

A PRODUÇÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO E OS POVOS INDÍGENAS: OBSERVAÇÕES A PARTIR DO CASO NORUEGUÊS*

Maria Barroso Hoffmann

Embora reconhecido pelos estudiosos do indigenismo contemporâneo como um tema de grande relevância, o conjunto de ações agrupadas sob os rótulos de “ajuda para o desenvolvimento”, “assistência para o desenvolvimento”, “cooperação internacional para o desenvolvimento”, ou simplesmente “cooperação internacional”¹ tem sido pouco analisado a partir de enfoques que fujam do nível local dos projetos realizados sob sua égide, confirmando, no campo do indigenismo, um tipo de lacuna mais geral observado na literatura antropológica sobre desenvolvimento (Grillo & Stirrat 1997; Pels 1997). A maior parte destes estudos tem se detido no questionamento dos resultados de tais projetos, preocupando-se em denunciar o “fracasso” destes últimos e os mecanismos de poder embutidos em sua implementação.²

Ao eleger como objeto de pesquisa o tema da cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas, procurei deslocar este foco, buscando apreender as motivações e o sentido da cooperação nos países do campo “doador”, objetivando dar uma face mais nítida a este ator, com o qual se costuma ter um contato fragmentado e esporádico nos países onde ele atua, o que impede uma percepção, a não ser muito genérica e imprecisa, da multiplicidade de perfis que ele engloba e do contexto mais amplo que informa suas ações. Neste sentido, busquei contribuir para os esforços de identificar não apenas o que os *developers* creem que o desenvolvimento provoca, mas também o que os aparatos de desenvolvimento provocam sobre eles e as sociedades em que estão inseridos.

Marcos do debate

Preocupe-me em examinar assim, com base no caso norueguês, como os elementos associados à cooperação internacional, usualmente relacionados

ao campo das ações econômicas para o desenvolvimento firmado a partir da Segunda Guerra Mundial, ensejaram a emergência de aspectos simbólicos ligados à formação dos Estados nacionais contemporâneos e à afirmação de grupos étnicos nos países do campo "doador". Nesse contexto, cabe lembrar que o universo da cooperação internacional, ao instituir uma clivagem nítida entre "países doadores" e "países donatários" de recursos, constituiu-se em um poderoso espaço de construção de identidades contemporâneas, respondendo ao mesmo tempo pela popularidade de classificações dos países como "atrasados" ou "modernos", "subdesenvolvidos" ou "desenvolvidos", do "Primeiro Mundo" ou do "Terceiro Mundo", do "Norte" ou do Sul", para citar as mais disseminadas no imaginário político internacional, com uma influência que dura até hoje.³

Entendendo que os mecanismos de constituição das nacionalidades e das fronteiras étnicas são processos dinâmicos aos quais vão se agregando continuamente novos elementos, pude perceber que a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas esteve centralmente implicada na inflexão dos temas que compuseram a imaginação da nação norueguesa no século XIX e na primeira metade do XX, abrindo espaço para um novo conjunto de temáticas na segunda metade deste último. No primeiro período, poderíamos destacar como elementos-chave na imaginação da nação norueguesa o passado viking, o folclore camponês e a criação da língua nacional, juntamente com as imagens da natureza associadas às conquistas dos modernos exploradores polares e a constituição das tradições filantrópicas e humanitárias que se firmaram após a 1ª Guerra Mundial (Hylland Eriksen 1993, 1996).

No segundo período, por sua vez, assistimos à emergência de novos temas nesta imaginação, relacionados ao ideário do desenvolvimento, dos direitos humanos e do multiculturalismo, atualizados à luz dos debates sobre povos indígenas e minorias étnicas no país. Dentro desse período, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelo debate em torno dos direitos do povo Sami e da reivindicação de seu *status* como "indígenas" (Paine 1991; Minde 2003). Nas décadas de 1980 e 1990, por sua vez, foi a presença dos imigrantes e dos refugiados políticos que dominou a mídia e foi instituída como "questão" associada à discussão sobre a identidade nacional norueguesa (Wikan 1999; Hylland Eriksen 2002).⁴

O desenvolvimento da cooperação internacional norueguesa desempenhou um papel estratégico na definição destas questões, na medida em que colocou em diálogo as agendas internas do país relativas aos povos indígenas, aos imigrantes e aos refugiados políticos, e suas agendas externas, combinando as temáticas do desenvolvimento e dos direitos humanos de

um modo bastante peculiar. Esta combinação, ligada às condições históricas específicas da Noruega como um país europeu sem passado colonialista, tendo tido ele próprio uma experiência de subordinação política⁵ e, ao mesmo tempo, com uma população minoritária — a dos Sami — que obteve o *status* de povo indígena na década de 1970, teve consequências decisivas para o envolvimento do país na construção dos mecanismos internacionais de reconhecimento e defesa dos direitos indígenas e, portanto, para a afirmação de identidades étnicas além de suas fronteiras nacionais.

Para analisar estas questões, vou trabalhar neste artigo o tema da cooperação internacional junto aos povos indígenas de forma “extensiva”, buscando localizar o conjunto de forças e atores envolvidos na Noruega com este universo, ao invés de aprofundar a análise sobre um único ator, o que me parece se adequar melhor àquilo que pretendo mostrar: a complexidade e a variedade de perspectivas e forças dentro de um universo que tende a ser visto de forma unívoca, como propagador de um mesmo conjunto de valores e reproduzidor de uma única cosmologia — a das forças capitalistas hegemônicas no cenário internacional.

A opção de apresentar relacionalmente os atores implicados na operação junto aos povos indígenas na Noruega associou-se também ao posicionamento teórico que orientou minha análise, segundo o qual os fenômenos étnicos contemporâneos, no caso indígena, são entendidos como fenômenos multideterminados socialmente, dependentes do cruzamento de agenciamentos burocráticos, acadêmicos e políticos, e implementados por um conjunto variado de atores (Oliveira 1998). Nesse sentido, busquei avançar nas proposições que têm apontado para a necessidade de analisar o papel de instâncias do Estado na determinação dos fenômenos étnicos, de organismos multilaterais, como bancos de desenvolvimento e agências da ONU, bem como de ONGs de caráter transnacional (Williams 1989; Barth 2000).⁶

A opção pela construção do objeto de pesquisa de forma “extensiva” e relacional ensejou, também, o estabelecimento de outro eixo de discussões, que procurarei aprofundar neste artigo, organizado em torno do questionamento dos marcos cronológicos do pós-guerra usualmente utilizados pela literatura antropológica sobre o desenvolvimento para analisar os mecanismos de cooperação internacional,⁷ buscando mostrar a presença neste universo de argumentos que, construídos por diferentes atores e em diversos contextos e épocas históricas, não necessariamente se associam à produção dos mecanismos de dominação e poder definidos por aquela literatura como típicos deste universo (Hobart 1993; Cheater 1999). O caso da cooperação junto aos povos indígenas é particularmente fecundo neste sentido para

entendermos que o aparato da cooperação internacional vinculou-se não apenas à construção de mecanismos de governo e gestão de populações, prestando-se igualmente ao questionamento destes mecanismos e a propostas no sentido de sua reformulação.

Assim, embora me pareça inegável a pertinência das análises preocupadas em desmistificar as *benesses* trazidas pelo desenvolvimento, o caráter etnocêntrico de suas ações e a perspectiva evolucionista de suas propostas (Sachs 1999; Rist 2003), a escolha da temática específica da cooperação norueguesa como objeto de estudo e, dentro dela, do recorte sobre os povos indígenas, chamou-me a atenção para a articulação de um outro conjunto de questões, para além do tema da assimetria das relações Norte/Sul e da denúncia do "fracasso" das ações empreendidas sob a égide do ideário do desenvolvimento, permitindo-me perceber a formação de um conjunto variado de comunidades de interesse transnacionais que ultrapassava estas clivagens, com projetos nem sempre convergentes com as proposições do *mainstream*.

Analisarei a seguir a gênese dos principais atores envolvidos na Noruega com a construção de argumentos associados à cooperação junto aos povos indígenas, universo que pude mapear através de trabalho de campo desenvolvido entre 1999 e 2006 ao longo de sucessivas estadias naquele país, quando realizei a etnografia de diversos tipos de eventos vinculados à extensa rede de atores voltados para este universo, recurso que me permitiu lidar com o caráter multissituado desta rede, forjada a partir de articulações entre níveis locais, regionais e transnacionais de atuação. Com isto, pretendo contribuir para desvendar o campo de disputas em que eles se inserem, no qual, além de recursos financeiros, estão igualmente em jogo o poder de legitimar como, por que e a quem (ou com quem) se deve "ajudar", "assistir" ou "cooperar".

Os Sami

Entre estes atores, podemos destacar, em primeiro lugar, os representantes do povo Sami, que se assumiu como "indígena" sob o argumento de terem sido os habitantes originários do território norueguês, obtendo o reconhecimento deste estatuto no final dos anos 80. As posições pró-índio assumidas pelo governo norueguês no terreno da cooperação internacional guardaram uma relação direta com as mobilizações etnopolíticas dos Sami voltadas para este reconhecimento. A atuação destes últimos no aparato do desenvolvimento norueguês, por sua vez, concentrou-se, sobretudo, em ações no campo dos

direitos junto aos organismos internacionais do sistema da ONU, e não nas ações tradicionalmente associadas aos programas de cooperação para o desenvolvimento, constituídas por projetos nas áreas de desenvolvimento econômico e de prestação de serviços sociais. A observação deste tipo de atuação dos Sami e a recuperação da gênese de suas mobilizações etnopolíticas a partir do século XIX levaram-me, assim, ao registro do cruzamento do campo do desenvolvimento com o campo dos direitos, terreno que nem sempre tem sido explorado ou explicitado na literatura antropológica sobre o desenvolvimento.

O caso das mobilizações do povo Sami na Noruega é particularmente esclarecedor quanto à questão do papel do Estado na constituição das fronteiras dos grupos étnicos, possibilitando observar como o crescimento da consciência coletiva de seus representantes ocorreu em consequência da ação do Estado, resultando diretamente nas políticas assimilacionistas que acompanharam a expansão de suas fronteiras econômicas sobre os territórios tradicionais daquele grupo. Se ao longo do século XIX, na Noruega, foram as políticas de Estado que deram origem à formação de um sentimento de unidade entre os Sami — expresso no surgimento de um movimento religioso revivalista que propiciou a afirmação da identidade étnica do grupo em face dos noruegueses⁸ — as ações do Estado no século XX levaram ao surgimento de outros patamares de consciência política.

Na primeira metade daquele século assistiu-se, assim, à emergência das primeiras articulações pan-sami, reunindo representantes do grupo, localizados na Noruega e nos países vizinhos, em encontros regionais para a discussão de problemas comuns. Já na segunda metade, as perspectivas homogeneizantes do Estado norueguês, reforçadas pelos ideais igualitários da social-democracia implantada no país após a 2ª Guerra Mundial, foram confrontadas pela combinação dos movimentos etnopolíticos do grupo com os movimentos de outras minorias étnicas em escala mundial, tendo a unificá-los a adoção da identidade de "indígenas", transformada em categoria associada à luta por direitos desses grupos no plano internacional. No caso indígena — e particularmente no caso dos Sami — passou-se de uma dinâmica identitária notadamente referida a contextos nacionais até meados do século XX para uma dinâmica que assumiu como elemento-chave a referência a contextos e a fóruns internacionais na segunda metade daquele século.⁹

Seria simplista, entretanto, afirmar que "os Sami" como um todo foram avalistas do apoio fornecido pela cooperação internacional norueguesa aos fóruns internacionais do sistema da Organização das Nações Unidas — ONU, nos quais se construíram e foram encaminhadas as reivindicações do mo-

vimento indígena internacional. Na verdade, esse apoio foi em si mesmo objeto de intensa disputa entre os Sami, e algo que, longe de constituir um consenso, foi uma das principais razões das clivagens que se verificaram entre eles no plano político no último quartel do século XX. Podemos afirmar que, juntamente com as divisões constituídas em torno das diferentes propostas de representação política do grupo dentro do Estado norueguês, a questão da adesão ou não dos Sami ao movimento internacional pró-índio tornou-se um dos principais elementos de construção das fronteiras étnicas no interior do grupo, colocando, de um lado, aqueles que apoiavam a ideia de se identificarem como "indígenas" e, de outro, os que recusavam esta classificação.¹⁰

O apoio da cooperação internacional norueguesa aos povos indígenas também despontou como um espaço de produção das fronteiras étnicas entre os noruegueses e os Sami, por ter gerado debates entre representantes dos dois grupos sobre a "autenticidade" ou não dos Sami que se envolveram com essa esfera da cooperação internacional. Questionaram-se, sobretudo, as reivindicações dos Sami quanto ao direito de receberem uma fatia maior dos recursos da Norwegian Agency for Development Cooperation — NORAD disponibilizados para os povos indígenas em relação a grupos e a organizações de noruegueses, sob a alegação de serem eles próprios "indígenas" e, por isto, mais aptos a gerir, de maneira dialógica, esses recursos.

Chama a atenção, neste contexto, a presença do debate sobre "solidariedade" *versus* "interesse próprio" nos primórdios da adesão dos Sami ao movimento indígena internacional, reproduzindo as discussões ocorridas no âmbito da cooperação internacional norueguesa de um modo geral. Cabe ressaltar que o termo utilizado pelos Sami para atuarem junto a outros povos indígenas foi *samarbeid*, que significa em norueguês "cooperação" ou "entrejuda". O contraste é significativo em relação aos demais setores do universo da cooperação norueguesa, que utilizaram, pelo menos até a década de 1990, exclusivamente os termos *hjelp* (ajuda), ou *bistand* (assistência) para qualificar suas relações com os "donatários" de recursos. O termo *samarbeid* só passou a ser empregado quando se tentou, seguindo as tendências do *establishment* desenvolvimentista internacional a partir dos anos 90, revestir com um conteúdo mais igualitário as relações entre "doadores" e "donatários", que nem por isso deixaram de manter um viés assimétrico e muitas vezes subalternizador.

Assim, embora a solidariedade tenha sido um valor destacado tanto nas ações do governo norueguês voltadas ao "Terceiro Mundo" a partir dos anos 50 quanto nas ações dos Sami de apoio ao movimento indígena internacional a partir dos anos 70, estas últimas sempre foram vistas

como ações de "cooperação" por envolverem uma dimensão associada à luta comum pela conquista de direitos de grupos marginalizados dentro dos respectivos Estados nacionais, permitindo com isso a formação de um sentimento compartilhado de igualdade, forjado a partir da construção de um projeto político conjunto. Por outro lado, a solidariedade expressa pelo governo norueguês em suas ações de "ajuda" ao Terceiro Mundo — com sua gênese marcada pela "grande divisão" instaurada pelo discurso de Harry Trumam em 1949, que colocou em lados distintos países "pobres" e "ricos", "subdesenvolvidos" e "desenvolvidos" — acabou por instaurar não um sentimento de identificação, como no caso dos povos indígenas, mas de contraste entre os dois grupos.

É neste quadro que podem ser situadas as reivindicações expressas pelos Sami no início da década de 2000 quanto a um aumento da canalização dos recursos destinados pela cooperação norueguesa junto aos povos indígenas para organizações do povo Sami, segundo aquilo que definiram como *urfolk til urfolk samarbeid*, isto é, a cooperação de-povo-indígena-para-povo-indígena. O aumento dos recursos para este tipo de cooperação pleiteado pelos Sami foi objeto de diversas contestações por parte de atores não indígenas ligados à cooperação norueguesa. Destacaram-se, nesse sentido, os argumentos que desqualificaram esta demanda sob a alegação de que representantes da elite sami teriam tão pouca identificação com índios pobres da América Latina quanto membros da elite norueguesa que participavam do aparato da cooperação. Cabe registrar aqui que o desejo de cooperar com outros povos indígenas não é uma unanimidade entre os Sami, nem ser sami é algo que leve alguém de forma inexorável a querer assumir publicamente uma identidade coletiva diferenciada em relação ao conjunto da população norueguesa, ou ainda a se considerar como "povo indígena". Todas estas atitudes envolvem, antes de mais nada, a dimensão política dos fenômenos étnicos, algo trabalhado de perto pelos antropólogos noruegueses, cuja atuação no terreno da cooperação norueguesa junto aos povos indígenas teve papel decisivo, como veremos a seguir.

Os antropólogos

Se é possível dizer que, no caso dos Sami, participar dos mecanismos ligados ao universo da cooperação internacional esteve relacionado diretamente a seus mecanismos contemporâneos de reprodução social, à construção de fronteiras étnicas e à produção de novas formas de representação política, no caso dos antropólogos, o envolvimento com a cooperação foi marcado

por injunções muito distintas. Entre elas, destacam-se mecanismos de autonomização da disciplina antropológica, questões ligadas ao engajamento político dos antropólogos e seu envolvimento com a "prática", bem como desdobramentos teóricos que abarcam tanto a análise dos fenômenos étnicos de um modo geral quanto a constituição específica da categoria de "indígena" como instrumento contemporâneo da luta por direitos políticos.

Nesse sentido, cabe lembrar que os antropólogos desempenharam um papel estratégico na adoção de um viés pró-índio por parte da cooperação norueguesa, tendo uma história de envolvimento com a questão indígena, no plano nacional e no plano internacional, que resultou tanto de desdobramentos teóricos ocorridos dentro da disciplina na Noruega, sobretudo a partir das reflexões sobre os grupos étnicos desenvolvidas por Fredrik Barth (1969), quanto da participação dos antropólogos noruegueses em trabalhos "aplicados". Daí surgiu seu engajamento político em favor da defesa dos direitos indígenas sob a égide do que ficou conhecido no país como uma "antropologia socialmente relevante", cujos marcos foram estabelecidos a partir do final dos anos 60. O caso da antropologia norueguesa mostra-se assim particularmente rico para explorar os cruzamentos entre os terrenos "puro" e "aplicado" dentro da disciplina.

A reivindicação de participação dos antropólogos nos esforços de ajuda para o desenvolvimento promovidos pela Noruega partiu, entre outros, do grupo vinculado a Fredrik Barth, e deve ser entendida como parte de duas motivações distintas e interligadas. De um lado, o desejo de participar do campo da cooperação prendia-se a um interesse estritamente acadêmico, tendo em vista o fato de as atividades neste terreno se darem em sociedades locais, que constituíam um dos espaços privilegiados de investigação da disciplina. De outro lado, a participação na cooperação atendia à necessidade de consolidar o campo de atuação profissional dos antropólogos e a autonomia da disciplina na Noruega pela via do financiamento a pesquisas com recursos do governo voltados à cooperação para o desenvolvimento. É nesse contexto que podem ser entendidas as reivindicações tanto de Fredrik Barth quanto de Guttorm Gjessing, ainda nos anos 50, para colaborarem no primeiro projeto de cooperação bilateral da Noruega, em Kerala, na Índia, algo que não chegou a se consumir pela falta de acordo entre os antropólogos e os responsáveis pelo projeto.

O interesse de Barth nos trabalhos "aplicados" era orientado por uma questão teórica no campo da antropologia, que poderia também guiar as ações norueguesas de assistência para o desenvolvimento, na medida em que permitiria que os planejadores percebessem os "campos dos possíveis" ao alcance das populações junto às quais pretendiam atuar, ensinando

prever, em alguma medida, a adesão ou não daqueles às ações que se propunham implementar. Tratava-se, portanto, de um modelo de atuação que se distinguia de propostas anteriores de intervenção social da disciplina, tanto da "antropologia prática", de Malinowski, formulada na década de 1930, em que os antropólogos se dispunham a assessorar as intervenções da administração colonial britânica na África, quanto da "antropologia da ação", proposta por Sol Tax nos Estados Unidos, na década de 1950, em que os antropólogos apareciam como consultores não mais das autoridades governamentais, mas dos índios.

Por um lado, Barth não pretendia separar a "pesquisa pura" da "pesquisa aplicada", como propunham os antropólogos sociais britânicos do entre-guerras, fornecendo, ao invés, *um instrumento teórico da antropologia visando orientar as ações práticas*, ligado à compreensão dos mecanismos envolvidos com as escolhas individuais. Por outro lado, também não se dispunha a assessorar as populações do Terceiro Mundo que seriam alvo da cooperação norueguesa, dando-lhes meios para participar da formulação de projetos, como propunha Tax no caso das intervenções junto aos índios nos Estados Unidos, norteadas pela "antropologia da ação".

A partir de meados dos anos 70, ainda que não pelos motivos sugeridos por Barth, a participação dos antropólogos noruegueses em projetos de desenvolvimento tornou-se cada vez mais intensa na Noruega. Enquanto crescia sua participação em ações no Terceiro Mundo, também se construía sua atuação junto aos povos indígenas, vinculada inicialmente a um debate nacional sobre a situação do povo Sami, que fora instaurado após a divulgação das pesquisas desenvolvidas pelo antropólogo Harald Eidheim concernentes às populações sami da costa norte da Noruega. Estas conclusões, apresentadas na grande imprensa do país em 1958, constituíram uma denúncia contundente do racismo praticado contra os Sami pelos noruegueses, estudado por Eidheim a partir dos aportes teóricos do sociólogo americano Erving Goffman sobre os mecanismos de representação do eu na vida cotidiana. A divulgação destas pesquisas teve profunda repercussão na opinião pública norueguesa, obcecada, àquela altura, pelos ideais de igualdade social (*likhet*) promovidos pela social-democracia, gerando uma interpelação ao Parlamento norueguês e fortalecendo os movimentos de reivindicação política dos Sami que haviam começado a se estruturar nos anos 50 (Klausen 2005:189).

Vale destacar, neste contexto, o fato de que o modo de o governo norueguês tratar e conceber os Sami nos anos 50 guardava estreitas semelhanças com o modo de o governo perceber e tratar o "Terceiro Mundo". Os mecanismos colocados em ação naquele período, voltados à "assistência para o desenvolvimento", também partiam da ideia de que o "Terceiro Mundo"

deveria se “modernizar” e “progredir” para se tornar igual ao “Primeiro” — da mesma forma que os Sami deveriam se tornar iguais aos noruegueses — definindo-se, entre as questões a serem “solucionadas”, as mesmas percebidas entre os Sami, sobretudo no caso da “pobreza”. Não por acaso, as mobilizações de afirmação da identidade étnica por parte dos Sami rapidamente assumiram uma perspectiva anticolonialista, correndo em paralelo com os movimentos de descolonização africanos e absorvendo muitos de seus ideais e perspectivas. Nesse contexto, cabe destacar o fato de que, embora a Noruega não tenha tido um passado colonial ligado à formação de impérios ultramarinos, a vivência do colonialismo interno praticado pelos noruegueses sobre os Sami foi um fato formador, em muitos sentidos, não só da experiência de conceber um “outro” considerado inferior e subalterno e, por isto, necessitado de “ajuda”, como também da experiência de criar mecanismos para lidar com ele.

Os antropólogos noruegueses envolveram-se não apenas com as lutas internas de afirmação dos Sami mas também com a internacionalização do debate sobre as questões indígenas, que constituiu um de seus desdobramentos. O antropólogo norueguês Helge Kleivan, pesquisador dos Inuit, na Groenlândia e, tal como Harald Eidheim um dos participantes do seminário organizado em 1967 por Fredrik Barth, na Universidade de Bergen, para discutir a formação dos grupos étnicos, desempenhou um papel fundamental nesses desdobramentos, juntamente com o etnógrafo sueco Lars Persson, ao fundarem o International Work Group for Indigenous Affairs — IWGIA, em 1968. A criação do IWGIA, cujo financiamento dependeu inicialmente dos recursos da NORAD e da Danish International Development Agency — DANIDA, firmou um novo tipo de relacionamento dos antropólogos com o universo da cooperação para o desenvolvimento, que poderíamos considerar marcado por um viés contracultural, no sentido de que a atuação proposta pela organização não referendava os pressupostos “desenvolvimentistas” do *mainstream* das agências internacionais envolvidas nesse terreno.

A criação do IWGIA, que teria um papel estratégico na articulação dos Sami e dos Inuit ao movimento indígena internacional, se deu no contexto das denúncias contra o genocídio dos povos indígenas da América do Sul, resultantes, em grande medida, de projetos de desenvolvimento empreendidos por governos ditatoriais com recursos de bancos multilaterais. O final da década de 60 e o início da década de 70 foram marcados pela emergência de uma ampla literatura antropológica voltada para a denúncia das consequências destes projetos, concomitante à formação de uma rede internacional de antropólogos comprometidos com a defesa dos direitos indígenas, da qual o IWGIA foi um dos precursores, juntamente com outras organizações criadas na mesma época.¹¹

Cabe registrar que, da mesma forma ocorrida com os Sami, os antropólogos passaram de uma posição inicial de denúncia para uma posição de envolvimento ativo nas mobilizações dos indígenas destinadas à construção de argumentos em favor de seus direitos dentro dos Estados nacionais, direitos estes firmados em sucessivos encontros, conferências e seminários internacionais, muitos dos quais, seguindo o modelo proposto por Sol Tax no início da década de 1960,¹² colocavam frente a frente atores índios e não índios para dialogar. Dentre esses encontros, destacou-se o Simpósio sobre o Contato Interétnico na América do Sul, em Barbados, organizado por antropólogos pertencentes ao Departamento de Etnologia da Universidade de Berna (Suíça) com recursos do Programa de Combate ao Racismo do Conselho Mundial de Igrejas. Nele, antropólogos de várias partes do mundo e membros de missões religiosas envolvidos com a denúncia das ameaças aos povos indígenas na América Sul produziram a I Declaração de Barbados, na qual se buscou definir as responsabilidades dos Estados, das missões religiosas e dos antropólogos em relação aos povos indígenas, registrando-se, no caso dos antropólogos, uma clara tomada de posição em favor de uma assessoria comprometida não com as autoridades governamentais, mas com os índios, percebidos não mais como *objeto de estudo*, mas como *sujeitos de ações políticas*. A antropologia deveria dialogar e cooperar com eles.

A I Declaração de Barbados constituiu-se, assim, em um ponto de partida estratégico para a articulação transnacional de atores indígenas e não indígenas em favor dos direitos indígenas. Ela daria origem, nas décadas seguintes, a uma longa série de formulações conceituais no campo da antropologia e no campo do direito, geradas *em ação* — para usar os termos formulados por Sol Tax ainda nos anos 50 — ou seja, visando responder aos diversos contextos concretos de luta política envolvendo os povos indígenas. Dentre estes conceitos, destacaram-se aqueles voltados a definir a posição dos povos indígenas no espaço dos Estados nacionais, como o de “primeiras nações”, ou no cenário internacional, como o de “4º mundo”. Também surgiram conceitos objetivando particularizar as demandas indígenas nos diversos campos sociais, como o de “etnodesenvolvimento” — cunhado nos anos 80 para definir ações pautadas por decisões tomadas pelos próprios índios dentro de seus territórios — ou como o de “interculturalidade”, visando à obtenção de direitos específicos para os indígenas no campo educacional, cujo uso se generalizou na década de 1990.

No caso da Noruega, as correntes articuladas ao movimento internacional pró-índio abrigaram-se, no caso dos antropólogos, primeiro dentro do IWGIA, organização com atuação global, inserindo-se depois, sucessivamente, no *Programa Norueguês para os Povos Indígenas* — PNPI, da NORAD, cuja

área de atuação concentrava-se na América Latina; na Rainforest Foundation Norway, organização ambientalista com atuação junto aos povos indígenas voltada inicialmente às regiões de floresta tropical no Brasil, que estendeu suas ações posteriormente para a Oceania, a Ásia e a África; e em *The Remote Area Development Programme* — RADP, programa de desenvolvimento implementado pela NORAD no Botswana, direcionado ao povo San.

Os missionários

Além dos Sami e dos antropólogos noruegueses, destacou-se outro grupo de atores envolvidos com a cooperação junto aos povos indígenas, o das organizações missionárias, praticamente as únicas a deterem uma experiência de atuação fora das fronteiras nacionais norueguesas quando o país institucionalizou seu aparato de ajuda para o desenvolvimento, no início da década de 1960. As missões na Noruega remontam às iniciativas de correntes pietistas luteranas provenientes da Alemanha, cuja chegada ao país ocorreu no século XVII. O movimento missionário na Noruega teve início no século XVIII, quando o território que corresponde atualmente ao país fazia parte do reino da Dinamarca-Noruega. O grande alvo das primeiras expedições missionárias pietistas foram as populações de esquimós (Inuit), da Groenlândia, e os lapões (Sami), distribuídos na região acima do círculo Ártico, seguindo-se, depois destas, algumas missões nas possessões do reino da Dinamarca-Noruega na Índia.

Em meados do século XIX, em plena época da expansão do movimento nacional-romântico na Noruega, quando o país já se separara da Dinamarca e fora alçado à condição de reino unido da Suécia, as missões norueguesas no exterior começaram a ser dirigidas ao continente africano, instalando-se sobretudo em colônias britânicas. Na segunda metade do século XX, elas foram integradas ao aparato da cooperação para o desenvolvimento da Noruega, absorvendo, até meados da década de 70, a maior parte dos recursos da cooperação bilateral destinados ao canal das ONGs pelo governo norueguês. Cabe ressaltar que, desde essa época, as missões foram tratadas sob a mesma rubrica que as ONGs laicas que se uniram ao aparato da cooperação no país, sendo denominadas, como estas, de *organizações voluntárias* — *frivillige organisasjoner*, ou *organizações privadas* — *private organisasjoner* (cf. Dahl 1986).

A grande justificativa para sua inserção neste aparato foi, como já apontamos, a experiência de atuação das missões norueguesas no exterior, e a valorização dentro delas de uma dimensão *prática*, extremamente afinada

com os ideais de intervenção desenvolvimentistas. Esta dimensão foi uma das marcas das inovações introduzidas pelas correntes pietistas no luteranismo do século XVIII, que consideravam as ações neste mundo como uma das provas da verdadeira conversão religiosa. A valorização das atividades práticas associadas à tradição pietista, por sua vez, seria identificada posteriormente como uma das características essenciais do "modo de ser" norueguês.

No terreno da cooperação norueguesa junto aos povos indígenas, podemos considerar que a presença missionária tem sido o grande "outro" em face do conjunto dos atores que atuam neste setor, marcando uma posição distinta em relação aos demais no sentido de não abrir mão dos ideais de conversão religiosa em favor da perspectiva do desenvolvimento dos povos indígenas segundo suas próprias premissas. Apesar deste fato, que as coloca na contramão das posturas assumidas publicamente pelo governo norueguês desde que este ratificou em 1990 a Convenção 169 da OIT,¹³ os dados estatísticos disponíveis indicam que as organizações missionárias absorvem atualmente a maior parte dos recursos noruegueses destinados à cooperação junto aos povos indígenas (Haslie & Øverland 2006).

A trajetória das missões e sua gênese, associadas à própria história da expansão do movimento luterano na Escandinávia, chamam a atenção para a necessidade de questionar os marcos cronológicos usualmente vinculados ao universo da cooperação internacional, mostrando, através da história das correntes que a compõem, a presença de práticas, conhecimentos, disposições e atitudes muito anteriores ao discurso de Truman em meados do século XX, considerado usualmente como o marco ideológico inicial de suas práticas.

No caso específico da cooperação junto aos povos indígenas, cabe destacar a discussão sobre o "parágrafo da neutralidade", incluído nas diretrizes iniciais da cooperação norueguesa, que buscou estabelecer uma separação entre os trabalhos de diaconia – isto é, de prestação de diversos tipos de serviços sociais às populações atendidas – e os trabalhos de evangelização das missões, justificando o financiamento dos missionários pelo governo norueguês como algo restrito ao campo da diaconia. Outros argumentos também foram utilizados para legitimar o financiamento público das atividades missionárias, como o do suposto compartilhamento de uma visão espiritual entre os missionários e os povos africanos (Dahl 1987), ou ainda a alegação de que nenhum trabalho de assistência para o desenvolvimento, laico ou religioso, seria "neutro", não se justificando, nesse sentido, qualquer restrição à atuação das missões (Dahl 1989).

A presença missionária tem sido analisada pelos estudiosos da cooperação norueguesa como um veículo capaz de disseminar tanto as virtudes

protestantes associadas ao “espírito do capitalismo”, algo visto por alguns como um “bem” (Simensen 2006), quanto as qualidades vinculadas a valores tidos como “tipicamente noruegueses”, apreciados por amplos setores da população, incluindo o espectro político da esquerda, tais como o espírito de austeridade e o sentido prático (Liland & Kjerland 2003).¹⁴ Contudo, no caso específico da área indígena, ela tem sido objeto de graves objeções, constituindo-se no grande “divisor de águas” que separa os atores que atuam junto aos povos indígenas.

Os ambientalistas

As organizações ambientalistas também têm sido atores de peso na definição das estratégias da cooperação norueguesa junto aos povos indígenas e na definição de argumentos em seu favor. Para entender a história da formação das redes ambientalistas na Noruega e seu envolvimento com a questão indígena, ocorrido a partir dos anos 70, é necessário localizar algumas das transformações por que passaram as representações acerca da categoria *natureza* na Noruega e sua politização sucessiva, primeiro, em processos de formação da identidade nacional; depois, como elemento ligado à afirmação de identidade étnica do povo Sami; e, finalmente, como dispositivo de criação de uma identidade planetária para além das fronteiras nacionais.

A ideia de *natureza* foi um componente central de formação da identidade nacional norueguesa no século XIX, quando este tema se tornou recorrente nas obras de pintores e poetas ligados ao movimento nacional-romântico, a exemplo do ocorrido em outros países europeus. Segundo Thiesse, uma das características principais do Romantismo foi transformar a natureza em *paisagem* a partir de um trabalho de seleção coletiva de artistas, voltado para a definição da singularidade de cada nação entre as demais. No caso da paisagem nacional norueguesa, a escolha dos fiordes como símbolo nacional, estabelecendo um contraste com as pradarias da Dinamarca e as florestas da Suécia, marcou o processo de busca de autonomização política da Noruega em face daqueles dois países, que atravessou todo o século XIX (Thiesse 1999:187).

Aos poucos, essa valorização da natureza como símbolo nacional, inicialmente circunscrita aos círculos intelectuais e artísticos noruegueses, foi se disseminando entre os demais segmentos da população, difundida através dos contos populares selecionados pelos folcloristas noruegueses e divulgados semanalmente em folhetins literários. Neles se fazia uma estreita conexão entre a natureza e a vida camponesa, marcada por aventuras

em florestas, montanhas e vales povoados por seres fantásticos e mágicos, introjetados na imaginação coletiva da nação.

Esse processo de identificação entre nação e natureza ganharia novos matizes no final do século XIX e início do XX, com a transformação dos grandes exploradores polares noruegueses, como Fridtjof Nansen e Roald Amundsen, em heróis nacionais. Os feitos desses exploradores foram popularizados sobretudo através da imprensa escrita, que também se tornara o principal veículo de divulgação da produção dos folcloristas, em mais um exemplo do papel do *print capitalism* (Anderson 1991) na imaginação das nações como unidades culturais e políticas. Nas narrativas sobre as viagens desses exploradores, a natureza passou a ser vista não mais como *paisagem*, mas como *território*, sendo associada à incorporação de determinados nichos geográficos ao Estado-nação e à produção de conhecimentos científicos sobre eles.

As viagens de Amundsen e Nansen, ligadas à exploração do Ártico e da Antártida, tinham imenso poder evocativo, trazendo à tona o passado de conquistas marítimas dos vikings, dos quais os noruegueses, segundo a tradição do nacional-romantismo no país, seriam os únicos herdeiros legítimos em toda a Escandinávia. Estas viagens testemunharam a passagem da natureza como ícone dos românticos no século XIX, isto é, como algo a ser *contemplado*, para algo a ser *desvendado* e *conquistado* no século XX, sob a égide das motivações científicas e da expansão do território nacional, em que os noruegueses disputaram a posse das regiões polares com outras nações.

Esse processo ganharia uma inflexão significativa na segunda metade do século XX, quando a noção de *natureza*, entendida a partir de então como *ecologia*, passou a fazer parte de processos identitários que ultrapassavam os marcos nacionais. Estes marcos estavam ligados, em primeiro lugar, à imaginação de uma identidade específica do povo Sami dentro da Noruega, associada à adoção de seu estatuto como indígenas, que incluía como corolário a ideia de sua relação harmoniosa com o meio ambiente. Em segundo lugar, associavam-se também à construção de um discurso sobre a existência de uma comunidade planetária sujeita a interesses comuns, inicialmente formulado por grupos ambientalistas alternativos e contraculturais noruegueses e, posteriormente, incorporado pelo *establishment* governamental, inclusive no campo da cooperação para o desenvolvimento, sob a égide do conceito de *desenvolvimento sustentável*. A ideia de natureza, apropriada como *meio ambiente* e *ecologia*, prestou-se a subsidiar, assim, tanto os processos de formação de identidades "indígenas" quanto os de formação de uma identidade transnacional planetária. Nestes últimos buscou-se superar as clivagens entre "desenvolvidos" e "subdesenvolvidos", colocadas no cenário internacional do pós-guerra em nome de questões "comuns" a todos os países.

Nesse quadro de construção dos problemas ambientais como problemas de "todos", os saberes associados aos povos indígenas passaram a ser valorizados de forma nova, sendo apresentados como saberes "ecologicamente corretos" por grande parte dos militantes dos movimentos ambientalistas. O debate sobre os conhecimentos tradicionais indígenas, além disso, também se constituiu, sobretudo a partir dos anos 90, em importante marco de referência dentro dos movimentos indígenas, tornando-se um elemento estratégico de construção da fronteira étnica, colocando, de um lado, os "conhecimentos indígenas" e, de outro, os "conhecimentos científicos e/ou ocidentais". Esses múltiplos processos identitários, no caso da Noruega e dos Sami, tiveram implicações significativas para os mecanismos de cooperação internacional junto aos povos indígenas promovidos com recursos noruegueses.

O primeiro momento de articulação dos ambientalistas na Escandinávia com a questão indígena foi marcado, no plano interno, pelas mobilizações em favor dos direitos dos Sami a seus territórios tradicionais de ocupação no episódio da oposição à construção da hidrelétrica de Alta, na região ártica da Noruega, no final da década de 1970; e, no plano externo, pela formação de uma rede internacional de ambientalistas voltada para a defesa dos direitos dos povos indígenas diante dos grandes projetos de desenvolvimento implementados com recursos do Banco Mundial. A formação da Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica — COICA, em 1984, por sua vez, propiciou a consolidação da aliança entre ambientalistas e organizações indígenas localizadas na floresta amazônica.

Na virada da década de 1980 para a de 1990, dois episódios com grande repercussão na mídia internacional consagraram a aliança entre interesses indígenas e ambientais. O primeiro deles foi a mobilização dos índios Kayapó, no Brasil, contra a construção da hidrelétrica de Cararaô,¹⁵ em 1989, que inundaria parte das terras habitadas pelo grupo. O segundo relacionou-se às reivindicações dos Penan, na Malásia, em 1990, contra os interesses de grupos madeireiros em suas áreas de ocupação tradicional. Ambos os casos foram beneficiados pela articulação de atores nacionais e internacionais, envolvendo celebridades do mundo da política e da cultura nas ações em favor daqueles grupos.

O caso dos Kayapó teve consequências particularmente relevantes para a cooperação norueguesa, por ter dado origem à criação da organização Rainforest Foundation Norway (Regnskogsfondet), formada após o *tour* pela Europa do cantor *pop* Sting com o cacique kayapó Raoni. A organização, que se voltou inicialmente para uma campanha de arrecadação de fundos na Noruega visando à demarcação do território dos Kayapó, no Brasil, ampliou substancialmente, com o correr do tempo, tanto o número de grupos indígenas apoiados quanto o

escopo de seus projetos. No caso do Brasil, foi delineado um número bem maior de objetivos, envolvendo ações nos campos de educação, saúde, desenvolvimento e vigilância por satélite de territórios indígenas, estendendo-se, além disso, suas áreas geográficas de atuação para regiões de floresta tropical na Malásia, na Indonésia e em Papua Nova Guiné. Atualmente, a Rainforest Foundation Norway é uma das principais canalizadoras dos recursos destinados aos povos indígenas pela cooperação internacional norueguesa.¹⁶

Cooperação internacional, tutela e povos indígenas

Creio ser importante chamar a atenção para o fato de que todos estes atores, em que pesem seus diferentes percursos e propostas, passaram a operar, com o tempo, não só de acordo com uma mesma gramática político-administrativa definida pelo aparato da cooperação internacional, que elegeu as *organizações voluntárias* como um mecanismo privilegiado de atuação, como também dentro de um mesmo horizonte ideológico. Esse horizonte foi marcado pela visão dos noruegueses sobre a cooperação como algo regido por uma espécie de "regime de bondade" *godhetsregime* (Tvedt 1998, 2005), em que eles se percebem como um povo especialmente dotado para a realização de ações "boas" e "desinteressadas", orgulhando-se não apenas de serem os maiores doadores *per capita* para ações de desenvolvimento dentro da Escandinávia (e, ironicamente, também os que exportam o maior número de armas *per capita* da Europa), como de participarem ativamente das campanhas promovidas dentro do país para causas deste gênero.

Segundo Tvedt, essa imagem da cooperação internacional como algo intrinsecamente associado a atividades filantrópicas e a "fazer o bem" impede muitas vezes um debate mais objetivo sobre o que se passa neste universo, em que, desde muito cedo, os "interesses egoístas" despontaram como centrais. Como atacar o aparato parece supor atacar as "boas ações" em si mesmas, o debate se inviabiliza, sobretudo em um país em que este tipo de ação se desenvolveu não apenas graças aos financiamentos do Estado como também às campanhas coletivas de arrecadação de recursos individuais

Na verdade, em que pesem a autoimagem de solidariedade e de ausência de motivos egoístas que marcou as primeiras campanhas e o envolvimento precoce do governo e da população norueguesa em atividades no campo da cooperação internacional em relação a outros países europeus,¹⁷ bem cedo começaram a surgir dados que questionavam esses aspectos de "desinteresse" e mostravam os ganhos que o aparato da cooperação trazia para a Noruega. Assim, segundo os dados apresentados por Eriksen relativos

a meados da década de 1980, cerca de metade dos recursos empregados nas atividades de cooperação internacional retornavam à Noruega por diferentes meios, que iam desde o pagamento de salários a pessoal técnico especializado até a exportação de produtos noruegueses vinculados aos projetos de cooperação implementados (Eriksen 1987:14-15).

Ao analisar este quadro e ao mesmo tempo o fato de que, apesar dele, o universo da cooperação sempre se manteve dentro da aura do "regime de bondade" na Noruega, Tvedt chama a atenção para a presença da mesma dimensão moral destacada pela literatura sobre tutela no campo indigenista no Brasil, desenvolvida a partir dos trabalhos pioneiros de Oliveira (1988) e Souza Lima (1995). No caso específico das análises sobre cooperação internacional e indigenismo no Brasil, têm sido destacadas as semelhanças de posturas encontradas no universo da cooperação e as relações entretecidas com os índios por agências como a Igreja e o Estado. "Tutela", neste contexto, tem sido um termo associado a tudo aquilo que implica não reconhecer determinados grupos, entre os quais os índios, como plenamente capazes do exercício da cidadania. Invocam-se, por conta disto, a necessidade de "protegê-los" e a prerrogativa de decidir em nome deles, recorrendo-se, para tal, a variados instrumentos administrativos, sempre sob a justificativa de que se está "fazendo o bem" àqueles que são alvo de sua atuação. Proteção e tutela caminham juntas, assim, dentro de uma linha divisória tênue em que estas duas dimensões tendem a se confundir.

Neste contexto, nos estudos sobre "tutela", "poder tutelar", "regime tutelar" e outros termos afins, envolvendo as relações entre Estado e diversas categorias sociais no Brasil — entre as quais, além dos indígenas, poderíamos citar menores, doentes mentais e imigrantes — se tem buscado chamar a atenção para o fato de que o controle do financiamento de projetos junto aos povos indígenas pelos vários atores da cooperação internacional tem dado margem a novos tipos de tutela. Estes novos tipos têm gerado práticas pedagógicas e disciplinares em que continua a prevalecer a ideia da incapacidade dos índios, apesar da ideologia da "participação" da maioria dos projetos implementados sob sua égide e a intenção de tratar os índios em pé de igualdade, algo que, de fato, raras vezes tem sido alcançado. É nesse sentido que as análises sobre tutela têm sido estendidas ao universo da cooperação internacional, isto é, na medida em que este passa a ser compreendido como um espaço social que sempre cria incapazes, e que continua a lembrar, nas inumeráveis oficinas, *worskshops* e avaliações que promove, o modelo da babá britânica descrito por Boon (1974), em que sempre há um técnico de plantão para mostrar que algo não foi feito corretamente, ou que não se aprendeu direito a lição (Souza Lima 2007).

Neste quadro, podemos afirmar não ser por certo accidental a semelhança deste tipo de análise com aquelas promovidas por estudiosos dos padrões gerais da cooperação internacional norueguesa que, ao se deterem nas diretrizes políticas que nortearam as ações norueguesas neste terreno, destacaram os aspectos paternalistas e tutelares instaurados por ela. Podemos referir, neste sentido, como um marco central a conjuntura da crise econômica internacional da década de 1980, quando as organizações não governamentais passaram a desempenhar um papel cada vez maior como canais de promoção da cooperação internacional norueguesa.

Tvedt (1995) mostrou, assim, como se buscou naquele momento ampliar a participação na cooperação internacional de redes situadas fora das administrações públicas dos Estados nacionais nos países doadores, organizadas no formato de ONGs, a partir de alegações que exaltavam as qualidades deste tipo de unidade político-administrativa para atingir as camadas “mais pobres” das populações dos países do Terceiro Mundo, eleitas desde então como seus principais alvos de atuação. Ao mesmo tempo, foram anulados os princípios de “orientação para o donatário” que haviam prevalecido até então na cooperação norueguesa, em que se recomendava agir de acordo com as prioridades colocadas pelos governos dos países donatários.

Assim, em nome da eleição dos interesses dos grupos “mais pobres” como alvo principal das políticas de cooperação, assumiu-se uma postura cada vez mais intervencionista dentro dos países donatários e, neste sentido, tutelar, sobretudo no caso da África.¹⁸ Teve início, assim, na Noruega, toda uma argumentação em favor da maior participação do canal das ONGs na cooperação, destacando-se suas “vantagens comparativas” em relação aos canais governamentais bilaterais e multilaterais — tais como a flexibilidade, o idealismo, a criatividade e o contato mais fácil junto a organizações de base locais (Borchgrevink 2004:48).

Ao analisar essa virada das políticas norueguesas de cooperação na década de 1980 em direção a uma postura intervencionista e tutelar, oposta às diretrizes de “orientação para o donatário” que haviam prevalecido até então, Tvedt destaca que:

Enquanto a cooperação na mensagem governamental de 1972 foi reconhecida como um suplemento ao planejamento e às prioridades governamentais [dos países donatários], as diretrizes da cooperação em 1984 refletiam uma concepção sobre quais eram os grupos-alvo importantes e quais as suas necessidades, em oposição ao planejamento e às prioridades dos governos dos países donatários. Consequentemente, a estratégia visava atingir objetivos que haviam sido ne-

gligenciados ou mesmo combatidos nos planos e nas prioridades dos governos donatários. As instâncias [norueguesas] de ajuda para o desenvolvimento tornaram-se, assim, no contexto dos projetos, superiores às autoridades dos países receptores (Tvedt 1990:163, trad. do orig. em norueguês).

Desta forma, se nas décadas de 1960 e 1970 parecia impensável na Noruega propor-se uma política de cooperação que não passasse pela aceitação prévia dos governos dos países donatários, a partir de meados dos anos 80, com a mensagem ao Parlamento n. 36 (1984-85), o governo de coalização, que reunia o Partido Conservador, o Partido Popular Cristão e o Partido de Centro, formulou pela primeira vez o direito de intervenção política como um princípio da cooperação, reservando-se a prerrogativa de "ajudar" apenas os países que se coadunassem com sua estratégia de "necessidades básicas", isto é, de atendimento às camadas "mais pobres" da população.

Abria-se com isto a possibilidade de firmar acordos com organizações fora do Estado, dispostas a agir conforme os objetivos fixados pelos noruegueses. Justificava-se a nova política argumentando-se que "os planejamentos e as prioridades dos países em desenvolvimento nem sempre são claros e inequívocos" (Mensagem ao Parlamento 36:25 *apud* Tvedt 1990:65), além de "não espelharem um processo de decisão com participação ampla" (*ibid*:65). Segundo Tvedt, "sem precisar levar longe demais o paralelo, a semelhança é grande com o tipo de argumentação utilizado pelos poderes coloniais europeus para sua intervenção: 'os países não estão maduros para se autogovernarem' etc." (*ibid*:65).

Tvedt (1990) se propôs ainda a entender que processos teriam sido utilizados pelas autoridades norueguesas para colocar os mais de cem países alvos da cooperação — representantes de uma imensa diversidade de culturas, povos e sistemas sociais — sob uma única designação: a de "países subdesenvolvidos". Com que imagens e conceitos este mundo multifacetado chegou a ser representado como uma unidade? Em outras palavras, como se produziu o processo de orientalização do Terceiro Mundo (Said 1990), isto é, sua essencialização a partir de determinadas qualidades e características, ou da ausência delas? Para Tvedt, a perspectiva que impregnou as imagens norueguesas contemporâneas dominantes sobre a Ásia, a África e a América Latina foi aquela construída pelo aparato da cooperação para o desenvolvimento, através da qual se criou

[...] um retrato do mundo no qual os povos e os países não foram percebidos a partir de suas próprias identidades, tradições ou histórias, mas a partir do que *não eram* [isto é, desenvolvidos], a princípio, da mesma forma pela qual as mis-

sões norueguesas organizaram o mundo: entre os que tinham sido evangelizados e os que ainda não tinham recebido o Evangelho (Tvedt 1990:9-10).

As imagens do Terceiro Mundo que se formaram nesse processo, descrito como subdesenvolvido, pobre, corrupto, sujeito à explosão demográfica etc., foram acompanhadas, segundo Tvedt, pela construção da autoimagem da Noruega como "doador", fazendo com que um país com uma percentagem mínima da população mundial, com uma das sociedades mais homogêneas do mundo, com limitada experiência e conhecimento sobre a Ásia, a África e a América Latina e situado no Polo Norte, "se tornasse, da noite para o dia, seu guia e salvador [...]" (*ibid*:11).

Conclusão

O trabalho de campo que realizei na Noruega permitiu-me localizar um leque variado de atores, o que evidenciou a presença de perspectivas hegemônicas e contra-hegemônicas dentro do aparato da cooperação para o desenvolvimento, algo que me levou a aprofundar, no caso específico dos povos indígenas, o debate sobre a presença de posturas tutelares e contra-tutelares neste universo. A constatação da existência desse conjunto amplo e variado de agentes atuando na cooperação junto aos povos indígenas, por sua vez, conduziu-me a analisar a gênese das ONGs como mecanismo de implementação da cooperação internacional, algo que se deu a partir da homogeneização desses agentes sob esta rubrica — mais conhecida na Noruega como "organizações voluntárias" (*frivillige organisasjoner*) — permitindo que diferentes atores tivessem acesso aos recursos governamentais para ações de cooperação no exterior e se constituíssem como parte de um mesmo campo político e intelectual.

Também procurei destacar que o aparato da cooperação internacional norueguesa se construiu a partir de um acervo muito variado de tradições de conhecimento, formado em momentos históricos distintos, não podendo ser subsumido aos valores e às perspectivas inauguradas após a 2ª Guerra Mundial, quando este aparato foi formalmente constituído. Ter juntado estas diferentes tradições sob uma mesma rubrica, a das "organizações não governamentais", talvez tenha sido uma de suas realizações mais notáveis e um mecanismo essencial para a produção social do universo contemporâneo da cooperação. Embora produzindo um efeito homogeneizador, esta junção remetia a processos tão díspares dentro da Noruega quanto o da formação das primeiras missões religiosas para atuarem no continente africano, no século XIX;

o do surgimento de organizações de base étnica do povo Sami, cujas tentativas iniciais de firmar um movimento político de base transnacional remontavam ao início do século XX; o da formação de uma ideologia terceiro-mundista que se propagou a partir dos anos 60, na esteira dos movimentos de descolonização africanos e asiáticos; e, em um momento posterior, o do crescimento das organizações ambientalistas, integradas maciçamente ao aparato da cooperação internacional desde, sobretudo, os anos 80.

Ao olhar para a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas, fui obrigada, portanto, a olhar muito além dos indígenas e dos noruegueses, e a agregar à minha análise um conjunto bem mais amplo de atores postos em relação pela institucionalização do aparato da cooperação após a Segunda Guerra. Mais precisamente, fui obrigada a olhar a história da construção da relação entre estes atores, que uniu grupos e comunidades de interesse até então sem uma trama em comum, dentro da história da construção do Estado nacional norueguês, observando que tipos de questões e valores eles aportavam para um universo subsumido de forma simplista aos termos canônicos da "ajuda", da "assistência" ou da "cooperação", afirmados sucessivamente pelo aparato do desenvolvimento desde a sua criação. A partir de então, estes atores passaram a se associar, apesar de seus diferentes matizes e perfis, à história da vinculação da identidade nacional contemporânea da Noruega ao campo dos países doadores "ocidentais", do "Norte", "desenvolvidos" e à afirmação da identidade indígena no plano doméstico e internacional.

Botá-los em relação é algo que tem se associado diretamente também às formas contemporâneas através das quais Estados e organismos multilaterais vêm lidando com os movimentos sociais e construindo novas maneiras para planejar, definir e executar políticas públicas. Bons exemplos nesta direção têm sido os seminários, *workshops*, congressos e eventos, em número cada vez maior, que reúnem atores de proveniências políticas, sociais, acadêmicas e administrativas distintas para discutir questões de interesse comum. Em meio a eventos voltados tão somente a legitimar posições e pautas preestabelecidas pelos atores com maior capital econômico, simbólico e político, encontramos também aqueles que apostam no potencial transformador da interação entre as comunidades científicas, administrativas e políticas e das zonas cinzas em que elas sequer se distinguem bem, espaço privilegiado dos "efeitos inesperados" — ou nem tanto — e das brechas para pensar o novo de modo mais afinado com os sonhos de cada um.

A análise da questão indígena dentro da cooperação internacional norueguesa me permitiu, por outro lado, observar um espaço que em boa medida questionava as classificações consagradas neste universo, ao

possibilitar a imaginação de uma comunidade que fugia dos marcos “Norte” e “Sul”, “desenvolvido” e “subdesenvolvido”, “rico” e “pobre”, ao definir uma comunidade, os “povos indígenas”, cujos laços identitários se construíram em cima da relação de povos tidos como “autóctones”, ou “originários”, dentro de Estados nacionais que haviam usurpado seus direitos, sobretudo territoriais, tornando-os alvos de políticas de assimilação ou de integração que em geral os colocaram em situações de profunda subalternização material e simbólica. Como também tentei demonstrar, a análise da cooperação junto aos povos indígenas coloca uma série de desafios teóricos à antropologia, compondo um rico campo para os estudos que pretendem investigar as relações entre aspectos “puros” e “aplicados” dentro da disciplina. Nesse sentido, creio ser importante destacar que, tal como o que ocorreu com a metodologia do trabalho de campo — acusada em inúmeras ocasiões de produzir apenas registros descritivos e pouca contribuição teórica para a disciplina¹⁹ — as práticas “aplicadas” em antropologia, consideradas por muitos como um espaço de escassas possibilidades de rendimento analítico e teórico, podem, pelo contrário, mostrar-se extremamente fecundas, ao apontarem para os limites e as possibilidades de utilização dos conceitos formulados no terreno “puro” em contextos “aplicados”, revelando, ao mesmo tempo, os processos de interfertilização dos discursos acadêmicos e políticos, seus problemas e contribuições para o alargamento do “campo dos possíveis” na complexa cena contemporânea de construção de agenciamentos políticos.

Recebido em 02 de agosto de 2011

Aprovado em 16 de outubro de 2011

Maria Barroso Hoffmann é professora adjunta do Departamento de Antropologia Cultural do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas — IFCS, da UFRJ.
E-mail: <almah@superig.com.br>

Notas

*Este artigo apresenta uma síntese da argumentação de minha tese de doutorado, intitulada *Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação: um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas*, defendida em 2008 no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da UFRJ. Agradeço aos pareceristas anônimos de *Mana* as críticas e as sugestões a este artigo

¹ Usarei daqui em diante esses termos sem aspas, para fins de comodidade do leitor, sem perder de vista o efeito que elas procuraram introduzir, isto é, o de chamar a atenção para o fato de que este universo muitas vezes pouco tem a ver com os sentidos habitualmente associados aos termos "ajuda", "assistência" ou "cooperação".

² Para uma crítica à lógica geral dos mecanismos de produção de assimetria e subordinação associados ao universo do desenvolvimento, ver sobretudo a literatura antropológica de inspiração foucaultiana produzida a partir da década de 1990, em que se destacaram trabalhos como os de Hobart (1993), Escobar (1995), Crush (1995) e Shore & Wrigth (1997), entre outros. Em termos das políticas de desenvolvimento voltadas aos povos indígenas e sobre a crítica de seus efeitos em nível local, no caso do Brasil, ver Salviani (2002), Pareschi (2002) e Pimenta (2002).

³ Para uma discussão sobre a relação entre cooperação internacional e processos de formação de identidades na arena internacional, a partir da *aid* canalizada para o Timor Leste na década de 2000, ver Silva (2008). Este trabalho, contudo, não se detém ao exame dos espaços sociais ligados à cooperação de nenhum país específico do campo doador, como é o caso da pesquisa que deu origem ao presente artigo.

⁴ Os Sami (conhecidos antes de suas mobilizações etnopolíticas como lapões) têm uma população estimada atualmente em 50.000 indivíduos na Noruega, enquanto o total de imigrantes, segundo números de 1999, era de cerca de 275.000, em uma população total de 4,5 milhões de habitantes. A Noruega é o país que concentra a maior parte da população Sami, estimada em 20.000 indivíduos na Suécia, 10.000 na Finlândia e 2.000 na Rússia (Península de Kola).

⁵ Refiro-me aos dois períodos de subordinação, primeiro à Dinamarca, entre 1380 e 1814, e depois à Suécia, entre 1814 e 1905.

⁶ Nesse contexto, cabe destacar que a construção de meu olhar sobre as questões indígenas a partir do Brasil desempenhou um papel central, tendo em vista a existência de uma densa literatura a este respeito, em que se destaca a produção sobre os índios da região Nordeste do Brasil produzida a partir dos anos 90. Ver a este respeito a coletânea de Oliveira (2004).

⁷ A subdisciplina nomeada "antropologia do desenvolvimento" começou a se forjar na década de 1980, a partir das reflexões de antropólogos que haviam parti-

cipado profissionalmente em projetos e atividades no campo da cooperação para o desenvolvimento, sobretudo no contexto britânico.

⁸ Este movimento, o læstadianismo, atingiu todo o norte da Escandinávia a partir de meados do século XIX, adquirindo expressão particularmente forte na província de Finnmark, na região ártica da Noruega, onde foi responsável pelo principal movimento popular dos Sami contra os noruegueses, a rebelião de Kautokeino, em 1852.

⁹ Como veremos adiante, essa “internacionalização” da questão indígena foi reforçada, em grande medida, por sua associação com as questões ambientais, apresentadas, sobretudo, a partir da década de 90 como questões de “interesse comum” de todo o planeta.

¹⁰ Ver a este respeito particularmente as discussões travadas em 1977 durante os preparativos para a realização da assembleia geral do World Council of Indigenous Peoples – WCIP, na cidade de Kiruna, na Suécia (Barroso Hoffmann 2009:114).

¹¹ Entre estas podemos citar a Survival International (1969), na Inglaterra, a Cultural Survival (1972), nos Estados Unidos, e a Amazind (1972), na Suíça.

¹² Ver a este respeito Lurie (1961).

¹³ A Convenção 169 da OIT, de 1989, foi o primeiro instrumento internacional a reconhecer o direito dos povos indígenas à autodeterminação, tendo contado com a ativa participação de representantes noruegueses e de intelectuais do povo Sami em sua elaboração.

¹⁴ Essas qualidades foram contrapostas, muitas vezes, ao estilo de vida ostentatório e aos altos salários das camadas profissionais de técnicos noruegueses envolvidos com a cooperação internacional, acusados de trair os ideais que construíram a ajuda para o desenvolvimento no país, além de serem apontados como os responsáveis por inúmeras obras dispendiosas e inúteis no Terceiro Mundo.

¹⁵ Atual Belo Monte.

¹⁶ Segundo as estimativas de Haslie e Øverland realizadas em meados da década de 2000, esta organização recebeu, entre 2004 e 2005, 44.616 milhões de coroas norueguesas para atuar junto aos povos indígenas, ficando atrás apenas da Norwegian Mission Aid Committee, com 51.959 milhões de coroas. Enquanto isso, o Sami Council, principal organização do povo Sami a atuar na cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas, recebeu apenas 2.753 milhões de coroas norueguesas no mesmo período. Entre 1999 e 2005, o total de recursos noruegueses destinados à cooperação junto aos povos indígenas teria alcançado, segundo aqueles autores, cerca de 2 bilhões de coroas norueguesas, distribuídos entre canais bilaterais e multilaterais de cooperação, correspondentes a 2% do total de recursos despendidos pelo governo norueguês nas atividades de seu aparato de desenvolvimento (Haslie & Øverland 2006:18, 27).

¹⁷ O primeiro projeto de cooperação para o desenvolvimento da Noruega, em Kerala, na Índia, foi implementado no início da década de 1950, ao passo que a maior parte dos países europeus só deu início a atividades no campo do desenvolvimento a partir da década de 1960.

¹⁸ Estou usando "tutelar" aqui com o sentido proposto na literatura sobre tutela produzida no Brasil, anteriormente citada. No caso de certas posturas assumidas na arena da cooperação internacional, como a descrita neste parágrafo, poder-se-ia dizer que estamos diante da produção de "Estados incapazes" – os dos países donatários – pelos Estados dos países doadores, que colocam os primeiros como inaptos para resolverem adequadamente os problemas de seus grupos "mais pobres". É possível observar aqui a ambiguidade típica dos procedimentos tutelares, que combinam, neste caso, ao mesmo tempo proteção – dos "grupos mais pobres" – e controle, submissão – das estruturas de Estado dos países donatários, que ficam privadas do poder de decisão sobre o destino dos recursos fornecidos pela cooperação internacional, em benefício de ONGs transnacionais e locais.

¹⁹ Ver a este respeito a discussão de Peirano (1995).

Referências bibliográficas

- ANDERSON, B. 1991. *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso Editions.
- BARROSO HOFFMANN, M. 2009. *Fronteiras étnicas, fronteiras de estado e imaginação da nação. Um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas*. Rio de Janeiro: E-papers.
- BARTH, F. (ed.). 1969. *Ethnic groups and boundaries*. Londres: G. Allen and Unwin. pp. 9-38.
- _____. 2000. "Enduring and emerging issues in the analysis of ethnicity". In: H. Vermeulen & C. Govers (eds.), *The anthropology of ethnicity. Beyond ethnic groups and boundaries*. Amsterdam: Het Spinhuis. pp. 10-32.
- BOON, J.A. 1974. "Anthropology and nannies". *Man* (N.S.), 9(1).
- BORCHGREVINK, A. 2004. "Det sivile eller det servile samfunn? Om frivillige organisasjoner i Utviklingsmelding". In: A. Borchgrevink & K.F. Hansen (eds.), *Felles kamp mot fattigdom? Kritiske blikk på regjeringens utviklingsmelding*. NUPI Rapport, n. 281, jun.
- CHEATER, A. (ed.). 1999. *The anthropology of power. Empowerment, disempowerment in changing structures*. London and New York: Routledge.
- CRUSH, J. 1995. *Power of development*. London and New York: Routledge.
- DAHL, Ø. 1986. "Private organisasjoner – kanal for norsk bistand. Refleksjoner etter 25 års samarbeid". *Forum for utviklingsstudie*, 9-10:1-33.

- _____. 1987. "Samarbeid med private organisasjoner: fra usikkerhet til realisme". In: T.L. Eriksen (org.), *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Oslo: Universitetsforlaget. pp. 148-164.
- _____. 1989. "Misjonærer og u-hjelpere i møte med kulturene". In: T. Hylland Eriksen (ed.), *Hvor mange hvite elefanter?* Oslo: Ad Notam Forlag. pp. 41-50.
- ERIKSEN, T. L. 1987. "Fakta om norsk utviklingshjelp". In: _____ (ed.), *Den vanskelig bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Oslo: Universitetsforlaget. pp. 11-16.
- ESCOBAR, A. 1995. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- GRILLO, R. & STIRRAT, R.L. (eds.). 1997. *Discourses of development. Anthropological perspectives*. Oxford and New York: Berg.
- HASLIE, A. & ØVERLAND, I. 2006. "Norges bistand til urfolk. En realitetsorientering". *NUPI Notat*, 708.
- HOBART, M. 1993. "Introduction: The Growth of Ignorance?". In: _____ (ed.), *An anthropological critique of development: the growth of ignorance*. London and New York: Routledge. pp. 1-30.
- HYLLAND ERIKSEN, T. 1993. *Typisk norsk*. Oslo: Huitfeldt.
- _____. 1996. *Norwegians and nature*. Disponível em: <http://odin.dep.no/odin/english/norway/history/032005-990490/dok-bn.html>. Acessado em 10/10/2007.
- _____. 2002. "Det multietniske samfunn". In: *Flerkulturell forståelse*. Oslo: Universitetsforlaget. pp. 9-21.
- LILAND, F. & KJERLAND, K.A. 2003. *1989-2002: På bred front*. Coleção Norsk Utviklingshjelps Historie, 3. Slovenia: Fagbokforlaget.
- LURIE, N. 1961. "The voice of the american indian: report on the American Indian Chicago Conference". *Current Anthropology*, 2(5):478-500.
- KLAUSEN, A. M. 2005. "Da korrekturleser Eidheim i *Nationen* ble førstesideoppslag i *Dagbladet*". *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, 16(4):189-193.
- MINDE, H. 2003. "The challenge of indigenism: the struggle for Sami land rights and self-government in Norway 1960-1990". In: S. Jentoft *et alii* (eds.), *Indigenous peoples: resource management and global rights*. The Netherlands: Eburon Academic Publishers. pp. 75-106.
- OLIVEIRA, J. P. de. 1988. "O nosso governo". *Os Tikuna e o regime tutelar*. São Paulo: Marco Zero; Brasília: MCT/CNPq.
- _____. 1998. "Uma etnologia dos 'índios misturados'? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais". *Mana. Estudos de Antropologia Cultural*, 4(1):47-77.
- _____. 2004. (org.). *A viagem da volta. Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED.
- PAINE, R. 1991. "The claim of aboriginality. Saami in Norway". In: R. Grønhaug *et alii* (eds.), *The ecology of choice and symbol*. Bergen: Alma Mater Forlag AS. pp. 388-406.
- PARESCHI, A. C. 2002. *Desenvolvimento sustentável e pequenos projetos: entre o projetismo, a ideologia e as dinâmicas sociais*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília.
- PEIRANO, M. 1995. *A favor da etnografia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- PELS, P. 1997. "The anthropology of colonialism: culture, history and the emergence of Western governability". *Annual Review of Anthropology*, 26:163-183.

- PIMENTA, J. 2002. "Índio não é tudo igual": A construção ashaninka da história e da política interétnica. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília.
- RIST, G. 2003. *The history of development: from western origins to global faith*. Expanded Edition. London: Zed Books.
- SACHS, W. (ed.). 1999. *The development dictionary. A guide to power as knowledge*. London and New York: Witwatersrand University Press/Zed Books.
- SAID, E. 1990. *Orientalismo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SALVIANI, R. 2002. As propostas para participação dos povos indígenas no Brasil em projetos geridos pelo Banco Mundial: um ensaio de análise crítica. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, UFRJ, Rio de Janeiro.
- SILVA, K.C. 2008. "A cooperação internacional como dádiva. Algumas aproximações". *Mana. Estudos de Antropologia Social*, 14(1):141-171.
- SHORE, C. & WRIGHT, S. (eds). 1997. *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London and New York: Routledge.
- SIMENSEN, J. 2006. "Religious NGOs and the politics of international aid: the norwegian experience". *Forum for Development Studies*, 33(1):83-104.
- SOUZA LIMA, A. C. de. 1995. *Um grande cerco de paz. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- _____. 2007. "Notas (muito) breves sobre a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento: uma visão desde o estudo da administração pública no Brasil". In: K. Silva & D. Simião (orgs.), *Timor-Leste por trás do palco. Cooperação internacional e dialética da construção do Estado*. Belo Horizonte: Editora da UFMG. pp. 417-425.
- THIESSE, A. M. 1999. *La création des identités nationales. Europe XVIIIe-XXe siècle*. Paris: Éditions du Seuil.
- TVEDT, T. 1990. *Bilder av "de andre": om utviklingslandene i bistandsepoken*. Oslo: Universitetsforlag.
- _____. 1995. *Non-governmental organizations as channel in development assistance: the Norwegian system*. Evaluation report 3.95. Oslo: Ministry of Foreign Affairs.
- _____. 1998. *Angels of mercy, or development diplomats?: NGOs & foreign aid*. Trenton, N.J.: Africa World Press.
- _____. 2005. "Det nasjonale godhetsregimet. Om utviklingshjelp, fredspolitik og det norske samfunn". In: I. Frønes & L. Kjølsvold (orgs.), *Det norske samfunn..* Oslo: Gyldendal. pp. 482-510.
- WIKAN, U. 1999. "Culture: a new concept of race". *Social Anthropology*, 7(1):57-64.
- WILLIAMS, B. F. 1989. "A class act: anthropology and the race to nation across ethnic terrain". *Annual Review of anthropology*, 18:401-444.

Resumo

Este artigo descreve a gênese da atuação dos atores implicados na constituição do universo da cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas, buscando destacar o sentido da participação de antropólogos, missionários, ambientalistas e membros do povo Sami em sua elaboração. Analisa, entre outras questões, a pertinência dos marcos históricos tradicionalmente associados à formação do aparato do desenvolvimento; a relação entre este aparato e a formação de identidades nacionais e étnicas; os valores que sustentam o funcionamento da cooperação norueguesa, localizando as relações entre ideais associados a "fazer o bem", perspectivas tutelares e posições contra-hegemônicas em sua atuação; e as vinculações entre teoria antropológica e práticas voltadas à construção contemporânea de agenciamentos políticos.

Palavras-chave Cooperação internacional, Povos indígenas, Noruega, Sami, Teoria antropológica.

Abstract

The present article intends to describe the genesis of actions of agents involved in the constitution of the universe of Norwegian international cooperation. Here, we emphasize the meaning of participation of anthropologists, missionaries, environmentalists and members of the Sami people in the construction of this universe. Among other questions, we analyze the adequacy of the historical landmarks traditionally associated with the formation of the development apparatus; the relation between this apparatus and the processes of ethnic and national identity building; the values that support the functioning of Norwegian cooperation, situating the connection among ideals of "doing good", tutelary perspectives and counter-hegemonic positions in its performance; and the associations between anthropological theories and practices related to the construction of contemporary political agencies.

Key words International cooperation, Indigenous peoples, Norway, Sami, Anthropological theory.