

A paralisação das demarcações de Terras Indígenas sob o neodesenvolvimentismo da esquerda no poder

Guilherme Dal Sasso

Graduado em Comunicação Social – Jornalismo (PUC/RS) e Ciências Sociais (UFRGS), mestrando em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), vinculado ao Grupo de Pesquisa Tecnologia, Meio Ambiente e Sociedade (TEMAS/UFRGS) e membro da Associação de Estudos e Projetos com Povos Indígenas e Minoritários (AEPIM). Atua nas áreas de Antropologia, Etnologia e Sociologia do Desenvolvimento

Introdução

A última década foi marcada pela relativização, retrocesso e ataques aos direitos indígenas no Brasil. Em contraste com a década de 2000, e de modo geral com todo período da Nova República que marca a consolidação e luta por efetivação dos direitos garantidos na Constituição de 1988, os últimos anos foram de escassez em termos de demarcação de terras tradicionais, de instabilidade no norte institucional da política de saúde indígena e aumento do número de Projetos de Lei (PLs) que visam atacar os direitos dos povos originários do país. A fonte desses ataques pode ser localizada na agenda de inimigos óbvios, como a bancada ruralista, e até mesmo em posições de adversários inesperados, como governos progressistas, partidos de esquerda e até mesmo movimentos sociais. No entanto, o objetivo do presente trabalho não é eleger culpados pelas adversidades enfrentadas, mas refletir de forma tanto estrutural quanto conjuntural a respeito dos modelos de desenvolvimento e opções políticas que podem ter sido determinantes na configuração de um cenário tão hostil à garantia de direitos tão básicos dos povos indígenas do país.

1. A paralisação da demarcação de terras indígenas

Para entender a paralisação da demarcação de terras tradicionais, é necessário elucidar um pouco o histórico brasileiro de tal direito originário. Sem demorar-se sobre as formas distintas de garantia do usufruto indígena de áreas reservadas, basta dizer que a demarcação de terras é o principal modelo consagrado institucionalmente. O artigo 231 da Constituição Federal de 1988 afirma que

“São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

A Carta Magna ainda afirma que o Executivo deveria regularizar todas terras indígenas num período de cinco anos, através da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), tradicionalmente abrigada sob o Ministério da Justiça. Passados trinta anos de promulgação da Constituição, esse objetivo não apenas não foi cumprido, como parece cada vez mais distante. Considerando dados do Relatório Violência contra Povos Indígenas 2016, elaborado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), é notório o fato de que a maioria das terras indígenas do Brasil ainda não foram demarcadas e muitas sequer contam com providências tomadas a nível administrativo, como mostra a tabela a seguir:

Situação Geral das Terras Indígenas no Brasil

Situação	Quantidade	%
Sem providências: terras reivindicadas pelas comunidades sem nenhuma providência administrativa para sua regularização	530	40,86
A identificar: incluídas na programação da Funai para futura identificação, com Grupos Técnicos já constituídos	169	13,04
Identificada: reconhecidas como território tradicional por Grupo Técnico da Funai, e aguardando Portaria Declaratória do Ministério da Justiça	53	4,09
Declarada: com Portaria Declaratória do Ministério da Justiça, e aguardando a homologação	62	4,78
Homologada: com Decreto da Presidência da República, e aguardando registro	16	1,23
Registrada: demarcação concluída e registrada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca e/ou no Serviço do Patrimônio da União	401	30,94
Portaria de Restrição: terras que receberam Portaria da Presidência da Funai restringindo o uso da área ao direito de ingresso, locomoção ou permanência de pessoas estranhas aos quadros da Funai	6	0,46
Reservada: demarcadas como "reservas indígenas" à época do SPI	38	2,93
Dominial: de propriedade de comunidades indígenas	21	1,62
Total	1.296	100

Fonte: Funai e Cimi

Fonte: Relatório Violência contra Povos Indígenas (2016)

De um total de 1.296 terras indígenas reivindicadas, cerca de 30% encontram-se devidamente regularizadas após 30 anos da promulgação da Constituição, enquanto 40% sequer contam com providências tomadas a nível administrativo. Outras 13% já se encontram na programação da FUNAI para futura identificação, sem que, no entanto, os devidos encaminhamentos tenham sido tomados (como a constituição dos Grupos de Trabalho para os processos de estudo e delimitação). Isso significa que mais de 50% das Terras Indígenas do país não apenas não foram demarcadas, mas sequer possuem um horizonte próximo de sê-las.

Diferentes governos tiveram desempenhos distintos na efetivação desse direito, sem obedecer necessariamente aos polos ideológicos que supostamente situariam

governos de direita como mais hostis e os de esquerda como mais amigáveis à questão indígena. A tabela elaborada pelo Instituto Socioambiental ilustra essa afirmação:

Demarcações - Brasil				
Presidente [período]	TIs Declaradas		TIs Homologadas*	
	Nº**	Extensão (Ha)**	Nº**	Extensão (Ha)**
Michel Temer [mai 2016 a set 2017]	2	1.213.449		
Dilma Rousseff [jan 2015 a mai 2016]	15	932.665	10	1.243.549
Dilma Rousseff [jan 2011 a dez 2014]	11	1.096.007	11	2.025.406
Luiz Inácio Lula da Silva [jan 2007 a dez 2010]	51	3.008.845	21	7.726.053
Luiz Inácio Lula da Silva [jan 2003 a dez 2006]	30	10.282.816	66	11.059.713
Fernando Henrique Cardoso [jan 1999 a dez 2002]	60	9.033.678	31	9.699.936
Fernando Henrique Cardoso [jan 1995 a dez 1998]	58	26.922.172	114	31.526.966
Itamar Franco [out 92 dez 94]	39	7.241.711	16	5.432.437
Fernando Collor [mar 90 set 92]	58	25.794.263	112	26.405.219
José Sarney [abr 85 mar 90]	39	9.786.170	67	14.370.486

Fonte: Instituto Socioambiental

Como se pode notar, governos abertamente conservadores, como o de Sarney, e neoliberais, como os de Fernando Collor e FHC, demarcaram mais terras indígenas que os governos do Partido dos Trabalhadores, sobretudo nas gestões de Dilma Rousseff. Ao mesmo tempo, é evidente que não se pode atribuir a redução no ritmo de demarcação de terras somente à vontade política dos governos. Quanto mais próximo da promulgação da Constituição, maior o número de terras demarcadas, por vários motivos: pressão internacional, contexto político de implementação de direitos pós-CF 88, grandes áreas indígenas de maior notoriedade na Amazônia Legal, ausência de uma oposição organizada às demarcações, etc. Essas são variáveis muito relevantes para o entendimento do ritmo de demarcação de terras indígenas que não serão abordadas nesse artigo. Ainda assim, buscarei analisar o terreno macroeconômico e suas dinâmicas políticas em que há

uma redução drástica das demarcações, por entender que são elementos determinantes para a garantia do território aos povos originários.

O que terá ocorrido na virada da primeira para a segunda década do século XXI, capaz de frear com tamanho ímpeto o andamento das demarcações de terras indígenas pelo governo federal? Para entender, é necessário observar um pouco a mudança na orientação do modelo de desenvolvimento que ocorreu nesse período, associada às mudanças nas alianças políticas e na correlação de forças da época.

A emergência da agenda neodesenvolvimentista e o “pacto produtivista”

A reconfiguração das alianças políticas dessa época deve ser compreendida à luz da agenda desenvolvimentista que passou a ser prioridade dos governos do PT nesse período. Considero André Singer um intelectual adequado para entender essa reconfiguração pelo renome acadêmico de que goza, por seu papel de porta-voz dos governos de Lula e por sua trajetória dentro do partido, o que o torna ao mesmo tempo teórico e ideólogo do lulismo. Segundo o autor, o *lulismo* seria o processo de deslocamento eleitoral das tradicionais bases do petismo até atingir um eleitorado de baixa renda desorganizado enquanto força política, que o autor caracteriza como subproletariado conservador (SINGER, 2009). Nos interessa mais, no entanto, o seu artigo “Cutucando onças com vara curta” (2015), onde o autor se debruça sobre o governo Dilma e seu *ensaio desenvolvimentista*, que visaria acelerar as transformações sociais conquistadas nos mandatos de Lula. Nesse estudo, busca entender por que Dilma Rousseff abdicou do *ensaio desenvolvimentista* de seu primeiro mandato para ceder a uma agenda liberal de ajuste fiscal após sua reeleição em 2014. Na caracterização do desenvolvimentismo que marcou a Nova Matriz Econômica (NME) - termo utilizado pelo então ministro da Fazenda Guido Mantega para se referir ao plano de desenvolvimento do governo -, Singer utiliza a conceituação proposta por Bielschowsky:

“Entendemos por desenvolvimentismo [...]a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:

a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;

- b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje;
- c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e
- d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente;” (BIELSCHOWSKY *apud* SINGER, 2015, p. 41).

Em seguida, aponta o sentido inequívoco da agenda do governo:

Quando se observa o conjunto das ações contidas na ‘nova matriz’ [...], percebe-se o seu nítido viés desenvolvimentista [...]. A desobstrução de caminhos para a retomada industrial, os esforços pela industrialização integral do país, a crença no papel indispensável do Estado no planejamento, a descrença nas forças espontâneas do mercado, a decisão por parte do Estado dos setores que devem se expandir e o papel estatal no financiamento destes estiveram todos presentes no que se poderia também denominar de ‘plano Dilma’” (SINGER, 2015, p. 41).

Mesmo que o campo heterodoxo da economia brasileira apresente variedade ideológica e discordâncias teóricas entre os novo-desenvolvimentistas, social-desenvolvimentistas, etc., há um relativo consenso em torno do caráter da NME, ainda que não tenha passado de um “ensaio”, como propõe Singer, dada a efemeridade relativa da iniciativa. Ainda segundo o autor, a agenda desenvolvimentista só teria sido possível a partir da *coalizão produtivista* que se desenha no interior do *lulismo*. Essa coalizão produtivista seria basicamente a aliança entre o capital industrial, representado sobretudo pela FIESP, e as frações organizadas da classe trabalhadora, mais representativamente a CUT e a Força Sindical, maiores centrais sindicais do país. Essas seriam as organizações mais expressivas de um pacto que envolveu muito mais atores não apontados pelo autor, como a burguesia agrária, que analisarei mais adiante. Essa *coalizão produtivista* é fundamental para entender duas questões: o sentido do desenvolvimento proposto pelo governo e a reconfiguração das alianças e pactos políticos que são sua marca.

Motivações do neodesenvolvimentismo e paradoxo neoextrativista

No que diz respeito ao subdesenvolvimento latino-americano, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e as teorias de Raul Prebisch são um marco no sentido de romper com a tradição econômica liberal vigente até meados do século XX, que basicamente pensava subdesenvolvimento e desenvolvimento enquanto etapas subsequentes, e enxergava o papel de cada país a partir de vocações distintas dentro de uma Divisão Internacional do Trabalho relativamente natural. No entanto, a produção científica da CEPAL foi capaz de mostrar a relação intrínseca entre subdesenvolvimento e desenvolvimento enquanto polos dependentes de um amplo sistema econômico. Prebisch realiza suas análises num contexto de industrialização da América Latina, e vislumbra esse processo enquanto um caminho para o efetivo desenvolvimento dos países de Terceiro Mundo. Basicamente, o economista demonstrou que a economia global era regida por ciclos de importação e exportação que favoreciam inevitavelmente os centros industrializados em detrimento das regiões que exportam bens primários, fortalecendo as assimetrias no processo de desenvolvimento, ao contrário do que a teoria liberal sugeria à época, ou seja, que o progresso técnico tenderia a se dissipar de forma cumulativa pelos países, levando ao desenvolvimento de todos (PREBISCH, 2000). Dessa forma, na medida em que os economistas e os governos latino-americanos fossem capazes de compreender essas relações, seriam também capazes de pensar regras econômicas que correspondessem melhor às suas realidades, tornando-se capazes de reorientar esforços e promover a industrialização e o desenvolvimento dos países, rompendo com um círculo vicioso que nos relegaria ao atraso.

Essa contextualização é necessária para entendermos os fundamentos do último ciclo desenvolvimentista do país e sua complexidade a nível de estratégia econômica e composição política, fugindo de simplificações que determinam as políticas econômicas simplesmente a partir dos polos ideológicos esquerda/direita. É assim que chegamos ao governo de Dilma Rousseff.

No que diz respeito à agenda do governo, o que ocorreu apesar dos esforços da equipe econômica foi um aumento relativo do peso do setor primário na pauta de exportações brasileiras, fenômeno denominado de reprimarização das exportações (CARVALHO; CARVALHO, 2011). Tal fenômeno, evidentemente, não passou despercebido dentro das discussões acadêmicas e redobrou os esforços da equipe

econômica em frear a desindustrialização do país. É nesse sentido que o governo, a partir de 2011, lança iniciativas que incluem: 1) Redução da taxa de juros; 2) Uso intensivo do BNDES; 3) Aposta na reindustrialização; 4) Desonerações; 5) Plano para infraestrutura; 6) Reforma do setor elétrico; 7) Desvalorização do Real; 8) Controle de capitais; 9) Proteção ao produto nacional; (SINGER, 2015).

Se a questão socioambiental sempre foi uma fonte de conflitos no país, no contexto desenvolvimentista eles pareceram ganhar fôlego. Mas esse recrudescimento dos conflitos estaria ligado de alguma maneira à reprimarização da economia ou aos projetos desenvolvimentistas? Seriam esses fenômenos realmente antagônicos? Antes de inferir qualquer causalidade, é necessário entender melhor como o período neodesenvolvimentista combinou-se com uma dinâmica denominada *neoextrativista*. Segundo Eduardo Gudynas (2012), o neoextrativismo seria uma reconfiguração do velho extrativismo promovida sob os governos progressistas na América Latina a partir da década de 2000. Basicamente, o extrativismo significaria “um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção internacional subordinada” (MILANEZ; SANTOS, 2013).

Para entender a relação entre neodesenvolvimentismo e neoextrativismo, os pontos 2, 3, 5 e 6 listados por Singer ganham relevância. Dentre as estratégias centrais para o ensaio desenvolvimentista estão os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC I e II) e o Plano Brasil Maior, que visava promover os “Campeões Nacionais”, ou seja, megaempresas brasileiras capazes de conquistar mercados regionais e globais (CAVA; COCCO, 2018). Muitas dessas empresas são do ramo da alimentação (como Brasil Foods e JBS), da mineração, do papel e celulose, entre outras de forte impacto para o meio ambiente. No que tange à infraestrutura e ao setor elétrico, megaprojetos ganharam força, sobretudo no contexto amazônico:

“a escala de desenvolvimento hidrelétrico planejada para a Amazônia é tremenda. O ‘Plano 2010’ listou 79 barragens na Amazônia, independente das datas projetadas para construção das obras. [...] As represas inundariam 10 milhões de hectares, ou aproximadamente 2% da região da Amazônia Legal e aproximadamente 3% da porção brasileira da floresta amazônica. Inundar esta área provocaria perturbação de florestas em áreas maiores que os reservatórios

em si. Os habitats aquáticos seriam alterados drasticamente. O impacto sobre povos indígenas também seria grande, sendo que uma das partes da Amazônia com maior concentração desses povos se encontra na faixa da maioria dos locais que são favoráveis para desenvolvimento hidrelétrico: ao longo dos trechos medianos e superiores dos afluentes que começam no planalto central brasileiro e seguem ao norte para encontrar com o rio Amazonas: o Xingu, Tocantins, Araguaia, Tapajós e outros” (FEARNSIDE, p. 12-13, 2015).

Dessa forma, o desenvolvimentismo não esteve associado apenas a grandes obras de infraestrutura, mas também ao fortalecimento de atores econômicos associados à produção e exportação de bens primários. Se o foco de Singer é entender a concertação produtivista com vistas à industrialização, devemos expandir esse conceito para abarcar o agronegócio brasileiro e setores econômicos ligados ao extrativismo. Milanez e Santos (2013), em artigo intitulado “Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda?”, buscam analisar essa aparente contradição: se a proposição do desenvolvimentismo visa uma industrialização progressiva da sociedade como forma de superação da pauta de exportação primária que caracteriza o subdesenvolvimento sul-americano, poderia ser possível que os esforços promovidos pela ação estatal nesse sentido acabem reforçando paradoxalmente as tendências neoextrativistas, que por sua vez resultam no aprofundamento da pauta exportadora de bens primários de baixo valor agregado? Os autores afirmam que sim, e que iniciativas desenvolvimentistas reforçaram aspectos extrativistas da economia por três fatores que não foram levados em conta pelos ideólogos da NME:

“(1) a manutenção de núcleos de resistência neoliberais em centros de decisão do governo; (2) a inconsistência nas políticas industriais elaboradas durante esse período; e (3) a exaltação das capacidades endógenas para promover a reestruturação da matriz industrial brasileira, juntamente ao descaso com os limites impostos pela economia global” (idem, p. 19).

Esses são fatores que limitariam a consolidação dos setores secundários especializados almejado pelos desenvolvimentistas e acabariam reforçando a inserção regressiva que marca a dependência sul-americana e brasileira. Isso implica dizer que, ainda que o neodesenvolvimentismo e o neoextrativismo sejam estratégias distintas e até

mesmo antagônicas de desenvolvimento (GUDYNAS, 2012), o primeiro poderia estar estimulando o segundo no contexto que nos propomos analisar nesse ensaio. No entanto, as coisas ficam menos “paradoxais” quando se observa as linhas de financiamento do BNDES para o setor agropecuário: apenas o Grupo JBS, um dos “campeões nacionais” eleitos pelos governos do PT, recebeu aportes de R\$ 12,8 bilhões de reais entre 2002 e 2013¹, sendo a vigésima empresa que mais recebeu empréstimos do banco estatal². Antes de ser uma evidência anedótica, casos como esse apontam que, talvez mais importante que procurar “núcleos de resistência neoliberais em centros de decisão do governo” seja observar como os próprios centros de decisão abertamente desenvolvimentistas optaram por financiar diretamente os setores agroexportadores e todo seu corolário: expansão agrícola e modelo de monocultura com fronteiras de acumulação primitiva. O plano hidrelétrico para a Amazônia também foi justificado pelo governo como condição necessária de infraestrutura e energia para subsidiar o crescimento industrial. No que tange à questão socioambiental, sempre fora da equação de desenvolvimento, diversos estudos (OLIVEIRA; COHN, 2014) apontavam já os impactos de hidrelétricas como Belo Monte, que vão muito além da população e da biodiversidade afetadas diretamente nas áreas alagadas, acarretando também grandes influxos demográficos desordenados, novos fronts agrícolas e de desmatamento e grande potencial de incremento nas taxas de violência urbana, entre outros fenômenos associados que foram ignorados nos projetos hidrelétricos. Longe de configurarem exceções, esses exemplos ilustram dois pontos centrais da agenda desenvolvimentista diretamente ligados com dinâmicas neoextrativistas.

O aumento do ativismo estatal na promoção da infraestrutura e capacidade energética com impactos negativos ao meio ambiente e aos povos tradicionais se deu justamente num contexto global de alta das commodities, na década de 2000, o que aponta para a dimensão estrutural dos conflitos socioambientais que se desdobram no período analisado. Para entender como esses fatores influenciam na demarcação de terras indígenas, essa dimensão estrutural é ao mesmo tempo indispensável e insuficiente. Se os

¹Informações a respeito das linhas de financiamento do BNDES vêm sendo divulgadas na mídia e ainda carecem de sistematização a partir do olhar acadêmico. Informações disponíveis em <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/05/23/internas_economia,871042/saiba-como-a-jbs-sugou-o-bndes-para-expandir-seus-negocios.shtml>.

²Mais informações disponíveis em <<https://veja.abril.com.br/economia/bndes-divulga-lista-com-50-maiores-tomadores-de-recursos/>>.

atores ligados ao neoextrativismo e ao agronegócio são impulsionados pela demanda global de *commodities* e setores do Estado seguem associados a práticas e políticas neoliberais, isso significaria que não podemos atribuir exclusivamente ao ensaio desenvolvimentista de Dilma Rousseff o cenário de paralisação de demarcação de terras indígenas que assistimos no país. Se a dependência é um traço constituinte da estrutura econômica subdesenvolvida e explica a dificuldade de romper com os ciclos de exportação de bens primários (PREBISCH, 2000), a dimensão estrutural de alguns problemas nos demonstraria que nem tudo se resume à vontade política. No entanto, há que se explicitar as opções políticas e ideológicas de atores cujas ações promovem efeitos sociais significativos. Nesse sentido, é necessário entendermos um pouco melhor a reconfiguração dos pactos políticos que ocorrem internamente ao lulismo quando da inflexão neodesenvolvimentista. Dito de outro modo, uma visão estruturalista é incapaz de explicar por que no contexto marcado como “neoliberal” pelos autores heterodoxos no Brasil observou-se justamente uma expansão da demarcação de terras indígenas, ao contrário do que se deveria supor.

Voltando a André Singer, o autor afirma que o ensaio desenvolvimentista foi possível por conta da oportunidade aberta pela crise econômica mundial de 2008, aproveitada pela ala desenvolvimentista do governo para buscar acelerar o *reformismo fraco* que caracterizaria o lulismo. As iniciativas do governo descritas nos itens anteriores seriam um esforço de reposicionamento aprimorado do país dentro da nossa inserção dependente na economia global e capaz de sustentar o crescimento econômico, o pleno emprego e a distribuição de renda num contexto econômico global adverso. Autores críticos desse processo, no entanto, enfatizam a correlação de forças interior ao lulismo e descrevem o ensaio desenvolvimentista enquanto um projeto de “modernização unidimensional”. Segundo Moyses Pinto Neto (2015), os mandatos de Lula seriam marcados pela ambiguidade e pluralidade de forças e agendas que conseguiam se expressar dentro do governo, promovendo resultados distintos e até mesmo contraditórios. Dessa forma, iniciativas desenvolvimentistas, como o Programa de Aceleração do Crescimento, coexistiriam com uma forte agenda ambientalista dentro do governo, tocada pela então ministra do Meio Ambiente Marina Silva, capaz de reduzir drasticamente os índices de desmatamento da Amazônia (redução de cerca de 70% entre

2004 e 2009, segundo dados do INPE³) e fortalecer os dispositivos de licenciamento ambiental e órgãos reguladores e fiscalizadores como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). À medida em que os embates internos entre a ala desenvolvimentista e a ala socioambientalista vão desgastando o governo, a queda de braço vai sendo ganha pelo primeiro grupo, processo que culmina na renúncia de Marina Silva ao cargo de ministra em 2008, após o deslocamento do Plano Amazônia Sustentável da pasta do Meio Ambiente para a recém criada de Assuntos Estratégicos, chefiada por um antigo crítico do governo, Mangabeira Unger (ABRAMOVAY, 2010) - que havia mencionado que a Amazônia não poderia ser vista como “mero conjunto de árvores” (em clara intenção de desqualificação dos esforços de preservação ambiental).

Nesse processo, descrito por Pinto Neto como “modernização unidimensional”, enxergamos novamente o paradoxo entre neodesenvolvimentismo e neoextrativismo:

“Tem-se assim uma manobra paradoxal do ‘neodesenvolvimentismo’: de um lado, aposta-se no modelo fordista-industrial e no ‘pacto com a burguesia nacional’ como forma de autonomizar o crescimento brasileiro e enfrentar os efeitos da crise de 2008 [...]; de outro, a economia passa por uma ‘reprimarização’ que a torna dependente do agronegócio de modo sistêmico e estrutural, [...] tudo com a finalidade de turbinar os índices econômicos e afastar a ameaça da crise” (idem).

Como se pode notar, o autor diagnostica o mesmo paradoxo assinalado por Milanez e Santos anteriormente: a reprimarização das exportações não existiria *apesar* do desenvolvimentismo – este seria justamente uma de suas causas. Se Milanez e Santos enfatizam aspectos estruturais dos fenômenos analisados, Pinto Neto prioriza os embates políticos e ideológicos dentro do governo, mas o diagnóstico é basicamente o mesmo. Por essas razões, a eleição de Dilma Rousseff em 2011 é menos o início da inflexão desenvolvimentista que a culminação desse processo que se constrói nos embates internos do lulismo.

³Dados disponíveis em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>

A política do pacto produtivista

Se o debate em torno das relações entre desenvolvimentismo e neoextrativismo ainda é incipiente, não tenho a pretensão de esgotar o assunto. No entanto, seja por aspectos estruturais de nossa formação econômica, seja por opções políticas dos últimos governos, fica patente um recrudescimento de conflitos socioambientais, cujo maior símbolo foi a Usina Hidrelétrica de Belo Monte (apenas uma entre 79 previstas para a Amazônia, como apontamos anteriormente). Ponto de discordância maior entre as forças internas do lulismo que mencionamos anteriormente, a construção dessa megausina foi antes o emblema de uma série de embates que se travavam dentro do governo que um ponto fora da curva nessas relações.

Pinto Neto aponta acertadamente a aliança com o agronegócio como um dos aspectos centrais e paradoxais da política desenvolvimentista. André Singer (2015, p. 43). afirma que “cálculos realizados à época da eleição presidencial mostravam que, para continuar as reformas graduais do lulismo, era preciso que o PIB crescesse cerca de 5% ao ano” Ou seja, mesmo que os próprios teóricos do neodesenvolvimentismo concedam que crescimento não signifique necessariamente desenvolvimento, este não pode prescindir daquele. O crescimento econômico é um imperativo que não pode ser contestado. Assim, ciente do peso crescente do agronegócio no desempenho do PIB nacional, sobretudo num cenário global recessivo, o governo busca na aliança com o agronegócio um duplo papel: fortalecer o crescimento econômico e garantir a ampliação da base política do governo no Congresso.

É sob esse contexto que proponho alargar os termos do *pacto produtivista* proposto por Singer. Afinal, se 2011 é um marco da inflexão desenvolvimentista, também é um marco nos termos daquilo que o filósofo Marcos Nobre chamou de *peemedebismo*. Aqui nos referimos à criação do Partido Social Democrático (PSD) em 2011, liderado por Gilberto Kassab, que comandou uma debandada do Democratas (DEM), partido ferrenhamente opositor aos governos do PT desde o princípio. O PSD foi criado justamente com esse propósito: desgastadas pela oposição a um governo extremamente popular, lideranças do bloco do atraso ligadas a oligarquias regionais sondavam caminhos para se integrar à base aliada do governo, do qual dependem para sobrevivência política e econômica. Uma das personagens centrais na criação do PSD a partir da debandada do DEM é justamente a senadora do Tocantins Kátia Abreu, ex-presidente da Confederação

da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), ruralista notória que chegou a ser consagrada pelo Greenpeace com o “prêmio Motosserra de Ouro”.

Talvez o maior emblema dessa aliança entre governo e bancada ruralista tenha sido a vitória obtida pelo agronegócio na votação do Código Florestal em 2012⁴, tido pelo Instituto Socioambiental (2012) como o “o maior retrocesso nos padrões de proteção ambiental da história brasileira [...] e talvez mundial, pois não me consta que em outros países a proteção às florestas esteja diminuindo, muito pelo contrário”⁵. Sem entrar na discussão a respeito das suas implicações socioambientais, o importante é assinalar que foi uma grande vitória do ruralismo brasileiro obtida com amplo apoio de todas forças políticas do Congresso Nacional e do Executivo, incluindo a ministra do Meio Ambiente, Isabel Teixeira – apenas o PSOL votou contra o novo Código. Esse é o grande ponto de inflexão que marca a trajetória da senadora Kátia Abreu desde a oposição aberta à Lula até se consagrar ministra da Agricultura no dia 1º de janeiro de 2015, início do segundo mandato de Dilma Rousseff. Nos interessa menos, entretanto, a trajetória individual da senadora, e mais sua capacidade de sintetizar a emergência do pacto político produtivista que analisamos, que abarca governo e partidos de esquerda, centro e direita. A respeito da agenda política da bancada ruralista, é Kátia Abreu quem fez a melhor síntese: “nós demoramos dez anos para vencer o MST, quinze anos para vencer o Código Florestal, e agora é a questão indígena [...]” (MARTÍRIO, 2016).

Ainda que o conceito de peemedebismo faça referência óbvia ao PMDB, Marcos Nobre (2013) afirma que se trata antes da cultura política que rege o sistema brasileiro após o fim da ditadura militar que do modo de funcionamento específico de um partido. Segundo o filósofo, o peemedebismo se distinguiria de outras culturas políticas em democracias liberais por suas cinco características fundamentais:

o governismo (estar sempre no governo, seja qual for ele e seja qual for o partido a que se pertença); a produção de supermaiorias legislativas, que se expressam na formação de um enorme bloco de apoio parlamentar ao governo que, pelo menos formalmente, deve garantir a ‘governabilidade’; funcionar segundo um sistema hierarquizado de vetos e de contorno de vetos; fazer todo

⁴Para um maior detalhamento da votação, ver: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/25507-aprovado-o-novo-codigo-florestal-no-senado/>>

⁵Para uma avaliação aprofundada das implicações do Novo Código, ver: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/cumplicidade-com-o-atraso>>

o possível para impedir a entrada de novos membros, de maneira a tentar preservar e aumentar o espaço conquistado, mantendo pelo menos a correlação de forças existente; bloquear oponentes ainda nos bastidores, evitando em grau máximo o enfrentamento público e aberto (exceto em polarizações artificiais que possam render mais espaço no governo e/ou dividendo eleitoral) (NOBRE, 2013, p. 14).

Não há necessidade de aprofundar aqui a discussão em torno do sistema político brasileiro. O conceito de Nobre a respeito do peemedebismo interessa para jogar luz sobre a rearticulação das alianças e desavenças que marcam a inflexão desenvolvimentista do governo. Assim sendo, o desembarque de ambientalistas do governo que acompanham Marina Silva em 2008 está intimamente ligado com o processo que culmina no ingresso em bloco de expoentes do agronegócio na base aliada.

É necessário ter cuidado com simplificações históricas. É evidente que o agronegócio nunca prescindiu de boas relações com o governo, e que alguns expoentes do ruralismo sempre estiveram na base aliada do governo Lula, pelo menos desde 2005, a exemplo de Blairo Maggi, então governador do Mato Grosso pelo PPS e também conhecido como Barão da Soja. Ainda assim, as nuances do xadrez político que compõem a vida partidária e eleitoral não devem impedir que se trace os sentidos que alianças programáticas assumem. Na esteira do embarque governista do agronegócio, o crescimento da bancada ruralista nas eleições de 2014 é um fenômeno transversal ao governo e oposição, chegando a somar 21 senadores e 170 deputados federais. Mas que não se engane: a JBS, um dos “campeões nacionais” eleitos pelo governo, foi o principal financiador das eleições naquele ano, distribuindo R\$ 61,2 milhões para 162 deputados ruralistas⁶. Como se vê, os “paradoxos” do desenvolvimentismo ficam menos paradoxais quando se segue o dinheiro.

Eduardo Gudynas (2012) foi um dos estudiosos que analisou com maior cuidado o neoextrativismo como marca dos governos progressistas da América Latina. Para o autor, as forças de esquerda que historicamente criticaram os modelos extrativistas passaram a promover um nova modulação do mesmo, onde algumas regras mudam (como os atores econômicos, os regimes de partilha e leis de royalties), mas outras

⁶Dados a respeito do financiamento de campanhas eleitorais podem ser encontrados na imprensa. Ver: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara,1589802>> >.

seguem, como os impactos socioambientais negativos e outros efeitos deletérios para um desenvolvimento sustentável. Dessa forma, o progressismo latino-americano não buscaria mais combater ou superar o modelo extrativista que caracterizou nosso subdesenvolvimento, mas reorientaria seu discurso político de oposição ao neoliberalismo pregando um maior protagonismo estatal nas iniciativas, seja através de empresas estatais ou da participação de fundos públicos nos regimes de partilha, entre outras variações. Ainda segundo Gudynas, os governos souberam utilizar os recursos dessas atividades para ajudar a financiar programas sociais, a exemplo do Bolsa Família no Brasil. No entanto, não se sabe ao certo o quanto o neoextrativismo foi verdadeiramente uma condição para sustentação de tais políticas, visto que o Programa Bolsa Família (carro chefe das políticas sociais petistas), por exemplo, antecede o ensaio desenvolvimentista. Ainda assim, é certo que o fortalecimento de programas sociais passou a ser associado discursivamente à exploração e exportação de recursos naturais, de forma a emprestar legitimidade a um modelo de desenvolvimento desgastado e historicamente criticado pela própria esquerda. Nos termos do autor:

nos contextos políticos anteriores, as correntes progressistas e de esquerda denunciavam que o extrativismo contribuía para gerar a pobreza, as economias de enclave eram vistas como algo negativo e, portanto, buscavam-se alternativas para sair destas condições. Nos governos progressistas, um novo discurso está se consolidando aos poucos, segundo o qual o extrativismo agora passa a ser uma condição necessária para combater a pobreza. Aquela velha relação fica invertida: no passado, constituía uma contradição; hoje, é vista como positiva e converte-se em condição necessária para o desenvolvimento [...] Um bom exemplo deste tipo de defesa pode ser observado com o presidente Correa do Equador. 'Não retrocederemos quanto à Lei de Mineração, porque o desenvolvimento responsável da mineração é fundamental para o progresso do país. Não podemos ficar sentados como mendigos sobre um saco de ouro' – afirmou no dia 15 de janeiro de 2009 (GUDYNAS, 2012).

Por último, cabe destacar que a associação entre neoextrativismo e combate a pobreza vai além da estratégia de legitimação desse modelo, visando sobretudo interditar as críticas que os povos tradicionais, movimentos sociais, setores da academia e demais vozes dissidentes direcionam ao modelo. Afinal de contas, quem é contra o progresso? O

neoextrativismo, portanto, nos coloca uma série de contradições. A primeira é um paradoxo nos termos do próprio desenvolvimentismo, que visa a “industrialização plena” da sociedade, mas na busca de forçar o crescimento econômico acaba por reforçar os setores exportadores de commodities, como bem observado por Milanez e Santos (2013), podendo levar a reprimarização da pauta de exportações. Outra contradição é a relação entre extrativismo e pobreza: como apontado por Gudynas, se tradicionalmente se associou o extrativismo à produção da pobreza, o discurso progressista inverte a ordem dos fatores e altera o produto – ou não?

De volta à questão indígena

O principal inimigo da causa indígena hoje é a bancada ruralista, formalmente denominada Frente Parlamentar da Agropecuária, e que conta com 207 deputados na Câmara Federal⁷. Somando o número de senadores, é possível dizer que a bancada controla $\frac{1}{4}$ do Congresso Nacional. Além disso, vem crescendo eleições após eleições. Para se ter noção, a bancada na legislatura 2003-2007 contava com “apenas” 73 deputados⁸. Além do crescente poder, seus representantes já deram declarações públicas de que consideram a questão indígena seu alvo prioritário nesse momento⁹, e somente em 2017 a bancada apresentou 25 projetos de lei que visam atacar direitos indígenas e quilombolas¹⁰. Somadas essas informações, é possível ter alguma dimensão dos desafios que estão colocados para os povos indígenas na sua luta pela terra tradicional.

Ainda que o poder do latifúndio não seja novidade em se tratando de Brasil, a agenda antiindígena do ruralismo não basta para explicar o contexto que analisamos. Seu crescimento associado aos caminhos que o governo e a esquerda traçaram nas últimas décadas ajudam a entender como a década de 2010, que contou em sua maior parte com governos progressistas, findou por caracterizar o contexto mais adverso para a demarcação de terras indígenas no período democrático brasileiro. Nesse ensaio, utilizei

⁷Para dados a respeito das bancadas no Congresso, o site Congresso em foco tem boas sistematizações. Ver: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/conheca-as-11-bancadas-mais-poderosas-da-camara/>>.

⁸Para mais, ver: <<https://www.cptne2.org.br/index.php/publicacoes/noticias/trabalho-escravo/2397-bancada-ruralista-cresce-58-e-barra-combate-a-escravidao>>.

⁹Uma das melhores iniciativas para acompanhamento da bancada ruralista pode ser encontrada em: <<https://deolhonosruralistas.com.br/2017/04/28/ruralista-sinaliza-proximo-alvo-da-bancada-reformados-indigenas/>>

¹⁰Idem: <<https://deolhonosruralistas.com.br/2017/09/11/bancada-ruralista-ja-propos-25-projetos-de-lei-que-ameacam-demarcacao-de-terras-indigenas-e-quilombolas/>>

autores de distintas matrizes teóricas e orientações ideológicas para tanto. No entanto, antes de buscar realizar discussões conceituais ou uma revisão bibliográfica de temas caros ao desenvolvimento, procurei mobilizar conceitos capazes de atribuir sentido ao cenário que descrevo no primeiro capítulo. Isso porque considero a bibliografia atual a respeito do tema insuficiente e muitas teses políticas pouco consistentes para os fins colocados.

Minha preocupação foi buscar explicações estruturais para o fortalecimento político e econômico de atores antiindígenas sem cair num determinismo econômico que ignore a agência de atores políticos estatais e da sociedade civil organizada. Desse modo, sustentei que a opção desenvolvimentista prejudicou duplamente os povos indígenas no país: tanto por megaprojetos de alto impacto sobre seus territórios e direitos – entre os quais a UHE Belo Monte é o maior exemplo, mas não único –, quanto por redundar involuntariamente em processos econômicos neoextrativistas. Além disso, se esses fatores explicam o acirramento de conflitos socioambientais, a paralisação da demarcação de terras a nível administrativo deve ser entendida no interior da correlação de forças do governo. Busquei, portanto, atribuir inteligibilidade à hostilidade no ambiente institucional aos direitos indígenas relacionando o modelo de desenvolvimento priorizado pelo governo federal com as disputas internas à coalizão governista.

Por último, gostaria de ressaltar a proposição de Eduardo Gudynas a respeito da aposta neoextrativista dos governos progressistas sob o imperativo (neo)desenvolvimentista, e a relação desse fenômeno com o papel da esquerda na defesa dos direitos dos povos indígenas. Como afirmei no início deste ensaio, não há razões para acreditar que o maior número de terras demarcadas em governos de direita do pós-ditadura tenham relação com simpatias daqueles governos. Tampouco era o latifúndio uma força inexpressiva naquele contexto. Ainda assim, na esteira das lutas constituintes que consagraram os direitos inscritos na CF 88, uma forte oposição de esquerda organizada principalmente em torno do PT foi capaz de, aliada à luta da política indígena, pressionar o sistema político como um todo no sentido da efetivação dos direitos à terra tradicional. Ao se analisar a inflexão desenvolvimentista do governo Dilma como corresponsável pelo recrudescimento das violações aos direitos originários, não se propõe que outros macromodelos de desenvolvimento que o antecedem, como o neoliberalismo

e o nacional-desenvolvimentismo, seriam por quaisquer motivos mais favoráveis à luta indígena. Por isso é de grande importância a peculiaridade que o ensaio desenvolvimentista guarda e o distingue de outros modelos de desenvolvimento: o principal fiador desse projeto foi justamente uma força historicamente (relativamente) comprometida com os povos tradicionais. Quando se analisa o deslocamento de forças promovido no interior do lulismo que acaba por expelir o socioambientalismo do governo e incorporar a agenda do agronegócio, não se ignora a dinâmica peemedebista dessa reconfiguração – ou seja, tem-se ciência de que o ruralismo passa a ser uma forma de oposição *interna ao governo* às dinâmicas transformadoras engendradas pelo lulismo. Por outro lado, é inegável que o polo democrático que busca sustentar e promover os direitos indígenas acabou irremediavelmente expelido da coalizão de governo ainda sob o comando de Lula. Além disso, analisando-se a relação entre a estratégia desenvolvimentista com o neoextrativismo, fica claro que os governos progressistas passaram a ver no agronegócio e nos atores do neoextrativismo *aliados estratégicos para seus próprios fins*. Dito de outro modo, o revés socioambiental e a paralisação da demarcação de terras indígenas não foram “concessões à direita”, mas um componente coerente com o modelo de desenvolvimento priorizado no “ensaio desenvolvimentista”.

Acuados pelas dinâmicas da estrutura econômica do desenvolvimento capitalista e isolados pelas dinâmicas de governabilidade do sistema político, os indígenas encontram mais dificuldade que nunca para acessarem o direito à terra tradicional consagrado na Constituição. Como disse provocativamente o antropólogo Eduardo Viveiros de Castro, à véspera da construção da UHE de Belo Monte, “a esquerda e a direita unidas jamais serão vencidas”. De lá para cá, a situação piorou irremediavelmente, atingindo patamares catastróficos. Perante o horror que se apresenta sob o governo Bolsonaro, refletir sobre a gênese desses processos é tão imperioso quanto combater os atuais ataques – é até mesmo uma condição necessária para esse combate. Cabe hoje saber se, na oposição, a esquerda – ou o que sobrou dela - saberá reinventar-se e adotar uma agenda que incorpore a questão socioambiental e indígena como eixo estratégico de um desenvolvimento democrático, e não como direitos específicos a serem negociados num eventual balcão da agenda eleitoral e da governabilidade.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil?. In: **Novos estudos. CEBRAP** N. 87 São Paulo: Julho de 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200006>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. In: **Lua Nova**, n. 33. 2014.

CAVA, Bruno; COCCO, Giuseppe. **Enigma do disforme: neoliberalismo e biopoder no Brasil global**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Mauad X, 2018.

CARVALHO, David Ferreira; CARVALHO, André Cutrim. Desindustrialização e reprimarização da economia brasileira contemporânea num contexto de crise financeira global: conceitos e evidências. In: **Revista Economia Ensaios**. Uberlândia (MG), 26 (1), p. 35-64, Jul./Dez. 2011

CORDEIRO, Rui M. Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo. **Revista de Economia Política**, vol. 34, nº 02. 2014.

DUPAS, Gilberto. O mito do progresso. In: **Novos Estudos**, n. 77. São Paulo, 2007.

FEARNSIDE, Philip M. **Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras**. Manaus: Editora do INPA, 2015.

GUDYNAS, Eduardo. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: **Enfrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Philippe Léna e Elimar Pinheiro do Nascimento (orgs.), Rio de Janeiro: Garamond/IRD, 2012.

MARTÍRIO. Direção: Vincent Carelli, Ernesto de Carvalho, Tatiana Almeida. Produção: Olívia Sabino. Documentário. Duração: 162 min. Ano: 2016.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo S. P. dos. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda?. In: **Seminário Temático**, 39: Neodesenvolvimentismo e conflitos ambientais urbanos e rurais: disputas por espaço e recursos entre classes e grupos sociais. 37º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Milanez-2013-Neodesenvolvimentismo-e-neoextrativismo-duas-faces-da-mesma-moeda.pdf>>. 2013.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OLIVEIRA, João Pacheco de; COHN, Clarice (Orgs.). **Belo Monte e a questão indígena**. Brasília: ABA, 2014.

PINTO NETO, Moyses. Progressismo como modernização unidimensional. In: BARBA, Clarides Henrich de; DAGIOS, Magnus; DANNER, Fernando; DANNER, Leno

Francisco; KONZES, Paulo Roberto; NIENOV, Christian Otto Muniz. **Governo, Cultura e Desenvolvimento**: Reflexões desde a Amazônia. Porto Alegre: Editora Fi, 2015.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. In: **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Org: Ricardo Bielschowsky. Rio de Janeiro: Record, 2000.

Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: Dados de 2016. Conselho Indigenista Missionário (CIMI), 2016.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. In: **Novos Estudos**, nº 85. São Paulo, 2009.

_____. Cutucando onças com varas curtas. In: **Novos Estudos**, nº 102. São Paulo, 2015.