

Andrey Cordeiro Ferreira¹

Desenvolvimentismo, etnicidade e questão agrária

Introdução

O presente artigo ² pretende apresentar algumas reflexões iniciais sobre a relação entre desenvolvimentismo, etnicidade e questão agrária na primeira década do século XXI. Vamos focalizar especificamente a categoria terra indígena, mostrando o processo histórico que possibilitou a sua construção como unidade socioespacial e as transformações do seu significado que começam a se esboçar, fatos que se relacionam a um contexto específico de reativação de políticas e discursos desenvolvimentistas como operador discursivo estratégico em conflitos territoriais e agrários ³.

¹ Andrey Cordeiro Ferreira é professor do CPDA-UFRRJ. E-mail: andrey2099@yahoo.com.br.

² Uma versão deste texto foi apresentada no Encontro Anual da ANPOCS de 2009.

³ Os casos da judicialização da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol e dos processos de identificação de terras indígenas no Mato Grosso do Sul serão aqui analisados como movimentos emblemáticos de processos regionais de conflito que se desenrolam paralelamente à reativação de políticas de desenvolvimento.

Sendo um tema tão amplo, complexo e com inúmeras variáveis envolvidas, temos aqui uma intenção modesta (a de mapear alguns problemas de pesquisa), mas que ao mesmo tempo tenta não ser tautológica em relação a reflexões anteriores. Trata-se neste trabalho menos de apresentar argumentos conclusivos do que de identificar um campo novo de problemas colocados pela atual situação histórica e política e de fazer alguns apontamentos teóricos e metodológicos gerais iniciais para a análise de processos políticos que começam apenas a ser gestados.

O problema do desenvolvimento econômico ocupou um lugar central na história brasileira da segunda metade do século XX, seja no campo político, seja no campo intelectual. Recentemente o problema da ausência do desenvolvimento (ou da estagnação econômica) cumpriu uma função simétrica inversa, mas com um destaque similar ⁴. Os processos de desenvolvimento econômico, por sua vez, sempre trouxeram em seu bojo debates sobre a direção, natureza e implicações (sociais) das políticas por eles engendradas, de maneira que na antropologia e sociologia existe uma vasta reflexão sobre os efeitos das políticas desenvolvimentistas sobre sociedades indígenas e camponesas diversas. Na realidade, a ideia de um antagonismo entre o desenvolvimentismo e a reprodução social do campesinato e sociedades indígenas já foi bastante discutida⁵.

⁴ Os debates econômicos caracterizam a década de 1980 como a década perdida, e alguns autores indicam de forma muito enfática que a década de 1990 seria uma década de estagnação econômica e reestruturação, sendo “a segunda década perdida” (POCHMANN, 2005).

⁵ Autores que focalizam tais questões são Stephen Baines em *Antropologia do desenvolvimento e povos indígenas*, A política indigenista governamental e os Waimiri-atroarié José de Souza Martins em *Os Camponeses e a Política no Brasil*.

O fenômeno do desenvolvimento nos interessa porque existem efeitos de dispersão, localização e conflito produzidos por políticas derivadas do (e imaginadas como de) “desenvolvimento” envolvendo sociedades e terras indígenas, mas por outro lado existe uma relação entre a evolução e sofisticação de instrumentos de gestão territorial (no qual se incluindo as terras indígenas) e as políticas desenvolvimentistas que precisam ser problematizadas. Nesse aspecto, nos interessa uma dimensão particular das relações de conflito e particularização das políticas desenvolvimentistas, que é aquela relativa às sociedades e terras indígenas (que são principalmente unidades de gestão territorial e de ordenamento da estrutura agrária). No nosso entendimento, existe uma associação muito particular entre projetos de desenvolvimento e territórios/sociedades indígenas (possibilidade de formação e transformação) entre estes e a chamada “questão agrária”⁶. Considerando a questão agrária como relativa a formas de organização das relações de propriedade e controle do processo de produção, é inegável que a criação de terras indígenas implique em algum nível profundos impactos sobre a estrutura agrária regional e nacional⁷. Pretendemos mostrar que a relação entre desenvolvimentismo e etnicidade é contraditória sem

⁶ “Em poucas palavras, a questão agrícola diz respeito aos aspectos ligados às mudanças na produção em si mesma: o que se produz, onde se produz e quanto se produz. Já a questão agrária está ligada às transformações nas relações de produção: como se produz, de que forma se produz” (SILVA, 1983: 11).

⁷ O processo de demarcação de terras indígenas, realizado de acordo com os artigos 231 e 232 da Constituição Federal e com o Decreto 1775/1996 produz um choque normativo. O parágrafo 6º do artigo 231 diz que: “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos,

implicar sempre o antagonismo, pontuando alguns problemas que precisam de melhor investigação.

Para isso, faremos dois movimentos analíticos distintos. O primeiro movimento é uma análise histórica e hermenêutica da categoria jurídica e administrativa terra indígena. As terras indígenas como categoria de gestão territorial ajudam a explicitar como a etnicidade foi pensada como obstáculo ao desenvolvimento (ou, pelo menos, como os antecedentes históricos permitiram que essa associação se desse), e quais as condições históricas específicas que permitiram seu aparecimento no universo político e jurídico. O segundo movimento analítico é um mapeamento sociológico da reativação das políticas de desenvolvimento que acabam marcando a configuração de um novo contexto, em que conflitos territoriais envolvendo sociedades indígenas em diferentes situações regionais parecem evoluir lentamente para mudanças na forma como o Estado concebe o significado da terra indígena. Ao mesmo tempo que o discurso do desenvolvimento se reativa, que alcança um renovado status, são produzidos efeitos de poder sobre as formas de organização e gestão territorial, especialmente sobre as terras indígenas. Os conteúdos dos projetos de desenvolvimento se

os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé". Isso implica diretamente uma alteração nas relações de propriedade e nas relações de produção, uma vez que a posse indígena gera o direito do controle dos recursos naturais.

apresentam também como potenciais núcleos gerativos de tensões na gestão territorial.

Antes, entretanto, cabe indicar alguns pressupostos metodológicos para o estudo do território e das sociedades indígenas, especialmente para um gênero de abordagem que, sem descartar a etnografia a partir de situações específicas, se propõe a abordar processos de escalas diferenciadas. Nesse sentido, é preciso situar como a etnografia (associada à descrição de universos locais) se relaciona com um olhar sobre processos econômicos e políticos regionais, nacionais e globais.

A análise das sociedades e terras indígenas exige uma flexibilidade metodológica significativa na antropologia social. A etnografia, sendo o elemento metodológico mais identificado com a análise antropológica, coloca possibilidades e desafios para um tipo de reflexão que se pretende geral (regionalizante ou mesmo globalizante). Ou seja, considerar a relação entre sociedades e terras indígenas (não de uma sociedade e terra singular, mas do conjunto plural de situações que implica) obriga no mínimo a um esforço diferenciado de análise e um trânsito maior no universo da interdisciplinaridade (especialmente em debates com a sociologia e a economia política).

João Pacheco de Oliveira Filho observou com propriedade que os antropólogos enfatizaram nos seus estudos as diferenças internas a grupos e culturas, as múltiplas representações acerca do contato. Nesse sentido, conseguiu-se formar uma massa relativamente expressiva de casos em que uma complexa dialética envolvendo colonização, representações culturais e relações interétnicas aparecia e mostrava como as sociedades indígenas interagem em diferentes contextos. Mas a existência desses relatos e análises de casos não esgota por si só uma compreensão

de outros processos, de caráter estrutural-global, que movimentam e orientam as ações desencadeadoras dos processos locais. Por isso o autor afirma que, além da ênfase necessária dos estudos etnográficos sobre os movimentos de singularização, é preciso estudar processos sociais que homogeneizam os grupos indígenas perante a sociedade nacional - é o caso da caracterização do índio frente a uma estrutura de classe e da política indigenista no âmbito dos programas econômicos e metas governamentais (OLIVIRA FILHO, 1998: 15-16).

Nesse sentido, uma primeira tarefa é exatamente observar a sociogênese de certas categorias (que transitam entre a política econômica e a política indigenista e se tornam centrais em certas situações históricas) e como Estado e suas diferentes e nem sempre coerentes políticas definem quadros de ação para atores e sua relação com o território.

Terra indígena como categoria de gestão territorial: antropologia nas fronteiras (do estado nacional / grupos étnicos e sociedade/natureza)

A noção/categoria “terra indígena” hoje faz parte dos instrumentos do Estado e de gestão territorial, do direito constitucional (através dos artigos 231 e 232 da Constituição Federal de 1988), do léxico de sociedades e organizações indígenas, de atores do campo indigenista e de atores políticos diversos (como os produtores e empresários rurais) e dos conflitos fundiários⁸. Dessa

⁸ O Conselho Indigenista Missionário, por exemplo, assumiu com particular importância a crítica da política indigenista nos anos 1970 e a defesa da demarcação das terras indígenas (FIORAVANTI, 1990). Organizações de classe empresarial, como a Federação de Agropecuária de Mato Grosso do Sul (Famasul), mantêm ações e monitoramento dos conflitos fundiários nos estados.

maneira, é difícil hoje pensar o mundo rural sem pensar necessariamente o lugar ocupado pelas terras indígenas, como fica provado pelos conflitos territoriais envolvendo produtores rurais e a já rotineira judicialização dos processos administrativos de identificação de terras indígenas⁹.

Ao mesmo tempo, esse destaque das terras indígenas não deve obscurecer o fato de que esta é uma categoria com uma definição político-jurídica muito recente, sendo situada sua institucionalização num momento histórico específico. A categoria terra indígena é, acima de tudo, uma categoria de gestão estatal (OLIVEIRA FILHO, 1998) que se constitui a partir de atos jurídicos e normativos estabelecidos pela Constituição Federal de 1967 e prevista no Estatuto do Índio de 1973. Ou seja, poderíamos dizer que o conceito de terra indígena não supõe nem coincide (necessariamente) com os conceitos indígenas de território ou qualquer outra categoria que expresse uma relação das sociedades indígenas com o espaço físico. Essa consideração preliminar é importante porque ela nos permite levantar duas questões: *em primeiro lugar, porque somente a partir de um determinado momento histórico específico (a década de 1960) é que a relação das sociedades indígenas com o território ganha um estatuto diferenciado e quais condições sociais e políticas viabilizaram a institucionalização dessa relação por meio da categoria terra indígena? Em segundo lugar, quais conteúdos simbólicos e políticos específicos tal categoria e sua aplicação na gestão do espaço supõem e que tipos de processos geram sobre as relações de poder e uso do território, bem como quais mudanças práticas e de sentido experimentou?*

⁹ Recentemente, o caso das demarcações das terras indígenas no Mato Grosso do Sul, Guarani, especialmente, mas também Terena, tem se tornado especialmente objeto de conflitos políticos e judiciais.

Dessa maneira, devemos fazer uma análise histórica da categoria terra indígena e de como a criação de instrumentos jurídicos de gestão e reconhecimento é resultado, de um lado, da forma como se concebia a relação entre etnicidade e questão agrária nos aparelhos de Estado e, de outro, da correlação de forças entre atores envolvidos em conflitos (índios, organismos de estado, proprietários rurais etc.) e o próprio processo de mudança social (de formas de Estado, regimes de governo e modos de produção).

O processo de colonização no Brasil não foi nem homogêneo nem contínuo, seja do ponto de vista das formas de ocupação do território e das políticas de gestão adotadas, seja do ponto de vista das teorias e ideologias que visavam orientar e legitimar tal processo. Nesse sentido, cabe notar, em primeiro lugar, que o debate acerca dos índios durou séculos e que na realidade é difícil propor qualquer síntese que não corra o risco de ser extremamente simplificadora. Mesmo assim, podemos indicar que existem algumas diferenças substanciais e algumas características que marcam as relações do Estado com as sociedades indígenas e o território nos primeiros séculos da colonização.

Beatriz Perrone-Moisés, no seu artigo *Índios Livres e Índios Escravos. Os princípios da Legislação indigenista do período colonial*, mostra que o debate acerca da caracterização da política indigenista do período colonial foi pautado pela própria disputa existente entre moradores (colonos), jesuítas e a Coroa. Os adjetivos da historiografia para a legislação indigenista colonial a qualificavam como contraditória, oscilante, hipócrita, mas a autora mostra que na realidade essa visão ofusca a própria diferenciação

entre as duas grandes categorias de índios que Portugal visualizava - os aldeados-aliados e os índios bárbaros ou em estado de guerra - e que as oscilações na política indigenista eram resultantes de diferentes relações políticas (PERRONE-MOISÉS, 2002: 115).

Essa situação legou um debate central sobre a liberdade e escravidão indígena que derivava dos problemas de gestão e exploração do trabalho, da disputa entre jesuítas e moradores, e da posição variável que a Coroa poderia assumir em favor de cada um desses atores políticos (PERRONE-MOISÉS, *op.cit.*: 126). Assim, a própria forma de administração dos territórios não pode ser compreendida à parte da configuração geral das relações coloniais, de maneira que a definição dos instrumentos e instituições que organizavam o território se dava a partir desses parâmetros. A forma principal dessa política na ordem colonial brasileira no que tange aos índios era exatamente a do aldeamento/aldeia, que era uma unidade territorial destinada a agrupar os índios entendidos como aliados aos quais eram dadas garantias de liberdade, ao contrário dos índios dos sertões, sobre os quais durante a maior parte do tempo se reconhecia o direito legítimo da escravização ¹⁰.

Mas na realidade inexistia qualquer tipo de categoria que vinculasse os índios à terra. O reconhecimento dos índios como “senhores” de suas terras aparece profundamente vinculado à relação mais geral dos índios com a sociedade

¹⁰ Segundo a autora: “As terras das aldeias são garantidas aos índios desde o início. A expressão senhores das terras das aldeias, como o são na serra, declaração dessa garantia, aparece pela primeira vez no Alvará de 26/7/1596 e será retomada nas leis de 1609 e 1611. Várias Provisões tratam da demarcação e garantia das posses (p.ex: Provisão de 8/7/1604, Carta Régia de 17/1/1691, Diretório de 1757). Ver Perrone-Moisés, *op.cit.*: 119.

colonial. Um exemplo disso é a importantíssima lei conhecida como Diretório dos Índios (1758) em que se menciona as “suas terras” (quando se fala dos índios) mas estendendo especificamente as terras das povoações que seriam administradas por diretores que a própria lei instituía.

Nesse sentido, a relação dos índios com o território se encontra subsumida aqui à dos domínios da Coroa, ou seja, as terras dos índios eram aquelas apossadas pela Coroa Portuguesa, que, por sua vez, reconhecia a certas categorias de índios direitos específicos por conta da sua relação política como o colonialismo. A terra do aldeamento seria uma terra da Coroa com uma destinação determinada e na qual se reconhece a legitimidade da ocupação dos índios e à qual se atribui sua senhoria, mas sem criar qualquer tipo de categoria específica que regulasse tal relação. Ao que nos parece, as terras dos aldeamentos eram dos índios por serem eles aliados da Coroa que era a proprietária das terras ¹¹, de maneira que não era concebível o reconhecimento do controle dos índios ou de seu direito sobre as terras sem essa relação de subordinação e aliança. Do ponto de vista da administração colonial, as terras indígenas não foram consideradas jamais como uma categoria à parte dos domínios da Coroa, sendo ao contrário, relativamente invisíveis para essas normatizações jurídicas e administrativas.

Na realidade, o que vemos é que os territórios ocupados pelas diferentes sociedades indígenas no período colonial ficavam sempre classificados a partir de outras categorias

¹¹ Manuela Carneiro da Cunha demonstra que a própria condição das terras dos aldeamentos era extremamente frágil, ficando sujeitas a múltiplas pressões regionais e locais (CUNHA, 1987).

coloniais de gestão territorial: a categoria terra devoluta ¹² e a categoria sesmária ¹³. Ambas implicavam uma determinada relação de propriedade e ficavam sujeitas a formas de exploração econômica que não podemos aqui esmiuçar. Mas o principal é que esses instrumentos de gestão territorial geravam alternativas simples: ou as terras tinham sido concedidas pela Coroa Portuguesa ou tinham sido retornadas ao domínio da mesma. Ou as terras eram do Estado ou eram concedidas pelo mesmo a uma exploração privada que poderia ser suspensa e retornar ao domínio do Estado. As terras ocupadas pelos índios eram sempre remetidas de alguma maneira a tais categorias (uma vez que, fora os aldeamentos, as únicas terras reconhecidas aos índios eram sob o regime de sesmarias). Obviamente, essa normatização era submetida a situações muito diferenciadas e a eficácia da imposição e efetividade desses instrumentos de gestão dependia de processos políticos e militares. Podemos citar o caso da ocupação colonial na província de Mato Grosso, em que a colonização efetiva do território, quando se deu, foi de forma compartilhada e negociada com os índios Guaicuru e Guana, pelo menos até a Guerra do Paraguai, quando se inicia um novo movimento das frentes de expansão econômicas ¹⁴.

¹² “Os estudiosos observam que o termo devolutas se origina do latim, do verbo devolvere, indicando as terras que retornavam ao patrimônio da Coroa por não terem sido desenvolvidas quando doadas em sesmarias. A expressão terras devolutas não era utilizada apenas para indicar as terras dadas em sesmária que tivessem caído em comisso. Durante o período colonial e nos períodos primórdios da época imperial, a expressão tinha significado abrangente, indicativo de terras vagas, não ocupadas e, por essa razão, consideradas terras publicas” (LINHARES, 1998: 128)

¹³ A sesmária era um instituto de origem portuguesa que previa a doação de terras mediante condição de cultivo. (MOTA, 2005: 427).

¹⁴ Em nossa tese de doutorado, *Tutela e Resistência Indígena* (2007), descrevemos esse processo com detalhes.

A administração dos índios só será modificada com a revogação em 1798 do Diretório. A partir de então se transformam os instrumentos de administração dos índios, que seriam reconstruídos numa outra situação histórica já durante o período do Brasil Império. A vinda da Corte para o Brasil em 1808 e a Independência em 1822 modificaram substancialmente essas relações. Não somente por conta da reorganização do próprio Estado, mas também por conta das novas formas ideológicas que foram acionadas, bem como uma nova configuração do campo dos atores políticos. Manuela Carneiro da Cunha observa que no século XIX a arena decisória da política indigenista se restringe, pois durante os três séculos anteriores se confrontavam os poderes da Coroa, os jesuítas e os colonos. A expulsão dos jesuítas e a vinda da corte para o Brasil modificaram essa configuração. Na realidade, segundo a autora, diminuem as contradições dentro do Estado, simplificam-se e reduzem-se as diferenças de posicionamentos dos colonizadores. É nesse contexto que surge o debate “extermínio vs. catequese e civilização” que vai perpassar as discussões sobre os índios ao longo de todo o século XIX (CUNHA, 2002: 133-134). O debate “extermínio vs. catequese e civilização” retratou a forma específica como a temática indígena será analisada dentro dos órgãos do novo Estado, especialmente em face dos problemas de construção de uma Nação.

As possibilidades de extermínio ou catequese foram consideradas em face de outra tarefa: a de construção do Estado nacional a partir de uma população racial e etnicamente diferenciada ¹⁵. Florestan Fernandes indicou

¹⁵ É emblemático que os índios Terena no Mato Grosso, por exemplo, a partir de 1870, praticamente tenham desaparecido dos relatórios dos presidentes de Província e outros documentos administrativos, sendo considerados como obstáculos à economia regional, por ocuparem terras de forma improdutiva e supostamente atacarem o gado das fazendas.

com muita propriedade o foco principal dos debates políticos do século XIX:

“O problema do índio já se colocara com clareza na época das lutas pela independência do Brasil e da organização político-administrativa do Império, o mesmo ocorrendo com o problema do negro, intimamente associado às consequências econômicas e sociais do regime escravocrata, e com o problema nacional, que sempre foi concebido pelas elites dirigentes em termos das contradições étnicas da sociedade brasileira” (FERNANDES, 1975: 132).

Assim, devemos abrir aqui parênteses acerca do processo de construção do Estado nacional, durante o período de 1822-1824, pois ele delineia os termos gerais pelos quais será concebida a questão indígena. Como notou Cunha, a Constituição Outorgada de 1824 não aborda nenhum tema relativo a sociedades indígenas. Essa invisibilidade era o resultado da própria forma como o Império se concebia ¹⁶: Os índios e negros não eram nem cidadãos nem brasileiros; a Nação era uma entidade à parte desses segmentos da população. O principal aspecto é que as políticas de “catequese ou extermínio” supunham exatamente essa relação de exterioridade em relação aos índios: a etnicidade era pensada essencialmente como uma realidade que atritava com o Estado nacional. A invisibilidade das terras indígenas e o não dito sobre elas nos textos constitucionais

¹⁶ A fala do deputado Vergueiro em sessão da Assembleia Constituinte em 1823 é bem ilustrativa: “A epígrafe está muito clara: a emenda que eu fiz foi só para abreviar: o que é índio, que não está ligado conosco; os filhos dos estrangeiros, estes não tratamos deles. A Constituição não é feita para eles, é para os membros da sociedade brasileira: dos outros não tratamos. Não entram na nossa sociedade, a *Constituição não é para eles, e portanto não tem lugar os argumentos que se têm feito, porque eles não entram na nossa sociedade*”. (Apud SPOSITO, 2006).

expressam a visão do século XIX, segundo a qual as contradições raciais e étnicas eram um entrave à formação do Estado nacional e ao progresso das províncias, mesmo que pudessem existir variações regionais ou históricas dessa percepção. Ao mesmo tempo, desenvolver-se-iam as diversas formas de cientificismo que postularam soluções para os problemas étnico-raciais por meio de biopolíticas, como a “mistura” e o “branqueamento”. Essa perspectiva irá permanecer profundamente enraizada nas instituições e contextos locais. Mas é na metade do século XIX que surgirão novas formas de ordenamento da estrutura agrária brasileira. O Regulamento das Missões (1845) e a Lei de Terras (1850) vão traçar mecanismos específicos. Os aldeamentos previstos no Regulamento das Missões deveriam ter suas terras demarcadas e visavam expressar o predomínio dos “métodos brandos” de relação com as sociedades indígenas.

Não é por acaso que os dois mecanismos legais surgem num mesmo contexto. Devemos ver a Lei de Terras e o Regulamento das Missões como parte de um movimento conjunto e simultâneo de disciplinarização do território bem como de estruturação do espaço agrário. A vontade de demarcar as terras e discriminar as fronteiras entre terras públicas e privadas passa pelos dois textos. Ao mesmo tempo, é estabelecido que, dentre as terras devolutas, deveriam ser destinadas terras para colonização de indígenas. O efeito é que em diferentes contextos ocorrerá um movimento em que se consideram todas as terras ocupadas por índios como terras devolutas. Isso se torna mais significativo quando se dá o deslocamento de competências da gestão das terras devolutas em 1889 (quando estas passam para os estados, o que altera significativamente a condição dos chamados aldeamentos indígenas). Na prática, há um movimento

geral nos aparelhos de Estado que vai considerar todas as terras indígenas como se fossem aldeamentos e todos os aldeamentos como terras devolutas. Da segunda metade do século XIX em diante há uma negação sistemática da existência de terras ocupadas por indígenas e em certas regiões da existência dos próprios índios, como foi o caso do Nordeste (OLIVEIRA FILHO, 1998, CUNHA, 2002: 145). Na região sul de Mato Grosso ocorre um movimento similar no final do século XIX. Os índios Guaicuru e Guaná, que durante quase um século eram o tema principal dos relatórios dos presidentes de província, deles desapareceram a partir dos anos 1890, quando somente os índios Coroados em processo de pacificação são mencionados, e só são citados em relatos das Intendências Municipais que os declaram como obstáculos ao progresso local¹⁷.

¹⁷ “Em cumprimento do que foi exigido por V. Ex^a e, officio nº 13 de 30 do mês próximo passado, tenho a honra de apresentar a V. Ex^a os dous inclusos mappas, que contém as informações de que tratao mesmo officio, cumprindo-me accrescentar; 1º que são devolutas as terras em que existem os índios mencionados nos dittos mappas não se podendo por isso calcular sua extensão; 2º que não havendo aldeamentos propriamente ditos creados com a regularidade e pesoal de que trata o Regulamento de 24 de julho de 1845 não é possivel saber se nem aproximadamente o numero de índios que os habitão; 3º que com execução dos índios Laianas e Terenas do distrito de Miranda e dos Caiapós de S. Ana do Paranayba e de Herculania, os quais prestao algum serviço ajustando-se como camaradas toda as mais nações vivem em estado bárbaro posto que de vez em quando tenhamos comnosco alguma comunicação; 4º que nenhuma industria exercem e por isso é nullo o producto da mesma industria; 5º finalmente que nenhum Missionário ou Padre existe na Província empregado na catechese... A medida mais urgente que exige a catechese é a remessa de bons Missionários de zelo fervoroso e apostolico, com eles teremos aldeãs e para o futuro gente prestável, sem elles poderemos ter uma maloca de índios viciosos reunidos para proveito de um ou outro esperto. Por isso antes de haver Missionários e Aldea, creada conforme a lei, parece-me-se improficua qualquer outra medida ” Officio ao Presidente da Província, da DGI, 1873 (*Apud* VARGAS, 2003).

Nesse sentido, as terras ocupadas pelas sociedades indígenas não figuram na legislação, elas aparecem como parte dos próprios mecanismos instituídos pela colonização: aldeamento, sesmaria ou parcela de terras devolutas (o que poderia ser interpretado como terras a serem destinadas aos índios ou terras ocupadas por índios mas de patrimônio público). Há uma invisibilidade relativa, pois as terras ocupadas por índios só figuram por meio de associações com as categorias de gestão colonial e agrária. Essa situação se altera pouco com o Império e no período inicial da República (já que as Constituições de 1824 e 1891 não mencionam os índios). Mesmo sob diferentes regimes políticos (Império, República), os métodos e as categorias de gestão territorial se alteram pouco no século XIX (sendo a principal inovação aquela introduzida pela Lei de Terras).

Podemos indicar alguns elementos que podem auxiliar a explicação dessa configuração: 1) em primeiro lugar, como observado por Manuela Carneiro da Cunha, ocorreu um processo de redução da diferenciação interna das agências coloniais com a supressão do papel dos missionários jesuítas. Ou seja, no século XIX, a Coroa é substituída pelo Governo Imperial e os colonos pelos grupos de interesse regionais/locais, mas as contradições internas entre esses atores eram menores do que aquelas que haviam existido no período colonial entre jesuítas e colonos; 2) o momento pós-colonial no Brasil não implicou a constituição de uma visão inclusiva de Nação; ao contrário, o conceito excluía da nacionalidade e cidadania os índios, negros e imigrantes. Dessa maneira, a existência da diferenciação étnica, racial e nacional foi considerada como um obstáculo à formação do Estado nacional que deveria ser superado pela catequese/civilização e determinadas biopolíticas, como

o branqueamento¹⁸; 3) a própria mudança na economia brasileira e internacional redefiniu a relação com a mão de obra e com as terras, incluídas agora diretamente num mercado capitalista em expansão, o que nas regiões de colonização mais antiga (voltaremos a falar disso mais adiante) significou uma corrida em busca do “cercamento” de terras. Por outro lado, a economia brasileira estava centrada numa agricultura de exportação, o que deve ser também considerado como fator importante na definição do quadro do significado da terra e da definição das categorias de gestão territorial. Como podemos ver pelos dados abaixo, existe um crescimento contínuo da economia brasileira entre o período posterior à Guerra do Paraguai (1870-1913) e a primeira década do século XX. No caso de Mato Grosso, por exemplo, nesse período houve uma acentuação do processo de colonização, um rápido desenvolvimento do comércio de exportação, que foi acompanhado por alguns esforços de regularização fundiária na década de 1890.

Segundo os dados elaborados por Pochmann, existe um processo de crescimento econômico global contínuo na sociedade brasileira. Particularmente no final do século XIX, há uma expansão do crescimento que se liga às atividades de expansão da própria fronteira. Tudo isso não significa que os índios foram ,de forma completa, definitiva e em todas as regiões, expulsos das terras que ocupavam, mas

¹⁸ Segundo Giralda Seyferth: “A doutrina do branqueamento revela a preocupação dos cientistas com os variados graus de mestiçagem e seus possíveis efeitos sobre a formação do povo brasileiro. Ao mesmo tempo, paradoxalmente, vê na mestiçagem a solução para o problema racial. A crença na inferioridade genética das raças não brancas e na sua incapacidade de ascender à civilização foi contrabalançada por uma crença na seleção natural e social, que através da mestiçagem conduziria a um povo branco num futuro próximo” (SEYFERTH, 1986).

essas condições gerais (políticas, culturais e econômicas) não permitiam que as sociedades indígenas fossem consideradas como portadoras legítimas de territórios. Na realidade, a clivagem “colonizador/colonizado” (a concepção de que os índios não eram integrantes de uma mesma nação) foi dominante até o final do século XIX como elemento definidor das políticas de gestão do território.

Figura 1:



Fonte: Pochmann, 2005.

Seria apenas com a mudança dessas condições sociais, culturais e políticas que uma nova situação histórica permitiria o desenvolvimento da categoria terra indígena como instrumento de gestão territorial. Isso se daria através de dois grandes momentos, que poderíamos delimitar aqui da seguinte maneira: o período 1891-1930 e o período 1930-1967. Esses dois momentos mostram a gestação da categoria terra indígena e sua materialização dentro da estrutura do Estado como parte de realização

simultânea de um projeto ideológico-cultural de Nação diferente daquele concebido durante o Império e de uma dinâmica econômica desenvolvimentista.

No período de 1891-1930 surge um novo ator político que vai formular um discurso e políticas específicas para os índios: os positivistas. O projeto de constituição positivista (1890) previa dois elementos: a relação pacífica com os índios e o respeito aos seus territórios (CUNHA, 1987: 212). Também o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), no Decreto n. 9214 de 15/12/1911 ou Regulamento do Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais, institui a defesa da “posse das terras pelos índios” como uma de suas atribuições. Antonio Carlos de Souza Lima, no seu texto *O Governo dos Índios sob a Gestão do SPI* faz uma história da administração pública e formação dos instrumentos políticos de Estado nas primeiras décadas do século XX e mostra como os positivistas (especialmente os militares) trabalharam na construção de um órgão de Estado laico para a administração dos índios, sendo o resultado dessa política a instituição do SPI, em 1910. Mas o SPI não foi o resultado de uma ação independente e pontual dos positivistas. O SPI figurava nos quadros do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC) que foi constituído como parte dos esforços de uma organização de classe, a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) que tinha formulado um discurso pautado no “atraso do mundo rural”, contra o qual uma política de Estado mais eficiente deveria ser empreendida (LIMA, 2002: 156-157). O SPI surge assim vinculado ao MAIC e era um dos instrumentos e políticas para o mundo rural, ao qual se pretendia disciplinar e aumentar a eficiência das relações de produção num movimento de governamentalização.

A ideia de proteção fraternal dos índios mesclada com ideias evolucionistas foi materializada no SPI. Uma característica essencial desse período é que os positivistas tinham um projeto específico de Nação “As ideias em torno das quais se organizaria o Serviço estariam claramente estabelecidas no regulamento aprovado pelo Decreto n. 736, de 6 de abril de 1936 (...) O regulamento marcava-se pela preocupação com a nacionalização dos silvícolas, com o fim e incorporá-los à Nação ” (LIMA, 1992: 165). Ao mesmo tempo, os positivistas trabalhavam com a ideia de que os índios eram os verdadeiros brasileiros, de maneira que eles eram uma forma simbólica do seu discurso de construção da Nação. Resumindo, o novo ator político (positivistas) consegue inserir uma instituição (o SPI) dentro das políticas de Estado para o mundo rural portando um projeto cultural de Nação distinto: os índios são vistos como brasileiros primitivos que precisam ser elevados a um novo nível de progresso.

Mas essas condições são apenas parte das condições necessárias à formulação da categoria terra indígena. Depois de 1930, há uma mudança substancial na formação de instrumentos de gestão territorial, associados especialmente à adoção de políticas de Estado desenvolvimentistas e à própria reorganização da economia por meio do processo de industrialização. Não é por coincidência que a Constituição de 1934 é a primeira a tratar dos índios, garantindo a “posse” dos mesmos sobre as terras que ocupam (o mesmo sendo mantido na Constituição de 1937). Na mesma década, dois outros movimentos são importantes: a criação do Código Florestal em 1934, por meio de proposição de integrantes do Serviço Florestal do Brasil (criado em 1921 e integrante do MAIC), e também a própria redefinição dos regulamentos

do SPI em 1936. Quer dizer, a constitucionalização da proteção da posse indígena nesse período se dá de forma paralela à criação de mecanismos específicos de gestão que começavam a operar com a diferenciação “sociedade/natureza” e também Estado/índios. É emblemático que o Conselho Nacional de Proteção aos Índios, criado em 1939, tivesse representantes do SPI, do Museu Nacional e do Serviço Florestal. Os instrumentos criados vão especificar objetos de ação e gestão territorial: florestas, reservas e postos indígenas, dentro do antigo universo de “terras devolutas” e propriedades privadas legado pelo Império.

Nas décadas de 1940-1950 dois acontecimentos interrelacionados preparam o terreno para a criação da categoria Terra Indígena: a Marcha para Oeste (um movimento de expansão de fronteiras para a região Norte de Mato Grosso) e a criação do Parque do Xingu - que era uma inovação histórica, pois fundia a ideia de preservação da fauna e flora com a imobilização de uma grande parcela de terras, o que não existia nos parâmetros do SPI que reservavam pequenos lotes de terra (LIMA, 2002: 167-168). Ou seja, um novo parâmetro de demarcação de terras é fornecido pelo Parque do Xingu em que proteção às posses indígenas se mescla com o preservacionismo da natureza.

As condições finais para a institucionalização da noção de terra indígena e para a criação de outros instrumentos de gestão territorial e política agrária seriam criadas pela Ditadura: em 1964, é promulgado o Estatuto da Terra e, em 1965, é criado o novo Código Florestal. Em 1967, a Constituição Federal transforma as terras ocupadas pelos índios em patrimônio da União. E, em 1973, o Estatuto do Índio institui a categoria terra indígena e cria uma classificação específica das mesmas. Mas o conceito de

terra indígena surge efetivamente no quadro das políticas desenvolvimentistas durante o milagre econômico e no momento de expansão da fronteira agrícola em direção à Amazônia.

A análise histórica da sociogênese da categoria terra indígena nos permite fazer alguns apontamentos que servem para demarcar problemas de investigação. Em primeiro lugar, fica nítido que a categoria terra indígena é gestada e institucionalizada como categoria de gestão territorial dentro de um contexto histórico (1930-1973) em que predominam as políticas desenvolvimentistas e são a ela referenciadas. Ao mesmo tempo, a definição da categoria terra indígena se dá entre dois movimentos de expansão das fronteiras (a Marcha para Oeste e a expansão para a Amazônia).

João Pacheco formulou a hipótese segundo a qual a efetividade dos processos de demarcação das terras indígenas estava diretamente ligada à atuação das frentes de expansão da sociedade nacional, de maneira que as demarcações seriam mais efetivas nas áreas de colonização antigas. Podemos adicionar ainda outro elemento: se há uma relação entre “expansão da fronteira e demarcação de terras indígenas”, existe outra entre o tipo de terra indígena concebido pelo Estado, as fronteiras e o modelo de desenvolvimento econômico global. Nesse sentido, devemos considerar que as terras indígenas são condicionadas pela fronteira e essas por sua vez pelas dinâmicas e políticas de desenvolvimento e ideologias desenvolvimentistas (o que implica uma extensão do próprio papel do Estado na regulação das atividades econômicas). A categoria terra indígena surge de movimentos contraditórios das próprias políticas

desenvolvimentistas, já que simultaneamente o processo de desenvolvimento incorpora novos territórios ao capitalismo, cria mecanismos que subtraem territórios a essa incorporação direta e os submete a regimes de proteção estatal e usufruto dos grupos étnicos.

Em segundo lugar, é importante observar o conteúdo da categoria terra indígena como instrumento de gestão territorial e as representações culturais que ela evoca ou produz. Tal categoria surge como parte do trabalho simbólico de grupos nacionalistas das elites, que vão evocar a noção de imemorialidade da Nação (que vai se relacionar à própria ideia de direito indígena às terras). As terras indígenas surgem num momento de reconstrução do conceito de nacionalidade (no qual a valorização romântica da figura do índio ocupa um lugar importante). Dessa maneira, o trabalho de redefinição da ideia de Nação durante o Governo Vargas (1937-1945) é um elemento que precisa ser ainda dimensionado na sua relação com tais processos específicos de gestão territorial. Nesse sentido, esse período vai apresentar uma mudança em relação a momentos anteriores: a partir da década de 1930, a reinvenção da identidade nacional baseada na ideia de mistura fez com que um Estado hierárquico-assimilacionista fosse o primeiro a reconhecer constitucionalmente os índios e sua posse de terras. Ou seja, é no momento de invenção de tradições nacionais e de exaltação da mistura das raças formadoras que começa a se esboçar uma política diferenciada baseada na noção de posse indígena.

De outro ponto de vista, existe a criação de mecanismos específicos direcionados para a gestão da “natureza”. A partir de 1973, irão se combinar nas tarefas da gestão

da terra indígena duas atribuições: a antiga proteção e tutela integracionista dos índios e a proteção das terras e do meio ambiente como outra variável. Há, assim, uma ambientalização da questão indígena. Mas é importante observar também que os efeitos práticos das políticas desenvolvimentistas não guardarão coerência entre si: de um lado, vão existir a política de demarcação de terras indígenas em determinadas regiões e o incentivo aos projetos de desenvolvimento nas áreas indígenas seguindo uma lógica produtivista em que a questão das terras era dada como resolvida (como, por exemplo, aconteceu no Mato Grosso do Sul); de outro, o desenvolvimentismo impulsionou frentes de expansão econômica e multiplicação de mecanismos de subordinação dos grupos indígenas. Processos que institucionalizaram a noção de terra indígena foram acompanhados por outros que criavam constrangimentos aos efeitos da sua construção, de maneira que a própria Funai em certas regiões, não demonstrava qualquer iniciativa no sentido de resguardar as terras indígenas. Esta tensão é constitutiva do movimento de institucionalização da categoria terra indígena.

A categoria terra indígena tal como se constitui nas décadas de 1960-1970, ajuda a definir a estrutura agrária diferenciando áreas regidas diretamente pelo mercado e submetidas às lógicas de produção/exploração capitalista daquelas componentes de regimes de exploração específicos de sociedades indígenas e regimes específicos de gestão estatal. As terras indígenas são terras públicas (em tese) subtraídas da possibilidade de qualquer destinação que não seja a posse e usufruto das sociedades indígenas. Mas é preciso levar em consideração como a existência desse gênero se relaciona outras categorias, tais

como terra devoluta e terra pública. Devemos pensar as terras indígenas como uma dentre outras categorias de gestão territorial e o seu contexto ou entorno: áreas de colonização (Incra) ou terras devolutas e terras regidas pelo mercado (e, hoje, as unidades de conservação etc.)

O movimento mais significativo, depois da configuração da categoria terra indígena, é a sua inserção no texto constitucional em 1988. Isso transforma a terra indígena num instrumento não somente de gestão territorial e ambiental, como também de direitos sociais específicos. E isso se dá por diferentes vias, não somente por conta dos processos (econômicos, culturais e políticos indicados anteriormente), mas também dos conflitos e da ação de movimentos sociais, inclusive dos povos indígenas. Ao mesmo tempo, a própria Constituição desencadeia um movimento de efetivação que teria impacto sobre a própria estrutura agrária (por meio da abertura de possibilidade de processos de identificação e revisão de limites de terras indígenas). A partir desse momento, ocorrerá uma aplicação das políticas de demarcação de terras geradora de conflitos que hoje apontam para transformações do próprio sentido da categoria terra indígena. É o que analisaremos agora.

Em busca do crescimento perdido: novos projetos, velhas metáforas e impasses regionais/nacionais

Como vimos, o desenvolvimentismo como política econômica parece ter sido um elemento fundamental do processo de formação da categoria terra indígena e hoje existem indícios que reforçam a influência do modelo de desenvolvimento sobre a etnicidade e a questão agrária. Essas evidências surgem quando relacionamos alguns processos, tais como a estagnação econômica que se seguiu à crise do modelo desenvolvimentista a partir da década de

1980 e movimentos do Estado no sentido da demarcação das terras indígenas. Outro processo é a reativação da categoria “desenvolvimento” em processos de luta simbólica e política, de maneira que a própria categoria terra indígena está sendo sujeita a reinterpretações jurídicas (um dos virtuais resultados do processo judicial envolvendo a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol em Roraima).

Se fizermos uma análise do processo efetivo de identificação e homologação das terras indígenas, podemos indicar alguns problemas para reflexão. Como podemos ver pelos dados abaixo, existe uma clara diferenciação na dimensão da superfície de terras indígenas homologadas de acordo com o contexto histórico. O período em que se verifica a maior expansão dos processos de demarcação é o de 1990-2002, com mais de 72 milhões de hectares homologados/demarcados, contra pouco mais de 40 milhões em cada um dos demais períodos, representando o momento em que a crise do modelo desenvolvimentista assumiu uma forma clara e inequívoca.

Quadro 1:

TIs Homologadas

Presidente	[período]	Nº	Extensão
Luiz Inácio Lula da Silva	[janeiro de 2003 setembro de 2009]	74	13.858.829
Fernando Henrique Cardoso	[janeiro 1995 dezembro de 2002]	145	41.043.606
Itamar Franco	[outubro de 1992 dezembro de 1994]	16	5.432.437
Fernando Collor	[janeiro de 1990 setembro 1992]	112	26.405.219
José Sarney	[abril de 1985 a março 1990]	67	14.370.486
Governos Médici, Geisel e Figueiredo	[1972-1982]	66	11.966.043

Fonte: Elaborado a partir de dados do Instituto Socioambiental e Indigenismo e Territorialização.

Nesse sentido, é visível que o processo de expansão das terras indígenas coincide com o período de estagnação que se seguiu à crise do modelo econômico desenvolvimentista e à liberalização da economia do país. A década de 1990 é um período de retração macroeconômica, combinada, por outro lado, com a acentuação de conflitos agrários e a mobilização das sociedades indígenas pela demarcação de terras. Existem também outros fatores, entre eles as próprias mudanças nos discursos hegemônicos provocados pelo neoliberalismo, como as noções de pluralidade e multiculturalismo como política de Estado. Mas o que nos importa reter aqui é que exatamente na década de maior retração das atividades econômicas e de diminuição do investimento estatal direto na economia é que se dá uma expansão das terras indígenas demarcadas. Não queremos estabelecer nenhuma correlação direta e simplista, mas delimitar um problema: por que e por quais mecanismos esse contexto macroeconômico influenciou os processos de demarcação (se é que realmente isso aconteceu)?

A partir de 2002, já no Governo Lula/PT, o número de terras indígenas demarcadas é bem inferior. Ao longo de sete anos, o número de terras indígenas demarcadas e a superfície total das terras voltam ao padrão anterior. Além disso a decisão do Supremo Tribunal Federal reativou discursos desenvolvimentistas e esboçou um novo quadro normativo para a questão das terras indígenas. Devemos apontar que, nesse momento histórico, são delineadas novas políticas estratégicas de desenvolvimento. Analisaremos agora como se recoloca o problema do desenvolvimento como uma categoria-chave a partir desse momento.

Em primeiro lugar, a categoria desenvolvimento volta a ocupar um lugar simbólico destacado, sendo especialmente

associada à noção de “crescimento” econômico. Antigas metáforas desenvolvimentistas são acionadas nesse novo contexto, de maneira que o Governo Lula construiu o seu diagnóstico da sociedade brasileira a partir delas. O documento base do Governo Lula foi intitulado “Programa de Governo da Coligação Lula Presidente — Um Brasil para Todos. Crescimento, Emprego e Inclusão Social”. No primeiro parágrafo do documento lemos:

“1. Para mudar o rumo do Brasil será preciso um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado. Esse é o único caminho para pôr em prática as medidas voltadas ao crescimento econômico, que é fundamental para *reduzir as enormes* desigualdades [grifos nossos] *existentes* em nosso País. A implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo, só poderá ter êxito se acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais, da diminuição da dependência externa, assim como de um novo equilíbrio entre União, estados e municípios (...)

31. Nosso governo vai iniciar, sem atropelos, uma transição para um novo modelo de crescimento sustentável, com responsabilidade fiscal e compromisso social. Trabalhará com a noção de que só a volta do crescimento pode levar o País a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade e o controle das contas públicas e da inflação são, como sempre foram, aspiração de todos os brasileiros. Não são patrimônio só do atual governo, pois a estabilidade foi obtida com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos setores mais vulneráveis da sociedade. Nosso governo trabalhará também com o princípio da responsabilidade social, que terá objetivos e metas claramente definidos a cada ano. Nessa direção, governos, empresários e trabalhadores terão de levar adiante uma grande mobilização nacional para fazer renascer a confiança de que podemos investir, criar empregos e combater os abismos sociais existentes” (PG-LULA, 2002).

Dessa maneira, as categorias “crescimento econômico” e “desenvolvimento” (mesmo que alternativo) voltam a figurar no núcleo das políticas econômicas de governo. As principais metáforas orientadoras da política do Governo Lula são oriundas de um léxico desenvolvimentista. É claro que isso não é suficiente para explicar uma diferença em termos de política públicas, mas é um indicador de uma mudança substancial de contexto: abre-se um novo tipo de objetivo macroeconômico. Cabe observar, entretanto, que essa mudança de discurso não foi plenamente acompanhada de um movimento automático na economia. Nem se pode resumir a política econômica a uma política exclusivamente desenvolvimentista, nem imaginar um ciclo de expansão econômica global. Mas é importante observar que a partir do início do século XXI, o Brasil começa a experimentar miniciclos de crescimento econômico que superam em muito as taxas da década anterior. Ao mesmo tempo, difunde-se a expectativa de entrada num “ciclo duradouro de crescimento econômico”. É nesse contexto que se anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007.

Tabela 1:

Evolução do PIB brasileiro nos últimos anos				
Ano	Em milhões de reais correntes	Per capita, em reais correntes	Em milhões de dólares estadunidenses correntes	Taxa de variação real no ano
2001	1.198.736,19	6.896,35	509.796,80	1,3%
2002	1.346.027,55	7.630,93	459.379,39	2,7%
2003	1.556.182,11	8.694,47	506.784,16	1,1%
2004	1.766.621,03	9.728,84	603.993,65	5,7%
2005	1.937.598,29	10.519,88	795.924,37	3,2%
2006	2.300.133,20	12.688,04	1.067.600,00	4,0%
2007	2.558.000,00	13.515,00	1.313.098,52	5,7%
2008	2.889.719,00	15.240,00	1.665.839,00	5,1%

Fonte: Banco Central do Brasil.

Segundo o documento oficial do governo, o PAC: “É um Programa de Desenvolvimento que vai promover: a aceleração do crescimento econômico; o aumento do emprego; a melhoria das condições de vida da população brasileira.”

O “Programa de Aceleração do Crescimento” explicita a predominância de um tema que foi central na sociedade brasileira: o do desenvolvimento e crescimento econômico, que emergiu de uma realidade de “crise” ou “estagnação”. Projetos, ações e reformas que visavam alcançar e/ou promover o crescimento e o desenvolvimento econômico fazem parte da realidade política brasileira desde o início da década de 1990, mas se materializaram de forma mais clara no início do século XXI, especialmente nos dois Governos Lula/PT.

De maneira geral, o conteúdo discursivo e prático do PAC apenas retrata a agenda dominante entre diferentes agentes (empresas, partidos políticos, setores da sociedade civil) nas últimas duas décadas. O crescimento (ou a falta de crescimento) foi o tema principal dos debates políticos. Em 2006, ano de eleições presidenciais, a grande imprensa convocava a sociedade para um pacto em torno do “crescimento”: “Precisamos unir o Brasil: Não existem dois Brasis. Há um único país e um só projeto. Passadas as eleições, é hora de superar as diferenças e atuar na direção do crescimento econômico”¹⁹.

O PAC é então não somente um “programa”, mas um marco de um conjunto de ações e discursos que visam realizar o “crescimento e desenvolvimento” e por isso desencadear mudanças sociais no Brasil. Ao mesmo tempo, o PAC

¹⁹ Capa da Revista *Isto É*, n. 1832, 1/11/2006.

supõe um ciclo de investimentos em diversos setores da economia, mas especialmente o de infraestrutura e energia (por meio das hidrelétricas e dos projetos de incentivo aos biocombustíveis). Assim, delineia-se (mesmo que ainda não esteja consolidado) um novo cenário.

E nesse cenário geral de uma virtual reestruturação das relações território natureza sociedade que devemos analisar e buscar o significado de certos acontecimentos e também possíveis explicações para as transformações da categoria terra indígena como instrumento de gestão territorial. A relação território/natureza/sociedade está sendo reestruturada por essas políticas de crescimento econômico. Alguns conflitos se desencadearam no Brasil desde o ano de 2008 que podem ser colocados como integrantes desse quadro mais geral do processo de reestruturação. Entre os casos mais emblemáticos, estão o conflito entre os produtores de arroz do estado de Roraima e os diversos grupos indígenas da área Raposa Serra do Sol; o conflito entre índios do Xingu²⁰ e o projeto de construção da Usina de Belo Monte em Altamira no Pará; os conflitos entre movimentos sociais e o Estado por conta do início das obras da transposição do Rio São Francisco, no Nordeste. No caso de Roraima, a pauta dos produtores de arroz é exatamente reduzir a superfície total de terras atingidas pelo processo de demarcação, criando assim um espaço do capital em meio às terras indígenas. No caso do Xingu, é um choque direto entre uma obra de infraestrutura energética e as sociedades indígenas, uma vez que a inundação da área atinge

²⁰ O caso dos índios do Xingu provocou grande cobertura da mídia, pelo fato de os índios terem ferido com golpes de facão um dos engenheiros responsáveis pela divulgação da obra de construção de uma hidrelétrica durante uma cerimônia oficial na região.

diretamente territórios que possuem valor simbólico e são fontes de recursos naturais importantes para os índios. No caso do rio São Francisco, movimentos sociais, setores da Igreja como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos organizam campanhas contra a transposição do rio São Francisco, sendo a principal crítica a de que a obra visa levar água para os grandes latifundiários do semiárido nordestino, especialmente para fortalecer as lavouras destinadas à produção de biocombustíveis ²¹.

Assim, uma análise preliminar indica que conflitos sociais aparentemente desconexos (como os acima mencionados) na realidade remetem a reestruturação das relações território/natureza com o processo de acumulação de capital e as políticas de desenvolvimento. São inúmeros os conflitos sociais potencialmente gerados pelas políticas de desenvolvimento organizadas em torno do PAC e a ela se encontram associadas também diversas mudanças institucionais. Paralelamente à consolidação do discurso e dos projetos de desenvolvimento, também estão se verificando mudanças nas formas de regulação e gestão dos recursos naturais, na política ambiental e no controle dos territórios indígenas. Uma série de iniciativas legislativas (projetos de lei em tramitação no

²¹ “O projeto corresponde a uma área de 59 mil hectares, dividido em oito etapas, na região do submédio São Francisco, sendo que as maiores áreas estão nos municípios de Xique-Xique e Itaguaçu da Bahia. Já recebeu da Agência Nacional de Águas – ANA outorga para retirar 58,055 m³ /s de água que serão levados por um canal de aproximadamente 87 km. O principal objetivo é a produção de *agroenergia* – cana-de-açúcar para etanol e plantas oleaginosas (mamona, pinhão manso etc.) para diesel, além da fruticultura irrigada. Desenvolvimento acelerado para poucos (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, www.cptnac.com.br).

Congresso Nacional brasileiro) aparentemente dispersas adquirem outro significado quando observadas a partir do ângulo dos projetos de desenvolvimento em curso. A proposta de mudança do Código Florestal brasileiro (Lei n. 6.424/05) e o Projeto de Lei 3519/2004 que trata da mudança nas regras de demarcação de terras indígenas apontam exatamente no sentido da remoção dos entraves legais e institucionais à expansão da fronteira agrícola e à exploração dos recursos naturais. Também no âmbito do poder executivo ocorrem mudanças, como a realizada em abril de 2007, quando se iniciou um processo de reestruturação institucional do Ibama visando a aceleração do licenciamento ambiental. São 102 hidrelétricas previstas no PAC e o governo alegava que o processo estava muito lento, atrasando as grandes obras necessárias ao desenvolvimento do país ²². No âmbito do poder judiciário, um processo similar se materializou, já que a decisão de manter a demarcação contínua da terra indígena Raposa Serra do Sol implicou numa sobrenormatização da categoria terra indígena.

Ao analisar a decisão do STF de março de 2009 sobre a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, vemos como argumentos tipicamente desenvolvimentistas são acionados para criar (ou reforçar) uma normatização específica para as terras indígenas, acrescentando diversos dispositivos disciplinares que, num certo sentido, antecipam possíveis efeitos de políticas de Estado e de expansão do capital sobre as terras indígenas. Isso fica claro por diversos itens das 18 condições definidas para a demarcação de terras indígenas:

²² “Lula Muda o IBAMA – para acelerar a concessão de licenciamento ambiental a obras do programa de crescimento”, *Jornal do Brasil*, 26/04/2007, p. A3.

“1 — O usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser suplantado de maneira genérica sempre que houver, como dispõe o artigo 231 (parágrafo 6º, da Constituição Federal), o interesse público da União na forma de Lei Complementar;

5 — O usufruto dos índios fica condicionado ao interesse da Política de Defesa Nacional. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico a critério dos órgãos competentes (o Ministério da Defesa, o Conselho de Defesa Nacional) serão implementados independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai;

7 — O usufruto dos índios não impede a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação;

8 — O usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica restrito ao ingresso, trânsito e permanência, bem como caça, pesca e extrativismo vegetal, tudo nos períodos, temporadas e condições estipuladas pela administração da unidade de conservação, que ficará sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade..

17 — É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada”.

Quatro dos 18 itens indicados pelo ministro Carlos Alberto Direito implicam não somente a reafirmação formal de uma prerrogativa do Estado, uma vez que as terras indígenas são propriedade da União. Elas criam condicionantes para o usufruto das sociedades indígenas prevendo uma série de situações diante das quais esse usufruto seria restrito. As situações são basicamente de duas ordens: as necessidades de gestão territorial e

segurança nacional e as políticas desenvolvimentistas expressas nas grandes obras de infraestrutura e exploração de recursos estratégicos.

Trata-se, então, de analisar os acontecimentos dentro de um contexto integrado. As políticas estratégicas do Governo Federal a partir de 2002 anunciavam a necessidade de combinar as políticas de crescimento, de teor desenvolvimentista, com um ideário “social”. A partir de 2007, foi anunciado o PAC, materializando essa estratégia por meio de projetos articulados a infraestrutura e energia que estão criando condições específicas para a reestruturação da relação território natureza sociedade e também dos próprios instrumentos de gestão territorial e ambiental. A decisão do STF e as dezoito condições estipuladas retomam as preocupações desenvolvimentistas no sentido de garantir ao Estado às prerrogativas de implantação de obras de infraestrutura, exploração de recursos naturais, exatamente aquelas que estão se delineando dentro do atual contexto histórico por meio das políticas estratégicas de governo. Ou seja, as decisões judiciais quando confrontadas com elementos de conjuntura, especialmente as políticas estratégicas governamentais, mostram que a categoria terra indígena está sendo de antemão submetida a um processo de reinterpretação que visa diminuir os efeitos bloqueadores que tem sobre políticas desenvolvimentistas (políticas estas que estão sendo gestadas nessa mesma conjuntura histórica).

Assim, outro problema de investigação é o de analisar como a reativação dos discursos desenvolvimentistas e especialmente a criação de condições sociais e macroeconômicas se relacionam com os processos de territorialização e os conflitos territoriais, étnicos e

agrários. A ideia de que existe uma contradição entre a demarcação de terras indígenas e o desenvolvimento econômico perpassou todo o processo da Raposa Serra do Sol e emerge também em diferentes contextos regionais como instrumentos das lutas políticas. No momento em que são esboçadas iniciativas para a superação da estagnação (com movimentos de expansão das fronteiras agrícolas e grandes obras de infraestrutura), essas questões ficam ainda mais nítidas. Delineia-se uma nova conjuntura, em que está se reconfigurando a forma da relação entre etnicidade, desenvolvimentismo e questão agrária, manifestando-se em impasses regionais e nacionais nas relações entre Estado e grupos étnicos em torno do uso e gestão dos territórios.

Considerações finais

Os dados e reflexões apresentados neste trabalho apontam para uma mesma direção: a da problematização dos projetos e políticas (desenvolvimentistas ou não) que incidem ao mesmo tempo sobre o mundo rural e grupos étnicos. Nessa questão, existe uma convergência direta entre a etnicidade e a questão agrária já que o ponto principal de contradição entre grupos étnicos e o Estado nacional é a gestão do território (que envolve forma da propriedade, possibilidade ou não de sua incorporação e exploração pelo capital). Por outro lado, dada a própria história que analisamos acima, é impossível pensar hoje a questão agrária sem pensar o significado da categoria terra indígena. Essa categoria se definiu no quadro de políticas desenvolvimentistas e suas transformações econômicas, culturais e políticas implicam um movimento de disciplinarização do uso do território que é em si mesmo contraditório. De um lado, ele pode significar a

possibilidade de subtração de grandes parcelas de terras da incorporação direta pelo capital privado (ou mesmo a eliminação de títulos de propriedade privada) e, em certo sentido, a garantia de direitos territoriais a determinados grupos étnicos. De outro, pode implicar (como já implicou) a expansão de fronteiras agrícolas e o aumento da pressão sobre os territórios de sociedades indígenas de maneira que leve a um processo de expropriação de territórios ou restrição de seu uso por essas sociedades.

Isso significa que é preciso problematizar a própria noção de desenvolvimento, bem como os efeitos das políticas desenvolvimentistas. Não se trata somente nem principalmente de mostrar efeitos perversos do desenvolvimentismo. Como vimos, a própria categoria terra indígena é fruto de um modelo de Estado desenvolvimentista e tem efeitos contraditórios, que são interpretados de forma diferentes pelos diferentes atores sociais. Trata-se de pensar o próprio conteúdo da noção de “desenvolvimento” (conforme empregada pelos diversos atores sociais e institucionais que defendem diferentes formas e vias de desenvolvimento). De maneira geral, a categoria desenvolvimento denota um estado ou um processo associado com bem-estar material, progresso, justiça social, crescimento econômico, prosperidade individual e mesmo equilíbrio ecológico (RIST, 1999: 2). Assim, o discurso do desenvolvimento ou do crescimento é um componente fundamental das próprias políticas e projetos de desenvolvimento.

Mas, para além do discurso e da autoimagem da sociedade ocidental e das relações internacionais que a categoria desenvolvimento os discursos que a empregam produzem, é preciso uma definição do desenvolvimento

como fato social. As definições propostas por Sachs (desenvolvimento como discurso, estrutura perceptiva) não são contraditórias com a definição de Rist que fala do desenvolvimento como um conjunto de práticas sociais que levam necessariamente a: 1) destruição/transformação do meio ambiente e das relações sociais; 2) aumento da produção de mercadorias e valores. Por isso, o autor fala do desenvolvimento como tipo específico de mudança social que se ampara num mito ocidental (RIST, *op.cit*). O desenvolvimento seria assim um conjunto de discursos/representações (com conteúdo evolucionista, economicista e individualista) e práticas sociais voltadas para transformação/destruição de relações sociais e do meio natural no qual tais relações necessariamente se realizam. É uma categoria essencialmente dialética, contraditória, uma vez que sua autoimagem está associada ao “bem-estar e ao progresso” (que, ao mesmo tempo, inferiorizam aqueles que precisam alcançar o desenvolvimento) e seus processos levam a sociedade a ser centrada na acumulação de capital e produção de mercadorias, implicando destruição/transformação.

Esse caráter dialético da noção de desenvolvimento é o que constitui o enigma principal das políticas de desenvolvimento. Assim, para além da definição do desenvolvimento como um conjunto de discursos e práticas que supõem uma autoimagem da estruturação das relações internacionais e regionais em termos de uma dualidade (desenvolvimento vs. em desenvolvimento), é preciso considerar o desenvolvimento como o tipo de mudança social característico do sistema capitalista ou como uma das suas principais formas, exigindo para isso uma análise global histórica e estrutural (GUNDER FRANK, 1973).

Vários dos processos aqui analisados não são mais que virtualidades. Estão ainda em gestação. Mas isso não significa que eles não tenham efeitos. E tais efeitos sinalizam para as contradições e tensões características da relação entre desenvolvimentismo, etnicidade e questão agrária. De maneira geral, os projetos voltados para o “crescimento econômico” (especialmente os biocombustíveis e os investimentos em infraestrutura) colocam mais uma vez a tensão entre a mudança social como concebida pelas políticas desenvolvimentistas (como um fato de uma “sociedade nacional”) e os interesses de grupos sociais específicos, no caso os grupos étnicos. São reativadas as polarizações (nacional vs. étnico) para expressar a diferença de projetos políticos para o mundo rural. Esses projetos têm diversos focos de tensão exatamente porque implicam em investimentos de expansão do capital no mundo rural, o que redefine as relações com o território. São as dinâmicas sociais e territoriais aí implicadas que precisam ser transformadas em objeto teórico de análise.

Referências bibliográficas

- BAINES, Stephen Grant. *A política indigenista governamental e os Waimiri-atroari: administrações indigenistas, mineração de estanho e a construção de autodeterminação indígena dirigida*. Brasília: s. n., DAN/UnB, 1992.
- _____. *Antropologia do desenvolvimento e povos indígenas*. Brasília: s. n., UnB/DAN, 2004.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os Direitos do Índio: ensaios e documentos*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- _____. *Política Indigenista no Século XIX*. História dos Índios no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- FERNANDES, Florestan. Tendências teóricas da moderna investigação etnológica no Brasil. In: *A investigação etnológica no Brasil e outros ensaios*. Petrópolis: Vozes, 1975.
- FIORAVANTI, Mário. *Índio-CIMI ou CIMI-Índio? A razão crítica de uma nova perspectiva interétnica e missionária*. São Paulo: PUC-SP, 1990.

- GUNDER FRANK, André. *Desenvolvimento do subdesenvolvimento latino-americano*. [book auth.]. In: PEREIRA Luiz. *Urbanização e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza. O governo dos índios sob a gestão do SPI. [book auth.]. In: Cunha, Manuela Carneiro da *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- LINHARES, Lucy Paixão. Ação discriminatória: terras indígenas como terras públicas. In: OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. *Indigenismo e Territorialização*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998, pp. 125-152.
- MARTINS, José de Souza. *Os Camponeses e a Política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- MOTA, Márcia. Sesmarias. [book auth.] In: MOTTA Márcia e ALVEAL Carmen. *Dicionário da Terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp. 427-431.
- OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. Redimensionando a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas. In: *Indigenismo e Territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998.
- PERRONE-MOISÉS, Beatriz. Índios Livres e Índios Escravos. Os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII). [book auth.] In: CUNHA Manuela Carneiro da. *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, pp. 115-132.
- POCHMANN, Márcio. *O Emprego na Globalização: a nova divisão internacional o trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- RIST, Gilbert. *The history of development – from western origins to global faith*. s. l.: Zed Books, 1999.
- SEYFERTH, Giralda. A Estratégia do Branqueamento. *Ciência Hoje*, 25, v. 5., 1986.
- SILVA, José Graziano da. *A Questão Agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- SPOSITO, Fernanda. *Nem cidadãos, nem brasileiros: indígenas na formação do Estado-nacional brasileiro e conflitos na província de São Paulo (1822-1845)*. São Paulo: s. n., 2006. Dissertação de Mestrado em História Social, USP, 2006.
- VARGAS, Vera Lúcia Ferreira. *A Construção do Território Terena (1870-1966): uma sociedade entre a imposição e opção*. Dourados/MS: s. n. Dissertação de Mestrado em História, UFMS, 203.

FERREIRA, Andrey Cordeiro. Desenvolvimentismo, etnicidade e questão agrária. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2011, vol. 19, n. 1, pp. 182-22, ISSN 1413-0580.

Resumo: (*Desenvolvimentismo, etnicidade e questão agrária*). O objetivo deste artigo é fazer uma análise da relação entre processos de desenvolvimento, etnicidade e questão agrária, focalizando especialmente contradições que envolvem as formas de gestão das terras indígenas dentro da estrutura fundiária. O século XIX legou a ideia de que as contradições raciais e étnicas eram um entrave à formação do Brasil como nação, marcando diferentes debates acerca da modernização capitalista. Essa concepção produziu um determinado lugar para as sociedades indígenas e sua relação com o território, no qual a etnicidade era pensada como obstáculo ao processo. Mas o próprio processo histórico de desenvolvimento/modernização no século XX e as lutas sociais modificaram esse quadro, de maneira que as terras indígenas tornaram-se um componente da própria estrutura do Estado. De maneira geral, as terras indígenas passaram a ocupar um lugar central no ordenamento territorial e agrário, o que por sua vez não se deu sem lutas entre diferentes projetos políticos. Pretendemos analisar como a reativação de categorias discursivas e políticas desenvolvimentistas no início do século XXI explicita as contradições entre diferentes projetos políticos para o mundo rural, que por sua vez se expressam numa disputa pela redefinição dos instrumentos de gestão territorial e do espaço agrário.

Palavras-chave: desenvolvimento, etnicidade, questão agrária.

Abstract: (*Developmentalism, ethnicity and the agrarian question*). This article has as its objective to analyze

the relationships between economic development processes, ethnicity and agricultural expansion. Its focus is the contradictory logic which involves the forms of administration of Terras Indígenas (Indigenous Lands, specific territories with specific rules) in Brazil within the agrarian structure. The XIX Century had as a legacy the idea that racial and ethnic contractions represented a barrier to Brazil's formation as a nation, marking different debates around capitalist modernization. This conception resulted in the identification of a determined place for indigenous societies and their relation with territory, in which ethnicity was perceived as an obstacle to progress. But the historical process of development/modernization in the XX Century and the social struggles that occurred modified this situation, so that indigenous lands became a component of the structure of the State itself. *In* general, indigenous people's lands began to occupy a central place in agrarian territorial structure in Brazil, but not without conflict between different political objectives. We intend to analyze how the reactivation of discursive categories and developmentalist policies at the beginning of the XXI Century makes explicit the contradictions between different political "projects" for the rural world, that are expressed in turn in a dispute for the redefinition of territorial management and agrarian space.

Key words: territory administration, ethnicity, agrarian conflict.