

# Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil

Gilberto Azanha

Nós não queremos enricar. Queremos rir, viver satisfeitos com nossos filhos, parentes e patrícios, e viver bem.

*Sabino de Albuquerque*

“capitão” da aldeia de Terena de Cachoeirinha

Antes de discorrer sobre as possibilidades reais de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas, gostaria, mesmo correndo o risco de dizer obviedades, de discutir as noções de “desenvolvimento sustentado” e “etnodesenvolvimento”. Creio ser necessária essa abordagem inicial em razão das visões radicalmente diversas quanto ao significado de “desenvolvimento sustentado *para* as sociedades indígenas”.

Durante muito tempo, o sentido do termo *desenvolvimento* foi dado pelo grau de *industrialização* alcançado por uma sociedade. Sinônimo de industrialização e avanço tecnológico, conotou e definiu o processo de transformação do ambiente natural com a finalidade de gerar riquezas materiais (produtos), ao mesmo tempo que as impôs à sociedade como “necessidades”. A noção de “progresso”, que contrapõe atraso / pobreza como sinônimo de nenhum ou poucos produtos a moderno / riqueza como igual a abundância de produtos ou necessidades satisfeitas, deriva dessas noções, e é a partir desse conjunto ideológico de “conceitos” que se estabelecem os parâmetros do *bem-estar social*:

crescimento populacional, aumento da renda *per capita*, padrão alimentar medido pelo consumo de proteínas, nível de escolarização e, sobretudo, elevado padrão de consumo.

A crítica a essa redução da noção de desenvolvimento à de industrialismo, feita sobretudo por sociólogos e economistas nas décadas de 1970-80, conduziu à *qualificação* do termo. Apesar de visar a fenômenos sociais diversos, os conceitos de “desenvolvimento dependente” e “desenvolvimento sustentável” nasceram desse esforço. O primeiro buscou dar conta do *tipo* de desenvolvimento alcançado ou alcançável pelas economias das sociedades periféricas, identificando a dependência externa do capital internacional como fator de limitação ao processo de industrialização, e sua referência, embora discutisse as perspectivas de desenvolvimento *autônomo*, continuou a ser o processo de industrialização como principal agente da *mudança social*. O segundo, mais recente e com recorte epistemológico interno à sua própria construção, pretendeu impor limites à *escala* dos processos de industrialização, qualificando ou reputando como “sustentáveis” apenas os processos industriais e tecnológicos que *reinvestem* parte da riqueza na reposição e conservação dos recursos naturais.

A década de 1990, sobretudo após a publicação do Relatório Brudtland em 1987, consolidou o desenvolvimento sustentável como politicamente correto. Economistas e planejadores dos bancos multilaterais de desenvolvimento exultaram com o relatório, pois este previa que os transtornos ambientais causados pelo processo de industrialização poderiam ser *corrigidos* por meio de taxações específicas, uma vez que eram considerados frutos de “defeitos” na *alocação* dos recursos naturais. Assim, o processo industrial se manteria a salvo de críticas mais contundentes, e o lucro e o mercado permaneceriam sendo a força motriz do “bem-estar social” (Veiga 1991).

Alguns economistas importantes, entretanto, críticos e pessimistas em relação às esperanças do relatório Brudtland, passaram a pôr em xeque a possibilidade de os instrumentos disponíveis à ciência econômica *contabilizarem* os custos ambientais e assim definirem as taxas de reposição. Além disso, alegaram que, para tanto, seria necessário mudar o arcabouço teórico-cultural que sustenta o desenvolvimento industrial, dado que seu paradigma é a *dominação da natureza* e sua total *dessacralização e objetização*. Desde Gregory Bateson, com sua “ecologia do espírito”, os pressupostos cartesianos e mecanicistas desse paradigma, fundados na cisão espírito–matéria e no dualismo razão–realidade instaurado por ela, têm sido questionados por um

importante grupo de intelectuais. Diante do *antropocentrismo* cartesiano, o cosmocentrismo; da dessacralização, o “reencantamento do mundo”; e da integração global, a auto-suficiência.

Foi nesse contexto que a vocação das sociedades indígenas, de preferência “isoladas”, para assumir a vanguarda simbólica dessa crítica – como orientadoras de novas posturas éticas perante o desenvolvimento *tout court*, fonte de conceitos para uma nova sociedade alternativa ou ainda peça de resistência concreta ao “desenvolvimento capitalista” – surgiu. Iara Ferraz definiu claramente a questão do etnodesenvolvimento no contexto das sociedades indígenas brasileiras: “E o desafio permanente consiste em se reproduzirem como sociedades etnicamente diferenciadas e lidar, ao mesmo tempo, com condições materiais de existência cada vez mais adversas e multifacetadas” (Ferraz 1997).

Antes de falar de *etnodesenvolvimento*, uma palavra sobre a qualificação “etno” dada ao desenvolvimento. Segundo Stavenhagen, proponente do conceito, etnodesenvolvimento seria o *desenvolvimento* que mantém o *diferencial* sociocultural de uma sociedade, ou seja, sua *etnicidade*. Nessa acepção, *desenvolvimento* tem pouco ou nada a ver com indicadores de “progresso” no sentido usual do termo: PIB, renda *per capita*, mortalidade infantil, nível de escolaridade etc. Na definição de Stavenhagen, “o etnodesenvolvimento significa que uma etnia, autóctone, tribal ou outra, detém o controle sobre suas próprias terras, seus recursos, sua organização social e sua cultura, e é livre para negociar com o Estado o estabelecimento de relações segundo seus interesses” (Stavenhagen 1984: 57). Em termos gerais, os princípios básicos para o *etnodesenvolvimento* seriam:

objetivar a satisfação de necessidades básicas do maior número de pessoas em vez de priorizar o crescimento econômico; embutir-se de visão endógena, ou seja, dar resposta prioritária à resolução dos problemas e necessidades locais; valorizar e utilizar conhecimento e tradição locais na busca da solução dos problemas; preocupar-se em manter relação equilibrada com o meio ambiente; visar a auto-sustentação e a independência de recursos técnicos e de pessoal e proceder a uma ação integral de base, [com] atividades mais participativas (ibid.: 18-9).

Assim definido, o termo escapa às críticas de permanecer no horizonte conceitual do “desenvolvimento” como categoria “ocidental” (Perrot 1992 *apud* Sousa 1996), críticas que lembram a posição de von Ihering, no início do século XX, ao preconizar o “desaparecimento” das

sociedades indígenas porque não as via capazes de reagir positivamente ao contato, ou seja, de manter suas diferenças (Souza Lima 1985).

Essas posições não consideram a força *adaptativa* das culturas e muito menos a reação *autocentrada* das sociedades indígenas diante dos processos de mudança induzidos pelo exterior, refletidas na mudança *para a preservação das diferenças* ou no *plus ça change, plus c'est la même chose* tematizado por Bateson (1978: 441). Acredito na possibilidade do etnodesenvolvimento tal como definido por Stavenhagen, e o CTI, aliás, já explicitava sua “fé” em atos e textos antes mesmo de o autor tê-lo expressado teoricamente.

Nesses termos, o “etnodesenvolvimento”, quando referido às sociedades indígenas brasileiras, envolveria os seguintes *indicadores*: a) aumento populacional, com segurança alimentar plenamente atingida; b) aumento do nível de escolaridade, na “língua” ou no português, dos jovens aldeados; c) procura pelos bens dos “brancos” plenamente satisfeita por meio de recursos próprios gerados internamente de forma não predatória, com relativa *independência* das determinações externas do mercado na captação de recursos financeiros; e d) pleno domínio das relações com o Estado e agências de governo, a ponto de a sociedade indígena *definir* essas relações, *impondo o modo* como deverão ser estabelecidas.

Esses pontos também podem ser tomados como as grandes linhas ou *metas* ideais de um projeto de etnodesenvolvimento *sustentado* para sociedades indígenas. Tais metas, todavia, envolvem a resolução *prévia* das seguintes questões: a) segurança territorial, satisfazendo plenamente as necessidades de expansão da sociedade indígena; b) *usufruto exclusivo* dos recursos naturais; c) demanda por produtos manufaturados e *meios* para consegui-los; d) *tempo* empregado na geração de recursos financeiros internos para a aquisição de produtos manufaturados; e) *escala* ou nível das necessidades impostas pelo contato e identificação de como cada sociedade indígena específica fixa ou fixou esse nível; e f) *internalização* dos recursos financeiros gerados pelos canais tradicionais de distribuição e circulação. Essas questões, portanto, são os *pressupostos* para a execução de qualquer projeto na direção do etnodesenvolvimento.

Como observou Bruce Albert, “[...] a inter-relação entre economia, território e situação sanitária é o nexó ecológico sobre o qual se exercem as pressões adaptativas do contato, tais como redução territorial, sedentarização, concentração demográfica e perturbações ambientais, e a partir do qual elas podem ser *avaliadas* e eventualmente *corrigidas* (Albert *apud* Müller 1997, grifo meu), impondo *autonomia*

na gestão dos recursos e na definição dos limites de produção como horizonte fundamental para qualquer projeto. Em resumo, trata-se de definir a meta de um projeto considerando que o aumento populacional e dos índices de escolarização, tomados em termos absolutos, *não são indicadores* de sucesso para projetos de *etnodesenvolvimento*.

A questão da “geração de renda”, ou seja, da entrada dos recursos financeiros necessários para o atendimento de serviços<sup>1</sup> e a aquisição dos produtos monopolizados pelos “brancos” é, portanto, crucial para qualquer projeto de etnodesenvolvimento. Sem pretender realizar uma etnografia exaustiva das relações das sociedades indígenas brasileiras com o mercado, gostaria de apresentar alguns pontos sobre o tema.

Tradicionalmente, as relações entre as sociedades indígenas brasileiras e o “mercado”, entendido como conjunto de relações sociais originados na e pela *troca de mercadorias*, pautaram-se pela *unilateralidade*, uma vez que foram impostas pelas frentes nacionais de contato. Desconsiderando o curto período de “escambo”, no qual prevaleceu a reciprocidade, as relações de troca com as sociedades indígenas se restringiram a duas modalidades de demanda: por *mão-de-obra* remunerada<sup>2</sup> e por *matéria-prima* bruta ou minimamente beneficiada, como farinha de mandioca, amêndoa da castanha-do-pará, *pela* de borracha e pescado seco. Já para as sociedades indígenas, as mercadorias de “aviamento” como querosene, sal, ferramentas agrícolas, espingardas, munição, anzóis, linhas e cachaça se impuseram como “necessidades” básicas incorporadas pelas quais valia a pena transacionar com os “brancos”.

Tomando essa clivagem para caracterizar as relações com o mercado, podemos dizer que a demanda por *produtos extrativos* se dá basicamente na Amazônia, e a por *força de trabalho*, nas outras regiões, sobretudo Nordeste e Sul, com a liderança do Mato Grosso do Sul, com os Kaiowá e Terena. Nos cerrados do Planalto Central, território das grandes sociedades Jê – Bororó, Xavante-Xerente, Kayapó e Timbira –, em função da necessidade de pastagens e após o período de confronto, o móvel de troca foi a *terra*: os índios recebiam mercadorias pelo uso das pastagens, tendo sido por meio desse tipo de “arrendamento” que os

<sup>1</sup> Há sociedades indígenas que pagam assistência de saúde com recursos próprios.

<sup>2</sup> Uma vez que, por definição, a servidão não é uma relação de *troca*.

Bororó, Xerente e todos os grupos Timbira perderam parcelas significativas de seus territórios. Como mostraram as etnografias das relações de contato interétnico feitas na década de 1960 pelos alunos de Roberto Cardoso de Oliveira, o caráter da frente de contato, não importa se predador/extrativista ou colonizador/pastoril, foi determinante para marcar as relações de troca que se seguiram e o modo como orientaram as mudanças verificadas nas sociedades indígenas afetadas.

A intensidade das transações variou ao longo da história, chegando algumas vezes a graus intensos, em razão da demanda por determinados produtos ou da sua “facilidade” de acesso, ao impor aos índios situações de exploração intensiva, como no caso da borracha e da castanha-do-pará; em outros casos, chegou a um ponto tão insignificante que se tornou uma relação marginal ou mesmo “clandestina”, como é o caso de inúmeras sociedades indígenas, principalmente do Planalto Central, que, não tendo nada para “oferecer” além de uma terra já protegida por lei, e portanto fora de mercado, tornaram-se por isso mesmo foras-da-lei: as transações se fizeram e fazem na *clandestinidade*, pela venda ilegal de madeira, uso da terra para plantio de maconha, arrendamentos e permissões de caça e pesca ilegais.

Nos últimos vinte anos, contudo, muitas sociedades indígenas vêm produzindo bens destinados *exclusivamente* à comercialização, produção essa que visa à aquisição de bens industrializados e afeta a distribuição do tempo para as atividades cotidianas de subsistência e para os rituais. Esse é o caso, por exemplo, das pequenas sociedades indígenas da Amazônia contatadas pela FUNAI nas décadas de 1970 e 1980 e que foram “atraídas” justamente pela oferta “gratuita” de produtos industrializados importantes para sua sobrevivência, como ferramentas, panelas, armas de fogo, tecidos e roupas. Ainda que, durante muito tempo, tenham recebido esses bens de “graça”, com a falência da FUNAI passaram a produzir outros bens para o mercado, a fim de repor essas “necessidades” (Ferraz 1997; Müller 1997). Mesmo nessas situações, porém, é possível controlar o tempo para a produção do “bem de mercado” e ajustá-lo sem traumas ao cotidiano da vida social, como tem demonstrado o projeto de garimpagem manual<sup>3</sup> mantido pelos Waiápi do Amapá, com apoio do CTI. Esse caso demonstra que, além da possibilidade de ajuste, o que se ganha em autonomia política

<sup>3</sup> Trata-se, na verdade, de extrativismo mineral.

compensa todos os esforços e embates que a produção do “novo” bem acarreta – no caso dos Waiãpi, o ouro aluvionar.

A *unilateralidade* da relação, portanto, ainda é a situação que prevalece no contexto das sociedades indígenas brasileiras. Algumas iniciativas recentes têm procurado inverter esse quadro, buscando *impor* produtos indígenas ao mercado, seja através de uma parceria comercial para atingir um público disposto a pagar um sobrepreço justamente por se tratar de um produto *indígena*, como os Kayapó da aldeia Pykany e a empresa inglesa Body Shop, seja por meio de parcerias comerciais com pequenos produtores para ganho de escala e do mercado “alternativo”, como é o caso do projeto “Frutos do Cerrado”, do CTI-CENTRU, ou ainda por meio dos esforços de dirigir produtos indígenas para nichos de mercado ultra-especializados, como a produção de artesanato sofisticado para coleções ou para ecoturistas. Vale acentuar que o mais importante nessas experiências é que *todas partem da vocação histórica e cultural específica da sociedade indígena e do controle interno do tempo para a produção para o mercado*, possibilitando-lhes o domínio sobre os limites da produção e, por conseguinte, das “necessidades” externas.

### **Sobre as possibilidades financeiras e mecanismos de fomento para projetos de etnodesenvolvimento**

A maioria das experiências já realizadas ou em curso são sustentadas financeiramente por agências de cooperação internacional, privadas e públicas. Quanto a fontes internas de recursos governamentais, temos por enquanto apenas duas alternativas concretas, o PDA e o FNMA, e uma promessa, o Programa Demonstrativo para as Populações Indígenas (PDI), no âmbito do PPG7. Lamentavelmente, a FUNAI não dispõe de recursos e muito menos *cultura interna* para financiar e propor projetos dessa natureza. O FNMA é uma boa fonte, mas seus mecanismos de elegibilidade, avaliação, acompanhamento e prestação de contas são rígidos e complexos, impossibilitando o acesso aos recursos, embora ONG’s de apoio já tenham apresentado projetos bem-sucedidos.

Restam ainda os recursos disponibilizados, em geral através da FUNAI, para algumas sociedades indígenas “impactadas” por grandes obras de engenharia, como barragens, linhas de transmissão, estradas de ferro e de rodagem e hidrovias, mas não sei se esses recursos têm fomentado o etnodesenvolvimento ou uma dependência crescente em relação às “agências” financiadoras, como CVRD, Eletronorte e Furnas. A exceção, creio, seria o PWA.

O perfil ideal para o PDI seria estimular e propiciar a elaboração e a execução de projetos para um universo *fechado*, limitado pelo conjunto das terras indígenas situadas na Amazônia e Mata Atlântica, contemplando *todos* os interessados dentro de um horizonte *finito* de tempo, digamos, cinco anos, como prazo mínimo para garantir a “sustentabilidade das demarcações” auspiciadas pelo PPTAL. Nesse sentido, diferiria radicalmente do PDA e do FNMA, cujos perfis são pautados pela manutenção de uma carteira de projetos *aberta* a propostas da sociedade e em tese “infinitas”. Seria preciso, contudo, definir *critérios de prioridade* que resultassem em um cronograma de implementação dos subprojetos, e também em uma assistência técnica permanente para discutir, preparar e orientar *in loco* os “clientes” do PDI que, junto com os quadros administrativos, comporiam uma secretaria técnica em moldes semelhantes ao PDA. Essas equipes técnicas deveriam ter disponibilidade para – com o apoio dos funcionários locais da FUNAI, do FNS, das ONG’s e dos dirigentes das organizações indígenas, contando ainda, quando fosse o caso, com um antropólogo conhecedor do grupo – discutir e *elaborar* os subprojetos com as lideranças das terras indígenas, definindo sua equipe executora. O ideal seria que cada equipe fosse composta por um antropólogo especialista em projetos, um sanitarista com experiência de trabalho com populações indígenas, um agrônomo-ecologista com conhecimentos da Amazônia e um especialista em programas de educação.

Assim, a “participação plena das comunidades indígenas envolvidas” e o monitoramento dos resultados, premissas metodológicas básicas do PDI, seriam contempladas concretamente por meio das *oficinas de trabalho* para a montagem dos subprojetos. A equipe “itinerante” do PDI se reuniria com as autoridades indígenas e demais representantes da comunidade e da FUNAI durante, no mínimo, cinco a sete dias por terra indígena para discussão e detalhamento dos subprojetos, e o roteiro das viagens e oficinas poderia ser determinado pelo PPTAL. Nessas oficinas, em um primeiro momento, seriam discutidos com as lideranças e demais membros da comunidade os seguintes pontos: a) avaliação das expectativas; b) orientação para trabalhar as demandas *por projetos*; c) apresentação e discussão do objetivo superior do projeto; d) redefinição dos papéis das entidades envolvidas e discussão da noção de contrapartida; e) apresentação e discussão das demandas de médio prazo e sua canalização por associações indígenas locais já constituídas; f) apresentação das entidades representativas e discussão sobre suas capacidades de gestão e seu contexto político interno (legitimidade); e g) apresentação e discussão do método de trabalho posterior e do formulário.

Em um segundo momento, o trabalho seria feito por um grupo menor de pessoas da comunidade, incluindo monitores, autoridades indígenas e funcionários locais da FUNAI, se indicados pelas lideranças indígenas, na *identificação dos problemas* que impedem o alcance da autonomia *na e para* a gestão dos recursos naturais e humanos da terra indígena, visando à auto-sustentação econômica e a diminuição da dependência política das comunidades.

O estabelecimento de mecanismos de *fomento* beneficiando todas as terras indígenas a partir do estabelecimento de critérios de *prioridade* escalonados no tempo seria ideal, dispensando toda a estrutura de “julgamento” proposta para projetos “abertos”. Caso contrário, pode ocorrer que os grupos indígenas que não contam com apoio e assessoria das ONG’s dificilmente tenham acesso ao PDI e aos trâmites necessários para a obtenção dos recursos e condições para elaborar projetos factíveis de passar por uma concorrência.