parte evidenciada ao longo deste trabalho, nas propostas relativas ao etnodesenvolvimento, assim como vem sendo formuladas no interior do Banco Mundial – são resumidos por Frederik Barth em um breve ensaio apresentado à ‘American Anthropological Association’ (AAA) em 1994, e cujas considerações revelam-se úteis à nossa discussão.

Segundo Barth – um dos autores mais críticos das tentativas antropológicas de substancializar os universos sociais e culturais como entidades fechadas e homogêneas (1966, 1969, 1992) – as apropriações e os usos do conceito de ‘cultura’, fora do âmbito antropológico, apresentam o mesmo caráter embaraçoso que têm no interior da disciplina, contudo, com conseqüências maiores:

“When cultures enters discourses outside our discipline ... is used selectively for what which seems most salient to the outsiders, namely difference. This use gives a truncated account of what others are thinking and doing. It does not represent their grounds for action, but only those ground that are contrastive, special for “the other”, and not reasons that would hols for “us”. It thus leads to exoticizing, but more importantly to mutilating the other’s point of view: representing it only partially, and therefore inadequately rendering its rationality and reasonableness” (1995: 65).

Além disso, ao entender as ações e os pensamento de outros como ‘culturais’, estes são representados como exemplares de comportamentos exóticos, removendo-os, assim, das interações que os têm gerados e situando-os como características coletivas e estereotipadas de grupos e identidades (ibidem).

A ulterior conseqüência deste uso do conceito de cultura evidenciado por Barth revela-se extremamente útil para tentar entender os possíveis efeitos da construção do “development with cultural identity” (Nieuwkoop e Uquillas 2000: 22):

“Thirdly, “culture” si increasingly used in public debate to define an arena for contesting discourses on “identity.” Under current conditions, such discourses provide an extremely fertile field for political entrepreneurship; they allow leaders and spokesmen to claim that their are speaking on behalf of others; they allow the manipulation of media access; and they encourage the

strategic construction of polarizing debates that translate into battles of influence. Such battles create hegemony and reduce options; they disempower followers and reduce the diversity of voices” (Barth 1995: 65).

É neste sentido que queremos chamar a atenção para a necessidade de pesquisar, nos lugares onde estão sendo implementadas iniciativas que pretendem fornecer aos grupos etnicamente diferenciados os meios para participar dos benefícios do desenvolvimento, os efeitos sobre as relações internas aos grupos em questão, com particular atenção aos meios simbólicos e práticos que as intervenções fornecem à determinados indivíduos, o uso que estes fazem dos mesmos, e as relativas conseqüências.

As análises que pensamos necessárias para uma compreensão dos atuais investimentos implementados junto às populações indígenas da Amazônia brasileira, e suas conseqüências, então, dizem respeito a um olhar antropológico que se preocupa com dois planos idealmente separáveis mais estreitamente conectados em cada situação, ou seja, o plano das ações individuais, ou ‘agenciamento’ (cf. Barth 1997), e os planos dos fluxos culturais, isto é, o modo em que idéias e representações sobre o mundo, e nosso lugar nele, viajam e são apropriadas por atores e grupos diferentes, com particular atenção à influência exercida *por e sobre* diferentes ‘tradições de conhecimento’ (cf. Hannerz 1987, 1989, 1992a, 1992b, 1993, 1997; Appadurai 1996).

Este esforço inscreve-se na necessidade, compartilhada por vários autores, de aprimorar os estudos das “relationships between globalization and the mobilization of ethnic identity” (Appadurai 1996: 202, nota 2 cap. 7; cf., também, Oliveira 2000a).

O PDPI constitui, acreditamos, a oportunidade de observar um dos nós em que convergem instâncias das diferentes estruturas individualizadas por Hannerz (1993), entre e através as quais correm os fluxos culturais. Exigências de *mercado*, mediadas pelas limitações impostas por *movimentos* conservacionistas, ambientalistas e de direitos humanos, que puxam à procura de uma ideologia de sustentabilidade⁷⁵, e um aparato de *estado*, que medeia a participação às iniciativas empreendidas, com base nesta ideologia, das variadas *formas de vidas*, (grupos, associações e organizações indígenas etc.) às quais as iniciativas são endereçadas.

A exemplo de outros mecanismos de fomento ao desenvolvimento indígena que surgiram na América Latina ao longo da última década (como o já acenado *Fundo*

⁷⁵ Frederik Barth (1994) ressalta a necessidade de desmontar a imagem de homogeneidade que norteia esta ideologia, como tarefa da antropologia.

Indígena), o PDPI 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), e oferece a possibilidade de observar ‘em ação’ os variados mecanismos que o constituem, e são postos em jogo por parte desta frente variada de atores em um contexto específico.

Algumas das perguntas que nos guiam, entre outras, podem ser assim formuladas: quais são os efeitos, nas relações internas e nos modelos de ação política dos grupos e seus integrantes, provocados pela disponibilidade de fundos e apoios técnicos através de circuitos formais que necessitam a aquisição de novas capacidades administrativas? Como influi, nos equilíbrios de poder internos aos grupos, o fato de que determinados indivíduos sejam ‘capacitados’ para fazer frente à estas novas exigências? Em que medida pode-se afirmar que ações de desenvolvimento, cujo objetivo final é a adaptação dos sistemas produtivos aos circuitos econômicos, sejam estes regionais, nacionais ou internacionais, fortalecem as características ‘culturais’ dos grupos em questão, em vez de determinar em outro sentido as opções à disposição destes últimos? Qual a natureza dos sistemas conceituais e dos valores dos agentes encarregados de facilitar a formulação dos planos de atividades, e os efeitos destes e das redes de relações em que estão inseridos, sobre as atividades a serem empreendidas? Em que medida os resultados deste tipo de experiências ‘piloto’ influem no desenvolvimento das políticas e práticas de instituições como o Banco Mundial, chamado a gerir os processos administrativos relativos à disponibilização dos recursos e às modalidades de intervenção? Quais são as lições, do ponto de vista dos estudos dos processos sociais que experiências deste tipo podem proporcionar, e qual a possível influência de atuações antropológicamente informadas que delas participam em determinar o rumo dos mesmos?

A proposta para tentar responder a estas perguntas consiste na consideração do PDPI como objeto etnográfico, cujos desdobramentos venham assim a ser submetidos à observação específica, que tente dar conta das diferentes situações em que atuará, e permita analisar os diferentes resultados e as relativas avaliações no interior do quadro das relações sócio-político-econômicas locais, regionais, nacionais e internacionais que concorrem à determinar a natureza dos mesmos. Deste modo, poderia-se tentar levantar a natureza e os efeitos das várias formas de poder postas em jogo por atores diferentes (considerando a necessidade de definir também quais sejam estes atores), e a força das

mesmas em determinar as configurações (no sentido de forma de relações entre diversos atores. Cf. Elias 1991, especialmente pp. 7-10 e 154-161), historicamente dadas a cada momento, que norteiam as atividades de desenvolvimento na Amazônia brasileira.

Referências Bibliográficas

Almeida, Rubem F. T. de

- 1991 *O projeto Kaiowa-Ñandeva: uma experiência de etnodesenvolvimento junto aos Guarani-Kaiowa e Guarani-Ñandeva contemporaneos do Mato Grosso do Sul*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social, PPGAS/MN/UFRJ.
- 2001 *Do desenvolvimeno comunitário à mobilização política. O Projeto Kaiowa-Ñandeva como experiência antropológica*. Rio de Janeiro, Contra Capa

Anderson, Benedict

- 1983 *Immagined Communities*. London, Verso

Appadurai, Arjun

- 1996 *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

Arruda, Rinaldo Sérgio Vieira

- 1998 *PPTAL-Avaliação de Meio Termo (Nível Temático)*. São Paulo, PPTAL.

Balandier, Georges

- 1993 'A Noção de Situação Colonial'. In *Cadernos de Campo* 3.

Banco Mundial (BM)

- 1982 *Tribal People in Bank-Financed Project*. 'Operational Manual Statement (OMS) 2.34'. Washington, D.C., The World Bank.
- 1991 *Indigenous People*. 'Operational Directive (OD) 4.20'. Washington, D.C., The World Bank.
- 1994 *El Banco Mundial y la Participacion*. 'Operation Policy Department'. Washington, D.C., The World Bank.
- 1996 *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, D.C., Environmentally Sustainable Development (ESD), The World Bank.
- 1997 *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of \$25 million to the Republic of Ecuador for an indigenous and afro-ecuadorian peoples development project*. Washington, D.C., The World Bank.
- 1998 *Knowledge for Development. World Development Report 1998/99*. Washington, D.C., The World Bank.

Barnes, Eduardo Vieira

1998 *PPTAL/Baselyne Study – Relatório Final: Retratos de uma visita a 08 Terras Indígenas na Amazônia Legal*. Brasília, PPTAL.

Barretto Filho, Henyo Trindade

1997 *ICDPs e “Populações Tradicionais”. A ambivalência da Relação entre Conservação e Desenvolvimento na Gestão de Unidades de Conservação de Uso Indireto*. Universidade de São Paulo, Trabalho Final da Disciplina ‘Teorias do Contato Interétnico e Etnodesenvolvimento’ (Período 2/1996).

Barros, Flávia

2001 (org.) *Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização. A experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília, Rede Brasil.

Barth, Fredrik

1966 *Models of Social Organization* Glasgow, The University Press. Brown, L. D. & Tandon, R.

1969 (ed.) *Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Cultural Difference*. London, G. Hallen & UNWIN.

1975 *Ritual and knowledge among the Baktaman of New Guinea*. Oslo; New Haven, Universitetsforlaget; Yale University Press.

1982 ‘Problems in conceptualizing cultural pluralism, with illustrations from Sohar, Oman’ in: Maybury-Lewis, D. e Plattner, S. (eds.) *Prospects for plural societies*. Washington D.C., American Ethnological Society.

1989 ‘The Analysis of Culture in Complex Societies’. In *Ethnos*, 54 (3/4).

1992 (ed.) ‘Towards greater naturalism in conceptualizing societies’ in Kuper, A. *Conceptualizing Society*. London and New York, Routledge.

1993 *Balinese Worlds*. Chicago & London, The University of Chicago Press.

1994 ‘Diversidad cultural global en una economía de mundo lleno’ in *Antropológicas* n.10

1995 ‘Other Knowledge and Other Ways of Knowing’ in *Journal of Anthropological Research* 51 (1)

1997 ‘Economy, agency and ordinary lives’ in *Social Anthropology* 5 (3).

Benavides, Margarita

1996 ‘Amazon Indigenous People. New Challenges for Political Participation and Sustainable Development’ in *Cultural Survival Quarterly* 3.

Berman, Marshall

1988 *All That Is Solid Melts into Air: The Experience of Modernity*. New York, Penguin Books.

Bhatnagar, Bhuvan e Williams ,Aubrey C. (eds.)

1992 *Participatory Development and the World Bank*. Washington, D.C., Discussion Papers n. 183, The World Bank.

Bourdieu, Pierre

1974 *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo, Editora Perspectiva.

1979 'Symbolic Power'. In *Critique of Anthropology* 13&14 Vol 4

1980 'L'Identité et la Représentation: éléments pour un réflexion critique sur l'idée de région'. In *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 35

1985 'The social space and the genesis of groups'. In *Social Science Information* 24(2)

Brown, L.D., Tandom, R.

1983 'Ideology and political economy in inquiry: action research and participatory research'. In *The Journal of Applied Behavioral Science* 19(3).

Bunyard, Peter

1989 'Guardians of the Forest: Indigenous Policies in the Columbian Amazon'. In *The Ecologist* 19 (6).

Casanova, Pablo G.

1963 'Sociedad Plural, Colonialismo Interno y Desarrollo'. In *America Latina* 6(3).

Cernea, Michael M.

1983 *A Social Methodology for Community Participation in Local Investments: The Experience of Mexico's Pider Program*. Washington, D.C., Working Paper n. 598, The World Bank.

1988 *Involuntary Resettlement in Development Projects. Policy Guidelines on World Bank-financed Projects*. . Washington, D.C., Technical Paper n. 80, The World Bank.

1991 *Using Knowledge from Social Science in Development Projects*. Washington D.C., Discussion Papers n. 114, The World Bank.

1992 *The Building Blocks of Participation : Testing Bottom-Up Planning*. Washington D.C., Discussion Papers n. 166, The World Bank

1994 *Sociology, Anthropology, and Development. An Annotated Bibliography of World Bank Publications (1975-1993)*. Washington D.C., Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs n. 3, The World Bank.

Chambers, Robert

1994a 'The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal'. In *World Development* 22(7).

1994b 'Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigm'. In *World Development* 22(10).

1995 'Paradigm shifts and the practice of participatory research and development'. In Nelson, N. e Wright, S. (eds.) *Power and Participatory Development*. London, Intermediate Technology Publications.

Cohen, J.M. e Uphoff, N.T.

1980 'Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity'. In *World Development* 8(3).

Comas, Juan

1964 *La antropología Social Aplicada en Mexico. Trayectoria y antologia*. Mexico, Instituto Indigenista Interamericano.

Cooke, Bill e Kothari, Uma (eds.)

2001 *Participation, The New Tyranny?*. London, Zed Books

Cooper, F e Packard, R. (eds.)

1997 *International Development and the Social Science*. Berkeley-Los Angeles-London, University of California Press.

Cowen, Michael & Shenton, Robert

1995 'The Invention of Development'. In Crush, J (ed.) *Power of Development*. London-New York, Routledge.

Comissão Paritária Consultiva (CPC/PPTAL)

1998 *Ata da 7ª Reunião Ordinária da CPC/PPTAL*. Autazes, AM

Crewe, Emma

1997 'The Silent Tradition of Developing Cook'. In Grillo, R. D. e Stirrat, L. R., (eds.) *Discourses of Development. Anthropological Perspectives*. Oxford-New York, Berg.

Crush, Jonathan (ed.)

1995 *Power of Development*. London-New York, Routledge.

Davis, Shelton H.

1993 *The World Bank and Indigenous People*. Denver Initiative Conference on Human Rights, University of Denver Law School, Denver Colorado, April 16-17.

Davis, Shelton H. e Soeftestad, Lars T.

1995 *Participation and Indigenous People*. Washington D.C., Participation Series, Environment Department Papers n. 021, The World Bank.

Davis, Shelton H. e Partridge, William

1995 *Desarrollo Indígena en América Latina y el Banco Mundial*. Washington D.C., Unidad para el Medio Ambiente, Departamento Técnico, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, The World Bank.

Deshler, D. e Sock, D.

1985 'Community Participation: A concept review of the International Literature. Paper prepared for the International League for Social Commitment in Adult Education, Ljungskile, Sweden, July 22-26.

Elias, Norbert

1991 *Qu'est-ce que la sociologie?* Paris, Editions de l'Aube. [1970]

Escobar, Arturo

1995 *Encountering Development: the Making and the Unmaking of the Third World*. Princeton, Princeton University Press.

Eyben, Rosalind

2000 'Development and Anthropology: A View from Inside the Agency'. In *Critique of Anthropology* 20(1).

Eyben, Rosalind e Ladbury, Sarah

1995 'Popular participation in aid-assisted projects: why more in theory than practice?'. In Nelson, N. e Wright, S. (eds.) *Power and Participatory Development*. London, Intermediate Technology Publications.

Fabietti, Ugo

1991 *Storia dell'Antropologia*. Bologna, Zanichelli.

Fals Borda, Orlando

1981 'The challenge of action research' In *Development* 1.

Ferguson, James

1990 *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization, and bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge-New York, Cambridge University Press.

Ferraz, Iara

1983 *Os Parkatêjê das Matas do Tocantins: A Epopéia de um Líder Timbira*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letra e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

1998 *De "Gaviões" à "Comunidade Parkatêjê": Uma Reflexão sobre Processos de Reorganização Social*. Rio de Janeiro, Tese de Doutorado PPGAS/MN/UFRJ.

Finnemore, Martha

1997 'Redefining Development at the World Bank'. In Cooper, F e Packard, R. (eds.) *International Development and the Social Science*. Berkeley-Los Angeles-London, University of California Press.

Fisher, William F.

1994 'Megadevelopment, Environmentalism, and Resistance: The Institutional Context of Kayapó Indigenous Politics in Central Brazil'. In *Human Organization* 53(3).

1997 'Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices'. In *Annual Review of Anthropology* 26.

Foucault, Michel

1971 'Sôbre a Arqueologia das Ciências. Resposta ao Círculo Epistemológico'. In ____ et Alii *Estruturalismo e Teoria da Linguagem*. Petropolis, Vozes.

Francis, Paul

2001 'Participatory Development at the World Bank: The Primacy of Process'. In Cooke, B. e Kothari, U. (eds.) *Participation, The New Tyranny*. London, Zed Books.

Freire, Paulo

1970 *Pedagogia del Oprimido*. Montevideo, Tierra Nuova.

Gardner, Katy

1997 'Mixed Messages: Contested 'Development' and the 'Plantation Rehabilitation Project'. In Grillo, R. D. e Stirrat, L. R. (eds.) *Discourses of Development. Anthropological Perspectives*. Oxford-New York, Berg.

Gardner, Katy e Lewis, David

2000 'Dominant Paradigms Overturned or 'Business as Usual'? Development Discourse and the White Paper on Intenational Development'. In *Critique of Anthropology* 20(1).

Giannini, Isabelle Vidal

2000 'A construção do Novo com os Índios Xikrin: uma relexão'. *Seminário Bases para uma Nova Política Indigenista*. Museu Nacional, DA/MN/UFRJ, Fundação Ford e FAPERJ.

Green, Maia

2000 'Participatory Development and the Appropriation of Agency in Southern Tanzania'. In *Critique of Anthropology* 20(1).

Grillo, R. D. e Stirrat, L. R.

1997 *Discourses of Development. Anthropological Perspectives*. Oxford-New York, Berg.

Hannerz, Ulf

1987 'The World in Creolization' in *Africa* 57 (4).

1989 'Notes on Global Ecumene' in *Public Culture* 1 (2).

1992a *Cultural Complexity. Studies in the Social Organization of Meaning*. New York, Columbia University Press.

1992b 'The Global Ecumene as a Network of Networks' in Kuper, A. (ed.) *Conceptualizing Society*, London and New York, Routledge

1993 'Scenarios for Peripheral Cultures'. In King, A. D. (ed.) *Culture globalization and the world-system*. London-New York, Macmillan-State University of New York.

1997 'Fluxos, Fronteiras, Híbridos: Palavras-Chave da Antropologia Transnacional'. In *Mana* 3(1).

Henkel, Heiko and Stirrat, Roderick

2001 'Participation as Spiritual Duty; Empowerment as Secular Subjection'. In Cooke, B. e Kothari, U. (eds.) *Participation, The New Tyranny*. London Zed Books.

Hildiard, Nicholas; Hegde, Pandurang; Wolvekamp, Paul; Reddy Somasekhare
2001 'Pluralism, Participation and Power: Joint Forest Management in India'. In Cooke, B. e Kothari, U. (eds.) *Participation, The New Tyranny*. London Zed Books.

Himmelstrand, U.

1981 'Processus d'innovation et changement social: théorie, méthode et pratique sociale'. In *Revue Internationale de Science Sociale* 2.

Hinshaw, Robert E.

1980 'Anthropology, administration, and Public Policy'. In *Annual Review of Anthropology* 9.

Hobart, Mark

1993 'Introduction: the growth of ignorance?' In ____ (ed.) *The Growth of Ignorance* London-New York, Routledge.

Hoben, Allan

1982 'Anthropologists and Development'. In *Annual Review of Anthropology* 11.

Horowitz, M., Painter, T. M.

1986 *Anthropology and Rural Development in West Africa*. Boulder and London.

Hymes, D.

1972 'The use of anthropology: critical, political, personal' in ____ (ed.) *Reinventing Anthropology*. New York, Random House.

Kaufmann, Georgia

1997 'Watching the developers: a partial ethnography'. In Grillo, R. D. e Stirrat, L. R. (eds.) *Discourses of Development. Anthropological Perspectives*. Oxford-New York, Berg.

Kennis, S.

1993 'Action research and social movement: a challenge for policy research'. In *Education Policy Analysis Archives* 1.

Kolk, Ans

1998 'From Conflit to Cooperation: International Policies to Protect the Brazilian Amazon'. In *World Development* 26(8).

Kothary, Uma

2001 'Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development'. In Cooke, B. e Kothari, U. (eds.) *Participation : The New Tyranny*. London, Zed Books.

Kuper, Adam

1992 *Conceptualizing Society*. London and New York, Routledge.

Leite, Jurandir Carvalho Ferrari

1999 'A idenitificação de terras indígenas'. In *Demarcando Terras Indígenas. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria*. Brasília, FUNAI/PPTAL/GTZ.

Lewin, Kurt

1946 'Action research and minority problems'. In *Journal of Social Issues* n.2.

Loomis, Terence M.

2000 'Indigenous Populations and Sustainable Development: Building on Indigenous Approaches to Holistic, Self-Determined Development' in *World Development* 28 (5).

Marshall, T. H.

1979 *Social Policy in the Twentieth Century*. London, Hutchinson.

Mair, Lucy

1984 *Anthropology and Development*. London, McMillan Press.

Marquette, Catherine M.

1996 *Indigenous Peoples and Biodiversity in Latin America: A Survey of Current Information*. World Bank, Latin America and the Caribbean Region (LATEN)

Mehta, Lyla

2001 'The World Bank and Its Emerging Knowledge Empire'. In *Human Organization* 60(2).

Michener, Victoria

1998 'The Participatory Approach: Contradiction and Co-option in Burkina Faso'. In *World Development* 26(12).

Millikan, Brent H.

2001 'O Painel de Inspeção do Banco Mundial e o pedido de investigação sobre o PLANAFORO' in Barros, F. (org.) *Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização. A experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília, Rede Brasil.

Moreira Lima, Ludmila Maria

2000 "Se a Funai não faz, nós fazemos": *Conflito e Mudança no Contexto de um Projeto de Cooperação*. Tese de Doutorado, Brasília, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília.

Mosse, David

1997 'The Ideology and Politics of Community Participation: Tank Irrigation Development in Colonial and Contemporary Tamil Nadu'. In Grillo, R. D. e Stirrat, L. R. (eds.) *Discourses of Development. Anthropological Perspectives*. Oxford-New York, Berg.

2001 'People's Knowledge', Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development'. In Cooke, B. e Kothari, U. (eds.) *Participation, The New Tyranny*. London, Zed Books.

Nankani, Gobind T.

1995 *Memorandum and Recommendation of the Director of The Latin American and Caribbean Department I to the Regional Vice President on a Grant From the Brazilian Rain Forest Trust Fund to the Federative Republic of Brazil for an Indigenous Land Project*. Washington, D.C., World Bank.

Nelson, Nici e Wright, Susan

1995 (eds.) *Power and Participatory Development*. London, Intermediate Technology Publications.

1995a 'Participatory research and participant observation: two incompatible approaches'. In ___ (eds.) *Power and Participatory Development*. London, Intermediate Technology Publications.

1995b 'Participation and power'. In ___ (eds.) *Power and Participatory Development*. London, Intermediate Technology Publications.

van Nieuwkoop, Martin e Uquillas, Jorge E.

2000 *Defining Ethnodevelopment in Operational Terms: Lessons from the Ecuador Indigenous and Afro-Ecuadoran Peoples Project*. Washington D.C., SMU/LATEN, The World Bank.

Nolasco Armas, Margarita

1981 'A antropologia aplicada no México e suo destino final: o indigenismo'. In Junqueira, C. e Carvalho, E. A. (orgs.) *Antropologia e Indigenismo na América Latina*. São Paulo, Cortez.

Oliveira, João Pacheco de

1987 (org.) *Sociedades Indígenas e Indigenismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Marco Zero.

1987a 'O Projeto Tükuna: uma Experiência de Ação Indigenista'. In ____ (org.) *Sociedades Indígenas e Indigenismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Marco Zero.

1988 'O Nosso Governo.' *Os Ticuna e o Regime Tutelar*. Rio de Janeiro, Marco Zero

1998 (org.) *Indigenismo e territorialização. Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro, Contra Capa

1999 (org.) *A viagem da volta. Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro, Contra Capa.

1999a 'Uma etnologia dos "índios misturados": situação colonial, territorialização e fluxos culturais'. In ____ (org.) *A viagem da volta. Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro, Conta Capa.

2000 'Cidadania e Globalização: Povos Indígenas e Agências Multilaterais'. In *Horizontes Antropológicos*, Ano 6, n. 14.

2000a 'Contemporary Indigenous Politics in Brazilian Amazonia: Agency, scale and landscape'. Trabalho apresentado à IIIa Conferência sobre Amazônia, realizada pelo Center for Brazilian Studies da Universidade de Oxford.

Oliveira, João Pacheco de, e Berno de Almeida, Alfredo Wagner

1998 'Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a FUNAI' in Oliveira (org.) *Indigenismo e territorialização. Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro, Contra Capa

Page, Nanette

1999 *Empowerment: What Is It?*. PEP Program, University of Connecticut. Internet: <http://joe.org/joe/1999october/comm1.html>

Palladino, Mariana

2001 *Educação Escolar Indígena no Brasil Contemporâneo: Entre a “Revitalização Cultural” e a “Desintegração do Modo de Ser Tradicional”* Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, PPGAS/MN/UFRJ.

Partridge, William L. e Uquillas, Jorge E.

1996 *Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America*. World Bank, LATEN.

Payer, Cheril

1982 *The World Bank: A Critical Analysis*. New York, Monthly Review Press.

1991 *Lent and Lost: foreign Credit and Third World Developemnt*. London, Zed Books

PDPI

2001 *Informações Básicas e Formulário para apresentação de Projetos*. Manaus, PDPI/Unidade de Gerenciamento.

Peirano, Maria de Gomes e Souza

1981 *Anthropology of anthropology. The Brazilian case*. Tese de Doutorado, Cambridge, Harvard University

Pels, Peter

1997 ‘The Anthropology of Colonialism: Culture, History, and the Emergence of Western Governmentality’. In *Annual Review of Anthropology* 26.

Peters, Pauline

1996 “‘Who’s Local Here?’ The Politics of Participation in Development’. In *Cultural Survival Quarterly* 3.

2000 (ed.) *Development Encounters*. Harvard, Harvard University Press.

PKÑ

1982 *Projeto Kaiowá-Ñandeva, Relatório de visita de Pastor Hoekstra e J. Schoenmaker de 10/03/1982-13/03/1992*, São Paulo, 15/03.

1989 *Relatorio de atividades: 10/88 a 01/89*, São Paulo, 31/01.

Piedrafita, Marcelo Iglesias

- 1999 'Territorialidade Kaxinawá no Jordão dos anos 90'. In *Demarcando Terras Indígenas. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria*. Brasília, FUNAI/PPTAL/GTZ.
- 2000 *Assessoria à Associação Agro-Extrativista Poyanawa do Barão e Ipiranga (AAPBI) na implementação do "Subprojeto de Acompanhamento e de Consolidação da Demarcação Física da Terra Indígena Poyanawa"* – Contrato PNUD 2000/000282

Pigg, Stacy Leigh

- 1992 'Inventing Social Categories Through Place: Social Representations and Development in Nepal' in *Comparative Study in Society and History* 34 (3).

Poppius, Carlos Erik

- 1998 *PPTAL-Avaliação de Meio Termo (Nível Gerencial)*. Brasília, PPTAL.

PPTAL

- 1999 *PPTAL-Relatório Anual 1998*. Brasília, PPTAL
- 1999a *Demarcando Terras Indígenas. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria*. Brasília, FUNAI/PPTAL/GTZ.
- 2000 *PPTAL-Relatório Anual 1999*. Brasília, PPTAL
- 2001 *PPTAL-Relatório Anual 2000*. Brasília, PPTAL

Psacharopoulos, George e Patrinos, Harry A (eds.)

- 1994 *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington D. C., The World Bank.

Ramos , Alcida Rita

- 1998 *Indigenism. Ethnic Politics in Brasil*. Madison, Univesrity of Wisconsin Press

Rahnema, Majid

- 1992 'Participation'. In Sachs, W. (ed.) *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge and Power*. London and New York, Witwatersrand University Press, Zed Books.

Ribeiro, Darcy

- 1962 *A Política Indigenista Brasileira*. Rio de Janeiro, Serviço de Informação do Ministério da Agricultura.
- 1970 *Os Índios e a Civilização*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Ricardo, Carlos Alberto ed.

1991 *Povos Indígenas no Brasil, 1987/88/89/90* São Paulo, CEDI

Rich, Bruce

1994 *Mortgaging the Earth. The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development*. Boston, Bacon Press

Rist, Gilbert

1999 *The History of Development*. London-New York-Cape town, Zed Books-UCT Press. [1996]

Roper, Montgomery; Frechione, John; Dewalt, Billie R.

1996 *Indigenous People and Development in Latin America: A Literature Survey and Recommendations*. Report prepared for the Environment Division (LATEN), Technical Department, Latin America and the Caribbean Regional Office, The World Bank.

Sachs, Wolfgang (ed.)

1992 *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge and Power*. London and New York, Witwatersrand University Press, Zed Books.

Said, Edward W.

1978 *Orientalism*. New York, Vintage Books.

Salmen, L. F.

1987 'Beneficiary Assessment: An Approach Described' *World Bank Environmental Department Papers, Social Assessment Series 23*.

Salviani, Roberto

1997 *Un Progetto di Sviluppo su basi Antropologiche: il Progetto Kaiowa-ñandeva*. Dissertação em Antropologia Social, "Università degli Studi di Roma "La Sapienza""

Schröder, Peter

1999 'Os índios são "participativos"? As bases sócio-culturais e políticas da participação de comunidades indígenas em projetos e programas'. In *Demarcando Terras Indígenas. Experiências e Desafios de um Projeto de Parceria*. Brasília, FUNAI/PPTAL/GTZ.

Scudder, Thayer

1999 'The Emerging Global Crisis and Development Anthropology: Can We Have an Impact?' In *Human Organization* 58(4).

Sfeir-Younis, Alfredo

1999 *Role of Indigenous People in the next Millennium: World Bank Policies and Programs*. Declaração do 'Special Representative' do Banco Mundial à Conferência ECOSOC das Nações Unidas em Geneve, do dia 28 de julho de 1999.

Shaden, Egon

1969 *Aculturação Indígena*. São Paulo.

1974 *Aspectos Fundamentais Da Cultura Guarani*. São Paulo.

Silva, Joana A. Fernandes

1982 *Os Kaiowá e a Ideologia dos Projetos Econômicos*. Dissertação de Mestrado, Campinas, Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

Souza Lima, Antonio C.

1987 'Sobre Indigenismo, autoritarismo e Nacionalidade: Considerações sobre a constituição do discurso e da prática da proteção fraternal no Brasil'. In Oliveira, J.P. (org.) *Sociedades Indígenas e Indigenismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Marco Zero

1995 *Um Grande Cerco de Paz. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petropolis, Vozes

2000 'L'Indigenisme au Brésil: Migration et Réappropriations d'un Savoir Administratif'. In *Synopse - Revue de Synthèse* 4^o S. n^o 3-4, Juillet-Décembre

2001 'Tradições de conhecimento para gestão colonial da desigualdade: reflexões a partir da administração indigenista no Brasil'.

Stavenhagen, Rodolfo

1984 'Etnodesenvolvimento: Uma Dimensão Ignorada no Pensamento Desenvolvimentista'. In *Anuario Antropologico* 84.

Stirrat, Roderick L.

2000 'Cultures of Consultancy'. In *Critique of Anthropology* 20 (1).

Stirrat, Roderick L. e Henkel, Heiko

2001 'Participation as Spiritual duty; Empowerment as Secular Subjection' in Cooke, B. e Kothary, U. (eds.) *Participation, The New Tyranny?*. London e New York, Zed Books.

Stoecker, R., Bonacich, E.

1992 'Why participatory research? Guest editors' introduction. In *The American Sociologist* 23(4).

Stone, Linda

1989 'cultural Crossroads of Community Participation in Development: A Case from Nepal'. In *Human Organization* 48(3).

Tinoco, Silvia Lopes da Silva Macedo

2000 *Joviña, cacique, professor e presidente: as relações entre o Conselho Apina e os Cursos de Formação de Professores Waiãpi*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social, Departamento de Antropologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

Uquillas, Jorge E. e Gabara, Teresa Aparicio

2000 *Strengthening Indigenous Organizations: The World Bank's Indigenous Capacity Building Program in Latin America*. World Bank, SMU/LAC

Villa Rojas, Alfonso

1971 'Antropologia e indigenismo em América Latina' in *América Indígena* XXXI(1)

Verdum, Ricardo

2000 'Etnodesenvolvimento e mecanismos de fomento do desenvolvimento dos povos indígenas: a contribuição do PDA'. *Seminário Bases Para uma Nova Política Indigenista*, Rio de Janeiro DA/MN/UFRJ, Fundação Ford e FAPERJ.

2000a 'Subprojetos Apoiados pelo PDA em Terras Indígenas'. Anexo em Verdum 2000a.

Wade, Robert

1997 'Greening the Bank: The Struggle over Environment' in Kapur, D., Lewis, J. e Webb, R. (eds.) *The world Bank: It's First Fifty Years*. Perspectives, V. 2, Washington, D.C.: Brooking Institution Press.

Walton, R.E., Gaffney, M.E

1991 'Research, action and participation: the Merchand Shipping case'. In Whyte, W.F., (ed.), *Participatory Action Research*. Newbury Park-California, Sage Publications.

White, S.C.

1996 'Depoliticising Development: The uses and abuses of participation'. In *Development in Practice* 6(1).

Woost, Michael D.

1997 'Alternative Vocabularies of Development? 'Community' and 'Participation' in Development Discourse in Sri Lanka'. In Grillo, R. D. e Stirrat, L. R., (eds.) *Discourses of Development. Anthropological Perspectives*. Oxford-New York, Berg.

Woytek, Reinhard

1998 *Indigenous Knowledge for Development. A Framework for Action*. Knowledge and Learning Center, African Region, The World Bank