

---

# CIDADANIA E GLOBALIZAÇÃO: POVOS INDÍGENAS E AGÊNCIAS MULTILATERAIS

*João Pacheco de Oliveira Filho*

*Universidade Federal do Rio de Janeiro – Brasil*

**Resumo:** *No mundo atual a situação presente e as perspectivas de futuro dos povos indígenas são cada vez mais afetadas por projetos cuja elaboração e decisão não se dá apenas no âmbito dos Estados-Nacionais, mas que seguem igualmente um conjunto de normas, convenções e diretrizes definidas em foros internacionais e em agências multilaterais. Esse artigo focaliza justamente um desses instrumentos, a diretriz operacional de 1991 que estabelece as condições que devem ser seguidas em quaisquer projetos apoiados pelo Banco Mundial, realizando uma leitura crítica a partir do contexto histórico brasileiro e dos interesses e demandas indígenas aí manifestados. A análise a seguir aborda basicamente 4 pontos: a) mostra a insuficiência dos critérios socioculturais para identificação das populações indígenas, apontando os prejuízos trazidos pela noção de “vulnerabilidade” (associada freqüentemente à julgamentos sobre a primitividade e autenticidade) e termina por recomendar a retomada dos procedimentos de auto-classificação propostos na Convenção 169 (OIT, 1989); b) faz uma avaliação das condições de salvaguarda apresentadas e do risco de imagens e expressões ambíguas (como a de “mitigação”); c) procede a um exame das formas de participação previstas para os povos indígenas, bem como dos fatores que as podem limitar ou mesmo o anular; d) chama a atenção para o enorme risco de distanciamento entre as diretrizes e as práticas, sendo indicados alguns dos fatores que podem ser responsáveis por tal descompasso.*

**Palavras-chave:** *cidadania, direitos étnicos, povos indígenas.*

**Abstract:** *In today's world, the present situation and future perspectives of indigenous people are increasingly affected by projects whose elaboration and determination take place not simply within the scope of nation-states, but rather according to a sets of norms, conventions and directives defined in international forums as well in multilateral agencies. This article focuses exactly on one of these instruments, the 1991 operational directive which establishes the conditions which should be followed in any project supported by the World Bank, considered in a critical perspective*

*which takes into account the historical Brazilian context and the demands and interests expressed by the indigenous groups. The Following analysis covers four basic points: a) it shows the inadequate nature of sociocultural criteria for the identification of indigenous populations, underlining the prejudices involved in the notion of “vulnerability” (frequently associated with judgements on primitiveness and authenticity) and recommends the revival of the procedures for auto-classification proposed in Convention 169 (OIT, 1989); b) it evaluates the protective conditions, and the risk of ambiguous images and expressions (such as “mitigation”); c) it examines the forms of participation foreseen for indigenous peoples, as well as the factors which might limit or even annul them; d) it calls attention to the enormous risk of a widening gap between directives and practices, and indicates some factors which could be responsible for this gap.*

**Keywords:** *citizenship, ethnic rights, indigenous populations.*

Quando falamos em cidadania estamos pensando em um conjunto de papéis sociais que colocam o indivíduo em relação direta com o Estado-Nação, chamando atenção assim para um tipo de condutas que decorrem de uma modalidade, bem especial e historicamente datada, de pertencimento de alguém a uma comunidade política. Na experiência histórica do Ocidente e no pensamento político moderno tal comunidade política é representada pela Nação,<sup>1</sup> coletividade que possui uma expressão territorial exclusiva e detém mecanismos próprios de resolução de conflitos e de controle social.

É dentro desse quadro conceitual que vem sendo usualmente tratada a questão da incorporação dos povos indígenas às sociedades nacionais, focalizada através das diferentes esferas de contradições e impasses (econômicos, político-jurídicos, socioculturais e éticos) que suscita. Mas a realidade atual é de um mundo globalizado, onde as sociedades mantêm fronteiras porosas, são atravessadas por múltiplos processos de diásporas e operam uma revalorização de identidades e saberes locais. Isso impõe novos objetos de reflexão à antropologia contemporânea, mostrando a necessidade de investigação e de posicionamento crítico frente a fenômenos antes considerados como de interesse restrito do direito internacional e da diplomacia.

---

<sup>1</sup> Para a definição desse espaço político que relaciona o indivíduo à Nação, ver os textos clássicos de Renan (1990) e Mauss (1969); para uma consideração sobre a ausência da questão étnica nessas elaborações vide Maybury-Lewis (1984).

As compulsões quanto ao destino dos povos indígenas não podem mais ser apenas referidas aos Estados-Nacionais, descontínuos e soberanos, definidos isoladamente através de legislações e políticas específicas, remetidas tão somente às ideologias e interesses nacionais. Nos últimos cinquenta anos surgiu e consolidou-se um corpo de doutrinas e concepções jurídicas sobre os direitos das populações aborígenes e tribais, ratificados em convenções e foros internacionais. O debate sobre as agressões ao meio ambiente, promovidas inicialmente pela Organização das Nações Unidas e por entidades ambientalistas, conduziu à definição de parâmetros técnicos e a negociação de acordos quanto à proteção e uso dos recursos naturais (como o clima, as águas, os ecossistemas e as espécies ameaçadas).

Em consonância com isso e movidas por uma ampla exposição de tais assuntos nos meios de comunicação de massa e por uma crescente pressão da opinião pública,<sup>2</sup> os organismos financeiros internacionais e as agências multilaterais passaram a estabelecer novos procedimentos e critérios para avaliação de propostas e programas de desenvolvimento.

O presente texto constitui-se de um exercício de análise e intervenção crítica sobre um conjunto de normas e requisitos técnicos que, visando resguardar os direitos das populações indígenas e do meio ambiente, deveriam ser atendidos em todos os investimentos realizados pelo Banco Mundial. Tais normas se aplicam a diferentes continentes e países, afetando a qualquer empreendimento em grande escala financiado direta ou indiretamente pelo BM (como a construção de hidroelétricas e barragens, estradas e ferrovias, programas de assistência técnica e modernização agrícola, projetos de colonização, implantação de pólos industriais e obras de infraestrutura, etc).

Já em 1982 a primeira diretriz do BM para as sociedades indígenas (a OMS 2.34) ponderava que essas populações estavam “mais sujeitas do que outras a serem prejudicadas, mais do que beneficiadas, por projetos destinados a beneficiários distintos das populações tribais” e que portanto o desenho de tais projetos “deveria incluir medidas ou componentes necessários à salvaguarda de seus interesses”. No mesmo documento é afirmado categoricamente

---

<sup>2</sup> O que configura os movimentos contra-hegemônicos, que integram uma alternativa de “globalización desde abajo” (Varese, 1996).

que **somente** (grifado no original) serão apoiados pelo BM projetos que, pelas medidas que adotem, efetivamente demonstrem salvaguardar “a integridade e o bem-estar das populações tribais”. É dentro desse marco referencial implantado pela OMS 2.34 que deve ser inscrita a OD 4.20, de 1991, e as discussões para sua revisão (aí incluído o Approach Paper,<sup>3</sup> datado de julho/98).

O objetivo desse artigo é examinar, à luz dos problemas da política indigenista brasileira e das lutas e mobilizações recentes dos indígenas em nosso país, a Diretriz Operacional (a OD 4.20), que estabelece as condições, ainda em vigor, para aprovação dos financiamentos (empréstimos e/ou doações) fornecidos pelo BM. Na sistemática estabelecida os organismos públicos ou privados dos países que postulam tais financiamentos devem demonstrar que suas propostas estão de acordo com as condições estabelecidas pelo BM e que os empreendimentos projetados, ademais das legislações nacionais específicas, não ferem os direitos reconhecidos pelas convenções internacionais às populações autóctones.

A análise a seguir apresentada fez parte de um extenso processo de consulta visando à revisão das diretrizes operacionais relativas às sociedades indígenas, promovido por técnicos do BM em diferentes países. No Brasil o debate ocorreu em setembro/outubro de 1998, em três situações distintas, envolvendo: a) uma consulta via meio eletrônico aos antropólogos; b) uma reunião com diversas organizações e lideranças indígenas; e c) uma reunião com representantes de organismos governamentais. Isso gerou a possibilidade de que a discussão sobre a reformulação das diretrizes não se limitasse à experiência acumulada pelos quadros técnicos do BM nem se circunscrevesse exclusivamente aos interesses dos mutuários e governos, mas abrangesse igualmente a comunidade científica e as organizações indígenas.

Indicado pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA) para coordenar a consulta eletrônica aos antropólogos, tive oportunidade igualmente de acompanhar e participar dos debates posteriores com as organizações indíge-

---

<sup>3</sup> Uma equipe de especialistas e técnicos do BM elaborou um documento, aqui mencionado como Approach Paper (AP), que procurava atualizar e aperfeiçoar as disposições contidas na Diretriz Operacional em vigor (a OD 4.20), havendo a expectativa de atingir um amplo consenso e poder vir a substituí-la.

nas e órgãos de governo.<sup>4</sup> É dessa experiência que resulta o texto a seguir, que em seu estilo, argumentação e finalidades está claramente dirigido a um contexto específico – a interlocução com técnicos do BM, órgãos de governo e segmentos da sociedade civil, em uma situação marcada pela possibilidade de revisão das diretrizes vigentes.

É possível encontrar-se características funcionais ou morfológicas que estejam presentes em todos os povos indígenas<sup>5</sup> e possam ser utilizadas como variáveis identificadoras pelos técnicos do BM? O primeiro ponto assim a focalizar é a identificação das populações que podem ser classificadas como indígenas e as quais se aplicariam as diretrizes em debate.

Tomando por base a complexa e diferenciada situação das sociedades indígenas no Brasil contemporâneo, os critérios apresentados pela OD 4.20<sup>6</sup> revelam-se como insuficientes para distinguir as coletividades indígenas das que não o são. Pois existem sociedades indígenas que não se enquadram dentro de um (ou mais de um ) desses critérios.

Apenas para exemplificar, os Guarani-Mbya mantêm uma complexa relação com a terra, envolvendo um processo de deslocamentos cíclicos. Também em inúmeros casos de populações indígenas que sofreram processos de deslocamento forçado e passaram por longos ciclos migratórios, falar em “apego ao território ancestral” pode ser uma caracterização genérica e de senso comum, sem qualquer operacionalidade efetiva.

---

<sup>4</sup> Na elaboração desse texto foram utilizados subsídios enviados na época por alguns antropólogos, aos quais devo mencionar e agradeço: Silvio Coelho dos Santos (UFSC), Antonio Carlos de Souza Lima (PPGAS/UFRJ), Stephen G. Baynes (UNB), Henyo Trindade Barreto Filho (UNB), Fábio Vaz Ribeiro de Almeida (FUA), Hércio Marcelo de Souza (INESC). Como de praxe porém assumo integral responsabilidade pelas opiniões emitidas, bem como pela síntese e interpretação produzida.

<sup>5</sup> Na tradução da OD 4.20 para o português foi recuperada a expressão “sociedades indígenas”, que consta de um Projeto de Lei que tramita pelo Congresso Nacional desde 1992 (intitulado “Estatuto das Sociedades Indígenas”); nos documentos do BM no entanto a expressão utilizada é “indigenous peoples” (povos indígenas).

<sup>6</sup> “Povos indígenas podem ser identificados em áreas geográficas específicas pela presença em variados graus das seguintes características: a) uma íntima vinculação com territórios ancestrais e com os recursos naturais naquelas áreas; b) auto-identificação e identificação por outros como membros de um grupo cultural distinto; uma língua indígena, freqüentemente distinta da língua nacional; d) presença de instituições social e políticas que derivam dos costumes (“customary”); e) produção primariamente voltada para a subsistência” (OD 4.20, & 5°).

A maior parte das sociedades indígenas do nordeste e do leste do país não possui mais uma língua exclusiva, e seus membros se intercomunicam através do português. Em muitas outras o português é a língua corrente, o uso da língua nativa sendo restrito ao domínio familiar mais íntimo (principalmente a relação mãe-filhos) ou mesmo a realização de rituais específicos. Também as instituições sociais e os costumes não permitem estabelecer com nitidez as fronteiras de uma sociedade indígena, pois muitas delas freqüentemente podem ser compartilhadas com outras coletividades (indígenas ou não).

Considerar que as sociedades indígenas mantenham um sistema econômico voltado para a subsistência, por um lado não ajuda a diferenciá-las das sociedades camponesas, e por outro lado estabelece previamente limites arbitrários (pois nem todos os grupos étnicos estão necessariamente vinculados a uma economia tradicional).

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. As unidades sociais transformam-se com uma velocidade, uma radicalidade e uma intencionalidade muito maior do que as mutações biológicas. Ainda que nas sociedades indígenas o ritmo das mudanças não seja tão acelerado quanto o das sociedades industriais, é perigoso procurar conceituá-las (em bloco ou individualmente) como unidades discretas que podem ser descritas através da presença/ausência de características genéricas.

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. Estão necessariamente comprometidos todos os esforços para vir a produzir definições do que é “ser índio”, sejam esses manifestados em classificações administrativas, eruditas ou técnico-operacionais, uma vez que tomam tal representação como ponto de partida.

O problema prático é que todos os classificadores (inclusive os técnicos do Banco) são municiados com indicadores que derivam de uma *representação anacrônica do índio como primitivo*<sup>7</sup> e que não se aplicam a numerosos

---

<sup>7</sup> Para uma análise de quanto esse anacronismo afetou não só o senso comum ou as políticas de governo, mas a própria teoria antropológica, vide Fabian (1983).

casos concretos. Isso deixa espaço a frustração de diversas expectativas e muitas dúvidas quanto à condição de indígena de uma dada população. A identificação de uma coletividade como “indígena” torna-se uma questão de grau, de maior proximidade ou afastamento face ao *estereótipo da primitividade* (Oliveira, 1999, p. 99-123).

Por outro lado indicar que isso seria resolvido no âmbito das legislações nacionais apenas transfere a questão para outro domínio, não necessariamente mais permeável às reivindicações indígenas. Igualmente remeter o problema a um processo ampliado de consultas (envolvendo governos, ONG's, especialistas e índios) apenas institui um campo de pressões onde ocorre efetivamente uma luta por critérios de classificação, mas não ajuda nem instrumentaliza o técnico, nem garante a homogeneidade de suas decisões, que no limite serão casuísticas e se darão em resposta a um conjunto assimétrico de interesses e perspectivas.

A idéia de “vulnerabilidade”, utilizada com caráter instrumental na OD 4.20 e no Approach Paper, evidenciam o paradigma implícito na noção de “povos indígenas”. Aí podem ser colocadas indiscutivelmente sociedades em pequena escala, com tecnologia simples e que vivem em áreas relativamente isoladas. Contudo dentro desse perfil existem no contexto brasileiro apenas cerca de três dezenas de povos isolados, que são objeto de uma atuação especial do órgão indigenista, através da Coordenadoria de Índios Isolados. Para o caso desses grupos, tão flagrantemente vulneráveis, torna-se evidente aos técnicos a necessidade prévia de estudos e avaliações circunstanciadas de impactos socio-ambientais para a elaboração de qualquer programa de desenvolvimento financiado pelo Banco em regiões limítrofes ou adjacentes; as medidas de proteção e assistência são naturalmente consideradas como urgentes e avalia-se como imprescindível e necessária a elaboração de um plano detalhado que deve vir a fazer parte da estrutura do projeto.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> “Poderão ocorrer casos, especialmente quando relacionados com os grupos mais isolados, em que os impactos adversos são inevitáveis e planos adequados de mitigação não foram ainda desenvolvidos. Em tais situações o Banco não apoiará projetos até que planos apropriados sejam desenvolvidos pelo beneficiário do empréstimo e revisados pelo Banco. Em outros casos pode ocorrer que os povos indígenas desejem ou possam ser incorporados no processo de desenvolvimento.” (OD 4.20, & 9).

Mas para o restante das 180 sociedades indígenas? Nesses casos, que compreendem 6/7 das existentes no país, o critério de vulnerabilidade não é susceptível de uma aplicação direta e inquestionada. Para populações sedentarizadas e alocadas em unidades administrativas tutelares (os Postos e Áreas Indígenas), a caracterização como indígena procede de um reconhecimento oficial, mas a sua vulnerabilidade a programas de desenvolvimento não seria vista como tão dramática e tenderia a ser tida como circunscrita àquelas unidades e aos seus entornos. Em geral para populações numericamente extensas, que possuem contato antigo com o homem branco e que incorporaram muitas de suas instituições, as tentativas de aplicação do critério de vulnerabilidade acabarão sempre abrindo espaço e dando foros de legitimidade para um debate sobre a pretensa autenticidade daquelas coletividades, tão ao gosto dos interesses regionais e das instâncias locais de poder (municipalidades e governos estaduais).

O apelo a uma suposta condição de “desvantagem em relação ao processo de desenvolvimento” é um artifício derivado da sociologia do desenvolvimento que não fornece igualmente critérios claros para justificar a intervenção do Banco em alguns casos e não em outros (estritamente similares, mas envolvendo população regional “não indígena”). Uma afirmação como a de que “as sociedades indígenas se encontram, geralmente entre os segmentos mais pobres da população”, como a que é feita pela OD 4.20 (& 5º), pode apoiar-se em uma concepção etnocêntrica onde riqueza corresponde ao acúmulo de bens e mercadorias e colidir flagrantemente com os fatos cotidianos da vida nas aldeias.

Se a identificação de uma população como indígena, isto é, como objeto de uma atenção especial do Banco face a programas de desenvolvimento a serem ali implementados, depender exclusivamente de uma avaliação de *se e em que grau* essa população pode ser dita *ainda como indígena*, deixa-se entreaberta uma porta para os preconceitos e a pressão espúria de interesses contrariados.

É preocupante a ausência de critérios claros e gerais, que se torna agravada com a permeabilidade dos técnicos aos argumentos e finalidades das múltiplas instâncias diretamente envolvidas na execução do projeto ou programa proposto. Afinal o grau (implícito) de *autenticidade* reconhecido pelo técnico (e enunciado enquanto “vulnerabilidade”) às populações da área afetada irá influenciar fortemente os custos, o ritmo de execução e a própria estrutura do projeto, tendo portanto significativas repercussões sociais e econômicas!

Há necessidade de um critério mais geral que evite a discussão projeto-por-projeto (AP & 8º) e que estabeleça parâmetros mínimos para o processo

de consulta e negociação com as partes envolvidas. Uma concepção dessa ordem deve fundamentar-se em fatores históricos e culturais, evitando cuidadosamente dissolver-se na naturalização dos fatos socioculturais.

Ao falar em indígenas devemos pensar em coletividades atuais que se reconhecem como descendentes daquelas populações que estiveram presentes nesse marco territorial antes da chegada dos colonizadores europeus e da constituição de Estados-Nacionais. É nessa condição – enquanto coletividades que contribuíram decisivamente para a formação do povo brasileiro e do território nacional – que o Estado estabelece para os indígenas um tratamento diferencial, com o reconhecimento de direitos especiais. A idéia subjacente não é de forma alguma uma peculiaridade brasileira, mas poderia ser relacionada com um conjunto de procedimentos jurídicos (inclusive adotados pelo BM): a existência de uma política especial e de *mecanismos compensatórios*.<sup>9</sup>

Para dar operacionalidade a essa concepção é suficiente ater-se aos termos da Convenção 169, de 07/06/1989, da OIT, que corresponde a uma revisão e atualização da Convenção 107 (de 05/06/1957, da mesma OIT), refletindo uma postura mais debatida e criticada, que expressa o ponto de vista já consolidado a nível mundial entre os juristas especializados. “A consciência de sua identidade indígena (ou tribal) deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção” (art. 1º, item 2º).

No contexto brasileiro essa concepção tem sido defendida por alguns antropólogos<sup>10</sup> e se expressou em definições presentes no “projeto de lei que regulamenta o Estatuto das Sociedades Indígenas” (em tramitação desde 1992 no Congresso Nacional). Foi em função dessa conceituação que utilizamos sistematicamente “sociedades indígenas” para traduzir, com a mesma intenção descritiva, “indigenous peoples”, termo utilizado em inglês nos documentos oficiais do Banco.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Para um entendimento da política indigenista brasileira como um mecanismo compensatório vide Oliveira, J. P. (1999).

<sup>10</sup> Vide a argumentação desenvolvida para justificar a objetividade e aplicabilidade desse critério no âmbito da definição legal de sociedades indígenas (Oliveira, J. P., 1998).

<sup>11</sup> Cabe lembrar que, para tranqüilidade de certos setores, “a utilização do termo ‘povos’ (...) não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que podem ser conferidos a este termo no direito internacional” (Convenção 169, art 1º, item 3).

O segundo ponto é a discussão quanto as condições de salvaguarda das sociedades indígenas frente a impactos negativos de projetos financiados pelo Banco. Nesse ponto devem ser assinalados na OD 4.20 três avanços importantes no que toca ao aperfeiçoamento dos instrumentos de salvaguarda:

- a) o Banco admite o papel de fornecer assistência técnica aos mutuários no sentido de “criar capacidade para lidar com os assuntos indígenas” e fortalecer as instituições oficiais encarregadas dessas questões (& 11 e 12);
- b) exige que seja elaborado um plano de desenvolvimento para as sociedades indígenas (& 13) e que todos os esforços sejam realizados para “antecipar os resultados adversos” que poderiam ser induzidos pela execução do projeto (& 14.b);
- c) admite a possibilidade de um monitoramento independente (em casos em que as instituições responsáveis tenham “um histórico de administração deficiente”), recomendando-se ainda que monitoramentos realizados pelas organizações indígenas sejam incentivados, bem como que os relatórios periódicos de avaliação sejam colocados à disposição do público (& 15.h).

O AP parece aprofundar essa direção ao advogar a necessidade de uma “cláusula de salvaguarda geral” (& 14), mas a seguir estabelece perigosos condicionantes para as situações onde se tornaria recomendável a mais extrema cautela. Assim o Banco não apoiaria financeiramente qualquer intervenção de desenvolvimento que envolvesse a invasão de terras indígenas, a remoção de seus ocupantes tradicionais ou a exploração com finalidades comerciais de recursos ambientais existentes nessas áreas.

Mas o impacto pedagógico positivo de uma recusa taxativa é logo a seguir anulado com uma série correlata de remissões às condições de preparação do plano de desenvolvimento para as sociedades indígenas (OD 4.20 & 15) e para as diretrizes sobre Reassentamento Involuntário (OD.4.30). A intenção normativa torna-se muito enfraquecida pela reiterada sucessão de atenuantes, que acabam soando como verdadeiras “franquias”. “Se acata, pero no se cumple”, diziam os súditos de um imperador espanhol quando as leis reais não lhes pareciam convenientes ao seu interesse. O risco é que regulamentando tão minuciosamente as exceções, a regra permaneça enquanto intenção e a lei se aplique apenas através das suas exceções.

Uma expressão algumas vezes utilizada para descrever o significado possível de uma “política de salvaguarda” para as sociedades indígenas é “mitigar os efeitos adversos”. A ambigüidade contida nessa expressão pode tornar-se muito preocupante quando lemos na OD 4.20 (& 7) que existem “duas abordagens possíveis” para pensar os efeitos de projetos de desenvolvimento junto a sociedades indígenas, uma de “preservação da singularidade cultural”, a outra que postula a “aculturação” e partilha dos benefícios do “desenvolvimento nacional”. Tal formulação, a nosso ver, é de efeito desastroso ao explicitar (e admitir!) uma postura integradora e assimilacionista. É de esperar que na revisão da OD 4.20 esse seja um ponto a ser suprimido, seguindo as recomendações inclusive trazidas pelo AP, que pondera que, face às sociedades indígenas, o processo de desenvolvimento deve fomentar “o respeito por sua dignidade, direitos humanos e singularidade cultural” (& 11) – o que seria totalmente impossível na perspectiva assimilacionista.

Ao adotar uma postura de relativa isenção entre as duas abordagens a OD 4.20 abre um enorme campo de possibilidades para atuação dos TMs (fator que comentaremos mais adiante, no item 4). Paradoxalmente a estratégia normativa adotada pelo Banco chama a atenção justamente na direção oposta, sugerindo que os projetos aprovados solucionem o conflito entre as duas abordagens através da “*participação informada* das próprias sociedades indígenas”, destacando-se aí o papel das “consultas diretas”, “da incorporação do conhecimento indígena” e do “uso de especialistas experientes” (& 8 da OD 4.20). Quais os limites dessa intenção em reconhecer o índio como sujeito de iniciativas próprias (“agency”) e como traduzí-las em critérios e recomendações práticas? É isso que focalizaremos nesse terceiro ponto.

É muito positiva a disposição de debater com os próprios interessados, no caso as sociedades indígenas, os possíveis efeitos negativos de projetos financiados pelo Banco. Mas sem que certas cautelas sejam tomadas, tais iniciativas podem esvaziar-se inteiramente, transformando-se na melhor das hipóteses em simulacros de participação, e na pior em canais de imposição e cooptação.

O encontro entre pessoas de diferentes culturas para que estabeleçam em conjunto um acordo quanto a fatos que afetarão fortemente as suas vidas e que tem significações e custos muito diferentes para cada um, precisa ser feito segundo uma *ética do diálogo*, envolvendo *condições adequadas de comunicação*.

A consulta não deve ser pensada sob a perspectiva de um evento único que cria uma intercomunicação (isolada e paradoxal, como em um teatro do absurdo) entre mundos que, ou se afastam seguindo suas próprias órbitas, ou devoram-se mutuamente, aquele de maior massa arrastando os despojos do outro como seus satélites. A consulta não pode ser uma mensagem colocada em uma garrafa e atirada ao mar, nem pode ser um ultimato levado por um mensageiro ao exército inimigo.

Ao contrário esse processo precisa ser concebido como a construção de uma “comunidade intercultural”, norteadas por regras claras e estabelecidas por consenso explícito, na qual se expressam e interagem os interesses e valores divergentes.<sup>12</sup> Cada parte traz para o diálogo não a sua “verdade” (no sentido impositivo e exclusivista), mas o seu ponto de vista (o que exige uma atitude respeitosa em relação ao outro). Do embate dos argumentos deverá resultar um acordo intersubjetivo, explícito ou tacitamente admitido, no consecução do qual ambos os lados estarão comprometidos. Promover e viabilizar iniciativas que resultem em uma interlocução mais justa e adequada faz parte, consideradas as situações de tão marcada assimetria como àquelas características dos programas de desenvolvimento, da responsabilidade moral dos governos (beneficiários de tais projetos) e do BM (que os financia parcialmente).

Sem uma maior explicitação e controle das regras de funcionamento dessa “participação informada”, há um risco real de que esse processo se desgoverne e fruste as expectativas de ambos os lados, assumindo a feição de um diálogo de surdos. O teor das consultas diretas é dito como “a identificação das preferências locais” (OD 4.20 & 8); as “organizações indígenas representativas” são igualmente referidas como fornecendo “canais efetivos para comunicar as preferências locais” (& 15.d). Trata-se então de escolher entre alternativas meramente locais dentro de um programa já montado de engenharia social, a perspectiva dos índios manifestando-se tão somente em questões e detalhes em que seja possível exercer uma escolha entre possibilidades múltiplas? Certamente não é essa a expectativa (legítima) das sociedades indígenas! O funcionamento de uma comunidade de comunicação e de argumentação exige um mínimo de simetria entre as partes em diálogo e isso não pode

---

<sup>12</sup> Vide Oliveira, R. (1996) e Apel (1990).

ocorrer se não for incluído no elenco de respostas indígenas à consulta a *possibilidade de dizer não e recusar-se a aceitar o projeto proposto*.

O diálogo intercultural supõe também um esforço sincero de *escuta* do outro, um empenho real no sentido de entender os seus argumentos e de em função disso repensar as prioridades e alternativas. Ao enfatizar a capacidade das organizações indígenas em lidar com as instituições de governo e ONG's (OD 4.20 & 15,f,iii) e, por suposto com a equipe do projeto e os técnicos do próprio Banco, condiciona-se o diálogo a uma capacidade prévia do interlocutor. Há sempre um risco de que os mediadores indígenas (os dirigentes das organizações indígenas e as “lideranças” cultuadas ou produzidas pela mídia), muitas vezes sem que a equipe do projeto sequer o perceba, sejam instrumentalizados e desconheçam os desígnios das autoridades nativas tradicionais (ou mesmo estejam em desacordo com elas). Isso é especialmente possível porque algumas dessas lideranças, em decorrência dos papéis especializados que desempenham, são mais mediadores do que protagonistas plenos da vida sociocultural das coletividades em nome das quais freqüentemente são instados a falar.

É fundamental que ocorra efetivamente a incorporação dos líderes tradicionais nessa “comunidade intercultural”. É o que aliás propõem as recomendações da OD 4.20 ( & 15, d), isso não se justificando apenas pelas razões pragmáticas ali apontadas (“ocupam posição-chave para a mobilização das pessoas”), mas sim porque tais líderes constituem canais mais fortes e profundos para a manifestação dos valores e expectativas de sua cultura, expressa através de uma representação mais diretamente sob controle dessas coletividades. Essa parece ser a melhor via para “a incorporação da experiência indígena em abordagens do projeto” (AP & 18).

Sem um devido acompanhamento – que nos poderíamos chamar “antropológico” – parece muito difícil imaginar a construção dessa “comunidade intercultural”. O papel dos especialistas nesse processo é crucial: seria de pouca utilidade colocá-los dentro de um processo de trabalho altamente compartimentalizado, como em uma “linha de montagem”, operando sob as ordens de planejadores e no âmbito de “equipes multidisciplinares” (onde no entanto as competências disciplinares fossem rigidamente isoladas e hierarquizadas em termos de poder de decisão). Nesse caso o especialista apenas viria a concretizar na escala étnica um programa maior e arbitrário de desenvolvimento. Considerando a existência e a importância do componente indígena no projeto, o desejável é que esse especialista venha a atuar como um

interlocutor permanente para o delineamento de diferentes níveis dos projetos, subsidiando inclusive as tomadas-de-decisão maiores quanto ao projeto.

Quem pode ser adequadamente pensado como um especialista para essas tarefas? Caberia aqui recomendar a prática adotada pela ABA na indicação de antropólogos para a realização de laudos periciais e de relatórios de identificação de terras indígenas. A ABA prioriza inicialmente o conhecimento direto daquela população mediante uma tese, dissertação ou pesquisa dirigida; e em segundo lugar coloca a titulação, qualificando como mínima necessária o mestrado. Quem preencha esses requisitos, supomos, apresenta um potencial que melhor o qualifique a assessorar um projeto e concorrer para viabilizar um processo de consulta e de participação indígena (AP & 17,d,g; & 19.h).

O que não significa julgar que indigenistas ou técnicos de outras formações acadêmicas que possuem no entanto um conhecimento direto e convivência prolongada com essas coletividades, devam ser excluídos por princípio da função de especialistas. Inexistindo outras alternativas há que fazer uma análise criteriosa de currículos, habilidades e performance em área. Em muitas ocasiões a experiência, além de ser de difícil verificação, pode trazer consigo também o estabelecimento de rotinas de interação e clientelas (que se também ocorrem na pesquisa antropológica, são temporárias, tangenciais e de mais fácil redirecionamento).

Um quarto e último ponto focaliza a questão da flexibilidade na aplicação dos planos e procedimentos do BM. Na análise conduzida pelo Approach Paper um entrave maior seria o estabelecimento de um formato único de desenho de projeto, propondo-se como alternativa que na diretriz a ser revisada os planos de ação pudessem ser preparados como documentos independentes, com maior possibilidade de adequação (AP & 21). Em princípio a recomendação parece procedente, especialmente nos casos em que o componente indígena afeta apenas uma parte menor do projeto.

Embora possamos compreender a necessidade de uma maior flexibilidade no desenho dos projetos, preocupa-nos ao contrário o amplo leque de escolhas, com repercussões diametralmente distintas, de que podem lançar mão os técnicos do BM (e em especial os Task Managers). As suas opções individuais serão determinantes para os rumos do projeto, partindo já da abordagem escolhida, seguindo pela identificação das sociedades indígenas, pelo dimensionamento e importância atribuída ao componente indígena, pela condução do processo de consulta aos índios, pela escolha e pré-seleção dos especialistas e consultores,

etc. E tudo isso pode passar-se sem ferir as diretrizes do Banco! Tal fato limita seriamente as conseqüências práticas de todo esse salutar processo de crítica, atualização e revisão periódica de diretrizes operacionais.

Da leitura das diretrizes quanto a elaboração e execução de planos de ação voltados para prevenir e reparar os impactos de projetos financiados pelo Banco junto às sociedades indígenas nos fica uma indagação talvez ingênua – *o quanto dessas disposições sai do papel e é efetivamente levado à prática?* No jogo cotidiano das pressões políticas dos governos (que querem aprovar e iniciar logo os projetos de modo a executá-los dentro de mandatos limitados), dos interesses das empresas (que irão executar os empreendimentos e onde todo atraso no cronograma pode significar enormes prejuízos financeiros), das firmas de consultoria (muitas vezes subservientes aos interesses das empresas e dos organismos governamentais), considerando que os técnicos do Banco lidam sempre com recursos escassos e com prazos rígidos, e que as salvaguardas freqüentemente repercutem em aumento dos custos e em alongamento dos prazos, *será que o grau real de observância as normas estabelecidas não é muito baixo?* Nesse processo de consulta sentimos falta, por exemplo, de um balanço das intervenções realizadas pelo Banco junto a diversas áreas indígenas do país, no qual se tivesse oportunidade de saber como foram levadas essas orientações à prática e qual o impacto que tiveram.

Se todos os fatores indicados no parágrafo acima convergem em limitar o cumprimento das disposições de salvaguarda, há que atuar criando ou fomentando pressões em sentido contrário, que façam com que os TMs passem a incluir sistematicamente em seus cálculos os custos (negativos) de afastar-se dos procedimentos avaliados nas diretrizes como mais corretos. Nos parece oportuna a sugestão de que as consultas amplas (com governos, ONG's e representantes indígenas - e aí incluiríamos também as autoridades tradicionais) sejam realizadas antes das reuniões de avaliação (AP & 19, i). Também a idéia de condicionar a tramitação e aprovação dos projetos à previa regularização das terras indígenas ali referidas (AP & 20, j,k,l), nos parece um procedimento eficiente para acelerar os procedimentos administrativos e vencer barreiras políticas e econômicas, abreviando o encaminhamento de uma questão absolutamente essencial às sociedades indígenas.

Acrescentaríamos ainda duas sugestões pontuais na mesma direção: a) que sejam implementadas avaliações periódicas, por consultores externos e independentes, de modo que ainda durante a execução do projeto haja condi-

ções de corrigir possíveis lacunas ou distorções; b) que se estabeleça durante todo o período de implantação e funcionamento do projeto uma rede de acompanhamento por representantes indígenas, escolhidos através de consulta direta às coletividades, sendo essa rede devidamente assessorada por especialistas qualificados.

Para finalizar um comentário geral e estratégico, de natureza pedagógica. Critérios mais precisos e mecanismos fiscalizadores, como alguns indicados no AP e outros aqui sugeridos, podem ajudar a manter uma necessária articulação entre as diretrizes e as práticas. Mas falta nos documentos alguma afirmação mais positiva, salientando o valor da diversidade cultural, indicando a importância das sociedades indígenas no mundo contemporâneo, qualificando a preservação do seu patrimônio cultural e da sua sociodiversidade como um dever moral e intelectual da humanidade. A idéia de uma política de salvaguarda, ancorada em uma limitada e genérica noção de proteção aos direitos de terceiros, funciona como um estímulo muito leve para que as equipes do Banco venham a motivar-se efetivamente no sentido de utilizar os projetos em benefício das sociedades indígenas. Seria o caso de elaborar melhor a noção de política compensatória e refletir sobre a possibilidade de que tais projetos, adotando uma perspectiva mais ampla, como sugere a AP (& 22), e incorporando as próprias concepções indígenas de desenvolvimento, pudessem vir a contribuir para a superação de “padrões históricos de exclusão das populações indígenas”.

## Referências

APEL, Karl Otto. *Penser avec Habermas contre Habermas*. Paris: Éditions de l'Éclat, 1990.

FABIAN, Johannes. *The time and the other: how Anthropology makes its objects*. New York: Columbia University, 1983.

MAUSS, Marcel. La nation. In: KARADY, V. (Ed.). *Oeuvres*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1969. v. 3.

MAYBURY-LEWIS, David. Living in Leviathan: ethnic groups and the state. In: MAYBURY-LEWIS, David (Ed.). *The prospects for plural societies*. Washington: American Ethnological Society, 1984.

OLIVEIRA, J. P. Os instrumentos de bordo: expectativas e possibilidades de trabalho do antropólogo em laudos periciais. In: OLIVEIRA, J. P. de (Org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Contra Capa, 1998.

OLIVEIRA, J. P. Cidadania, racismo e pluralismo. In: OLIVEIRA, J. P. *Ensaaios em antropologia histórica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

OLIVEIRA, J. P. A problemática dos “índios misturados” e os limites dos estudos americanistas: um encontro entre antropologia e história. In: OLIVEIRA, J. P. *Ensaaios em antropologia histórica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999. p. 99-123.

OLIVEIRA, R. Cardoso de. Práticas interétnicas e moralidade. In: OLIVEIRA, R. Cardoso de; OLIVEIRA, L. Cardoso de. (Org.). *Ensaaios antropológicos sobre moral e ética*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996. p. 33-49.

RENAN, Ernest. What is a nation?. In: BHABHA, Homi K. (Ed.). *Nation and narration*. London: Routledge, 1990.

VARESE, Stefano. Paroquialismo y globalización: las etnicidades indígenas ante el tercer milenio. In: VARESE, Stefano. *Pueblos indios, soberanía y globalismo*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 1996.