

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIANA DE FREITAS MONTEBUGNOLI

**POR DENTRO DA REDE: um estudo das dinâmicas e interações de redes  
transnacionais de *advocacy* – o caso dos projetos Polonoeste e Planaflores no estado de  
Rondônia**

BRASÍLIA  
2015

MARIANA DE FREITAS MONTEBUGNOLI

**POR DENTRO DA REDE: um estudo das dinâmicas e interações de redes transnacionais de *advocacy* – o caso dos projetos Polonoeste e Planaflores no estado de Rondônia**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Área de Concentração: História das Relações Internacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cristina Yumie Aoki Inoue.

BRASÍLIA  
2015

MARIANA DE FREITAS MONTEBUGNOLI

**POR DENTRO DA REDE: um estudo das dinâmicas e interações de redes transnacionais de *advocacy* – o caso dos projetos Polonoroeste e Planaflo no estado de Rondônia**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Área de Concentração: História das Relações Internacionais.

Brasília, 27 de março de 2015

Banca examinadora

---

Profª. Drª Cristina Yumie Aoki Inoue  
Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília  
(Orientadora)

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho  
Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília

---

Profª Drª Marisa Von Bülow  
Instituto de Ciência Política  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França  
Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília

À Josemeire e ao José Roberto.

## AGRADECIMENTOS

A minha família amada, meus pais, que são o meu suporte em todos os sentidos, e meus tios e primos de Brasília, que me receberam com tanto carinho.

Ao Max, que mesmo longe foi a pessoa que mais acompanhou de perto cada pensamento, rasura, dificuldade, avanço e linha escrita desse trabalho.

À professora Cristina, pela confiança e orientação cuidadosa.

Às professoras Maria Helena e Paula Moreira, cujas sugestões e indicações dadas banca de qualificação foram fundamentais para o refinamento dessa proposta de pesquisa.

Aos professores Carlos Roberto Pio e Marisa Von Bülow pelas críticas e ponderações relevantes no momento da defesa da dissertação.

Aos entrevistados Steve Schwartzman, Bruce Rich, Chicoepab Suruí, Marcel Bursztyn, Brent Millikan e Almir Suruí, pela disposição e diligência.

À Adriana Moreira, do Instituto Socioambiental (ISA) em Brasília, pelas indicações de leituras e, especialmente, aos queridos Leila e Luís, do ISA em São Paulo, que me auxiliaram e deram todo o suporte necessário durante o mês que estive na organização, realizando a pesquisa documental.

Ao Felipe, pela amizade e hospitalidade.

Ao CNPq, por ter possibilitado e financiado essa pesquisa.

Aos professores do Instituto de Relações Internacionais (IREL/UnB), especialmente Pio Penna, Estevão Martins e Antônio Jorge pelo caráter humano com que guiam suas profissões.

Aos funcionários da secretaria de pós-graduação do IREL, em especial à Odalva e ao Anderson, pelo zelo e prontidão.

Aos meus queridos colegas da turma de mestrado, dos quais me lembro com carinho e, em especial, às amigas que em muito transcendem os espaços acadêmicos: Aline, Luciana e Dendê.

À Ana e à Alice, companheiras fundamentais em momentos de alegrias e de dificuldades; obrigada pelas conversas e pela amizade sincera.

Aos amigos estimados da IPA, pelo cuidado, pelos estímulos e pelo grande exemplo de caminhada na fé cristã.

Ao Marquinhos e ao Vitor, amigos queridos, que foram fundamentais nesse tempo que passei em Brasília.

A Deus pelo privilégio de cursar uma pós-graduação, pela saúde física e emocional concedidas, pelas necessidades supridas e por todo cuidado em cada etapa.

Um fato que ninguém tinha previsto acabaria sendo o fator essencial do caos e dos problemas sociais e meio ambientais que decorreriam desta última tentativa de conquista da floresta. Os projetos das estradas foram concebidos para cruzar imensos espaços vazios, mas na verdade, a mata não estava vazia. Havia gente: seringueiros, ribeirinhos, catadores de frutas, caboclos e índios. Gente que vivia na floresta – e da floresta – e que, portanto, cuidava dela. Povos inteiros formados por várias comunidades indígenas que habitavam há mil anos a floresta viram-se, da noite para o dia, obrigados a se deslocar. Em suas terras espoliadas foram criadas as agrovilas promovidas por empresas agropecuárias subvencionadas pelo governo. Nelas foram instalados colonos ávidos de novas terras, mas completos desconhecedores das características do clima e do solo amazônico. Sem apoio técnico nem financeiro, sem formação prévia, sem assistência de nenhum tipo, eram perfeitos candidatos ao fracasso.

Trecho do livro **Fronteiras de Sangue**, de Javier Moro (1993, p.101).

## RESUMO

Este trabalho tem por finalidade o estudo do ativismo transnacional e, mais especificadamente, das redes de *advocacy* formadas em torno dos projetos de desenvolvimento regional em Rondônia, o POLONOROESTE (1981-1989) e o PLANAFLORO (1992-2002). Com a importância crescente atribuída aos atores da sociedade civil no cenário internacional, as redes de *advocacy* têm tido uma participação cada vez mais ativa nesse espaço, inclusive, operando nos processos de definição das normas internacionais. Devido à complexidade de suas problemáticas, as questões ambientais têm recebido especial atenção desses atores. As campanhas socioambientais que iremos abordar ao longo desse trabalho se inserem no contexto mais abrangente de mobilização global iniciada por organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas junto aos Bancos Multilaterais de Desenvolvimentos (BMDs), na década de 1980, com o objetivo primário de promover reformas de cunho social e ambiental nessas instituições. O objetivo central dessa pesquisa consiste em descrever e analisar as dinâmicas e interações das redes de *advocacy* formadas em torno desses dois projetos, ressaltando como a dimensão transnacional interferiu nessas relações. A principal contribuição desse trabalho consiste em evidenciar, através da análise desses casos, alguns dos processos inerentes a essa via de participação da sociedade civil na governança internacional, apontando os desafios e as possibilidades que envolvem a formação de coalizões transnacionais. Utilizamos a abordagem das *Redes Transnacionais* como marco analítico e procuramos responder as problemáticas de pesquisa através do processo de inferência descritiva.

### **Palavras-chave**

Ativismo transnacional; Redes de *Advocacy*; POLONOROESTE; PLANAFLORO.

## ABSTRACT

This research aims the study of transnational activism, and in particular the advocacy networks formed around the two regional development projects in Rondonia – POLONOROESTE (1981-1989) and PLANAFLORO (1992-2002). Through the increasing importance of civil society actors on the international arena, the advocacy networks participation have become progressively active in this space, including their activities in setting international norms. Because of their complexity, environmental issues have received special attention of these actors. The social-environmental campaigns that we will address in this work are inserted in a broader context of global mobilization, started in the 1980s by environmental non-governmental organizations (NGOs) against the Multilateral Development Banks (MDBs), with the primary purpose to promote social and environmental reforms in these institutions. The central purpose of this research is to describe and analyze the dynamics and interactions of advocacy networks formed around the two projects mentioned above, highlighting the influence of the transnational dimension on these relations. Through the analysis of these cases, the present study emphasizes some of the process involved in civil society participation in international governance, pointing out the inherent challenges and possibilities in the formation of transnational coalitions. We used the *Transnational Network* approach as analytical framework and tried to answer the research questions by the process of descriptive inference.

### **Keywords**

Transnational activism. Advocacy Networks. POLONOROESTE. PLANAFLORO.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AM	Amazonas
BIC	Bank Information Center
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BMDs	Bancos Multilaterais de Desenvolvimento
CEDI	Centro Ecumênico de Documentação e Informação
Ceron	Centrais Elétricas de Rondônia
CIMI	Conselho Indígena Missionário
CMS	Corporações Multinacionais
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
Cnumad	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CODARON	Companhia de Desenvolvimento Agrícola de Rondônia
COIAB	Coordenadoria das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
COMAI	Comitê de Avaliação Independente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Cunpir	Coordenação da União dos Povos Indígenas de Rondônia
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EDF	Environmental Defense Fund
EPI	Environmental Policy Institute
EUA	Estados Unidos da América
FAERON	Federação da Agricultura do Estado de Rondônia
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FETAGRO	Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Rondônia
FIERO	Federação de Indústrias do Estado de Rondônia
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP
FOEI	Friends of the Earth International
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
IAMA	Instituto de Antropologia e Meio Ambiente
IBDF	Instituto Brasileiro de Defesa Florestal
IEA	Instituto de Estudos Amazônicos
IEF/RO	Instituto Estadual de Florestas de Rondônia
IFI	Instituição Financeira Internacional
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ISEA	Instituto Superior de Estudos Amazônicos
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
MSG	Movimentos Sociais Globais
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NRDC	Natural Resources Defense Council
NUAR	Núcleo Urbano de Projeto Rural
NWF	National Wildlife Federation
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMST	Organizações dos Movimentos Sociais Transnacionais

ONGs	Organizações Não Governamentais
ONGI	Organização Não Governamental Internacional
ONGT	Organização Não Governamental Transnacional
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
OSR	Organização dos Seringueiros de Rondônia
PA	Projeto de Assentamento
PAD	Projeto de Assentamento Dirigido
PAIC	Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias
PDS	Partido Democrático Social
PFL	Partido da Frente Liberal
PIC	Projeto Integrado de Colonização
PIN	Política de Integração Nacional
PMACI	Plano de Proteção ao Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POA	Plano Operativo Anual
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTR	Partido Trabalhista Renovador
RO	Rondônia
SCG	Sociedade Civil Global
SPI	Serviço de Proteção ao Índio
SEDAM	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental
SEMARO	Secretaria de Meio Ambiente de Rondônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
TER	Tribunal Regional Eleitoral
UCP	Unidade de Coordenação do Planafloco
UNI	União das Nações Indígenas
USP	Universidade do Estado de São Paulo
WWF	World Wide Fund for Nature
WWF/Brasil	Fundo Mundial pela Natureza
ZEE	Zoneamento Econômico-Ecológico
ZSEE	Zoneamento Socioecológico Econômico

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.2 Aspectos teóricos e metodológicos .....	17
1.3 Estrutura da dissertação .....	21
<b>2. REDES TRANSNACIONAIS DE ADVOCACY: O CONCEITO ANALÍTICO E O HISTÓRICO RECENTE DO ATIVISMO TRANSNACIONAL.....</b>	<b>23</b>
2.1 A Sociedade Civil, a dimensão transnacional nas Relações Internacionais e o conceito de Redes .....	23
2.2 As Redes de Advocacy .....	28
2.3 As redes transnacionais da Sociedade Civil no Século XXI .....	32
2.4 As interações, os conflitos e os contextos .....	39
<b>3. O POLONOROESTE .....</b>	<b>42</b>
3.1 Antecedentes.....	42
3.2 O desenho do Projeto (1979-1981): o envolvimento do Banco Mundial e as denúncias dos antropólogos .....	45
3.3 Os problemas identificados no início da implementação do Programa .....	53
3.4 As primeiras tramas da rede .....	57
<b>4. O POLONOROESTE NA CAMPANHA DOS BMDS (1983-1989).....</b>	<b>61</b>
4.1 As <i>hearings</i> e a mobilização transnacional .....	62
4.2 A suspensão dos financiamentos e as novas diretrizes do Programa .....	68
4.3 Analisando a rede de advocacy .....	71
4.4 Os últimos anos do Programa, as cobranças e o novo projeto para Rondônia.....	77
4.5 Os desafios da rede de advocacy a partir de 1986.....	81
4.6 Conclusão .....	83
<b>5. O PLANAFLORO .....</b>	<b>85</b>
5.1 Novos contextos: os ‘panos de fundo’ do segundo projeto em Rondônia.....	85
5.1.1 A campanha dos BMDs para além do POLONOROESTE.....	85
5.1.2 O caso dos seringueiros e a importância das parcerias transnacionais para o movimento local.....	88
5.2 A caminho do POLONOROESTE II: a elaboração do PLANAFLORO (1986-1991).....	90

5.3 A participação da sociedade civil .....	93
5.4 O projeto, o programa.....	98
5.5 O novo projeto e a reconfiguração da rede de advocacy .....	100
<b>6. A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA, A DIVERSIDADE DE ATORES E AS CLIVAGENS INTERNAS (1992-2002) .....</b>	<b>105</b>
6.1 Primeiros anos do Programa.....	105
6.2 As ações da rede de advocacy: um período de contradições .....	107
6.3 A continuação do PLANAFLORO e o pedido de investigação ao Painel de Inspeção do Banco Mundial .....	113
6.4 A reformulação do Programa: uma nova abordagem para os velhos problemas .....	119
6.5 Os escândalos de corrupção e o desfecho do PLANAFLORO .....	123
6.6 A segunda fase do Programa e o esfacelamento da rede transnacional de advocacy.....	126
6.7 Conclusão .....	129
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>131</b>
7.1 As Redes, os BMDs e os novos desafios.....	135
7.2 Os alcances e os limites dessa pesquisa.....	136
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>154</b>

## 1. INTRODUÇÃO

*“Quando a última árvore for cortada, quando o último rio for poluído, quando o último peixe for pescado, aí sim eles verão que dinheiro não se come...”* (provérbio indígena).

A segunda metade do século XX foi marcada pelo despertar da consciência ecológica global, processo que se tornou evidente através da realização dos inúmeros eventos internacionais destinados a debater as questões ambientais, do maior número de acordos e convenções firmados entre os países com a finalidade de proteger e melhorar a gestão dos recursos naturais, do aumento das pesquisas científicas com foco nos estudos da Biosfera e do crescimento, sem precedentes, do envolvimento das organizações não governamentais no enfrentamento das problemáticas ambientais. Particularmente com relação a esses últimos atores, podemos dizer que as primeiras ondas públicas de preocupação ambiental ganharam forma a partir de seus trabalhos de defesa de direitos – ou *advocacy* –, que, de forma geral, consistiram no emprego de ações, nos níveis domésticos e internacionais, para influenciar a incorporação dos componentes ambientais nos diferentes tipos de legislações e políticas institucionais (WADE, 1997).

Devido à complexidade de suas problemáticas, o manejo das questões ambientais exige abordagens cada vez mais integrativas, multiníveis e interdisciplinares, que sejam capazes de agregar os campos político e ecológico e ainda realizar as pontes entre as esferas global, nacional e local. Como a diplomacia tradicional dos Estados e das Organizações Internacionais não é suficiente para atender completamente essas demandas no nível internacional, a sociedade civil e, principalmente, as ONGs exercessem esse papel através de suas ações transnacionais, sendo consideradas agentes essenciais para a gestão da política ambiental (PRINCEN; FINGER; MANNO, 1994).

Vale destacar que por “ação transnacional” entendemos as dinâmicas empreendidas através das fronteiras, nas quais ao menos um dos envolvidos não seja um agente estatal, nem esteja agindo em nome de um governo nacional ou de uma organização intergovernamental (RISSE-KAPPEN, 1995). Portanto, o lócus onde se processam essas ações e relações será referenciado ao longo do trabalho como “esfera” ou “dimensão” transnacional. De acordo com Delgado (2006), enquanto a “esfera internacional” sugere uma relação primordial, ainda que não restrita, entre os atores estatais, as dimensões “transnacional” e “global” pressupõem e incorporam, respectivamente, a ação política efetiva dos atores não estatais.

Com base nessa descrição, podemos dizer então que uma das formas de atuação dos atores da sociedade civil na arena internacional é através da formação de uma *rede transnacional de advocacy*, a qual pode ser definida como um arranjo específico de ação coletiva, na qual diferentes organizações e grupos societais<sup>1</sup> se articulam transnacionalmente a fim de promover determinada causa para transformar certa realidade. Embora essas estruturas em rede não se restrinjam à defesa das questões ambientais, podendo ser formadas em torno de múltiplas outras questões como Direitos Humanos e direitos das mulheres, a temática ecológica tem sido um dos campos mais estratégicos para sua operação no cenário internacional (KECK; SIKKINK, 1998).

Conforme apontado por Willetts (2013), a conclusão de oito principais acordos multilaterais relacionados à preservação ambiental ao longo da década de 1990 – dentre os quais, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (maio/1992), a Convenção de Combate à Desertificação (outubro/1994) e o Protocolo de Kyoto (dezembro/1997) – fez com que a política ambiental fosse considerada o domínio mais impactado pelas redes de *advocacy* nesse período.

As mobilizações transnacionais que abordaremos ao longo desse trabalho se inserem no contexto da campanha promovida por ONGs ambientalistas, ao longo das décadas de 1980 e 1990, frente à conduta dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) – Banco Mundial e demais bancos regionais – nos projetos que estavam sendo financiados por essas instituições nos países em desenvolvimento. Ao constatarem os impactos ambientais e sociais que estavam sendo causados pelos projetos subsidiados por essas instituições multilaterais, as ONGs passaram a adotar, a partir de 1983, uma série de medidas para expor publicamente a negligência dos bancos com relação aos critérios estabelecidos para a seleção e/ou monitoramento dos projetos que receberiam os financiamentos.

O *modus operandi* utilizado pelas ONGs de *advocacy* ao longo da primeira fase da campanha, nos anos 80, centrou-se na adoção de políticas de confronto junto aos bancos e aos governos nacionais com relação às problemáticas específicas de cada projeto, ou seja, o foco da campanha foi divulgar as falhas e os desastres em torno dos projetos na tentativa de influenciar tanto as diretrizes adotadas nesse âmbito, quanto às políticas mais abrangentes no interior das instituições. Nas palavras de Wirth (1998, p. 52, tradução nossa): “os estudos de casos cristalizaram a atenção em torno de um problema concreto e imediato, ao mesmo tempo

---

<sup>1</sup> Utilizado nesse trabalho como sinônimo de Sociedade Civil.

em que levantaram questões mais amplas acerca da política e prestação de contas do banco [Banco Mundial]”.

A partir da década de 1990, teve início a segunda fase da campanha – ou a segunda geração da rede de *advocacy* –, caracterizada pelo redirecionamento do foco de luta das ONGs, que passaram a buscar a promoção de mudanças sistêmicas no interior do Banco Mundial, e também pela maior abertura ao diálogo com a sociedade civil por parte dos representantes da instituição (NELSON, 2002). O ponto que iremos ressaltar nessa campanha é que, em ambas as fases, sua operacionalização se concretizou mediante o estabelecimento de parcerias transnacionais entre organizações ambientalistas ‘do Norte’ e grupos da sociedade civil dos países ‘do Sul’, as quais, por sua vez, se mostraram fundamentais para os êxitos alcançados pela campanha.

Nesse sentido, nosso trabalho centrar-se-á no estudo das redes transnacionais de *advocacy* formadas em torno de dois projetos de desenvolvimento regional em Rondônia, o POLONOROESTE e o PLANAFLORO, que receberam financiamento do Banco Mundial, foram duramente criticados pelas entidades da sociedade civil, domésticas e internacionais, por seus impactos nocivos à população e ao meio ambiente daquela região e estiveram presentes de forma direta e indireta nessa campanha dos BMDs.

O Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil, POLONOROESTE (1981-1989), foi elaborado pelo governo brasileiro, no final da década de 1970, com o objetivo principal de asfaltar a rodovia BR-364, que, devido à dificuldade de trânsito, era considerada um obstáculo ao ‘progresso’ da região. Desde as fases de concepção do projeto, esse Programa foi duramente criticado pelos grupos da sociedade civil e, em 1983, com o início da campanha dos BMDs, foi o primeiro estudo de caso a ser ressaltado pelos ativistas ambientalistas para mostrar como o Banco Mundial estava financiando o desastre ambiental.

Já o PLANAFLORO começou a ser pensado na segunda metade da década de 1980, quando o governo estadual de Rondônia e o Banco Mundial iniciaram as negociações para o financiamento de um segundo projeto para a região, que teria por objetivo principal corrigir as distorções causadas pelo POLONOROESTE. Com um desenho muito diferente de seu antecessor, o PLANAFLORO (1992-2002) pretendia estimular as atividades de produção sustentável nas áreas mais devastadas do estado, incentivando, através de políticas públicas e mudanças na legislação, seu desenvolvimento social e ambiental (PERSIVO, 2013). Pelo fato de as mobilizações de ativistas e demais grupos da sociedade civil em torno do POLONOROESTE terem tido uma grande repercussão nacional e internacional, os membros

dessa rede de *advocacy*, inclusive os parceiros internacionais engajados na campanha dos BMDs, permaneceram ativos na maior parte dos ciclos do PLANAFLORO.

O problema de pesquisa que nos guiou ao longo dessa investigação se traduz por meio de dois questionamentos principais. O primeiro foi: **“quais foram as principais dinâmicas e interações das redes transnacionais de *advocacy* formadas em torno desses dois projetos”?** Como derivações dessa questão, estão as seguintes perguntas: como as redes operaram? Como influenciaram o Banco Mundial e os governos estadual (Rondônia) e federal (Brasil)? E como os membros da rede interagiram entre si? Enquanto as primeiras se justificam pela necessidade de compreender o funcionamento e a ‘razão de ser’ das redes de *advocacy*, a última se explica pela importância em buscar um maior entendimento das operações que se processam no interior das redes<sup>2</sup>, ou seja, nos relacionamentos entre os membros que as compõem.

Um segundo ‘questionamento-guia’, que dá continuidade ao primeiro, foi: **“como a dimensão transnacional – característica constitutiva dessas redes que as tornam operacional e analiticamente distintas de redes formadas integralmente nas esferas domésticas – influenciou essas dinâmicas e interações”?** Em outras palavras, como a cooperação entre atores de diferentes países impactou a ação coletiva nesses dois casos?

Portanto, a partir dessas duas questões centrais, tentaremos, ao longo das próximas páginas, prosseguir com base no seguinte objetivo de pesquisa: **descrever e analisar as principais dinâmicas e interações das redes de *advocacy* formadas em torno dos projetos POLONOROSTE e PLANAFLORO em Rondônia, destacando como a dimensão transnacional interferiu nessas relações.**

Podemos dizer que a grande contribuição deste trabalho está em evidenciar, através da análise dessas duas experiências, alguns dos processos inerentes a essa via de participação da sociedade civil no cenário internacional, apontando seus desafios e possibilidades. Ainda que de forma restrita devido aos limites próprios de uma pesquisa de mestrado, ao estudarmos, por um horizonte longo, duas redes de *advocacy* envolvidas com temas múltiplos e transversais (questões ambientais, indígenas, sociais, etc.) e suas transformações ao longo do tempo, procuramos contribuir com o debate acerca das dificuldades e oportunidades que envolvem a formação das coalizões transnacionais.

---

<sup>2</sup> Em conversa com Kathryn Sikkink – uma das autoras que definiu e sistematizou o conceito de redes de *advocacy* referenciado nessa pesquisa –, na ocasião em que esta coordenou a oficina de estudos sobre “Transnacionalismo, Compliance e Direitos Humanos”, promovido pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), em outubro de 2014, a pesquisadora reafirmou que a investigação sobre os aspectos internos contribui para o refinamento teórico e conceitual das *Redes*.

Vale ressaltar que essa temática tem sido pouco explorada pelas Relações Internacionais, estando a maior parte da produção científica concentrada em outras áreas das Ciências Sociais, como a Sociologia e a Ciência Política. Se, por um lado, isso é bom, por demonstrar a caráter interdisciplinar do tema, por outro, aponta uma lacuna a ser preenchida pelas Relações Internacionais, reforçando a importância desse trabalho.

A escolha dos casos POLONOROESTE e PLANAFLORO em Rondônia se justifica por dois fatores. Em primeiro lugar, pela temporalidade e extensão dos Programas. Apesar de suas especificidades, os dois projetos estão fortemente interligados e, juntos, representaram as políticas de desenvolvimento regional aplicadas por mais de duas décadas no território de Rondônia. O fato de ambos os planos terem sofrido, ao longo de seu transcurso, intervenções de atores da sociedade civil, domésticos e internacionais, transnacionalmente articulados, que queriam que suas demandas fossem incorporadas aos projetos, faz com que o estudo dessas duas redes de *advocacy* contemple uma série de diferenças conjunturais que enriquecem a análise proposta. Em outras palavras, permite-nos identificar as dinâmicas e as interações dessas redes em diferentes contextos e durante um longo período de tempo.

Um segundo fator relevante é que, apesar de possuírem uma interface transnacional significativa e sofrerem forte influência da conjuntura internacional, as redes de *advocacy* em torno desses dois Programas – assim como a própria temática de ativismo transnacional – foram pouco abordadas pelos estudiosos das Relações Internacionais no Brasil. Tanto esses projetos, quanto o caso dos seringueiros, do qual trataremos marginalmente ao longo do trabalho, acabaram sendo mais discutidos e examinados por pesquisadores estrangeiros da área, do que por brasileiros. Por essa razão também, esses casos foram selecionados.

## 1.2 Aspectos teóricos e metodológicos

Conforme afirmaram os autores Hollis e Smith (1990), o estudo das Relações Internacionais pode ser descrito a partir de um dos seguintes propósitos: o de “entender” ou o de “explicar” o mundo. Sem desconsiderar que hoje grande parte da produção da disciplina fundamenta-se exatamente na ideia de que não há um ‘mundo real’ pronto para ser entendido ou explicado e que precisamos examinar as práticas linguísticas, culturais e históricas que estão por trás dos ‘fatos’ que constroem o mundo<sup>3</sup>, o que os autores quiseram enfatizar a partir da afirmação acima é que cada um desses propósitos pressupõe uma abordagem, um método e

---

<sup>3</sup> De forma geral, podemos dizer que essas noções constituem os pressupostos básicos das abordagens Pós-modernistas/Pós-estruturalistas, Construtivista, da Teoria Crítica, entre outras.

uma forma de apresentação específica para a realização de estudos no campo das Relações Internacionais.

Ainda que não rotulem um bloco de ações monolíticas, enquanto o “explicar” estaria mais interessado em identificar e esclarecer as causas de determinado evento ou estado de coisas, tentando relacioná-lo com um número maior de casos – inclusive, mediante ao teste e ao falseamento de teorias –, o “entender” estaria mais preocupado em desvendar o significado de um evento específico, buscando, na narrativa histórica, um melhor entendimento acerca de suas origens, evolução e consequências. Portanto, cada um desses propósitos pode ser associado, respectivamente, às tradições e influências da Ciência Política e da História nas Relações Internacionais, bem como às distintas perspectivas apresentadas por essas vertentes para a produção de conhecimento (WOODS, 1996).

De forma sintética, Jack S. Levy (2001, p.40-41, tradução nossa) pontua algumas dessas diferenças entre as abordagens dos historiadores e dos cientistas políticos:

Historiadores focam prioritariamente no passado; [...] cientistas políticos, geralmente, objetivam fazer previsões teóricas e politicamente relevantes acerca do futuro. Historiadores buscam entender eventos únicos exclusivos [generalizações delimitadas por condições espaciais e temporais]; cientistas políticos buscam, na maioria das vezes, generalizar sobre uma série de eventos e construir teorias válidas através do tempo e do espaço [generalizações delimitadas por condições analíticas]. Historiadores tendem a favorecer interpretações complexas; cientistas políticos objetivam explicações causais parcimoniosas e elegantes. Historiadores constroem explicações baseadas em narrativas; cientistas políticos constroem explicações baseadas em teoria. Cientistas políticos são mais explícitos sobre seus pressupostos teóricos; historiadores são mais implícitos.

O autor ainda afirma que apesar de essas duas tradições serem frequentemente vistas como polos extremos, elas são mais bem interpretadas quando vistas como extremidades de um continuum, ao longo do qual muitos acadêmicos – inclusive os estudiosos das Relações Internacionais – situam-se em algum lugar desse espectro (LEVY, 2001). De acordo com Woods (1996), um dos fatores que auxiliam o pesquisador a se posicionar de forma coerente e adequada nesse continuum é explicitar o nível de análise da pesquisa – individual, estatal, sistêmico ou algum outro entre esses – e, conseqüentemente, o nível de abstração teórica que será empregado, que pode ser desde conceitos e definições (baixo nível de abstração), mais próximos dos historiadores, até teorias formais rígidas (alto nível de abstração) ou teorias

derivadas de correlações entre variáveis (métodos quantitativos), comumente empregada pelos cientistas políticos.

Nesse sentido, podemos dizer que o propósito do nosso estudo é “entender” um pouco mais acerca da mobilização coletiva em torno desses dois projetos, reconhecendo que as análises, embora elucidem desafios e possibilidades no escopo dessa temática, circunscrevem-se aos casos estudados. Além disso, conforme já explicitado anteriormente, ao estudarmos a ação coletiva na esfera transnacional, trabalhamos em um nível de análise que perpassa transversalmente o nível que se encontra acima dos indivíduos e abaixo do Sistema Internacional.

Com relação aos aspectos teóricos do trabalho, por se tratar de um estudo de caráter histórico, não adotamos como ponto de partida uma teoria formal ou um modelo rigidamente construído. Em defesa desse tipo de abordagem que não privilegia um corpo teórico denso e específico, Rescher afirma que não há uma estrutura conceitual única e idealmente adequada para descrever o mundo complexo em que vivemos. A existência de pontos conexão múltipla no estudo dos fenômenos dificulta a sistematização dos mesmos dentro de escola e pilares exclusivos (KEATING; DELLA PORTA, 2010).

Essa criticidade com relação à utilização das abordagens teóricas, própria dos historiadores, é suprida por uma maior ênfase na narrativa descritivo-analítica. Em outras palavras, a História acaba sendo vista não como um banco de dados prontos para falsear determinada teoria, mas como uma narrativa que permite uma boa apreciação dos elementos que envolvem um evento específico ou um número de eventos restritos (WOODS, 1996).

Nesse sentido, podemos dizer que o ‘marco analítico’ que nos conduziu ao longo da pesquisa e delimitou nossa coleta de dados foram as **definições**, os **conceitos** e as **categorias da Abordagem de Redes**<sup>4</sup>, os quais possuem baixo nível de abstração. Todavia, apesar de estarmos mais próximos das abordagens históricas em termos teóricos e metodológicos, isso não significa que utilizamos propriamente o “método histórico”, de base interpretativa e conforme definido por Rüsen (2007)<sup>5</sup>, para a realização da pesquisa. A razão para isso está em acreditamos que nosso segundo questionamento acerca de “como a dimensão transnacional influenciou nas dinâmicas e interações das redes de *advocacy* em torno dos projetos” seria mais bem respondido através do processo de **inferência descritiva**, que consiste em utilizar

<sup>4</sup> Destrincharemos melhor essa abordagem no capítulo subsequente.

<sup>5</sup> De acordo com Jörn Rüsen (2007), o sentido mais restrito do conceito de “método histórico” refere-se às operações processuais inerentes ao tratamento das fontes primárias em uma pesquisa de base histórica. Essas operações, por sua vez, se dividem em três etapas: i) a *heurística*, que é o exame e a classificação das informações; ii) a *crítica*, que é a parte de averiguação; e iii) a *interpretativa*, que consiste em inserir as informações obtidas em determinado contexto narrativo.

os dados qualitativos coletados – fatos conhecidos/observações – para saber acerca daquilo que ainda não sabemos – nossos problemas de pesquisa (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

Com relação aos procedimentos específicos adotados, procuramos responder ao primeiro questionamento – a saber, “quais são as principais dinâmicas e interações das redes de *advocacy* em torno do POLONOROESTE e do PLANAFLORO” –, a partir de descrições acerca desses programas, dos respectivos contextos no qual se inseriram, e, de forma mais detalhada, das principais ações da rede nos diferentes ciclos do projeto, que são as fases de elaboração e implementação – com essa segunda subdividida em ‘primeiros anos’ e ‘desfecho’ do projeto. Para isso, adotamos os seguintes **indicadores** para caracterizar as redes de *advocacy* em cada um dos projetos:

i) as características centrais da rede – quem são os atores, qual o objetivo comum (agenda da rede), quais os resultados alcançados e as quais as dificuldades enfrentadas;

ii) os interesses e as motivações dos atores envolvidos, pois são aspectos essenciais para entender o que levam os atores a construírem as alianças transnacionais e como esses atribuem significado às suas lutas; e

iii) os recursos e as estratégias empregadas. De acordo com Rodrigues (2000), esses últimos são os elementos que determinam a *capacidade estratégica* da rede, que por sua vez, é um dos aspectos considerados na avaliação de sua efetividade.

Para facilitar a visualização dos dados coletados, elaboramos quadros representativos que sintetizam esses elementos para cada um dos períodos mencionados. Em seguida, procuramos inferir as respostas à segunda pergunta a partir desses dados e de sua relação com as categorias da *abordagem de Redes*, que apresentaremos no próximo capítulo.

Uma última consideração relevante acerca do aspecto metodológico dessa pesquisa consiste em detalhar as fontes primárias e secundárias que foram utilizadas e o tratamento concedido aos dados coletados. Como fontes secundárias, fizemos uso de várias produções acadêmicas, como livros, artigos científicos, teses e dissertações. Já nas fontes primárias, recorreremos a uma série de documentos, dentre os quais, documentos institucionais (Banco Mundial e ONGs), cartas e memorando trocados entre os atores e uma série de notícias de jornais de circulação local, nacional e internacional, todos disponíveis no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo; realizamos cinco entrevistas, em formato *semi-estruturado*, com atores-chave que atuaram nas redes; e como suporte às demais fontes, assistimos a filmes e documentários que versam sobre o tema, como “Nas cinzas da Floresta” e “Chico Mendes eu quero viver”, ambos do diretor Adrian Cowell.

Na pesquisa documental, boa parte dos arquivos foi lida na íntegra, enquanto outros, apenas os trechos/as partes que serviam ao objetivo da pesquisa. Isso foi possível devido ao período relativamente longo – aproximadamente um mês – que pudemos permanecer nas dependências do ISA, explorando o acervo do Instituto.

Nas entrevistas, foram selecionados nomes de pessoas que haviam tido uma importância na condução das políticas tanto no âmbito do projeto, quanto no âmbito das campanhas. Os entrevistados foram: Marcel Bursztyn, que exerceu consultoria para o POLONOROESTE e, posteriormente, foi um dos coordenadores do “Projeto Úmidas”; Brent Millikan, que realizou uma das avaliações de meio termo do POLONOROESTE e trabalhou em uma ONG local em Rondônia na época do PLANAFLORO; Bruce Rich, que foi advogado do *Natural Resources Defense Council* (NRDC) e, em seguida, trabalhou junto a *Environmental Defense Fund* (EDF); Steve Schwartzman, antropólogo junto ao EDF que atuou principalmente no POLONOROESTE e no processo de elaboração do PLANAFLORO; e Almir Narayamoga Suruí, líder do Povo Paiter Suruí, uma das tribos mais afetadas pelos Programas. Embora um número maior de atores tenha sido contactado, as incompatibilidades de agendas, somado à brevidade dos prazos, não permitiram a realização de um número maior de entrevistas.

Por fim, alguns filmes e documentários sobre o tema haviam sido sugeridos pela banca de qualificação do projeto, enquanto outros foram encontrados no ISA e/ou estavam disponíveis na internet. Eles foram importantes para mapear os panos de fundo no qual os projetos foram desenvolvidos, além de apresentarem entrevistas com colonos e indígenas afetados e alguns pronunciamentos oficiais. Como veremos ao longo dos capítulos, em determinados momentos, alguns deles foram parte das estratégias empregadas pelas redes de *advocacy* para alcançarem seus objetivos.

### **1.3 Estrutura da dissertação**

A estrutura capitular desse trabalho está organizada da seguinte forma: no capítulo 1, dedicado a esta introdução, apresentamos a temática de pesquisa e os problemas centrais, bem como os aspectos teóricos e metodológicos que nos guiaram ao longo do processo investigativo. Em seguida, no capítulo 2, iremos contextualizar o objeto de estudo na área de Relações Internacionais, mostrando como a relação entre a dimensão transnacional e a participação dos atores sociais no Sistema Internacional têm sido fracamente abordados pela disciplina. Além disso, apresentaremos o conceito de *redes de advocacy* e a abordagem de

Redes como uma via teórica alternativa às formulações até então existentes. Ao final, exporemos como as redes transnacionais (e demais formas de coalizões para além das fronteiras) têm atuado na sociedade atual e quais pontos têm sido negligenciados pelos estudiosos do tema.

Nos capítulos 3 e 4, trataremos do nosso primeiro caso, que é a rede de *advocacy* formada em torno do POLONOROESTE, em Rondônia. Seguindo a ordem cronológica do projeto, desde sua elaboração até os últimos anos de sua implementação, abordaremos: os antecedentes do Programa, os principais problemas identificados pelos atores da sociedade civil, o início das primeiras mobilizações (“primeiras tramas da rede”), o envolvimento no Programa em uma campanha de nível global, as principais conquistas da sociedade civil nesse período em torno do Programa e como se deu o seu desfecho. Ainda no quarto capítulo, trataremos as primeiras conclusões acerca dessa experiência.

Nos capítulos 5 e 6, assim como nos dois anteriores, procederemos com a descrição e a análise do segundo caso, que é a rede de *advocacy* do segundo projeto no estado, o PLANAFLORO. Primeiramente, iremos falar os novos cenários que envolveram esse segundo projeto, tanto no âmbito doméstico, quanto no âmbito das mudanças institucionais no Banco Mundial, e as principais características do mesmo. Em sequência, trataremos da reconfiguração da rede de *advocacy*, da adoção de novas estratégias, do período de instabilidade gerado a partir de algumas divergências entre seus membros, do pedido de investigação levado pelas organizações da sociedade civil ao Painel de Inspeção do Banco Mundial, das conquistas da rede nesse período, da gradual dissolução de sua interface transnacional e dos últimos anos do Programa. Aqui também faremos algumas considerações acerca dos desafios e possibilidades que envolveram a rede de *advocacy* do PLANAFLORO.

Por fim, nas considerações finais, retomaremos os pontos centrais do trabalho, costurando os primeiros capítulos com os demais, procurando responder a problemática de pesquisa a partir das análises dos casos. Nessa parte também apontaremos alguns desafios futuros que envolvem essa temática e enfatizaremos os possíveis alcances e limites desse trabalho.

## **2. REDES TRANSNACIONAIS DE ADVOCACY: o conceito analítico e o histórico recente do ativismo transnacional**

### **2.1 A Sociedade Civil, a dimensão transnacional nas Relações Internacionais e o conceito de Redes**

Com a mudança estrutural da política mundial no período pós Guerra Fria, as relações internacionais passaram a lidar não apenas com um leque mais amplo de questões – meio ambiente, Direitos Humanos, etc. – como também incorporaram a participação, de forma cada vez mais institucionalizada, dos atores não estatais e organizações não governamentais. Atribuiu-se um caráter descentralizado à política internacional, o que Vesselin Popovski (2010) pontua como sendo um processo de “desestatização” da governança global, reconhecendo a importância dos novos agentes na dinâmica global. De acordo com Letícia Pinheiro e Carlos Milani (2011, p.16):

Empresas, organizações não governamentais, meios de comunicação social, movimentos sociais, organismos públicos da esfera municipal ou estadual, por exemplo, teriam passado a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas políticas as mais diversas.

A alusão ao tabuleiro de xadrez tridimensional como representação simbólica da distribuição de poder no mundo atual, utilizada pelo teórico Joseph Nye, exemplifica bem essa ideia. Enquanto os tabuleiros do alto e do meio representam, respectivamente, o poder militar e o poder econômico, o tabuleiro de baixo simboliza o *reino das relações transnacionais* que abarca os novos desafios transnacionais fomentados pelos vários tipos de atores não estatais – de banqueiros a grupos terroristas. O autor afirma que, na atualidade, além do processo de *transição de poder* entre os Estados, há também uma *difusão de poder* de todos os Estados para os atores não estatais. A redução drástica dos custos com computação, transporte e comunicação, auferidos pela revolução da informação, reduziram os obstáculos de acesso à política mundial, permitindo que atores não estatais também adentrassem nesse espaço (NYE, 2012).

Integrando esse espaço de atores transnacionais, estão os grupos da sociedade civil ou da *Sociedade Civil Organizada*. Apesar de suas muitas interpretações, de forma geral, o conceito de *Sociedade Civil* mais utilizado na atualidade faz referência à organização da vida

associativa, ou seja, à existência de movimentos e associações voluntárias que operam orientados a moldar a esfera pública. Entre eles estão: as organizações não governamentais, os movimentos sociais, as uniões independentes, os grupos de advocacia pública (*advocacy*), as organizações de base comunitária, etc. (CHAMBERS; KYMLICKA, 2002; GOHN, 2005; HELLER, 2013). Segundo a definição apresentada por Bobbio, Matteucci e Pasquina (1998, p. 1210), o significado de Sociedade Civil mais comum na linguagem política contemporânea alude à:

[...] esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem a margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, [...] o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político.

Apesar de o conceito ter surgido para análise da sociedade doméstica, a expansão das redes relacionais para além do Estado permitiu aos atores da sociedade civil ampliar a abrangência de sua expressão coletiva e associação voluntária com vistas a determinados fins (WAPNER, 1997). Nesse sentido, a atuação ‘transnacional’ da sociedade civil destaca a dimensão política dessas ‘novas’ relações, ou seja, a capacidade desses atores de moldar e influenciar o Sistema Internacional e/ou o comportamento dos demais agentes nesse cenário.

Como fruto dessa ação transnacional crescente, os atores da sociedade civil passaram a assumir um papel cada vez mais relevante na política internacional, principalmente nas temáticas relacionadas a direitos, meio ambiente, saúde pública, entre outras. Dentre eles, as ONGs têm se destacado no que concerne à *transnacionalidade* de sua ação e à capacidade de influir na arena internacional (CÁPRIO, 2011; ISHIYAMA; BREUNING, 2010; KECK; SIKKINK, 1998; VILLA, 1999).

De acordo com John Boli e George Thomas (1999a), houve uma proliferação extraordinária das ONGs internacionais (ou ONGI) durante o século XX. De acordo com os dados coletados no *Yearbook of International Organizations*, em 1900, foram registradas cerca de 200 organizações ativas; em 1930 eram aproximadamente 800; em 1960, já existiam mais de 2000 organizações; e em 1980, esse número subiu para quase 4000.

Com o findar da Guerra Fria e a criação de um ambiente de maiores oportunidades para a organização transnacional, verificou-se um número ainda maior de ONGs preocupadas com o desenvolvimento dos bens públicos globais, como a proteção do meio ambiente, e também daquelas envolvidas com a expansão e consolidação dos Direitos Humanos (VIOLA;

FRANCHINI; RIBEIRO, 2013). Para Rafael Duarte Villa (1999), esse crescimento pode ser considerado, ao lado da ampla participação dos seus representantes junto às conferências globais e do aumento de seus orçamentos administrativos, uma evidência quantitativa da ampliação de sua influência e interdependência nos cenários domésticos e internacionais.

Vale ressaltar, contudo, que “Organização Não Governamental” é uma definição ampla e, portanto, abarca organizações de diversas naturezas e objetivos (ONGs independentes, ONGs financiadas pelo governo, organizações de suporte para movimentos locais, agências de ajuda técnica, entre outros). Elas poderiam ser agrupadas, por exemplo, de acordo com seu tamanho institucional, sua função (provedores de serviço, *advocacy*), nível de agência<sup>6</sup> (local, nacional, internacional), formas de organização e até mesmo pelos valores e ideologias que sustentam. Conforme veremos ao longo desse capítulo, as redes de *advocacy* representam uma dessas formações específicas que envolvem as ONGs que atuam transnacionalmente.

Embora a participação dos atores sociais na política mundial tem crescido tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos, esse aspecto fragilmente se reflete no campo teórico das Relações Internacionais. A formação distinta dos atores e suas diferentes esferas de atuação dificultam sua ‘alocação’ entre as formulações teóricas da área (RUGGIE, 2004; ISHIYAMA; BREUNING, 2010).

Risse-Kappen (1995) afirma que existe uma bifurcação na literatura das Relações Internacionais: aqueles que teorizam sobre as relações internacionais e sobre a política doméstica tendem a ignorar as conexões entre as sociedades e os atores sociais; já aqueles que estudam as relações transnacionais, na maioria das vezes, negligenciam as estruturas de governança e, em particular, os Estados. Para o autor, ao invés de focar na controvérsia entre a visão da política mundial “estado-centrada” versus a prevalência da “sociedade internacional”, é mais frutífero para o teórico das Relações Internacionais pensar como o mundo interestatal interage com a sociedade mundial de relações transnacionais. Faz-se necessário, portanto, um conceito de “relações transnacionais” que estabeleça essas pontes.

As formulações teóricas da tradição liberal da década de 1970/1980 introduziram o “feixe transnacional” nas Relações Internacionais, no entanto, por estarem calcadas nas instituições e nos preceitos da Economia Política, pouco contribuiram para análise de atores

---

<sup>6</sup> “Agência” é um conceito genérico, complexo e abstrato, que possui diferentes leituras de acordo com o viés adotado – político, econômico, filosófico, sociológico e até internacional (em referência às Relações Internacionais). Devido ao escopo dessa pesquisa, não iremos nos aprofundar sobre as nuances conceituais do termo. Ao longo do trabalho, portanto, este será referenciado para designar a ação realizada por determinado agente capaz de ou designada a produzir efeitos e resultados. Para leituras mais críticas e aprofundadas acerca de sua origem e aplicações, ver Bevir (2007), Emirbayer e Mische (1998) e MacLean (1999).

não estatais e não econômicos. Ainda de acordo com Rissen-Kappen (1995, p.7-8, tradução nossa):

O conceito original de “relações transnacionais” foi mal definido. Ele englobava tudo no mundo da política exceto as relações estatais. Todavia, fluxos de capital transnacionais, comércio internacional, mídia internacional, difusão de valores transnacionais, coalizões de movimentos pacifistas, alianças transgovernamentais de burocracias estatais, Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs) e Corporações Multinacionais (CM) são fenômenos muito diferentes.

Com a emergência do projeto de *Governança Global*<sup>7</sup> ao final da Guerra Fria, novas abordagens transnacionais ganharam força, dentre as quais o conceito de *Sociedade Civil Global* (SCG). Houve um avanço com relação ao reconhecimento da existência de múltiplos canais de contato entre as sociedades, bem como a maior fluidez entre os planos doméstico e internacional, que ressaltou a importância das relações transnacionais. Todavia, além de a origem do conceito de SCG estar diretamente vinculada à perspectiva da globalização econômica e da Revolução Tecnológica Informacional – o que tende a negligenciar, por exemplo, o componente político –, sua definição ainda é muito controversa e abrangente. Dessa forma, a falta de consenso com relação aos atores que compõem a SCG dificulta a delimitação do seu papel como ator no Sistema Internacional (BALLESTRIN, 2010; KECK; SIKKINK, 1998; LAGE, 2012; LIPSCHUTZ, 2005).

Na década de 1990, surge abordagem das *Redes Transnacionais* como alternativa à análise da inserção dos atores não estatais na política mundial. O conceito de *Redes* tradicional, importado da tradição sociológica, refere-se a relações estabelecidas entre indivíduos que, através da construção de quadros de significado intersubjetivo, influenciam e constroem o comportamento com relação a uma questão ou grupo de questões (RODRIGUES, 2004). Ao aplicar esse conceito transnacionalmente, busca-se estabelecer as pontes entre o doméstico e o internacional, reconhecendo o papel de diferentes atores, os quais atuam em níveis distintos a fim de atingir determinado objetivo.

Em ambos os planos (doméstico e o transnacional), o conceito de *Redes* traz elementos tanto dos agentes, quanto da estrutura, ou seja, a referência ao termo pode apontar para o padrão específico de interação entre organizações e indivíduos (*redes* como estrutura) ou para

<sup>7</sup> De forma geral, a ideia de governança global sugere uma interação complexa entre grande número de atores, que, através de relações horizontais, coordenam o público-privado e elaboram, legitimam e controlam regras coletivas (SMOUTHS, 1998 apud COMPAGNON, 2008). Em outras palavras, representa o esforço coletivo dos Estados soberanos, das organizações internacionais e de outros atores não estatais para enfrentar desafios comuns, criando oportunidades que transcendam as fronteiras nacionais (STEWART, 2014).

as próprias organizações e indivíduos (*redes* como agente/ator), os quais possuiriam uma agência específica e distinta da agência de seus componentes.

Conforme colocado por Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998), o conceito de redes oferece um refinamento às “teorias transnacionalistas” até então existentes nas Relações Internacionais, pois pressupõe uma categorização dos agrupamentos de atores transnacionais de acordo com suas motivações. A taxonomia apresentada pelas autoras no livro *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (1998) distingue três tipos de redes transnacionais: i) aquelas formadas por motivações e metas essencialmente instrumentais, geralmente de corporações transnacionais e bancos; ii) as motivadas por ideias e causas compartilhadas, como os grupos de cientistas que formam as comunidades epistêmicas; e iii) as redes cuja motivação se dá primariamente por valores e princípios compartilhados, que são as “*transnational advocacy network*”, também chamadas rede de defesa de direitos ou, simplesmente, redes de *advocacy*.

Ao apresentar uma nova abordagem para analisar a ação coletiva dos atores da sociedade civil na arena de operações transnacionais, o trabalho de Keck e Sikkink avança ao aproximar a área de Relações Internacionais da tradição sociológica, uma vez que, de acordo com Pecequillo (2004), predominou sobre a disciplina a influência da Ciência Política. De acordo com De La Torre (2011), até a década de 1980, a teoria social e a filosofia tinham pouco espaço nas Relações Internacionais, à medida que havia o predomínio do racionalismo e do pragmatismo político norte-americano. No entanto, em meados dos anos 1990, houve um crescente interesse pelo estudo da ação coletiva transnacional e seu impacto tanto na sociedade mundial, quanto nos temas da “nova agenda global”.

Dois conceitos da tradição sociológica que dialogam com a abordagem apresentada pelas autoras são: o conceito de *Movimentos Sociais Globais* (MSG) e de *Organizações dos Movimentos Sociais Transnacionais* (OMST). Enquanto este se refere aos movimentos sociais que têm sido capazes de coordenar suas ações além das fronteiras estatais e, através da mobilização social, influir nas decisões que considerarem desejáveis (SMITH, 2008), aquele corresponde às ONGs que exercem um papel de relevo na arena política global e nas instituições econômicas internacionais (O’BRIEN et al, 2000). Ambos os conceitos, portanto, aplicam-se a atores específicos – Movimentos Sociais e ONGs – em suas atividades transnacionais.

Apesar das similaridades desses conceitos com o de *redes transnacionais de advocacy*, nessas não há a particularização do ator, pelo contrário, trata-se da ação coletiva promovida por distintos atores, podendo incluir até mesmo agentes das esferas governamentais que se

aliam à causa dos demais integrantes da rede. Além disso, outra característica que distingue as *redes transnacionais* dos demais movimentos e coalizões é seu aspecto estruturante, conforme salientado acima. Em outras palavras, os “agentes complexos” que compõe a rede, portadores da ação coletiva, não apenas participam das novas arenas políticas, mas também a moldam (KECK; SIKKINK, 1998).

Dada essa breve introdução acerca da inserção dos atores sociais no campo teórico das Relações Internacionais e da validade dessa abordagem como instrumental analítico alternativo, tanto com relação às demais teorias “transnacionalistas” da área, quanto com relação aos conceitos análogos na tradição sociológica, seguiremos nas próximas sessões desse capítulo orientados pelos seguintes questionamentos: o que são exatamente as *redes de advocacy*; como operam; qual o impacto de suas ações na política internacional contemporânea; quais aspectos têm sido pouco abordados pela literatura; e, por fim, como procederemos com as análises dos estudos de caso nos capítulos seguintes.

## 2.2 As Redes de Advocacy

*“A arquitetura deve evoluir em função da técnica e dos problemas sociais. Se o arquiteto está interessado nisso, como eu, deve participar da luta política. É sair para a rua e protestar”.*

*“E hoje quando dizem que protesto é falta de educação, eu acho até graça. A gente tem que protestar!”*

Oscar Niemeyer em “Oscar Niemeyer: o arquiteto do século” (2000)

Através da mobilização dos atores para além de suas fronteiras, as redes transnacionais de *advocacy* empreendem uma série de ações ativistas<sup>8</sup>, aqui entendidas como ações politicamente ordenadas com vistas a transformar uma realidade social ou política (ASSIS, 2006). Essa formação viabiliza as conexões de grupos da sociedade civil com os Estados e as Organizações Internacionais, multiplicando os canais de acesso dos primeiros ao sistema internacional. Os membros da rede focam, principalmente, na realização de trocas de informação estratégicas a fim de enquadrar as problemáticas em categorias que possam persuadir, pressionar e influenciar os atores nas instâncias decisórias.

<sup>8</sup> De acordo com Assis (2006), embora a origem do termo *ativismo* data das primeiras décadas do século XX, o termo *ativista* popularizou-se recentemente, possivelmente, devido a seu emprego por grupos na América do Norte e Europa, que o adotaram como uma opção para referenciar os movimentos de protesto. Dessa forma, evita-se o uso de termos que já possuem uma conotação negativa como revolucionário ou radical.

A despeito de o ativismo transnacional possuir uma história antes mesmo de se tornar um objeto analítico<sup>9</sup>, o que diferencia as redes de *advocacy* modernas das campanhas<sup>10</sup> transnacionais históricas – como a campanha anglo-americana para o fim do regime escravocrata nos EUA (1833-1865), o movimento internacional a favor do sufrágio universal (1888-1928), entre outros – é que no último quarto de século seu número, tamanho, rapidez, profissionalismo, densidade e complexidade cresceram drasticamente (KECK; SIKKINK, 1998). A revolução técnica-científica-informacional e a emergência dos novos temas na agenda internacional na década de 1970 foram fatores fundamentais nesse processo.

Através da criação e inserção de novas questões nas agendas nacionais e internacionais, de fornecimentos de informações importantes aos atores e, o mais importante, da criação e publicização<sup>11</sup> de novas normas e discursos, os grupos de defesa de direitos transnacionais ajudam a reestruturar a política mundial (SIKKINK, 2002, p. 306, tradução nossa).

O que distingue as redes de *advocacy* das demais categorias associativas focadas no ativismo transnacional – movimentos sociais transnacionais, coalizões, organizações não governamentais transnacionais (ONGT) – é a pluralidade de atores que as compõem e o protagonismo exercido pelas ONGs domésticas e internacionais. Essas, como atores centrais, seriam as promotoras das associações voluntárias por meio de relações formais ou informais entre os membros da rede. De acordo com Keck e Sikkink (1998), além das ONGs, os principais atores que compõem as redes de *advocacy* são: movimentos sociais locais, fundações, mídia, igreja, sindicatos, organizações internacionais e regionais e partes do Executivo e do corpo parlamentar dos Estados que partilhem da causa promovida pela rede.

As redes transnacionais [de defesa de direitos] têm se convertido na forma paradigmática de pluralidade da sociedade civil (como modo de associação e solidariedade) nesta primeira parte do século XXI. Trata-se de uma nova forma de organização dos movimentos sociais, uma nova camada de ‘atividade associativa’, que está se somando às demais (COHEN, 2003, p. 434).

<sup>9</sup> Alguns autores que trataram dos precedentes históricos do ativismo transnacional moderno foram: Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998), John Boli e George Thomas (1999b) e Donatella Della Porta e Sidney George Tarrow (2005).

<sup>10</sup> Ao longo desse trabalho, utilizaremos a referência de “campanha” adotada por Keck e Sikkink (1998, p.6, grifo do autor), que as define como “grupos de atividades estrategicamente conectadas em que os membros de uma rede de princípios difusa (o que os teóricos dos movimentos sociais chamariam de ‘mobilização potencial’) desenvolvem laços explícitos, visíveis e papéis mutuamente reconhecidos na busca de um objetivo comum (geralmente, contra um mesmo alvo)”.

<sup>11</sup> Substantivo, considerado um neologismo, que designa o ato ou efeito de tornar público.

No entanto, o protagonismo das ONGs não significa que haja padrões de organização hierárquicos, uma vez que a própria ideia de rede pressupõe padrões de organização horizontais entre os membros (KECK; SIKKINK, 1998). Apesar disso, alguns autores apontam, partindo de uma perspectiva crítica, a existência de assimetrias no processo de operacionalização das redes (NELSON, 2002; BALLESTRIN, 2010).

Ainda com relação à especificidade da forma de organização associativa em redes, Jonathan Fox (2004) afirma que, diferente dos Movimentos Sociais Transnacionais que possuem estruturas mais formais e um nível maior de coesão entre seus participantes, as Redes apresentam menores níveis de integração e laços organizacionais mais frouxos. Já para Bandy e Smith (2005), apesar de as Redes estabelecerem relações tipicamente informais, algumas delas se constituem de forma mais densa e durável. Além disso, por terem como ator central as ONGs, a qual possui uma estrutura organizacional distinta dos movimentos sociais<sup>12</sup>, costuma-se atribuir às *Redes* um caráter mais moderado no que diz respeito aos seus objetivos e metas, enquanto nos movimentos sociais esses seriam mais radicais (TARROW, 2011).

É possível traçar um paralelo entre as redes de *advocacy* de Keck e Sikkink (1998) e a formação de coalizão *insider/outsider* definida por Tarrow (2011) quando este se refere aos processos em desenvolvimento na atualidade que fazem uso de políticas de contestação transnacional.

O autor define “políticas de contestação” como sendo a junção de forças de atores coletivos com a finalidade de confrontar elites, autoridades ou oponentes para defender determinada causa, a qual pode ser dos próprios atores ou de um grupo que eles representam. As políticas de contestação ou *políticas de confronto* são postas em prática quando, por meio das mudanças de oportunidades políticas, criam-se incentivos para que pessoas que não possuem acesso regular às instituições representativas façam reivindicações novas ou inaceitáveis de forma a desafiar as autoridades ou outros tipos de adversários. Dentre as dinâmicas de contestação, está a “contestação transnacional”, um processo lento e gradual pelo qual os atores passam a operar para além das fronteiras, unindo ativistas de diferentes países ou que focam em alvos externos e/ou internacionais.

Conforme mencionado acima, segundo Tarrow (2005, 2011), a formação da coalizão *insider/outsider* constitui um dos arranjos que dá forma à política de contestação

---

<sup>12</sup> Para saber mais ver Gohn, 2005, p. 96.

transnacional<sup>13</sup>. O que caracteriza essas coalizões é o envolvimento de ONGs em reivindicações feitas por ativistas internos, ou seja, seu engajamento em causas nacionais ou locais. O apoio externo pode ser acionado quando, em um regime autoritário, os atores domésticos tem sua participação bloqueada ou quando, em regimes abertos à participação interna, esses optam por buscar maior apoio externo para aumentar sua influência sobre o Estado e/ou instituições internacionais.

É nesse aspecto que esse tipo de coalizão pode ser comparado à rede de *advocacy*, pois, segundo Keck e Sikkink (1998, p.12), o “bloqueio dos canais domésticos” é um dos fatores condicionantes para o surgimento de uma rede transnacional entre os diferentes atores da sociedade civil. Quando os agentes domésticos buscam aliados internacionais para pressionarem seus governos nacionais/estaduais – o chamado padrão ou efeito “bumerangue” – essas relações entre os atores podem levar à formação da rede. Os outros dois fatores mencionados pelas autoras como condições prováveis para a emergência das redes são: a “agência dos ativistas”, ou seja, sua capacidade de agir politicamente para alcançar metas específicas e o “aumento dos contatos internacionais” entre os agentes.

Há, contudo, algumas diferenças entre os conceitos. Em primeiro lugar, de acordo com Tarrow (2011), o processo de construção dessas coalizões demanda um tempo maior para sua formação e tende a acontecer mais entre Movimentos Sociais Transnacionais, diferente das redes que envolvem, necessariamente, ONGs e podem se formar em um curto espaço de tempo. Em segundo lugar, as redes transnacionais de *advocacy* podem envolver atores domésticos e internacionais, como as coalizões *insiders/outsideers*, mas não só, podendo, por exemplo, designar uma formação apenas entre ONGTs. Por fim, em contraposição ao conceito de Tarrow, as redes não precisam nascer a partir de uma reivindicação dos atores domésticos – esse é apenas um dos fatores que podem levar à sua formação. Como veremos no estudo de caso do POLONOROESTE, as redes podem ocorrer a partir de iniciativas de ‘fora para dentro’. Portanto, apesar de a coalizão *insiders/outsideers* referida por Tarrow (2011) se equiparar, em alguns casos, às redes de *advocacy*, nem todas as redes se resumem à definição proposta por esse conceito.

Um último ponto acerca das Redes que merece destaque são os tipos de estratégias comumente empregadas pelos atores para alcançarem suas metas. Ainda seguindo a tipologia apresentada por Keck e Sikkink (1998), as principais táticas utilizadas pelas redes de *advocacy* são:

---

<sup>13</sup> Os outros quatro processos, identificados pelo autor, que aplicam políticas de contestação transnacional são: *Domesticação, Enquadramento Global, Difusão Transnacional, Externalização* (TARROW, 2011, p.235).

i) *políticas de alavancagem*, cujo objetivo é envolver atores externos detentores de maiores poderes e/ou influência, como políticos ou instituições, a fim de alavancar as causas nacionais e locais e, por vezes, expor no cenário internacional o comportamento dos atores-alvo – prática que as autoras denominaram *mobilization of shame*;

ii) *políticas de informação*, pelas quais os agentes coletam e trocam informações políticas úteis, buscando enquadrá-las de maneira a obter o maior impacto possível;

iii) *políticas simbólicas*, que consiste em criar símbolos ou enfatizar histórias que sejam capazes de angariar audiência para determinada situação; e

iv) *políticas de accountability*, que são as cobranças públicas aos comprometimentos anteriores firmados nacionalmente ou internacionalmente pelos atores-alvo – acordos, tratados, legislação vigente –, com o objetivo de expor as diferenças entre a retórica e a realidade.

Vejam, então, como as mudanças recentes da política mundial modificaram, aprofundaram ou enfraqueceram as redes sociais.

### 2.3 As redes transnacionais da Sociedade Civil no Século XXI

A década de 1990 foi considerada a época de proeminência para as organizações da sociedade civil. Havia um otimismo por parte dos estudiosos, ONGs, grupos de *advocacy*, movimentos sociais, etc., de que uma “Sociedade Civil Global” estava sendo formada. Por essa razão, os últimos dez anos do Século XX foram reconhecidos pela “década das Grandes Conferências<sup>14</sup>”, dos protestos contra o neoliberalismo – o slogan dos ativistas era “*Another world is possible*” –, e da expansão das formas pacíficas de contestação entre pessoas comuns.

No caso das ONGTs, após um rápido crescimento nesse período, muito do qual havia sido financiado por governos e fundações do Norte, elas passaram a receber fortes críticas tanto dos setores governamentais, quanto dos grupos de contestação. O que Hans Schmitz (2001) apontou como uma tendência ao estudar o caso do Quênia foi que, enquanto os grupos – considerados à época, “esquerdistas” – passaram a criticar as ONGs por manterem uma relação muito estreita com as autoridades ocidentais, o que, segundo eles, levavam-nas a adoção de estratégias de ação mais convencionais, os setores governamentais – de “direita” –, representados principalmente pelos governos do Sul, acusavam as ONGs de se aliarem aos grupos insurgentes domésticos que desafiavam o governo. Apesar dessa colocação feita por

<sup>14</sup> A Organização das Nações Unidas (ONU) realizou 12 Conferências sobre os “temas globais”, dentre os quais, meio ambiente, Direitos Humanos e desenvolvimento social (ALVES, 2001).

Schmitz, as mobilizações por parte dos diversos grupos da sociedade civil continuaram, tanto que o final da década registrou uma das manifestações mais marcantes do período: o *evento de Seattle*, o qual reuniu mais de quarenta e cinco mil pessoas em um protesto contra a III Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), que estava prestes a lançar a “Rodada do Milênio” (ALVES, 2001).

Com os atentados terroristas de *11 de setembro de 2001* (11/09), houve uma mudança no panorama das organizações da sociedade civil. O ambiente oportuno para as mobilizações transnacionais que havia marcado a década anterior foi substituído por um clima de desconfiança e de maiores obstáculos para a construção das identidades coletivas através das fronteiras. De acordo com Tarrow (2005), se o estabelecimento de laços de confiança por pessoas de diferentes culturas já era difícil na década de 1990, com a onda de chauvinismo que se seguiu após o 11/09, a sustentação da ação coletiva transnacionalmente tornou-se ainda mais trabalhosa.

Outro ponto fundamental é que os eventos de 11 de setembro revelaram o lado obscuro do ativismo transnacional; as mesmas condições que propiciaram a formação das redes de *advocacy* e demais coalizões engajadas na defesa de causas democráticas e de Justiça Social, Desenvolvimento Sustentável, Direitos Humanos, etc., permitiram as conexões e o crescimento de grupos terroristas, bem como o aumento de tráficos e crimes transnacionais. Diante disso, os governos passaram a adotar uma postura mais vigilante e políticas mais restritivas, mantendo maior controle sobre as atividades dos ativistas e, de certa forma, contribuindo para que parte deles se voltasse para vida privada (KALDOR, 2003).

Verificou-se que os Estados, ao contrário do que muitos teóricos haviam ‘previsto’, permaneciam com status robusto no cenário internacional e que o ativismo transnacional possuía fragilidades maiores do que havia se imaginado. O retorno da conflitividade em nível sistêmico, o advento do unilateralismo da administração Bush, que adotara uma política beligerante em resposta aos ataques, a ascensão do fundamentalismo religioso, as respostas nacionais divergentes com relação à crise financeira global, todos esses fatores que marcaram a política internacional nos primeiros anos do século XXI levaram a descrença de que o Sistema Internacional estava caminhando, ao menos em um curto prazo, para a Governança Global (TARROW, 2005, 2011).

Todavia, mesmo com a reafirmação da proeminência do Estado no cenário internacional, a resignificação do papel conferido às organizações da sociedade civil e a percepção menos idealizada do “projeto de Governança Global”, as ONGs, redes de *advocacy*, coalizões e movimentos transnacionais continuaram crescendo. Apesar dessas

dificuldades conjunturais do início do século XXI, as redes sociais permaneceram como uma tendência ascendente no cenário internacional. De acordo um gráfico reformulado por Tarrow (2011), em 2003, foi detectado um aumento global de aproximadamente 1/3 no número de organizações sociais transnacionais, quando comparado ao período de 1978-1993. Outro aumento foi com relação aos protestos transnacionais, que passaram a ocorrer com maior frequência, registrando taxas de crescimento ascendente de 1990 até 2004. Por fim, os dados também indicaram que o número de eventos da sociedade civil transnacional quintuplicou entre 1999 a 2005.

Ainda nessa obra, o autor pontua que o ‘efeito de retração’ das ações coletivas transnacionais, impulsionado pelos eventos de 11/09, incidiu de forma mais drástica sobre os ativistas e organizações norte-americanas, e que a iminência de ataque ao Iraque em 2002/2003 foi um fator crucial para revitalizar a mobilização dos grupos da sociedade civil tanto nos EUA, quanto nos outros países, pois estimulou as campanhas e os movimentos *pela Paz* (TARROW, 2011).

Com base nesses novos contextos e percepções acerca dos atores, pergunta-se: como as redes transnacionais da sociedade civil tem influenciado a política mundial contemporânea? Apesar de o processo de *difusão de poder* dos Estados para os atores não estatais, mencionada no início do capítulo, já ter sido incorporado pelos principais analistas das Relações Internacionais, o significado e o entendimento a ele atribuídos ainda geram muitas divergências entre os estudiosos da área (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2013).

Para Nye (2012), o poder dos atores transnacionais ainda é amplamente difuso. A partir de seus conceitos de *poder duro* (recursos coercitivos) e *poder brando* (recursos institucionais, ideológicos, culturais), ele afirma que os grupos transnacionais “raramente possuem muito poder duro, mas a Revolução da Informação tem aumentado muito o seu poder brando” (2012, p. 159). Nessa mesma linha, Hurrell (2005) argumenta que as organizações da sociedade civil até podem ter algum poder compulsório em determinadas ocasiões, mas esse poder não tem comparação com o poder exercido pelas corporações e pelo capital. Já para Heller (2013), não existem muitas vias para o exercício da influência direta por parte das organizações da sociedade civil transnacional, no entanto, os espaços para a influência indireta tem se multiplicado, trazendo resultados significativos uma vez que esses atores atuam como forças compensatórias ao poder dos Estados e dos mercados.

Pode-se afirmar, portanto, que embora os atores transnacionais da sociedade civil não possuam o mesmo nível de influência que os demais agentes no Sistema Internacional, sua

atuação nesse cenário permanece ativa, crescente e significativa, a ponto de a maior parte das decisões tomadas pelos demais atores não prescindirem sua existência.

As organizações da sociedade civil (OSCs) são agora atores vitais na governança global, incluindo os processos intergovernamentais normativos que lidam com questões de desenvolvimento, segurança, Direitos Humanos e desarmamento. As OSCs globais exercem agora um papel fundamental na definição e no estabelecimento dos padrões e normas internacionais, bem como na implementação dos objetivos de desenvolvimento. Os padrões e as normas são mutuamente acordados entre os membros das organizações nacionais e regionais e, em seguida, comunicado aos níveis nacionais e locais, onde as OSCs podem advogar a seu próprio favor, pressionando os governos para institucionalizá-los, e ajudando a implementá-los na prática, tanto através de parcerias para melhorar o serviço e o acesso, como por meio de monitoramento e avaliação das práticas e políticas governamentais (CHEEMA, 2010, p.14-15, tradução nossa).

As mudanças contextuais acima descritas também provocaram mudanças na estrutura organizacional e nas formas de associação dessas OSCs. Através do levantamento bibliográfico, identificamos oito aspectos que se intensificaram ou que passaram a caracterizar as redes de *advocacy* e as demais estruturas associativas transnacionais da sociedade civil<sup>15</sup> nessa primeira década do século XXI.

### 1. A complexidade do ativismo transnacional intensificou-se

O ativismo transnacional contemporâneo pode ser definido como um fenômeno de múltiplos lados, ou seja, que se encontra cada vez mais multifacetado. Sua complexidade atual pode ser ilustrada a partir de três fatores: a maior heterogeneidade entre os atores da sociedade civil; a crescente globalização do trabalho de *advocacy*; e a diversificação de suas estruturas e estratégias (COATES; DAVID, 2002; TARROW, 2005).

Outra mudança importante foi que, enquanto nos anos 1990, as ONGTs desfrutavam de uma “áurea de pureza” ao enfatizarem, através de movimentos liberais e progressistas, a defesa de princípios e valores, recentemente, foi-lhes atribuído um caráter mais estratégico que, recorrentemente, gera dúvidas por parte de alguns setores acerca de suas “reais intenções”. No entanto, conforme lembra Tarrow (2011), as ideias de agir estrategicamente e em nome de um princípio não são contraditórias em si.

---

<sup>15</sup> Nem todos os aspectos se aplicam a todas as formas de organizações sociais transnacionais. O objetivo aqui é enfatizar as mudanças identificadas nas redes atualmente que tem sido postas em relevo pela literatura da área.

## 2. *Cada vez mais as ações de ativismo doméstico transbordam para esfera transnacional*

Quanto mais novos forem os cidadãos de um país, maiores as chances de possuírem um sentimento de pertencimento a uma esfera que transcenda o nível do Estado nacional ao qual são ‘naturais’ – em referência a nacionalidade nata. Embora não haja evidências de que exista um “globalismo de massa” ou “globalismo de elite” entre os mais novos, podemos dizer que as pessoas desse grupo se comunicam com maior facilidade através das fronteiras e, por isso, tendem a se identificarem e se engajarem em lutas por causas comuns ao redor do mundo. Por essa razão, o ativismo doméstico não mais se utiliza da “esfera transnacional” como um meio, mas se expande de tal forma que esse passa a ser seu espaço de atuação (TARROW, 2005).

## 3. *Registrou-se um crescimento nos movimentos de direita*

Se por um lado, a partir de meados da década de 1990 registrou-se um número cada vez mais elevado de reuniões que envolviam as temáticas de contestação, sobretudo as reuniões dos grupos antineoliberais que propunham agendas alternativas às instituições financeiras internacionais – articulações transnacionais claramente de esquerda (TARROW, 2011), por outro, pesquisas recentes mostram que o movimento de ONGTs religiosas e com temáticas antiliberais de direita também tem crescido. De acordo com Clifford Bob (2012), essas redes de caráter conservador conseguem maiores vantagens, pois recebem apoio de estruturas eclesiais e até mesmo do governo.

## 4. *Algumas ONGTs adotaram uma postura mais transgressiva*

Na virada para o século XXI, algumas ONGTs passaram a adotar novas formas de contestação, redirecionando suas estratégias, até então com foco político, para ações mais ‘agressivas’. Uma evidência disso foi o registro do aumento no número de eventos transnacionais de caráter transgressivo. O já mencionado protesto de Seattle, ocorrido em 1999, pode ser considerado o *turning point* para sucessão de uma série de eventos desse tipo (TARROW, 2011).

## 5. *Houve uma maior “ressocialização” entre os ativistas ‘insiders’ e ‘outsiders’*

No campo de estudos da ação coletiva transnacional, a classificação de *insiders/outsiders* pode ser usada com um sentido diferente do que apenas ‘ativistas que

atuam no âmbito doméstico’ e, ‘no âmbito externo<sup>16</sup>’, indicando as organizações e os movimentos que com suas ações se conformam ou se contrapõe à ordem estabelecida. Enquanto os *insiders* seriam os movimentos que operam de acordo com as regras e procedimentos estabelecidos, exercendo, por exemplo, as pontes entre governos, organismos governamentais e sociedade civil, os *outsiders* seriam aqueles que adotam abordagens mais confrontacionistas – não necessariamente ilegais – e que tendem a uma maior proximidade com os movimentos populares (DE LA TORRE, 2011).

No entanto, de acordo com De La Torre (2011), um olhar mais atento para essa classificação sugere que a distinção entre *insiders* e *outsiders* se tornou mais difusa do que indicam suas definições. O próprio trabalho das redes de *advocacy* poderia enquadrá-las tanto de um lado, quanto do outro, dependendo do caso considerado. Portanto, além de a complexidade dos movimentos atualmente dificultar essa diferenciação, os próprios movimentos podem oscilar, no decorrer de suas atividades, entre as duas abordagens. Nos protestos ocorridos em Seattle, por exemplo, após os ataques da polícia, os grupos que operavam em conformidade com a ordem passaram a responder com políticas de confronto (TARROW, 2005).

#### 6. A tecnologia trouxe novas formas de organização

De acordo com Nye (2012), o sistema internacional atual tem presenciado não apenas um aumento no número de atores que operam transnacionalmente, como também uma mudança em seu tipo. Enquanto no passado, a maior parte dos fluxos transnacionais foi controlada por grandes estruturas formalmente organizadas, como corporações multinacionais e Igreja Católica, hoje, embora essas continuem importantes, ampliou-se o espaço para as organizações em rede frouxamente estruturadas e até mesmo para atuação coletiva de indivíduos.

Devido a essas mudanças, novas formas de organização estão sendo criadas de maneira a agregar pessoas comuns em campanhas transnacionais. As estruturas burocráticas rígidas e hierárquicas estão sendo sobrepostas por múltiplas redes e coalizões que empregam novas formas de estratégias e pesquisa, agindo de maneira ágil através das fontes modernas de informação (COATES; DAVID, 2002). Não há dúvidas de que as tecnologias recentes, especialmente a Internet, são fatores essenciais nesse processo:

---

<sup>16</sup> Esse sentido com conotação geográfico (os de dentro, os de fora) foi usado quando nos referimos à coalizão *insiders/outsiders* na página 31.

A internet é o núcleo da nova forma de organização dos movimentos, os quais não dependem mais de atividades fixadas em determinado lugar (TARROW, 2005, p. 210, tradução nossa).

As novas tecnologias da informação, particularmente a Internet, tem permitido a formação de redes de campanha que seriam inimagináveis uma década atrás. A interação entre campanhas locais, nacionais e internacionais significa que há muitas formas e alvos de campanha distintos. Sistemas de coordenação e transparência têm sido desenvolvidos para encorajar a participação externa, bem como o papel vital das vozes e demandas das populações mais afetadas (COATES; DAVID, 2002, p.532, tradução nossa).

Portanto, além de ser uma importante fonte de recursos capaz de transformar os tipos de conexões e operações entre os grupos e atores da sociedade civil, a internet representa ela mesma um novo espaço para a ação de ativistas domésticos e transnacionais. Além do ativismo ‘legal’, através das redes, petições, etc., Denning (2001) aponta o *hack-ativismo*<sup>17</sup> e o *cyber terrorismo*<sup>18</sup> como dois grupos de atividades que ganharam força nesse meio. Em outras palavras, as novas estruturas e instrumentos disponíveis também propiciaram o crescimento e a proliferação do “lado obscuro” do *cyberativismo*.

#### 7. Houve um crescimento das organizações que defendem os movimentos compostos (multiple-issues)

Estudiosos da área constataram que a composição natural das organizações e movimentos transnacionais sofreu uma mudança nas últimas três décadas, passando a enquadrar suas lutas em um escopo que envolve múltiplas questões, ao invés de uma única (BANDY; SMITH, 2005; TARROW, 2005). Os grupos, principalmente os movimentos sociais transnacionais, estão associando mais questões como “Meio Ambiente e Direitos Humanos” ou “Paz e Direitos Humanos”; essas novas composições refletem a necessidade de os ativistas mobilizarem-se transnacionalmente a partir de uma base mais alargada e também reverberaram o entendimento de que os novos desafios possuem relações causais interconectadas (BANDY; SMITH, 2005).

#### 8. Os grupos e redes de advocacy ampliaram formas de atuação

<sup>17</sup> *Hack-ativismo*: uso de técnicas de *hackeamento* contra determinado alvo na internet com a finalidade principal de interromper suas operações sem provocar maiores danos (DENNING, 2001, p. 241).

<sup>18</sup> *Cyber terrorismo*: ações terroristas que ocorrem no espaço cibernético; operações de *hackeamento* com motivações políticas, visando produzir prejuízos sérios (DENNING, 2001, p. 241).

Embora o número de ativistas ligados à defesa de direitos tenha aumentado nos últimos anos, esse crescimento não ocorreu de forma homogênea. As mudanças nas conjunturas sociais, institucionais, econômicas e culturais exigiram – e exigem cada vez mais – a formulação de novas estratégias de *advocacy* (TARROW, 2005). De acordo com Coates e David (2002), a diversidade nas abordagens de *advocacy*, além de contribuir para a formação de novas coalizões da sociedade civil, multiplicou os tipos de campanhas transnacionais. Em decorrência das problemáticas de pesquisa levantadas, nesse trabalho focaremos apenas no estudo das primeiras formas de *advocacy*, no nível transnacional, ligadas à defesa das causas socioambientais.

Dado esse panorama geral acerca do que são as redes de *advocacy* e como essas têm atuado – juntamente com outras formas de ação coletiva – na contemporaneidade, voltamos para alguns aspectos teóricos que têm sido pouco abordados pela literatura de ativismo transnacional e de coalizões transnacionais.

#### **2.4 As interações, os conflitos e os contextos**

Apesar de sua grande contribuição, a abordagem de Redes aqui exposta e, mais especificadamente, as redes de *advocacy*, apresentam alguns aspectos que têm sido pouco tratados pelos estudiosos da área. Enquanto questões relativas à relevância e à efetividade das redes transnacionais, as quais enfatizam uma abordagem estrutural, tem prevalecido nas análises acadêmicas (VON BÜLOW, 2010; McATEER; PULVER, 2009; RODRIGUES, 2000, 2002, 2004), os estudos *intra-rede*, com foco nas interações entre os agentes, tem recebido menos atenção<sup>19</sup>. Faz-se necessário olhar para a ação coletiva transnacional para além de seus resultados, de modo a considerar mais a fundo os processos de criação e de ruptura dos laços sociais entre os membros (VON BÜLOW, 2010).

De acordo com Neera Chandhoke (2007, p. 608), ao desnudar a realidade das organizações da sociedade civil para além das ideias de “solidariedade, autoajuda e boa vontade”, que em um primeiro momento nos é apresentada, é possível identificá-las como um ambiente permeado por conflitos, clivagens, ambiguidades e, até mesmo, opressão. Para Paul Nelson (2002, p. 133), ao mesmo tempo em que as redes apresentam compromissos compartilhados, elas também evidenciam desacordos acentuados quanto às questões

---

<sup>19</sup> A exceção tem sido os estudos que buscam analisar a representatividade, a legitimidade e o grau de *accountability* da rede. Embora esses sejam aspectos internos, a tendência tem sido abordá-los em sua relação com o nível de efetividade da rede, ou seja, como esses elementos influenciam a eficácia das campanhas (CHANDHOKE, 2005; NELSON, 2002; RODRIGUES, 2004; SIKKINK, 2002).

fundamentais da agenda e às estratégias a serem adotadas: “redes envolvem relativamente novos atores políticos internacionais que manifestam diferenças e relações de poder, bem como a solidariedade e os valores compartilhados”. Já Sikkink (2002) argumenta que, mesmo reconhecendo que há um exercício informal de poder dentro das redes, isso não significa que elas perdem, necessariamente, a sua efetividade.

Ainda com relação a esses conflitos, uma das interpretações mais enfatizadas, sobretudo, nas primeiras formações recentes das redes transnacionais de *advocacy* a partir da década de 1970, foi o enquadramento das relações entre os membros a partir das perspectivas “Norte/Sul”. Como o conceito de redes aqui apresentado pressupõe conexões entre ativistas de diferentes nacionalidades e culturas, essas formações poderiam ser vistas como uma tentativa de imposição dos valores do “Norte” sobre o “Sul”. Além desse aspecto, a diferença material e estrutural entre as entidades, como infraestrutura organizacional, nível de institucionalização e posse de recursos financeiros, também seria um fator determinante para produzir assimetrias entre os membros da rede.

Segundo as autoras Keck e Sikkink (1998, p.16, tradução nossa), “as conexões com as redes do Norte exigem níveis mais elevados de confiança, pois os argumentos que justificam as intervenções por razões éticas confrontam, muitas vezes, com o nacionalismo presente em grupos políticos dos países em desenvolvimento, como também com as memórias das relações colonialistas e neocolonialistas”. Em outro artigo, Sikkink (2002) afirma que o financiamento externo pode ser considerado tanto a força vital das redes transnacionais, como o principal recurso de assimetria dentro delas. No entanto, a autora não acredita que a leitura Norte/Sul seja suficiente para capturar a complexidade das divisões entre os membros, uma vez que essas derivam mais de uma lógica organizacional inerente às redes do que propriamente das diferenças políticas e estruturais Norte/Sul. Ela acrescenta que o predomínio de ONGs e Fundações do Norte como “propulsoras” das redes transnacionais, em um primeiro momento, contribuiu para reforçar essa associação.

Para os autores Bandy e Smith (2005) e Heller (2013), a relação dos conflitos internos da rede transnacional com o debate Norte/Sul tem perdido sua força atualmente devido à tendência crescente de maior agrupamento regional entre os grupos da sociedade civil. Para os primeiros autores, as tentativas de cruzar os grupos da sociedade civil do Norte com os do Sul provaram ser muito difíceis, fazendo com que os ativistas preferissem buscar coalizões regionais ao invés de devotar extensiva quantidade de energia e tempo para construção de coalizões entre grupos tão diversos (BANDY; SMITH, 2005). Já para o segundo autor: “as ONGs do Sul global têm simplesmente se tornado mais efetivas, mais reconhecidas e

detentoras de maiores quantidades de recursos, comparado ao que eram há uma década. A formação e a difusão de redes diretas Sul-Sul têm se tornado cada vez mais comum” (HELLER, 2013, p. 16, tradução nossa).

Nesse sentido, além de os estudos dessa temática frisarem as relações da rede de *advocacy* com seus respectivos alvos de campanha, reforça-se a importância de se incorporar a essas análises os aspectos internos da rede, mais precisamente, aqueles que evidenciam as relações entre os membros, de modo a identificar quais foram os possíveis conflitos, clivagens e assimetrias entre eles. Conforme ressaltado acima, essas questões foram pouco abordadas pela literatura, principalmente, nos estudos de caso cujas campanhas focaram em questões específicas, as quais acabaram reforçando uma visão otimista acerca da duração e dos impactos positivos e ações bem sucedidas da rede (VON BÜLOW, 2010).

Outro procedimento relevante nessas análises consiste em considerar o contexto específico ao qual se insere a rede de *advocacy*, uma vez que o próprio fenômeno de mobilização transnacional se trata de um processo dinâmico, capaz de se transformar ao longo do tempo. Para Von Bülow (2010), devido à fluidez das interações, não é possível observar o transcurso de criação e ruptura dos laços entre os agentes, descontextualizados de seu momento político. Sendo assim, além de examinar como as conexões são construídas entre si e se os atores superam ou não suas diferenças, outro processo fundamental consiste em refletir sobre o desdobramento dessas relações ao longo do tempo.

Sendo assim, procederemos ao longo das próximas páginas com as descrições e análises das redes de *advocacy* em torno dos Programas POLONOROESTE e PLANAFLORO, considerando, dentro do objetivo de pesquisa, as *interações* entre os agentes, os *conflitos* internos à rede e os principais *contextos* que as envolvem. Acreditamos que esses elementos – fracamente considerados – permitem uma compreensão mais clara e, conseqüentemente, mais próxima da realidade, das dinâmicas e interações que permeiam as respectivas redes, destacando, inclusive, possíveis desvantagens dessa estruturação da ação coletiva no nível transnacional.

### 3. O POLONOROESTE

#### 3.1 Antecedentes

Durante aproximadamente quatro séculos, a região de Rondônia foi cenário de vários tipos de ocupação. Cronologicamente, podemos citar: a presença exclusiva dos povos nativos até o século XVIII; o processo de expansão colonial; o primeiro ciclo da borracha (1860-1912) – período no qual foi construída a estrada de ferro Madeira-Mamoré; o segundo ciclo da borracha durante a Segunda Guerra Mundial e a criação das primeiras colônias agrícolas; e o processo de colonização agrícola no contexto da Política de Integração Nacional (PIN), elaborada durante o Regime Militar. Em termos de povoamento, somente a última fase trouxe um incremento populacional expressivo para região noroeste do país, que, por sua vez, acarretou em uma péssima utilização dos recursos naturais do território e uma devastação ambiental sem precedentes (SEMA, 1986).

Nesse período, os governos militares adotaram medidas que visavam integrar a região amazônica ao território nacional e, por isso, priorizaram a construção de rodovias e obras de infraestrutura. O PIN previa a colonização de pequenos agricultores na Amazônia, focando principalmente no assentamento de agricultores ao longo da BR-230, rodovia Transamazônica, que liga as regiões Norte e Nordeste do país, se estendendo do Amazonas ao litoral da Paraíba (DIEGUES, 1997).

Em contraponto à Transamazônica, a região de Rondônia não foi visada logo nos primeiros anos do Regime Militar. Apenas com a abertura da rodovia BR-364 – iniciada em 1943, na administração Kubitschek, e liberada para tráfego permanente em 1968 – e as novas possibilidades de acesso às terras baratas e férteis, que a região passou a ser um dos focos das políticas de colonização. Houve, inclusive, propagandas governamentais de estímulo à migração para o “El Dourado Amazônico” (DIEGUES, 1997; NAS CINZAS DA FLORESTA, 1990).

Além da promulgação de instrumentos institucionais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), criado em junho de 1970 e considerado a principal agência governamental responsável pela execução do PIN, o governo elaborou, a partir de 1970, projetos de “Urbanismo Rural”, que continham as diretrizes para implantação dos projetos de colonização. Esses ficaram conhecidos como Projetos Integrados de Colonização

(PICs) e Projetos de Assentamento Dirigido (PADs)<sup>20</sup>. Entre os objetivos dos projetos, estavam: a distribuição de terras, o estabelecimento de infraestrutura de transportes e habitação, a concessão de créditos rurais e a promoção de serviços básicos de saúde e educação (DIEGUES, 1997; SEMA, 1986).

Vale lembrar que, nessa época, Rondônia ainda era um território nacional e, por isso, não tinha poder para opinar com relação ao estabelecimento desses projetos. A política de colonização era implantada de forma centralizada pelo governo federal, o qual acabava não considerando as necessidades regionais. O processo de colonização previsto pelos PICs e PADs propunha a reforma agrária sem alteração da estrutura fundiária do país, ou seja, as terras que seriam destinadas aos sem terras seriam as áreas “não ocupadas” da Amazônia (SEMA, 1986).

Além de os programas de colonização no território constituírem um fator de atração populacional, o aumento do fluxo de migrantes para o noroeste amazônico também se deu devido às mudanças no cenário produtivo do Centro Sul do país. As grandes propriedades rurais, a mecanização da lavoura – principalmente nas culturas de soja e milho –, as extensas monoculturas voltadas para exportação e a intensificação da pecuária dificultaram a sobrevivência do pequeno agricultor, culminando com uma liberação de mão de obra rural do Centro Sul brasileiro. Em alusão às migrações anteriores para Amazônia, podemos dizer que “aos nordestinos expulsos pela seca, somam-se agora milhares de centro sulistas expulsos pelo capital<sup>21</sup>” (SEMA, 1986, p. 130).

Os principais reflexos da política de colonização e do afluxo de migrantes sobre a região foram: os altos níveis de insatisfação com os resultados do PIN, o *boom* populacional, a aceleração do processo de urbanização, o aumento dos conflitos sociais pela posse de terras, a degradação ambiental e as interferências severas sobre a cultura local. É importante observar cada um deles para entender o contexto de elaboração do Programa POLONOROESTE no final da década de 1970.

Transcorridos alguns anos da execução do PIN, as autoridades brasileiras começaram a demonstrar certo descontentamento com os resultados da colonização agrícola na Amazônia. Alegou-se que a causa das insatisfações era devido às dificuldades técnicas encontradas, como a falta de capacidade empreendedora entre os agricultores migrantes. No

<sup>20</sup> As PICs e PADs criadas no território de Rondônia foram: PIC Ouro Preto (1970), PIC Ji-Paraná (1972), PIC Paulo Assis Ribeiro (1973), PIC Adolpho Rohl (1975), PIC Sidney Girão (1971), PAD Marechal Dutra (1974), PAD Burareiro (1974) (SEMA, 1986).

<sup>21</sup> A população do Nordeste brasileiro constituiu o principal fluxo migratório para região noroeste do país durante os ciclos da borracha, os quais ocorreram na virada do século XX para o século XXI e durante a Segunda Guerra Mundial.

entanto, conforme argumenta Diegues (1997), havia uma expectativa de que as indústrias do Centro Sul fossem lucrar com os investimentos no Norte do país e, como isso não estava acontecendo, o governo federal passou a questionar a eficácia das políticas de colonização.

Além disso, nessa época, o território de Rondônia registrou um *boom* populacional sem precedentes. À região chegava cerca de cinco mil pessoas por mês, em sua maioria, trabalhadores rurais do centro sul do país com poucos recursos financeiros. Os PICs e PADs não eram suficientes para atender esse grande contingente populacional e muitos colonos ficavam sem atendimento (DIEGUES, 1997; MILLIKAN, 1992; MINDLIN, 1984). A falta de emprego e de locais para fixação dos colonos fez de Rondônia uma região vulnerável, insalubre e até mesmo perigosa (JOHNSON; KNOWLES; COLCHESTER, 1989).

As cidades “cresceram como cogumelos”, tornando a região um “faroeste” com os acirrados conflitos pela posse de terras (MINDLIN, 1984). A expansão da fronteira ocorria mediante a invasão de terras pelos migrantes. Além das populações rurais pobres, a quantidade de terras atraiu também grileiros e pecuaristas, promovendo um processo de ocupação caótico. A corrupção de oficiais do INCRA e a emissão de títulos de terra fraudulentos tornaram-se práticas comuns na região e fonte constante de conflitos, impossibilitando a expansão agrícola racional na região (DIEGUES, 1997; MAHAR, 1982).

Nos conflitos de avanço das fronteiras, os maiores perdedores foram as populações locais. A expansão da fronteira desrespeitou não só o cenário físico da região, mas também cultural, pois infringiu áreas previamente ocupadas por seringueiros, indígenas e populações ribeirinhas e nativas (MILLIKAN, 1992). Muitos seringueiros foram despejados pelo INCRA para o assentamento de pequenos agricultores, sendo compensados com um pequeno lote de terra dos projetos de colonização; outros foram despejados ou assassinados pelos pecuaristas na disputa pela terra (DIEGUES, 1997).

Já com relação às áreas indígenas, as pressões aumentavam de forma inevitável. O governo argumentou à época que havia muitas terras indígenas e que sua diminuição era mais viável politicamente do que a de desapropriação de grandes grupos. De acordo com Betty Mindlin (1984), os Suruí perderam metade de suas terras em 1976 para o projeto de colonização de Ji-Paraná; o Parque Indígena do Aripuanã, destinado aos Cinta Larga e aos Suruí, foi reduzido pela metade em 1974, com uma segunda redução em 1976.

Nesse mesmo ano, foi criada a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), órgão responsável pela demarcação e proteção das terras indígenas, em substituição ao Serviço de Proteção ao Índio (SPI), o qual foi extinto devido às fortes denúncias de corrupção. Logo no início de seus trabalhos, a FUNAI emitiu certidões garantindo a inexistência de indígenas no

Vale do Guaporé (região de Rondônia que faz fronteira com a Bolívia), habitado pela tribo dos *Nambiquaras*, que atraía a atenção de grandes grupos econômicos. A ocupação da área e a falta de assistência levaram ao extermínio aldeias inteiras. Conforme noticiado no jornal *Folha de São Paulo*, esse pode ser considerado “um dos maiores crimes consentidos por um órgão encarregado de defesa de proteção aos índios” (DURHAM, 1982).

Apesar de o aumento no desmatamento em Rondônia preceder o ano de 1970, até esse período, a maior parte da vegetação primária – florestas tropicais intercaladas com savana, pastagens naturais e outros tipos de vegetação – mantinha-se intacta (DIEGUES, 1997). O processo de expansão da fronteira agrícola catalisou a destruição e o uso inadequado dos recursos naturais na região, culminando com o desmatamento indiscriminado da vegetação local.

A demarcação de terras promovida pelo INCRA nos projetos de colonização ignorou as variações de nível nos solos locais e ainda as características topográficas e hídricas da região (DIEGUES, 1997). O traçado “espinha de peixe” – lotes retangulares geralmente dispostos em um eixo de estrada principal, cortados perpendicularmente por estradas vicinais – não respeitava os limites dos rios, igarapés, encostas, morros, seringais nativos, ecossistemas frágeis, etc. “Quando se observa um mapa de um PIC ou PAD, o aspecto formal do projeto imediatamente nos informa sobre o descaso às condições ambientais da região” (SEMA, 1986, p. 139).

Outro fator agravante nesse processo foi a constatação tardia de que a maioria dos solos em Rondônia – assim como no restante amazônico – não eram apropriados para a produção agrícola. Características como a baixa fertilidade e a acidez do solo inviabilizavam o cultivo em pequena escala. As poucas áreas com potencial agrícola ou já estavam ocupadas, ou já sinalizavam o desgaste do solo, acarretando no abandono da terra por parte do colono (MILLIKAN, 1992).

Na verdade, o desconhecimento, resultado do descaso institucional, dos ecossistemas amazônicos é tão grande que o agricultor só sabe se o tipo de solo é bom ou ruim depois que desmata, planta e vê o resultado. [...] No meio rural [em Rondônia], a evasão dos primeiros colonos e a contínua chegada de migrantes evidencia um cenário cheio de contradições (SEMA, 1986, p.140 e 150).

### **3.2 O desenho do Projeto (1979-1981): o envolvimento do Banco Mundial e as denúncias dos antropólogos**

A crescente conscientização dos problemas gerados pelo aumento populacional, pelas falhas nos projetos de colonização e pelas dificuldades de acesso, devido às péssimas infraestruturas, foram os fatores que permearam a elaboração do POLONOROESTE. A princípio, o projeto centrava-se na promoção da integração nacional através da pavimentação da rodovia Cuiabá-Porto Velho (BR-364), considerada a principal rota terrestre de acesso ao noroeste do país – ver Anexo A. Devido às condições precárias, em períodos de chuva, a viabilidade de tráfego ficava inteiramente comprometida, por isso, o forte interesse governamental na realização dessas obras. No entanto, uma decisão política importante foi incluir, no projeto inicial, medidas relacionadas à colonização e ao desenvolvimento agrícola das áreas próximas às estradas, priorizando uma abordagem de desenvolvimento integrado da região (COY, 1988; JOHNSON; KNOWLES; COLCHESTER, 1989; MAHAR, 1982; SEARLE, 1987).

Em 1979, o governo brasileiro reuniu um grupo de trabalho interministerial composto por representantes dos Ministérios da Agricultura, dos Transportes e do extinto Ministério do Interior para preparação de um diagnóstico regional que pudesse embasar os projetos de infraestrutura e colonização. O relatório resultante, intitulado *Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil* (POLONOROESTE), foi considerado um estudo preliminar sobre os problemas que poderiam surgir no processo de desenvolvimento da região, além de abordagens para solucionar os problemas já existentes (MAHAR, 1982).

Ainda naquele ano, o governo entrou em contato com o Banco Mundial (BIRD)<sup>22</sup> para solicitar seu envolvimento no Programa através da concessão de empréstimos. A pedido do governo federal, o banco enviou uma equipe de dez membros para uma missão de reconhecimento com o objetivo de pesquisar a região noroeste do país, verificar o acesso ao uso da terra e, conseqüentemente, seu potencial de desenvolvimento, analisando a viabilidade daquele projeto na região.

Até então, o conhecimento que o Banco Mundial tinha sobre a região noroeste do Brasil era muito superficial. Apenas alguns assessores haviam visitado a região e a visão geral era de que aquelas terras abrigavam um forte potencial agrícola, contribuindo para aumentar o interesse do banco em participar do projeto. No entanto, era preciso um estudo mais apurado para conhecer as especificidades da área. A equipe enviada nessa primeira missão aproveitou

---

<sup>22</sup> Nesse trabalho usaremos o termo “Banco Mundial” em referência ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e não em alusão ao arranjo mais amplo do Grupo Banco Mundial, que envolve outras instituições além do BIRD.

para rever o relatório elaborado pelo grupo de trabalho interministerial (JOHNSON; KNOWLES; COLCHESTER, 1989; MAHAR, 1982).

Em sequência, o governo brasileiro apresentou os planos preliminares do Programa elaborado pelo INCRA, com o auxílio do Instituto Brasileiro de Defesa Florestal (IBDF), da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), dos representantes do território de Rondônia e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste (SUDECO) (SEARLE, 1987). Ao receber a proposta, o banco propôs uma reformulação do projeto para que esse se adequasse a determinadas especificações, uma prática considerada comum nas negociações de empréstimo. O ponto enfatizado à época foi preocupação com os direitos das populações nativas fixadas nas áreas que seriam impactadas pelo POLONOROESTE (PAYER, 1982; SURVIVAL INTERNATIONAL, 1981).

A condição que o banco estabeleceu para a concessão do empréstimo foi que o governo brasileiro incluísse o “componente indígena” no projeto, reconhecendo as possíveis ameaças à população local. De acordo com o economista sênior do Banco Mundial, Denis Mahar, a “questão dos indígenas” foi o assunto mais difícil e delicado enfrentado pela equipe de pesquisa do banco. Ele afirma que a indicação dessa alteração foi recebida à época pelo governo brasileiro com “surpresa e consternação” (PINTO, 1982). A primeira reação do governo foi rejeitar o pedido de revisão do projeto e cessar temporariamente as negociações de empréstimo. Pouco tempo depois, as autoridades brasileiras apresentaram uma contraproposta em que a agência nacional responsável por tratar da questão indígena – FUNAI – assumiria integralmente as responsabilidades dessa questão, sem a necessidade de recursos e monitoramento externos. A princípio, o banco aceitou essas condições e as negociações continuaram (PAYER, 1982).

No período compreendido entre os anos de 1979 e 1982, o Banco Mundial enviou várias equipes técnicas para realizar avaliações e colaborar na confecção dos subprojetos que seriam encaminhados para os diretores executivos e submetidos ao financiamento externo. Devido à complexidade da ação, as equipes eram formadas por vários especialistas como economistas, educadores, ecologistas, técnicos em reflorestamento, especialistas em saúde pública, agrônomos, entre outros (MAHAR, 1982). Contudo, vale lembrar que com relação às questões ambientais, havia, nessa época, a prevalência das análises técnicas, com a realização de seminários e confecção de diagnósticos ambientais, em detrimento de análises que associavam o meio ambiente às questões políticas e sociais (RONDÔNIA, 1998).

Com o início das negociações entre o governo e o Banco Mundial, alguns antropólogos brasileiros e algumas organizações que já trabalhavam em defesa das questões

indígenas, como a *International Survival, Cultural Survival*, a *Anthropology Resources Center* e *American Anthropological Association* passaram a manifestar sua preocupação com as populações indígenas e nativas que seriam afetadas pela implementação do Programa. Eles temiam que esses povos fossem dizimados pela proliferação de doenças e epidemias, como já havia acontecido na década anterior com boa parcela dos indígenas ali residentes, além da possível perda cultural que poderiam sofrer (STRANGERS [...], 1985; TRIBOS [...], 1981; WORLD BANK, 1985b).

Em junho de 1980, o Banco Mundial consultou o antropólogo David Price, que já havia trabalhado com as comunidades indígenas amazônicas localizadas nas áreas afetadas pelo projeto, para se informar acerca dos prováveis efeitos do intenso afluxo populacional e da implementação dos subprojetos sobre a população nativa local. Price conversou com o banco e expôs seus pareceres, mas, pouco tempo depois, constatou que pouco progresso havia sido feito com relação à questão indígena na formulação do Programa e decidiu iniciar uma campanha de protesto através de cartas. Ele enviou cartas para antropólogos estadunidenses e pediu para que esses também enviassem cartas para seus conhecidos, exigindo que o BIRD adotasse medidas que garantissem os interesses indígenas no noroeste do Brasil (PAYER, 1982).

Aparentemente em resposta a essas ações, o banco persuadiu o governo brasileiro a aceitar consultores externos, mas as pesquisas só poderiam ser realizadas no Vale Guaporé, região onde viviam apenas 5% dos indígenas localizados na área total do projeto – muitos dessa tribo já haviam sido dizimados e/ou dispersados para outras regiões (SURVIVAL INTERNATIONAL, 1981). Conforme argumenta Cheryl Payer (1982, p. 349), para a FUNAI foi uma boa estratégia focar as análises em um pequeno grupo indígena, cuja existência já havia sido amplamente divulgada pela mídia internacional, pois as pessoas já conheciam o caso e este funcionaria como um excelente “showcase”.

Por sua experiência com as populações indígenas na Amazônia, Price foi convidado pelo Banco Mundial para integrar oficialmente o time de consultores do Programa. Ele aceitou o convite de trabalhar para o banco, mas continuou com as campanhas de protesto, a ponto de ser questionado por um dos oficiais de alto escalão por que ele adotava uma “postura adversária” com relação ao banco. O antropólogo respondeu que se o banco estivesse mesmo interessado em proteger os indígenas, eles não seriam adversários, mas estariam do mesmo lado (PAYER, 1982, p. 348).

Price foi enviado para analisar o caso específico do grupo indígena dos Nambiquaras. Em sua avaliação, o antropólogo criticou duramente o trabalho da FUNAI e o plano que a

instituição havia apresentado para proteção e integração dos índios no âmbito do POLONOROESTE<sup>23</sup>. Ele apontou como pontos críticos da instituição: sua subordinação ao Ministério do Interior, o qual, em sua visão, representava interesses contrários aos dos índios; e a má administração de sua estrutura interna, que permitia muitos conflitos entre os departamentos, prejudicando as atividades de planejamento e avaliação (PRICE JR, 1980). Ele ainda expressou sua indignação com a falta de compatibilidade entre as propostas apresentadas no plano e a realidade em que vivem as populações nativas no noroeste do Brasil.

É difícil entender como que a FUNAI apresenta ao Banco Mundial esse projeto. Será que a FUNAI não percebe que seu programa está deslocado da realidade e, provavelmente, provará ser contraproducente? Ou eles supõem que o Banco Mundial falhará em não perceber isso? Será que a FUNAI é extremamente incompetente ou ela assume cingicamente que o Banco Mundial não se importa verdadeiramente com a efetividade do projeto? (PRICE JR, 1980, p. 37, tradução nossa).

Uma das principais deficiências do plano era a falta de propostas e de recursos para lidar com o problema das invasões às terras indígenas (SURVIVAL INTERNATIONAL, 1981). Segundo Price (1980), o coronel Nobre Veiga, presidente da FUNAI na época, declarou que para administrar o órgão não era necessário entender de índio, mas apenas, de administração. Em outro momento, Veiga também afirmou que os indígenas daquela região já tinham terras o suficiente (RIGHTER, 1981). Portanto, Price conclui seu relatório alertando ao Banco Mundial que seria um crime confiar o bem estar dos indígenas à FUNAI, com a instituição da forma como estava constituída.

Com uma visão diferente da defendida por Price, um grupo de antropólogos goianos, apoiados pelo sertanista Apoená Meirelles, acreditava na viabilidade do plano. Mesmo sob as críticas dos antropólogos estadunidenses e de alguns brasileiros, eles se reuniram em Goiânia com Robert Goodland, um dos analistas ambientais do Banco Mundial, para uma melhor discussão do Programa e do plano apresentado pela FUNAI. Para eles, a BR-364 já estava atingindo os indígenas daquela região há mais de dez anos e pouco havia sido feito para protegê-los, devido, principalmente, à falta de recursos e de pessoas qualificadas (TRIBOS [...], 1981). Seguindo essa mesma linha de raciocínio, os diretores do BIRD também

---

<sup>23</sup> Esse plano chamado “Projeto de Apoio as Comunidades Indígenas da área de influência da rodovia Cuiabá-Porto Velho” foi uma proposta plurianual para o período de 1980-1985, em que a FUNAI expunha as medidas que seriam adotadas para proteção das populações indígenas daquela região (SURVIVAL INTERNATIONAL, 1981).

entenderam que as propostas apresentadas pela FUNAI não eram tão inadequadas como havia sido colocado por Price e que, embora apresentassem algumas dificuldades, essas poderiam ser remediadas, tornando o plano aceitável.

Ao ler o relatório final do banco, Price queixou-se por meio de cartas com o presidente da instituição, Robert McNamara, alegando que o relatório divulgado sustentava conclusões opostas a dele. A resposta que obteve do banco foi que a responsabilidade pelo relatório final era do líder da missão e não de um de seus membros, e que suas análises haviam sido consideradas (PAYER, 1981). Com essa postura, o banco enviou algumas recomendações à FUNAI e ainda destinou um fundo de ajuda orçamentário de 25 milhões de dólares para que o órgão pudesse dar encaminhamento às ações (WORLD BANK, 1981c).

Em fevereiro de 1981, o Banco Mundial e a FUNAI firmaram um “Memorando de Entendimento” acerca do Projeto de Assistência às comunidades indígenas na área de influência do POLONOROESTE. Nesse documento, o banco identificou alguns progressos feitos por parte da FUNAI, mas também salientou que era preciso que a agência trabalhasse na demarcação e delimitação das terras indígenas, evitasse a invasão de posseiros e outros invasores nessas terras, melhorasse a demarcação das fronteiras já existentes e ainda cumprisse com as medidas específicas para o Valé Guaporé, como as medidas administrativas e o subprojeto de saúde (WORLD BANK, 1981c).

No mês seguinte, o jornal britânico *Sunday Times* publicou uma reportagem que alertava para o risco que envolvia “as medidas para o desenvolvimento” que estavam sendo tomadas na região noroeste do Brasil. Conforme noticiado pela reportagem, uma vez que as medidas fossem adotadas, não seria mais possível controlar suas consequências. Além disso, os oponentes ao projeto de desenvolvimento – POLONOROESTE – anunciaram que o que estava prestes a acontecer era uma destruição indiscriminada da floresta e uma provável extinção dos indígenas naquela região. Esses argumentavam que o Banco Mundial estaria sendo “conivente com o genocídio” da população nativa local (RIGHTER, 1981).

Em maio daquele ano, o presidente Figueiredo criou oficialmente o POLONOROESTE através do Decreto nº 86.029. O Programa, que seria administrado pela SUDECO, previa um orçamento de 1,5 bilhão de dólares para o período de 1981-1985 e as seguintes obras/atividades: reconstrução e pavimentação da rodovia Cuiabá-Porto Velho; construção de uma rede de estradas vicinais; implantação e consolidação de projetos integrados de colonização e assentamento dirigido; execução de serviços de regularização fundiária; apoio às atividades produtivas, como pesquisa, assistência técnica, armazenamento, comercialização; expansão dos serviços sociais relacionados à educação e à saúde;

preservação do sistema ecológico e apoio às comunidades indígenas (BRASIL, 1981; WORLD BANK, 1981a).

Em paralelo a criação do Programa, o governo negociava os últimos acertos para formalizar o empréstimo com o Banco Mundial. Foram elaborados relatórios de avaliação e de recomendação tanto do projeto da pavimentação da rodovia, quanto do projeto de proteção ambiental e desenvolvimento agrícola, os quais seriam encaminhados aos diretores do Banco Mundial, ficando sujeitos à aprovação.

Ao perceber que o Banco Mundial estava prestes a aprovar o empréstimo, a diretora da ONG *Survival International*, Barbara Bentley, mandou uma carta ao presidente do Banco Mundial com alguns comentários e perguntas acerca do POLONOROESTE. Na carta, ela reafirmou o efeito devastador que o projeto teria sobre aproximadamente oito mil indígenas e enfatizou que tanto o Banco, quanto o governo brasileiro já haviam sido alertados desses riscos<sup>24</sup>. Ela questionou o fato de que as medidas de salvaguarda ambientais e sociais propostas pelo banco como vias de solução para os problemas levantados ainda não tinham sido adequadamente providenciadas e, mesmo assim, o banco iria concretizar o empréstimo. Por fim, Bentley pergunta sobre como estão as questões relativas à demarcação e à invasão das terras indígenas e sobre o programa de saúde, que previa, entre outras medidas, a vacinação dos indígenas (BENTLEY, 1981a).

Em resposta à *Survival International*, o diretor do Departamento da Região da América Latina e Caribe do BIRD, Enrique Lerdaу, afirmou que a preocupação do banco com os indígenas era genuína e que eles estavam buscando acordos significativos com o governo brasileiro. Ele disse ainda que não podia dar maiores detalhes das negociações, pois elas eram confidenciais (LERDAU, 1981).

Bentley enviou uma nova carta diretamente a Lerdaу, dizendo que iria iniciar uma campanha internacional para pressionar o BIRD e o governo brasileiro a adotarem medidas que garantissem efetivamente o direito dos indígenas na área do Programa. Essa campanha seria feita por meio do envio de cartas à rede da *Survival International*, que se estendia, na época, a mais de 30 países. Junto com a carta seria enviada uma circular informativa, relatando os riscos do projeto e a relutância na adoção de medidas efetivas pelas partes envolvidas. Um aspecto importante ressaltado por Bentley foi lembrar que, apesar de o Brasil ter ratificado a Convenção nº 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (1957), a condução do POLONOROESTE iria infringir os artigos

---

<sup>24</sup> Essa era a quarta carta que a ONG enviava ao Banco desde 1980 para tratar desse assunto, além da visita de membros da *Survival International* à sede do Banco em Washington (BENTLEY, 1981a).

12, 13 e 20 da Convenção<sup>25</sup>. Nas palavras de Bentley, ao apoiar o governo brasileiro, o Banco Mundial estaria aprovando a violação desse acordo internacional (BENTLEY, 1981b).

A despeito das pressões dos ativistas e antropólogos, em dezembro de 1981, o Banco Mundial assinou os acordos de empréstimos com o governo brasileiro para os projetos do POLOROESTE. O banco estava ciente dos riscos dos projetos, inclusive, por advertência de alguns de seus membros internos. Os poucos funcionários que compunham o “Escritório de Relações Ambientais” haviam se posicionado contra os empréstimos, pois sabiam que a execução dos projetos traria sérias consequências ambientais e sociais para os países receptores, podendo manchar a imagem do banco. Todavia, o papel exercido por esses profissionais nessa época era muito limitado; eles eram incumbidos de identificar medidas para minimizar os impactos ambientais dos projetos, mas com pouca autoridade para influenciar a elaboração dos mesmos. Geralmente, essa equipe era consultada quando o projeto já estava em seus últimos estágios (WADE, 1997). Por esse motivo, a alta gerência decidiu ir adiante com os acordos, sustentando a postura de que os possíveis riscos seriam compensados por medidas de salvaguarda adequadas.

O governo brasileiro, por sua vez, se comprometeu a nomear consultores independentes até março do ano seguinte para auxiliar nas avaliações no programa. Também estava prevista uma “Revisão de Meio Termo” para o ano de 1984. Segundo o banco, seu envolvimento nas fases II e III estava condicionado à implementação adequada dos componentes ambientais da fase I, à provisão dos serviços apropriados para os colonos e à implementação efetiva do Projeto Especial da FUNAI. Conforme acordado entre as partes, todas as atribuições relativas aos Povos Indígenas da região ficariam a cargo da FUNAI. O banco alegou que essas populações mereciam um cuidado especial e, por isso, deixariam seus cuidados com a agência governamental. Essa foi a justificativa para não envolver os Povos Indígenas da região no projeto de saúde da fase I (DOUROJEANNI, 1984; WORLD BANK, 1981b).

Até 1981, portanto, as impressões acerca do POLONOROESTE se dividiam da seguinte forma:

---

<sup>25</sup> Em resumo, os artigos 12, 13 e 20 dessa Convenção referem-se, respectivamente, aos processos de deslocamento territorial apenas com o consentimento das populações interessadas, excetuando casos excepcionais; os direitos de propriedade sobre terras em acordo com a legislação nacional; e a responsabilidade do governo no provimento de serviços de saúde para essas populações (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1957).

i) as organizações indigenistas estadunidenses e britânicas, a maioria dos antropólogos envolvidos na elaboração projeto e alguns poucos funcionários do próprio banco possuíam uma visão pessimista com relação aos seus efeitos e resultados;

ii) os setores governamentais brasileiros extrapolavam no otimismo, enfatizando a todo o momento a grandiosidade e a magnificência do projeto (BERNARDES, 1981; POLONOROESTE [...], 1981; SASSE, 1981; TRIBOS [...], 1981);

iii) o Banco Mundial e alguns antropólogos brasileiros sustentavam uma visão “otimista-realista”; eles alegavam que a situação no território já estava calamitosa e que o governo brasileiro iria dar continuidade ao projeto com ou sem o financiamento, logo, sem a concessão dos empréstimos seria muito pior. Esses argumentos foram utilizados de forma recorrente pelo banco durante toda a década de 1980. Era a ideia de que “quanto mais desastroso o projeto, mais se justificava a intervenção do banco” (RICH, 2013, p. 199).

### **3.3 Os problemas identificados no início da implementação do Programa**

O Programa foi dividido em três fases e, para cada uma das fases, foram firmados acordos específicos com o Banco Mundial. Ao todo, foram aprovados cinco empréstimos distribuídos entre as fases e um complementar, totalizando 443,4 milhões de dólares<sup>26</sup>. Na primeira fase, os empréstimos eram para o “Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Agrícola”, o “Projeto Rodoviário da Região Noroeste” e o “Projeto de Saúde”; na segunda fase, o empréstimo envolvia um projeto destinado à consolidação de colonos no estado do Mato Grosso; e na terceira fase, o financiamento destinava-se ao projeto de assentamento de 15 mil famílias na área do POLONOROESTE. Em 1983, contudo, o banco aprovou o sexto empréstimo suplementar para concluir os trabalhos da fase I (COY, 1988; DOUROJEANNI, 1984; JOHNSON; KNOWLES; COLCHESTER, 1989; SEARLE, 1987; WORLD BANK, 1981b).

As agências nacionais que tinham um papel central na implementação do Programa eram: o INCRA e os extintos o IBDF, a SUDHEVEA e a Companhia de Desenvolvimento Agrícola de Rondônia (CODARON) (WORLD BANK, 1983). Para o banco, a FUNAI exercia uma influência indireta sobre o POLONOROESTE, uma vez já haviam sido firmados

<sup>26</sup> A concessão de empréstimos pelos bancos multilaterais, na maioria dos casos, exige aportes financeiros ou de serviços, os quais podem ser obtidos em fontes nacionais, públicas ou privadas (CASTRO, 2005). No caso dos dois projetos aqui estudados, a contrapartida dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial veio em parte do estado de Rondônia, em parte do Tesouro Nacional. Também era uma forma de responsabilizar os governos pela aplicação desses recursos.

acordos entre a Fundação e o banco. Além dessas instituições, foi facultado à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP (FIPE) o exercício de avaliação da maioria dos projetos no âmbito do Programa e, posteriormente, a um grupo de seis antropólogos da PUC-SP<sup>27</sup>, a avaliação dos projetos indígenas (TÉCNICO [...], 1986).

A época que precedeu a assinatura dos acordos com o Banco Mundial, o governo brasileiro havia lançado uma nova política de colonização para o território de Rondônia, que incluía o estabelecimento de novas áreas de assentamento, os chamados Projetos de Assentamento (PA). A ideia era reformular a ocupação do espaço físico e, ao mesmo tempo, dar mais atenção às atividades ligadas à produção agrícola. Além disso, a ocupação descontrolada na região já havia atingido a área rural, estimulando a criação dos Núcleos Urbanos de Projeto Rural (NUARs). Ao serem incorporados ao POLONOROESTE, esses projetos sofreram algumas modificações (SEMA, 1987).

O objetivo do Programa, na primeira fase, era criar uma infraestrutura social, técnica e física para os colonos que já estavam na região, o que era considerado também um componente crítico para o controle do desmatamento. A principal obra do período foi a pavimentação de 1500 km da rodovia BR 364, que recebeu 56% do valor total dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial – ação que renderia severas críticas ao banco pouco tempo depois. Outras atividades foram: a criação de 39 NUARs e o estabelecimento de mais uma Reserva Floresta, localizada no Vale Guaporé (DOUROJEANNI, 1984; JOHNSON; KNOWLES; COLCHESTER, 1989).

Em fevereiro de 1982, foi realizada em Gainesville, EUA, a 31ª Conferência Anual Latino Americana, que reuniu mais de 100 pesquisadores estadunidenses, europeus e latino-americanos para discutir a “expansão da fronteira na Amazônia”. Conforme publicado pelo jornal *O Estado de São Paulo*, ao discutir alguns dos projetos em curso na região, como o Projeto Carajás, o Projeto Jari e o POLONOROESTE, esse evento evidenciou a “reascensão” do interesse de estudiosos de todo o mundo pela região (PINTO, 1982).

Entre os pesquisadores presentes, foram identificadas duas tendências para lidar com os problemas na Amazônia: a primeira, realizada predominantemente por cientistas estrangeiros, tratava as questões a partir de análises morfológicas e técnicas, as quais se ocupavam da descrição detalhada dos fenômenos; já uma segunda tendência, adotada pelos cientistas sociais – em maioria, brasileiros –, preocupava-se com as dimensões políticas e sociais dos eventos estudados, ou seja, enfatizavam que as soluções não deveriam ser

---

<sup>27</sup> O grupo era formado por: Sérgio Arruda Vieira, Lucia Helena Rangel, Mauro de Mello Leonel Junior e Abel de Barros Lima, sob coordenação de Betty Mindlin (TÉCNICO [...], 1986).

embasadas apenas no grau de conhecimento acerca da questão, mas também considerar as vontades políticas envolvidas. O antropólogo da Universidade de Harvard, Maybury-Lewis, expressou certo ceticismo com relação às políticas adotadas para a proteção das populações indígenas: “a fronteira sempre foi anti-indigenista, mas a situação fica pior se há um governo anti-indigenista” (PINTO, 1982).

No caso específico do POLONOROESTE, muitos pesquisadores estavam entusiasmados com o Programa recém-iniciado na região noroeste da Amazônia brasileira. Eles exaltavam a cooperação entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, dizendo que esse seria um projeto-modelo que promoveria a ocupação da Amazônia sem provocar os efeitos nocivos comuns às frentes pioneiras (PINTO, 1982). Todavia, a desconfiança esboçada pelos cientistas sociais acerca da viabilidade desse plano se confirmaria logo nos primeiros meses de sua execução. As mudanças implantadas pelo POLONOROESTE não solucionaram os problemas na região e, na maioria dos casos, agravaram ainda mais seus quadros (SEMA, 1987).

No subprojeto de Consolidação dos Assentamentos, por exemplo, muitos dos componentes não estavam sendo cumpridos, dentre os quais, o provimento dos serviços e operações no âmbito dos NUARs – treinamento, serviços de saúde, educação, entre outros. Devido à utilização de técnicas agrícolas inapropriadas e, em alguns casos, à pobreza e ao desgaste dos solos, muitos dos colonos originais continuavam abandonando seus lotes, contribuindo para a concentração e especulação de terras e o aumento da conversão dessas áreas em pastagens, prática considerada ecologicamente insustentável e economicamente pouco eficiente (DOUROJEANNI, 1984; JOHNSON; KNOWLES; COLCHESTER, 1989).

As diretrizes adotadas também não trouxeram maior controle sobre a migração descontrolada e o desmatamento na região. Pelo contrário, após a pavimentação da rodovia, Rondônia registrou um afluxo crescente de migrantes e apresentou a taxa de desmatamento mais alta dos estados amazônicos (JOHNSON; KNOWLES; COLCHESTER, 1989; WADE, 1997). As populações nativas continuavam tendo sua existência e seu patrimônio cultural ameaçados tanto pelo deslocamento forçado, quanto pela possibilidade de contração de doenças (CIMI [...], 1983).

Um dos fatores que influenciou a distorção das propostas do POLONOROESTE foi quando o território de Rondônia adquiriu o status de estado em 1981. Em seu discurso, o presidente Figueiredo (1981) justifica a criação do estado pela necessidade de proporcionar melhores meios para superação dos problemas na região. Essa ação foi, inclusive, acompanhada de ampla propaganda oficial na televisão (DURHAM, 1982).

*“No novo estado, olhamos para trás e nos damos conta de que Rondônia se fez de mãos calejadas, corpos suados e poeirentos do divino trabalho da terra. Venham brasileiros de todo o Brasil! Venham gentes de todos os povos! Rondônia lhes oferece trabalho, solidariedade e respeito... Tragam seus sonhos, anseios e ilusões! Compartilhem tudo isso com esse povo admirável...”* Esse foi um trecho do discurso do senador Jorge Teixeira de Oliveira pouco tempo após de o território federal virar estado (NAS CINZAS DA FLORESTA, 1990).

Todavia, o processo de transformação de Rondônia em estado, seguido de forte campanha eleitoral em 1981 e 1982, foi parte da estratégia política para eleger o maior número possível de deputados e senadores do partido do governo, o Partido Democrático Social (PDS), nas eleições de 1982, já visando uma maioria no colégio eleitoral em 1985. Os investimentos públicos foram utilizados com finalidades eleitorais, desrespeitando, na maioria dos casos, os projetos técnicos que haviam sido elaborados (SEMA, 1987). Outro ponto levantado pelos críticos do Programa foram as fraquezas institucionais e técnicas das agências brasileiras e a falta de vontade política na condução dos trabalhos, inclusive, no fornecimento de informações para as avaliações da FIPE.

Apesar de esses problemas terem raízes internas, o Banco Mundial também passou a ser fortemente responsabilizado pelos infortúnios no âmbito do POLONOROESTE. Estava claro que, ao aprovar o projeto, o banco havia se baseado em informações equivocadas acerca dos solos e ainda, superestimado as capacidades das agências responsáveis. Ao direcionar o financiamento para a construção de rodovias e outras obras de infraestrutura, o banco acabou reforçando as migrações não sustentáveis para o interior do estado, contribuindo para o processo de desmatamento (JOHNSON; KNOWLES; COLCHESTER, 1989).

De acordo com Rich (2013, p. 111, tradução nossa), para o Banco Mundial, “o que importava nas avaliações de projeto era sua aderência teológica ao *canon* e ao credo, não necessariamente sua observância no dia a dia”. Os termos do acordo de empréstimo para a primeira fase foram constantemente desconsiderados, principalmente as medidas para proteção ambiental e indígena. E mesmo depois de constatados as primeiras dificuldades na execução do programa, o banco acelerou o desembolso dos empréstimos no final de 1983, sob a justificativa de ajudar o país na superação da recessão mundial. Para os críticos, essa atitude violava as práticas de boa gestão, uma vez que apressava os fundos de um Programa que já vinha apresentando problemas (JOHNSON; KNOWLES; COLCHESTER, 1989).

### 3.4 As primeiras tramas da rede

A união entre antropólogos brasileiros e estadunidenses, algumas ONGs dedicadas às causas indígenas e os analistas ambientais do BIRD representou os primeiros esforços transnacionais para tentar influenciar o desenho do projeto do POLONOROESTE. O quadro a seguir traz o resumo das principais características da “rede” em torno desse projeto:

Quadro 1 – Características das primeiras mobilizações da sociedade civil na fase de elaboração do projeto POLONOROESTE (1979-1981)

<b>Questão Central</b>	Ameaças à integridade física, cultural e territorial das tribos indígenas e início das preocupações com desmatamento florestal.
<b>Atores</b>	Estudiosos, organizações indigenistas internacionais, antropólogos brasileiros e estrangeiros e alguns analistas ambientais do Banco Mundial.
<b>Agenda</b>	Alterar o desenho do projeto
<b>Motivações e Interesses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender as populações indígenas – principalmente as ONGs e os antropólogos</li> <li>• Chamar a atenção dos projetos financiados pelo Banco Mundial – advogados ambientalistas estrangeiros</li> <li>• Preservar a imagem do Banco Mundial – analistas ambientais da própria instituição</li> </ul>
<b>Recursos</b>	Poucos recursos disponíveis
<b>Estratégias e Ações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repasse de informações (documentos e avaliações) entre os analistas ambientais do BIRD, ONGs e antropólogos;</li> <li>• Acompanhamento do Programa por parte das ONGs, com o auxílio dos consultores – antropólogos e, posteriormente, acadêmicos;</li> <li>• Cobrança dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Convenção da OIT de 1987.</li> </ul>
<b>Resultados</b>	Revisão do projeto com alteração do componente ambiental e inclusão de um programa especial para as populações indígenas
<b>Principais dificuldades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rondônia permanecia como uma região permeada por fragilidades, não havendo uma sociedade civil bem organizada e ainda com forte oposição à mobilização social por parte dos setores governamentais;</li> <li>• Falta de recursos políticos, financeiros e estruturais, como, por exemplo, a grande dificuldade de comunicação entre os atores.</li> </ul>

Fonte: própria autora.

Além dos atores acima citados, houve também o envolvimento de alguns acadêmicos e uma pequena participação da mídia internacional, que, ao tratar das negociações entre o BIRD e o governo brasileiro, divulgou as manifestações contrárias ao acordo. Embora por parte das ONGs houvesse uma maior coesão nas ações, não é possível falar que, nessa época, havia uma rede transnacional em torno do Programa, pois o grau de cooperação entre os agentes e os esforços conjuntos ainda eram muito incipientes (RODRIGUES, 2000).

O problema em questão era as ameaças que o projeto impunha ao território, à sobrevivência e à herança cultural das populações nativas da região, as quais já vinham sofrendo, por mais de uma década, as consequências da ocupação desordenada. Por meio de arranjos fracamente estruturados e ainda pouco conectados, esses atores passaram a lutar para alterar o desenho do POLONOROESTE por acharem que, do jeito em que estava, este não protegeria eficazmente as comunidades indígenas. Em seguida, as ONGs e os antropólogos passaram a cobrar o cumprimento das condicionalidades que haviam sido exigidas pelo BIRD para assinatura do empréstimo.

O que motivou o engajamento dos atores foi, predominantemente, o fator ideológico relacionado à defesa das causas indígenas. Todavia, por parte dos analistas ambientais, também havia a preocupação de como o projeto poderia refletir negativamente sobre a imagem da instituição financiadora e, por parte dos advogados ambientalistas, a intenção de que expor publicamente as falhas do Banco Mundial no que diz respeito ao financiamento dos projetos nos países em desenvolvimento. Enquanto no período de elaboração do projeto as ações dos ativistas deram primazia à questão indígena, os primeiros anos da execução do Programa – tratados de forma mais profunda no próximo capítulo – veriam o crescimento da atenção internacional em torno do outro componente igualmente ameaçado pelo POLONOROESTE, a floresta tropical.

Nesse período, os canais de influência na política interna brasileira estavam bloqueados devido à vigência do Regime Militar. Apesar disso, diferente da proposição do “padrão bumerangue” de Keck e Sikkink (1998), a força propulsora para as articulações transnacionais em torno desse projeto não partiu das demandas das populações domésticas por apoio externo – como ocorreria anos mais tarde no caso dos seringueiros –, mas foram iniciativas ‘de fora para dentro’. Em outras palavras, as mobilizações foram fruto das percepções dos antropólogos e dos ativistas estrangeiros que, influenciados pela conjuntura internacional de maior atenção para o meio ambiente em escala global, identificaram que os cuidados com as populações tradicionais daquela região e, posteriormente, com as florestas,

estavam sendo negligenciadas pelo governo nacional e, principalmente, por uma instituição multilateral, sustentada pelas doações de diversos países.

É bem verdade que, nessa época, as poucas organizações locais e nacionais existentes não tinham recursos financeiros, nem estruturas organizacionais para empreender ações de mobilização consistentes<sup>28</sup>, o que poderia ter levado-as a buscarem alianças externas. No entanto, além das muitas dificuldades estruturais da região, elas também careciam de bases políticas sólidas, o que justifica que as primeiras ‘tramas da rede’ tivessem origem, primariamente, nas ações de agentes externos. Com isso, não estamos negligenciando o importante papel exercido pelos antropólogos brasileiros, cujas informações concedidas deram sustentação às ações promovidas pelas organizações indigenistas e pelos antropólogos estadunidenses. Essa estratégia foi, inclusive, essencial para os resultados obtidos.

Houve também a troca de informações entre os analistas do banco e as ONGs internacionais, sendo os primeiros os responsáveis por encaminharem os documentos e avaliações dos estudos prévios feito pelo banco para os demais atores. Essa prática, bem comum nas ações coletivas domésticas e transnacionais, é o que Keck e Sikkink (1998) chamaram de *políticas de informação*. Ainda utilizando a tipologia das autoras, outra estratégia utilizada nessa primeira fase do POLONOROESTE foi a *política de accountability*, pela qual as ONGs internacionais indigenistas resgataram a *Convenção da OIT sobre Povos indígenas e Tribais*, de 1987, que havia sido ratificada pelo Brasil, para expor que as ações pretendidas pelo projeto violariam aquele texto internacionalmente acordado.

Apesar de as mobilizações terem surtido algum efeito – revisão do projeto, estabelecimento de uma comissão independente para monitorar os componentes ambientais e indígenas, apresentação de um projeto específico de assistência às comunidades indígenas e a destinação de uma verba específica para a FUNAI – o impacto político do trabalho dos ativistas nesse período foi bem reduzido, devido, em sua maior parte, às grandes dificuldades encontradas no processo de operacionalização das articulações transnacionais entre os agentes da sociedade civil.

A região de Rondônia apresentava muitas fragilidades, como a ausência de uma sociedade civil bem organizada e um ambiente de forte oposição – por parte das autoridades locais – a qualquer tipo de mobilização social. Com isso, as relações e os contatos entre os ativistas internacionais e as populações locais, praticamente, inexistiram, ficando a cargo dos

---

<sup>28</sup> Informação fornecida por Steve Schwartzman, antropólogo e diretor da ONG Environmental Defense Fund, em entrevista realizada em 29 de outubro de 2014.

antropólogos brasileiros que estavam atuando com aquelas comunidades fazerem as pontes e concederem as informações. Ainda assim, devido às dificuldades de comunicação, apenas alguns representantes das ONGs tiveram, de fato, contato com os antropólogos brasileiros, e as informações obtidas acabavam sendo insuficientes ou já estavam desatualizadas (ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND, [198\_]).

Outros fatores que influíram no baixo impacto das mobilizações nesse período foram a influência limitada dos próprios analistas ambientais do banco dentro da instituição e as divisões de estratégias entre os antropólogos brasileiros – alguns, por acreditarem na viabilidade e nos benefícios do projeto, optaram por trabalhar dentre das esferas de atuação já propostas pelo projeto. Além disso, como salientado em sessão anterior, essas “pequenas conquistas” não foram suficientes para amenizar os impactos negativos do Programa, detectados já nos primeiros anos de sua execução. Em outras palavras, a proteção ambiental e a observância do subprojeto indígena mostraram-se mais complexas do que sua inclusão no projeto. Como veremos adiante, as mudanças contextuais da década de 1980 trariam melhores oportunidades para o trabalho de *advocacy* levado a cabo pelas entidades da sociedade civil.

#### 4. O POLONOROESTE NA CAMPANHA DOS BMDs (1983-1989)

No ano de 1983, algumas organizações ambientalistas estadunidenses e europeias constataram que havia muitos indícios de que os projetos que estavam sendo financiados pelos BMDs e, especialmente, pelo Banco Mundial estavam causando sérios problemas sociais e ambientais nos países em desenvolvimento. Elas perceberam que a influência dos bancos sobre os programas ia muito além da mera transferência de recursos, pois eram realizadas atividades de pesquisa, treinamento e transferência de tecnologia. As organizações decidiram, então, iniciar uma campanha para tentar influenciar as diretrizes dos bancos no que diz respeito a suas políticas ambientais e indigenistas (SCHWARTZMAN, 1989).

As principais ONGs que atuaram na campanha nessa fase foram: *National Wildlife Federation* (NWF), *Sierra Club*, EDF, *Anthropology Resource Center*, *Cultural Survival* e *Environmental Policy Institute* (EPI), que posteriormente se tornaria a *Friends of Earth-US*. Como salientou o antropólogo Steve Schwartzman (1986), que até hoje atua no EDF, o início da campanha não se deu a partir de uma ampla iniciativa popular, mas surgiu a partir do empenho de alguns advogados ambientalistas que trabalhavam no interior dessas organizações.

Um dos grandes articuladores da campanha, o advogado Bruce Rich, que trabalhou inicialmente na ONG NRDC e depois junto ao EDF, disse que durante suas pesquisas ele constatou que dois projetos financiados pelo Banco Mundial estavam afetando as florestas tropicais de um modo muito sério: o POLONOROESTE e a construção de uma hidrelétrica no Rio Narmada, na Índia. Ele também descobriu que, no caso da região noroeste do Brasil, os alertas quanto aos riscos às populações indígenas já existiam desde o final da década de 1970.

Rich passou, então, a acompanhar mais de perto os projetos e a mobilizar a sua rede de contatos entre antropólogos (Steve Schwartzman, David Malberry-Lewis, Sandy Davis, Philip Fearnside) e alguns colegas dentro do Congresso dos EUA para exigir a adoção de medidas concretas por parte dos bancos<sup>29</sup>. A estratégia da campanha era utilizar o Congresso norte-americano como instrumento de pressão sobre os diretores dentro do Banco Mundial<sup>30</sup>. Considerando que os EUA eram – e ainda são – os principais acionistas do BIRD, as pressões

<sup>29</sup> Informação fornecida por Bruce Rich, advogado e consultor de ONGs ambientalistas, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014.

<sup>30</sup> Como mencionado, a campanha era abrangente e não focava apenas no Banco Mundial. No entanto, a instituição desempenhava um papel de destaque, pois as mudanças no seu contexto poderiam servir de modelo e influenciar às demais instituições (informação fornecida por Bruce Rich em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014).

sobre o Congresso e o envolvimento de parlamentares-chave poderiam alavancar as demandas das ONGs, repercutindo na revisão das políticas e diretrizes do banco<sup>31</sup>.

As mudanças recentes no contexto político interno dos EUA favoreciam esse tipo de estratégia. Desde o começo do primeiro governo Reagan (1981-1985), houve uma reorientação da política estadunidense para os bancos multilaterais, na qual se adotou uma postura mais crítica com relação à assistência multilateral. Até esse período, o direcionamento de recursos financeiros para esses bancos se justificava por fatores genéricos como o “apoio ao progresso, à prosperidade e ao fortalecimento da infraestrutura dos países em desenvolvimento”. Com o aumento da influência do partido republicano a partir da década de 1980, houve um maior questionamento acerca da efetividade da aplicação de verbas dos EUA nessas instituições. Os críticos argumentavam, por exemplo, que não compensava investir nos bancos multilaterais, pois estes apoiavam empresas estatais ao invés de fortalecer o setor privado (SCHWARTZMAN, 1986, p.3).

Paradoxalmente, outra fonte de apoio à campanha veio de dentro do próprio banco, ainda que de forma indireta. Os analistas ambientais<sup>32</sup>, que haviam se posicionado contra o financiamento dos projetos devido a seus impactos ambientais e sociais, encaminharam para as ONGs uma série de documentos e avaliações que eles haviam feito na época de elaboração desses projetos e cujas recomendações haviam sido ignoradas pela mesa diretora do banco. A documentação repassada para as ONGs acabou se tornando a base para a condução da campanha junto aos BMDs<sup>33</sup>. Por essa atitude, esses profissionais – dentre os quais, Robert Goodland – foram acusados de “trair a organização” ao fornecer documentos a grupos de interesse de fora do banco, encorajando, de certa forma, a crítica das ONGs (WADE, 1997).

#### 4.1 As *hearings*<sup>34</sup> e a mobilização transnacional

O POLONOROESTE foi escolhido como o primeiro estudo de caso da campanha. Desde a época do planejamento do projeto e depois nos primeiros anos de execução, já havia

<sup>31</sup> Informação fornecida por Steve Schwartzman, antropólogo e diretor da ONG Environmental Defense Fund, em entrevista realizada em 29 de outubro de 2014.

<sup>32</sup> Nessa época, o “Escritório de Relações Científicas e Ambientais”, que acabara de substituir o Escritório de Relações Ambientais, tinha como representantes: James Lee, Robert Goodland, Bernard Baratz, Roger Batstone e Ragna Obervee (WADE, 1997, p. 631).

<sup>33</sup> Informação fornecida por Steve Schwartzman, antropólogo e diretor da ONG Environmental Defense Fund, em entrevista realizada em 29 de outubro de 2014.

<sup>34</sup> *Hearings* eram os debates ou seminários que aconteciam com a finalidade de colher informações, opiniões ou pareceres que pudessem auxiliar a tramitação de leis ou justificar a aprovação de verbas (SCHWARTZMAN, 1986).

ONGs internacionais e antropólogos brasileiros se posicionando contra a sua realização. Com o advento da campanha, ampliaram-se as oportunidades para o debate dos impactos sociais e ecológicos que estavam sendo causados e agravados pelas atividades do Programa.

Inicialmente, as entidades internacionais tiveram acesso às informações sobre o POLONOROESTE por meio dos antropólogos brasileiros que estavam trabalhando com os grupos indígenas na área do Programa. Pouco tempo depois, as organizações ambientalistas estadunidenses entraram em contato com o Centro de Estudos Antropológicos e com o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), os quais elaboraram descrições extensas sobre a situação da região noroeste do país, área do Programa (ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND, [198\_]). Em resumo, os relatórios enviados para as ONGs internacionais corroboravam com os primeiros estudos feitos por essas organizações, apontando problemas na região como: ações de desflorestamento massivo e acelerado, colonização em áreas impróprias, invasões frequentes às terras indígenas, pouco avanço do processo de demarcação de terras e baixa capacidade e vontade política das agências brasileiras em cumprir com o componente de proteção indígena do projeto.

Em junho de 1983, as ONGs ambientalistas participaram das primeiras *hearings* no Congresso norte-americano para falar sobre os programas de desenvolvimento financiados pelos bancos multilaterais. Nessa ocasião, foi dada a oportunidade aos advogados das organizações ambientais, juntamente com alguns representantes indígenas e antropólogos, para falarem e exporem suas críticas a esses projetos. Alguns membros do Congresso na época, como Jerry Patterson e Douglas Bereuter, ficaram chocados com as declarações e disseram que desconheciam essa realidade (RICH, 2013).

Ao ser informado sobre os depoimentos pelo Departamento do Tesouro norte-americano, o Banco Mundial respondeu de forma muito evasiva, dizendo que a divisão de Relações Ambientais do banco tinha tradição no cuidado com essas questões. Para o banco, a maioria dos problemas citados referia-se a projetos passados e mencioná-los causava uma impressão errada de que isso era uma tendência da administração do banco. Sobre o POLONOROESTE, o banco reforçou a ideia de que os financiamentos deveriam continuar, pois essa era a única alternativa de remediar a situação de degradação de terras na região (RICH, 2013).

Ainda em resposta às pressões das ONGs, em maio de 1984, o banco divulgou uma nova declaração de operações – *Environmental Aspects of World Bank* –, estabelecendo as diretrizes para a revisão dos projetos ambientais. O documento dizia que o banco iria se esforçar para que os próximos projetos com impactos sobre recursos naturais não renováveis

não excedessem a capacidade regenerativa desses recursos e, quando isso não fosse possível, o banco pretendia realocar o projeto em áreas com menores prejuízos ambientais, ainda que isso aumentasse os custos do projeto. Conforme argumenta Bruce Rich (2013), essa declaração expõe a concepção limitada que o banco tinha acerca das questões ambientais. As propostas versavam, unicamente, sobre a mitigação dos impactos ambientais dos projetos; não se pensava na melhoria das condições ambientais e preservação dos recursos naturais de forma mais ampla, com essas questões ocupando a centralidade dos projetos.

Foi então que em setembro daquele ano – no mesmo mês que o governo do estado de Rondônia inaugurava a pavimentação da rodovia Cuiabá-Porto Velho (BR-364) – ocorreu, no Congresso norte-americano, uma *hearing* para tratar especificamente do POLONOROESTE. As audiências foram conduzidas por James Scheuer, presidente do Subcomitê de Recursos Naturais, Pesquisa Agrícola e Meio Ambiente, e contaram com a presença do ambientalista brasileiro José Lutzenberger, que anos mais tarde ocuparia a função de Secretário Especial do Meio Ambiente na administração Collor (RICH, 2013; WADE, 1997).

O depoimento de Lutzenberger expôs a desconsideração do governo brasileiro com relação ao cumprimento de vários termos do acordo firmado com o Banco Mundial e teve uma grande repercussão na mídia brasileira e internacional. Em suporte a sua fala, estava sendo divulgado o documentário produzido pelo cineasta inglês Adrian Cowell, o qual mostrava como a ocupação do território estava destruindo, de forma devastadora, a floresta amazônica (ALLEGRETTI, 2002; NAS CINZAS DA FLORESTA, 1990; WADE, 1997).

No Brasil, o discurso de Lutzenberger no Congresso norte-americano fez com que o POLONOROESTE passasse a ser um tema amplamente debatido a nível nacional (AUFDERHEIDE; RICH, 1988). Foi um novo fôlego para as ONGs brasileiras que haviam contribuído com o envio de informações para seus parceiros internacionais, pois elas perceberam que seus esforços surtiram efeito. A divulgação da campanha internacional no país contribuiu não só para o aumento do número das organizações ambientalistas e outros grupos da sociedade civil, que emergiam como uma nova força política na sociedade brasileira, como também ajudou a ampliar as relações entre as ONGs do Norte e do Sul (ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND, [198\_]; WADE, 1997).

Todavia, o Subcomitê presidido por Scheuer tinha pouca autoridade sobre as operações que envolviam diretamente o Banco Mundial e, por isso, fazia-se necessário angariar aliados em outras instâncias. Não demorou muito para que Scheuer contatasse Donald Reagan, Secretário do Tesouro dos EUA, com esse objetivo (SCHEUER, 1984; STRANGERS [...], 1985).

No mês seguinte, um documento elaborado pela rede de ONGs e representantes da sociedade civil teve um papel fundamental para o andamento da campanha no âmbito do POLONOROESTE. A *carta de 12 de outubro de 1984*, enviada ao presidente do Banco Mundial, Alden W. Clausen, junto com dois memorandos detalhados, foi assinada por mais de 30 entidades de vários países<sup>35</sup>, as quais exigiam a adoção de ações efetivas para a correção dos problemas associados ao Programa. Entre os requerimentos estavam: o redesenho ou o cancelamento de três estradas que passariam por reservas ecológicas e indígenas, ações concretas para a redução do desmatamento e a renegociação dos acordos de empréstimo. Ao final do documento, a rede adverte o BIRD de que a negligência ou atraso da instituição em lidar com essas questões não afetaria apenas a “imagem do banco” em longo prazo, mas poderia ter um reflexo imediato com o enfraquecimento do apoio legislativo financeiro de um dos países doadores mais importantes – os EUA (RICH et al., 1984b). Nessa fase, portanto, já era possível observar uma maior articulação transnacional entre as organizações da sociedade civil.

A resposta do Banco Mundial veio por meio do chefe da Divisão Brasileira do escritório Regional para América Latina e Caribe do Banco Mundial, Roberto Cofino. Ele limitou-se a dizer que o banco tem tratado dessas questões com as autoridades brasileiras e que ele acredita que isso trará resultados práticos. Cofino reforçou ainda que o POLONOROESTE era um programa de desenvolvimento regional que buscava o desenvolvimento econômico de forma a minimizar os riscos ambientais e os impactos negativos às populações indígenas (COFINO, 1984).

As organizações consideraram essa breve resposta extremamente ofensiva e condenaram a “postura arrogante” de Cofino (JOHNSON; KNOWLES; COLCHESTER, 1989; STRANGERS [...], 1985). De acordo com Rich (1985), além de inadequada, essa reação desafiava a opinião pública internacional com relação ao escândalo do POLONOROESTE.

Os ativistas passaram então a buscar maior apoio do senador republicano, Robert Kasten, que ocupava o cargo de presidente de operações externas da Comissão de Apropriação de Verbas do Senado dos EUA. Esse comitê era responsável por controlar diretamente as contribuições financeiras que o país enviava ao Banco Mundial. Kasten, que já

---

<sup>35</sup> Entre as entidades signatárias, havia ONGs ambientalistas e indigenistas e associações de antropólogos e advogados dos seguintes países: EUA, Brasil, Equador, Alemanha, Quênia, Índia, Dinamarca, Reino Unido, França e Suíça. Compunham o grupo, ainda, membros do Parlamento Alemão (Alemanha ocidental) e um deputado estadual do Rio de Janeiro, o qual presidia, na época, a Comissão Especial de Estudos Ecológicos da Assembleia Legislativa daquele estado (RICH, 1984).

possuía uma tendência ideológica crítica com relação ao financiamento dado aos bancos multilaterais, viu nas demandas ambientalistas uma boa oportunidade para cobrar maior *accountability* dessas instituições. Ao verificar o posicionamento do Banco Mundial em resposta dada à carta de 12 de outubro, Kasten confirmou a “prepotência” da instituição e passou questionar os investimentos a ela direcionados (RICH, 1985; SCHWARTZMAN, 1986).

Conforme argumenta Rich (2013), essa aliança entre Kasten e as organizações ambientalistas e de proteção aos direitos indígenas trouxe descontentamentos, principalmente, dentro do Banco Mundial. Alegava-se que Kasten não tinha uma motivação ambientalista e que utilizava essa bandeira como pretexto para cortar os financiamentos destinados ao banco. Em resposta, Rich aconselhou o banco tomar providências o mais rápido possível no caso do POLONOROESTE, pois, se o senador estava usando o Programa como pretexto para cortar fundos, a única forma de o banco coibir esse tipo de alegação seria adotando as medidas adequadas.

As ações mais enfáticas de Kasten ocorreram em de janeiro de 1985, quando o senador enviou uma carta à Clausen defendo o posicionamento das entidades e condenando, veementemente, a postura do banco. Para ele, as preocupações das entidades eram legítimas e as abordagens sugeridas eram razoáveis; também afirmou que a resposta do banco foi uma rejeição, “melhor descrita como um insulto”. Ele pediu ainda que o banco o respondesse como se responderia ao presidente do Subcomitê de operações externas do Senado dos EUA (KASTEN, 1985b). Pouco tempo depois, Clausen também recebeu uma carta de membros do Partido Verde Alemão, na qual postulavam a mesma indignação do senador norte-americano: “essa não deveria ser a forma de o Banco Mundial tratar os membros do Parlamento de um dos seus principais contribuintes. [...] Nós exigimos que sejam respondidas rapidamente as questões e críticas levantadas na carta inicial” (VOLLMER et al., 1985, tradução nossa).

Outra ação importante de Kasten foi demonstrar sua insatisfação com a resposta do Banco Mundial também para D. Reagan, Secretário do Tesouro, cujo apoio já havia sido requisitado por Scheuer. Ele contatou Reagan por entender que esse assunto requeria atenção dos mais altos níveis. Novamente, ele alegou que a reação do banco só sustentava que as instituições multilaterais estão pouco abertas para receber críticas construtivas (KASTEN, 1985a).

A postura do Departamento do Tesouro dos EUA, no entanto, apresentava-se menos radical. A resposta dada a Kasten pelo Secretário Assistente do Tesouro, Bruce Thompson, dizia que, provavelmente, o motivo pelo qual o banco não revelou muitas informações seria

porque as negociações com o governo brasileiro – agora sob a primeira administração civil pós-regime militar – estavam ainda em andamento. Ainda assim, o Departamento se mostrava preocupado com diretrizes que estavam sendo aplicadas pelo Programa (THOMPSON, 1985).

Vale reforçar que o motivo de luta das organizações da sociedade civil envolvidas com a causa do POLONOROESTE era para que as exigências relacionadas à proteção ambiental e à indígena fossem cumpridas; a suspensão das verbas para o programa era apenas um instrumento de pressão para que essas medidas fossem adotadas. Não era uma luta em prol do corte de recursos destinados às instituições multilaterais, como bem queria o senador Kasten. Por isso, essas reivindicações das ONGs eram especialmente apreciadas pelo Tesouro dos EUA, que adotava uma postura mais moderada com relação à assistência multilateral (SCHWARTZMAN, 1986).

Em meio as fortes pressões que vinha sofrendo, em fevereiro de 1985, o Banco Mundial enviou um telegrama para Miguel Arab, coordenador do POLONOROESTE, exigindo que o governo brasileiro adotasse medidas urgentes, senão o banco seria obrigado a suspender os empréstimos. Arab encaminhou o telegrama para alguns senadores e para o presidente da FUNAI (ARAB; COELHO, 1985; ARAB, 1985).

Nessa mesma época, o projeto que previa a pavimentação de outro trecho da BR-364, que ligava Porto Velho a Rio Branco, no Acre, estava sendo debatido no âmbito do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma vez que o Banco Mundial havia rejeitado financiar o projeto (ALLEGRETTI, 2002). Os eventos que envolveram esse segundo projeto tiveram desdobramentos importantes para a história de luta dos seringueiros, a qual possui interfaces com os acontecimentos no estado Rondônia, inclusive, pela formação da rede *advocacy* – também do contexto das campanhas dos BMDs –, que permitiu a “transnacionalização” (transposição para outros níveis) do movimento dos seringueiros<sup>36</sup>. Trataremos um pouco melhor acerca desse conceito e das interconexões com o caso dos seringueiros no próximo capítulo; por enquanto, ressaltamos um fato interessante ocorrido na reunião para aprovação desse projeto de financiamento no BID.

Durante a votação que aprovou o empréstimo de 58,5 milhões de dólares para a extensão das obras de asfaltamento na BR-364, os diretores norte-americanos do BID se abstiveram no momento da aprovação do projeto. Esse ato – nunca antes visto na instituição em casos de autorização de financiamento para o Brasil – repercutiu na decisão do banco de estabelecer condicionalidades sociais e ambientais, as quais deveriam ser devidamente

---

<sup>36</sup>Algumas literaturas que analisam especificamente esse assunto são: Allegretti (2002), Delgado (2006) e Schwartzman (1989).

cumpridas pelo governo brasileiro antes da liberação de qualquer quantia por parte do BID<sup>37</sup>. Os desembolsos foram suspensos até que o Plano de Proteção ao Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas (PMACI) fosse implementado (ALEGRETTI, 2002; RICH, 2013; SCHWARTZMAN, 1986).

A abstenção norte-americana se explica tanto pela campanha no contexto do POLONOROESTE, que trouxe à tona muitas informações até então desconhecidas, quanto pelos esforços movidos pelas organizações para tentar acompanhar mais de perto esse projeto no BID. Alguns meses antes da votação, quando o projeto ainda estava em fase de elaboração, as entidades ambientalistas e de proteção às populações indígenas – as mesmas que estavam engajadas na campanha do POLONOROESTE – entraram em contato com o BID para expressar sua preocupação com os danos ambientais e indígenas do projeto. Devido à repercussão polêmica no caso dos projetos financiados pelo BIRD, o banco mostrou-se mais receptivo ao diálogo com grupos e representantes da sociedade civil (RICH et al., 1984a; CURTIN, 1984; BRAMBLE et al., 1985a; BRAMBLE et al., 1985b). Contudo, após a abstenção estadunidense na votação do projeto em fevereiro de 1985, este se viu obrigado a tomar medidas de proteção socioambientais mais concretas, como a exigência de condicionalidades por meio do PMACI.

#### **4.2 A suspensão dos financiamentos e as novas diretrizes do Programa**

Com a divulgação do relatório da “Revisão de Meio Termo”, feito por uma missão enviada pelo Banco Mundial à região do POLONOROESTE, ficaram evidentes as falhas da condução do Programa. Entre os descumprimentos apontados, estavam: a implementação desequilibrada dos projetos, a continuação da migração acelerada que contribuía para a prática de especulação de terras, o aumento do desmatamento, a ausência dos créditos agrícolas na área dos agricultores, as falhas na realização dos cultivos sustentáveis e o pouco avanço nas atividades ambientais. A avaliação do projeto de saúde mostrou que a assistência e os serviços sociais estavam ineficientes, sobretudo, devido ao surto de malária que se alastrou pelo estado de RO. Por fim, o Projeto Especial de Proteção Indígena foi o único que apresentou algum progresso, com a demarcação de algumas reservas e o fornecimento de assistência aos Nambiquaras (GUE, 1985).

---

<sup>37</sup> A inclusão das condicionalidades sociais e ambientais alterou bastante a proposta original apresentada pelo governo brasileiro (ALEGRETTI, 2002).

Por causa do aumento das pressões das ONGs e das irregularidades apontadas na Revisão de Meio Termo, o Banco Mundial convocou o senador Kasten e representantes ambientalistas para uma reunião com o presidente e o gerente sênior do banco a fim de discutirem as políticas aplicadas pela instituição no POLONOROESTE (JOHNSON; KNOWLES; COLCHESTER, 1989; RICH, 2013). Como resultado, o vice-presidente da Região da América Latina e Caribe, André Gue, enviou uma carta ao ministro da Fazenda brasileiro, Francisco Dornelles, anunciando a interrupção da liberação de 250 milhões de dólares referentes à quantia remanescente dos empréstimos para o POLONOROESTE. Os oficiais do banco disseram que não liberariam os pagamentos até que as medidas corretivas ambientais fossem adotadas e os projetos de proteção indígena, concluídos (GUE, 1985). Pouco tempo depois o Banco Mundial enviou um documento – *Briefing Note* – que estipulava as condições específicas para a retomada dos empréstimos (WORLD BANK, 1985a).

Tanto a reunião dos ambientalistas com o presidente do banco, quanto a suspensão dos financiamentos por razões ambientais, podem ser considerados marcos nas políticas do Banco Mundial. A mudança na liderança do projeto no Brasil<sup>38</sup> pode ter influenciado a decisão dos diretores, mas, sem dúvida, o principal motivo para a medida de suspensão foram as pressões das ONGs, entidades apoiadoras e, principalmente, partes do legislativo norte-americano que apontavam para o risco de o dinheiro dos países-contribuintes estar sendo usado para a destruição ambiental no exterior (RODRIGUES, 2000).

Como a política brasileira vivia o processo de transição democrática, iniciado em 1985, o novo governo civil não viu com maus olhos a decisão da suspensão, pois era uma forma de outorgar o ônus da questão ao governo anterior e, conseqüentemente, ao Regime ditatorial. Conforme afirmou Rinaldo Arruda, membro do grupo de avaliação das áreas indígenas do POLONOROESTE, caberia à Nova República “resgatar a nossa [*sic*] credibilidade de uma nação que respeita seus índios e se preocupa com meio ambiente” (FUNAI [...], 1985).

No entanto, as notas oficiais do BIRD e o discurso do ministro do Interior, Ronaldo Costa Couto, negavam que a suspensão tivesse sido uma iniciativa do banco. Alguns representantes insistiam em afirmar que a paralisação dos desembolsos decorreu do pedido do novo governo brasileiro para que esse tivesse tempo de avaliar as prioridades do Programa. Esse discurso nada mais era do que uma desculpa para amenizar a notícia da suspensão (MINISTRO [...], 1985; SOTERO, 1986).

---

<sup>38</sup> Em 1985, Maritta Kock-Weser assumiu o cargo de oficial do projeto (WADE, 1997, p. 651).

Por mais surpreendente que possa parecer, os ambientalistas e antropólogos envolvidos na campanha não estavam celebrando a suspensão dos empréstimos, pois parte do dinheiro seria destinado à resolução dos problemas que eles haviam apontado. De acordo com Steve Schwartzman, a maioria dos envolvidos não era contra o desenvolvimento, nem contra o POLONOROESTE, mas estava lutando para que os projetos considerassem as questões ecológicas com muito mais seriedade e beneficiasse os Povos da Floresta. Para ele, a forma de implementação dos projetos estava favorecendo poucas pessoas (SOTERO, 1985). Conforme afirma Betty Mindlin, coordenadora do grupo que avaliava os projetos indígenas, a suspensão não é a melhor solução uma vez que ela atinge também os colonos. O ideal seria que o governo brasileiro e o Ministério do Interior cumprissem os acordos (BIRD [...], 1985).

A interrupção dos empréstimos ocorreu de março a agosto de 1985. Logo no primeiro mês, Couto (Ministro do Interior) ordenou que agilisassem o cumprimento de todas as recomendações, inclusive a demarcação das terras indígenas e a revisão do programa de investimento (POLONOROESTE, 1985). Outras ações concretizadas nesse período foram: oficialização das reservas dos Nambiquaras em Sararé e no Vale do Guaporé; delimitação das reservas de Zoro e dos Ure-eu-wau-wau; remoção dos posseiros do Parque Indígena de Lourdes e reassentamento em outras áreas; realocação dos recursos do Programa para 1985/1986 para que fossem contempladas as novas prioridades (WORLD BANK, 1985c). Em maio naquele ano, o presidente Clausen convocou os ambientalistas para uma segunda reunião em Washington (RICH, 2013).

Os desembolsos só foram retomados quando o governo brasileiro cumpriu os principais itens do “Programa de Ação”, assinado com o BIRD pouco tempo depois do corte dos recursos. Esse plano de ação era um acordo para a correção das medidas do POLONOROESTE que dava maior ênfase nos componentes não infraestruturais do Programa como: proteção ambiental e florestal, proteção das comunidades indígenas, serviços para os pequenos agricultores, controle da malária, etc. (WORLD BANK, 1985c).

Após o reestabelecimento dos desembolsos, o governo brasileiro adotou algumas medidas institucionais focadas na preservação ambiental. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) instituiu as definições e diretrizes para a realização das Avaliações de Impacto Ambiental e produção dos respectivos relatórios, os chamados RIMAs. Com essa medida qualquer atividade modificadora do meio ambiente ficaria sujeita à aprovação do órgão estadual competente mediante a avaliação do RIMA que seria apresentado (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 1991b, p.40).

No âmbito do POLONOROESTE, foi estabelecida, em 1986, uma Comissão Especial<sup>39</sup> com a finalidade de alinhar as atividades ambientais do Programa às diretrizes do CONAMA. Ainda nesse ano, foi criado por decreto o Instituto Estadual de Florestas de Rondônia (IEF/RO), responsável por prestar serviços relacionados à administração sustentável das florestas, e no ano seguinte, a Secretaria de Meio Ambiente de Rondônia (SEMARO), com a função de homologar os planos sobre meio ambiente e exercer a autoridade ambiental no estado (ARNT; SCHWARTZMAN, 1992; CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 1991a; RONDÔNIA, 1988).

Nesse mesmo período, o governo de Rondônia elaborou o documento “Diretrizes Ambientais para o estado de Rondônia” com o objetivo de levantar informações e estudos que pudessem auxiliar na elaboração de políticas ambientais para a região. Após a divulgação da Avaliação de Meio Termo do BIRD, ficou evidente a necessidade de incorporação de forma mais ampla a variável ambiental nos projetos de desenvolvimento. No próprio documento, há o reconhecimento de que o “aspecto ambiental” do POLONOROESTE, até o momento, reduziu-se ao estabelecimento de unidades de conservação e à realização de uma pesquisa ecológica básica. A partir daquele momento, o objetivo seria considerar os problemas ambientais de forma mais abrangente, pensando-os em longo prazo (SEMA, 1986).

Conforme argumenta Rodrigues (2000), as medidas adotadas pelo governo brasileiro após o reinício dos desembolsos foram mais de caráter retórico e paliativo. Houve alguns esforços para adoção de medidas mais concretas por uma pequena parcela de pessoas dentro da FUNAI, no entanto, as autoridades brasileiras, de forma geral, não demonstraram um comprometimento real com proteção ambiental e indígena na área do Programa.

### 4.3 Analisando a rede de advocacy

Quadro 2 - Características da Rede de *Advocacy* do POLONOROESTE nos primeiros anos da Campanha dos BMDs (1983-1985)

Questão Central	Impactos sociais e ambientais do desmatamento da floresta tropical
-----------------	--

<sup>39</sup> A comissão foi constituída por representantes das seguintes entidades: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente, Ministério do Interior, Ministério dos Transportes, governo dos estados MT, MS, RO e AM, SEMA, INCRA, Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, Departamento Nacional de Produção Mineral, SUDECO, IBDF e Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 1991a, p.48).

<b>Atores</b>	ONGs ambientalistas internacionais, ecologistas brasileiros, acadêmicos, antropólogos brasileiros e estrangeiros, alguns parlamentares estadunidenses, alemães e britânicos, analistas ambientais do BIRD, mídia nacional e internacional e alguns grupos e movimentos locais.
<b>Agenda</b>	Exigir a adoção de medidas sociais e ambientais concretas por parte do BIRD no POLONOROESTE
<b>Motivações e Interesses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer o movimento ambientalista internacional e promover reformas ambientais e sociais nos BMDs – ONGs ambientalistas internacionais;</li> <li>• Cortar a verba destinada aos BMDs – motivação provável do senador republicano Robert Kasten;</li> <li>• Proteger os Povos da Floresta dos impactos causados pelo Programa – ativistas e antropólogos.</li> </ul>
<b>Recursos</b>	Recursos políticos, financeiros e estratégicos advindos da campanha dos BMDs; as organizações e grupos locais rondonianos careciam de base política e/ou políticas de representação para participar de forma mais efetiva na formulação das políticas estaduais e locais.
<b>Estratégias e Ações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção das <i>hearings</i> no Congresso estadunidense, no Parlamento alemão e Britânico para pressionar os diretores do BIRD;</li> <li>• Utilização dos processos legais para amenizar o financiamento do Banco Mundial;</li> <li>• Envio de questionários para os representantes do banco indagando acerca dos rumos do Programa;</li> <li>• Divulgação das informações, por parte das ONGs brasileiras, para seus parceiros internacionais;</li> <li>• Estabelecimento dos contatos com os representantes da sociedade civil rondoniense e a realização de palestras informativas com os mesmos;</li> <li>• Divulgação internacional da campanha, aumentando a visibilidade da questão e o apoio da opinião pública às causas defendidas pela rede.</li> </ul>
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspensão dos empréstimos pelo BIRD em 1995 e o cancelamento temporário da extensão da BR-364;</li> <li>• Demarcação de áreas indígenas;</li> <li>• Algumas mudanças na estruturação do Programa.</li> </ul>
<b>Principais dificuldades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poucas parcerias com as organizações locais;</li> <li>• Desconfiança por parte de alguns representantes locais com relação às intenções das ONGs internacionais.</li> </ul>

Fonte: própria autora.

Devido à estrutura e à visibilidade da campanha junto aos BMDs, a rede de atores da sociedade civil envolvida com as políticas e diretrizes do POLONOROESTE aumentou; além dos consultores de avaliação, dos antropólogos e de funcionários do banco, esta passou a ser integrada por ONGs ambientalistas nacionais e internacionais, documentaristas (Adrian Cowell e equipe), alguns parlamentares do Congresso estadunidense, pela mídia nacional e internacional e por alguns grupos e movimentos locais.

Diferente da época de elaboração do projeto, aqui já começava haver uma demanda interna, principalmente por parte das ONGs nacionais, pela utilização das alianças transnacionais como forma de fortalecer as lutas domésticas. Por isso, podemos identificar, nesse período, o “padrão bumerangue” como um dos fatores que conduziram a formação da rede de *advocacy* ou a sua intensificação, se considerarmos que já existiam iniciativas da sociedade civil em torno do projeto desde o final da década de 1970. Todavia, conforme colocado por Keck e Sikkink (1998), embora as vias para a participação política dos atores no nível local permaneciam desfavoráveis – últimos anos do Regime Militar –, a “estratégia bumerangue” utilizada no caso do POLONOROESTE nessa fase de implementação resultou mais da fraqueza política dos atores do que do acesso completamente bloqueado às instâncias governamentais.

O objetivo da *Campanha dos BMDs* era produzir mudanças nas políticas ambientais e indigenistas dos bancos, sendo que o interesse das ONGs internacionais envolvidas consistia, primariamente, na promoção e no fortalecimento do movimento ecologista global<sup>40</sup>. De acordo com Rich<sup>41</sup>, transformações estruturais dessa natureza no Banco Mundial poderiam representar uma nova abordagem para os investimentos públicos e privados ao redor do mundo, ou seja, servir como um “modelo de boas práticas sociais e ambientais” com capacidade para influenciar as demais instituições internacionais e governos.

Para a população local de Rondônia, que aos poucos começava a se articular através de movimentos (indígenas, ribeirinhos, seringueiros, caboclos), os interesses em torno da proteção da floresta não estavam relacionados à “preocupação ambiental global” emergente. Nesse período no Brasil, o movimento ambientalista ainda era predominantemente urbano e

---

<sup>40</sup>A década de 1970 é considerada um marco para a política ambiental global, pois simboliza o despertar da consciência ecológica do mundo. Alguns dos eventos e movimentos que ocorreram a partir desse período foram: a Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, promovida pela ONU em Estocolmo (1972), o Relatório do Clube de Roma (ou Relatório de Meadows, 1972), o surgimento do paradigma teórico da ecologia política, o questionamento acerca da dissociação entre conservação e desenvolvimento e a proliferação dos movimentos sociais ecologistas nos países do Norte ocidental (VIOLA, 1987).

<sup>41</sup> Em entrevista concedida em 18 de novembro de 2014.

carregado pela perspectiva conservacionista/preservacionista<sup>42</sup>, a qual não incluía os Povos da Floresta nas políticas de proteção ao meio ambiente (VIOLA, 1987). Por essa razão, os interesses dessas populações eram mais de ordem social e material, do que ideológica. A manutenção da floresta representava o meio de subsistência das comunidades locais e essa era a motivação para defendê-la.

Para a consolidação da rede de *advocacy*, portanto, foi preciso que os atores (internacionais, nacionais e locais) alinhassem suas expectativas, tendo em vista que, através das parcerias transnacionais, suas lutas seriam fortalecidas. A conjugação do movimento ambientalista com as questões de Justiça Social, cujos primeiros casos na Amazônia foram exatamente o de Rondônia (com o POLONOROESTE) e o do Acre (com caso dos seringueiros), deu origem ao *Movimento Socioambientalista*, que constitui o processo de conservação ambiental que inclui as populações humanas (NASCIMENTO, 2011). Em ambos os casos, as alianças foram fundamentais para alavancar as causas dos atores locais. Nesse sentido, o objetivo comum acordado entre os membros da rede para tratar dos efeitos sociais e ambientais negativos do Programa foi exigir que o BIRD adotasse medidas concretas para o cumprimento das condicionalidades estabelecidas no acordo firmado com o governo brasileiro.

Conforme mencionado no primeiro capítulo, uma das dificuldades enfrentadas pelas redes transnacionais de *advocacy* nesse período era a desconfiança que determinadas populações do Sul tinham com relação aos seus parceiros do Norte. De acordo com os relatos de Millikan<sup>43</sup> e Schwartzman<sup>44</sup>, é recorrente o questionamento acerca das ‘reais’ intenções de uma ONG que vem de fora, de sua auto-colocação como ator principal ou da ‘imposição’ de uma agenda que não corresponde com as necessidades do movimento local. Se por um lado, essas desconfianças estiveram presentes entre alguns representantes locais em Rondônia<sup>45</sup>, por outro, parte das ONGs se dedicou, através de palestras e debates, a explicar para os grupos

<sup>42</sup>Os termos preservacionista e conservacionista fazem referência aos movimentos ambientalistas que ganharam força nos EUA na primeira década do século XX. O primeiro era mais radical e pregava a intocabilidade das áreas virgens; já o segundo era mais moderado e defendia a exploração dos recursos de modo mais racional. Todavia, tanto nesse período, quanto na retomada do “ambientalismo” no pós Segunda Guerra Mundial, o debate sobre o tema era restrito aos círculos acadêmicos. Apenas a partir de 1970 que este adentrou os meios políticos – processo de politização do ambientalismo (LEIS, 1999).

<sup>43</sup>Entrevista concedida em 21 de novembro de 2014.

<sup>44</sup>Entrevista concedida em 29 de outubro de 2014.

<sup>45</sup>Assim como em Rondônia, o envolvimento das ONGs internacionais com a luta dos seringueiros no Acre também gerou desconfiança de alguns setores. Um episódio relatado por Schwartzman (2014) exemplifica bem esse conflito: “Também no caso do Acre, uma das primeiras vezes que fui lá, em uma reunião [da Associação de Engenheiros] do governo do estado, que me chamou para fazer uma palestra [...]. Aí eu expliquei sobre o Polonoroeste, ambientalismo e desmatamento. Depois da palestra, um cara levanta, vai traçando no quadro negro, apontando o Acre, Peru, Senado, CIA, enfatizando a existência de interesses estratégicos geopolíticos completamente fictícios, mas para ele e para muita gente teria que ter outra explicação”.

locais o que motivava seu envolvimento – dos demais atores estrangeiros – naquela campanha. Além disso, conforme salientado por Millikan, a “ideia da desconfiança”, muitas vezes, acabava sendo alimentada por discursos governamentais com o objetivo de deslegitimar as campanhas e os movimentos sociais.

As estratégias utilizadas pela rede de *advocacy* formada em torno das ações do POLONOROESTE podem ser divididas em cinco eixos: i) a utilização do Congresso estadunidense para pressionar os diretores do Banco Mundial; ii) o aumento dos contatos diretos com representantes da sociedade civil rondoniense; iii) as trocas de informações estratégicas entre os atores; iv) o acompanhamento e o monitoramento das ações; e v) a divulgação da campanha pela mídia nacional e internacional.

A realização das *hearings* e o envolvimento de parlamentares estrangeiros – primeiramente, norte-americanos, e depois alemães e ingleses –, foi a forma encontrada pelos ativistas para ‘alavancar’ a causa em defesa do meio ambiente e das populações nativas em Rondônia – *política de alavancagem*. A ideia era incorporar à rede atores mais influentes e utilizar os processos legais dos países doadores, que controlavam os recursos destinados aos bancos multilaterais, como forma de pressionar essas instituições.

É importante ressaltar que, assim como no período de elaboração do projeto a postura dos antropólogos brasileiros que atuavam na região não era unânime, nem todas as organizações ambientalistas apoiavam essa estratégia de pressão sobre o Banco Mundial. A ONG *World Wide Fund for Nature* (WWF), por exemplo, preferiu a adoção de estratégias menos incisivas, por entenderem que o banco defendia uma boa causa e, por isso, não precisava ter seu suporte financeiro ameaçado<sup>46</sup>. Houve também divisões entre os grupos e líderes em Rondônia no que tange, por exemplo, à forma de se relacionar com as instâncias governamentais – posições mais radicais ou moderadas<sup>47</sup>.

Outro eixo de estratégia foi buscar uma maior proximidade das populações afetadas pelo projeto – indígenas, seringueiros e demais representantes dos Povos da Floresta; as organizações internacionais sabiam que a efetividade da campanha dos BMDs dependia do maior envolvimento dessas populações. As ONGs nacionais também tiveram uma participação significativa nessa fase de implementação do POLONOROESTE, pois além de acompanharem de perto o Programa, enviaram informações importantes para seus parceiros

---

<sup>46</sup> Informação fornecida por Bruce Rich, advogado e consultor de ONGs ambientalistas, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014.

<sup>47</sup> Nas palavras de Schwartzman em entrevista concedida em 29 de outubro de 2014: “nessas campanhas em Rondônia e no Acre, tinham os esquerdistas que queriam sempre bater no governo e qualquer tipo de colaboração com os governos locais era perigosa; tinham pessoas mais centristas, que tinham maior abertura para colaborar com o programa”.

internacionais (*políticas de informação*). As atividades de monitoramento e pressão sobre o BIRD e governo federal dependiam dessas informações, além das avaliações independentes do FIPE e dos questionários enviados pelas ONGs internacionais para representantes do banco, no qual perguntavam detalhadamente sobre ações do Programa<sup>48</sup>.

Desde o início das *hearings* no Congresso dos EUA, a campanha ganhou bastante visibilidade na mídia internacional. Quando, em meados da década de 1980, o ambientalista brasileiro, José Lutzenberger, expôs para os parlamentares estadunidenses a situação da região de Rondônia, as notícias e denúncias envolvendo o POLONOROESTE também se tornaram destaque na mídia nacional. De acordo com Rodrigues (2000), a ampla divulgação dos desastres do Programa e a capacidade de mobilização da opinião pública e dos atores políticos-chave foram os principais recursos utilizados pela rede de *advocacy* na campanha em torno do POLONOROESTE.

É importante considerar que, como os atores da rede eram de naturezas distintas, com diferentes formas de organização, as desigualdades estruturais e institucionais eram óbvias. Coube às entidades de Washington passar por um processo de aprendizado e entendimento acerca dos processos locais presentes em Rondônia para uma melhor articulação em termos de movimento com as populações locais<sup>49</sup>.

A cooperação entre os agentes locais, nacionais e internacionais foi, portanto, fator determinante para os resultados dessa primeira fase de mobilizações da rede transnacional (1982-1985): o cancelamento da extensão da BR-364, a suspensão dos empréstimos do BIRD para o Programa e algumas alterações na política estadual de Rondônia. De forma geral, a cooperação transnacional entre grupos da sociedade civil pode ser comparada com a relação ecológica harmônica e interespecífica entre seres vivos, conceito da Biologia chamado “protocooperação”. Nele, indivíduos de espécies diferentes estabelecem relações facultativas entre si, em que a qual todos os envolvidos são beneficiados. No caso da rede de *advocacy* em torno do POLONOROESTE, enquanto os parceiros internacionais e a campanha junto às instituições multilaterais proveram recursos políticos, financeiros e estratégicos para os grupos nacionais e locais, a participação desses trouxe maior densidade e legitimidade a essa campanha.

---

<sup>48</sup> Informação fornecida por Bruce Rich, advogado e consultor de ONGs ambientalistas, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014.

<sup>49</sup> Informações fornecidas por Brent Millikan, em entrevista realizada em 21 de novembro de 2014, e por Steve Schwartzman, em entrevista realizada em 29 de outubro de 2014.

Todavia, a despeito dessa troca mútua, os resultados de 1985 acabaram tendo um efeito mais significativo para a campanha dos BMDs, ao mostrar a influência política da sociedade civil perante os bancos, do que para a campanha do POLONOROESTE (RODRIGUES, 2000). Os membros locais logo perceberam que as obrigações assumidas pelo governo seriam pouco honradas e que as conquistas alcançadas, na maioria dos casos, ficariam comprometidas nos anos seguintes.

#### **4.4 Os últimos anos do Programa, as cobranças e o novo projeto para Rondônia**

De 1986 a 1989, houve várias reclamações acerca da negligência dos aspectos ambientais e indígenas do POLONOROESTE. Com a transição democrática brasileira, ampliaram-se os espaços para a participação política dos grupos pró-ambientalistas e indigenistas no país. No entanto, a despeito de as manifestações nacionais e internacionais terem continuado em torno do Programa, as organizações transnacionais da sociedade civil também tiveram outras prioridades nesse período. Devido à proximidade da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), também conhecida como *Earth Summit*, *Rio Summit*, RIO-92 ou ECO-92, houve uma proliferação das organizações interessadas na defesa das causas socioambientais na esfera internacional. Em outras palavras, a atenção maciça dada ao POLONOROESTE nos anos anteriores, tanto pelo Banco Mundial, quanto pelos ativistas internacionais, foi dividida com as outras questões em pauta – as lutas ambientais globais, o caso dos seringueiros no Acre e o novo projeto de desenvolvimento em Rondônia (PLANAFLORO).

No final de 1985, a equipe de antropólogos que avaliava os projetos indígenas no POLONOROESTE encaminhou para o Banco Mundial e para o governo brasileiro um relatório feito pelos fiscais do IBDF que denunciava a extração ilegal de madeiras em terras indígenas no estado de Rondônia (ANTROPÓLOGOS [...], 1985). De acordo com Betty Mindlin (1988), a FUNAI estaria sendo conivente com a destruição das matas nas áreas indígenas ao firmar acordos com as empresas madeireiras, que, além de ilegais, são desfavoráveis aos índios. Segundo a antropóloga, em dez anos, dois milhões de hectares já tinham sido desmatados e a floresta beirava o desaparecimento.

Havia ainda a preocupação de que a crise institucional pela qual passava a FUNAI poderia afetar a demarcação de terras indígenas no POLONOROESTE. Mindlin reconhece que entre 1984/1985 houve inegáveis melhoras no âmbito do Programa quanto às demarcações, todavia, as 18 áreas que foram demarcadas estavam ameaçadas – as incursões

sobre as reservas aumentaram ao invés de diminuir – e pouco trabalho tinha sido feito para demarcar as restantes (MINDLIN et al, 1986). Outro técnico da equipe, Abel de Barros Lima, afirmou que menos de um terço dos recursos previstos para a demarcação e preservação das áreas indígenas ao longo da BR-364 foi utilizado efetivamente para essa finalidade. Ele alegou que o motivo dessa diferença teriam sido os desvios de verba dentro da FUNAI (TÉCNICO [...], 1986).

Em maio de 1986, o jornal americano *The Washington Post* publicou em suas edições vários artigos dos jornalistas Jack Anderson e Joseph Spear, em que esses faziam severas críticas a atuação do BIRD no POLONOROESTE. Em uma das reportagens, eles denunciam o surto de malária que estava devastando o estado de Rondônia, causando muitas mortes entre os indígenas (CUNHA, 1986).

Em outro relatório de avaliação elaborado pela coordenação do Programa nas cidades de Cuiabá (MT) e Vilhena (RO), foi possível perceber que a situação dos índios nessa região permanecia cheia de contradições e o papel das agências responsáveis era questionável. O relato de um índio da tribo dos Pareci (MT) chama a atenção sobre como essa população via as ações do Programa:

Eu mesmo estou muito triste porque veio muitos projetos do POLONOROESTE então foi aplicado só nos postos, nos postos mesmo muito mal. [...] E por isso até agora todas as aldeias estão reclamando. O índio... já está para vencer o POLONOROESTE. Quando vencer, quem é que é o culpado? Índio que sai prejudicado. [...] este índio Pareci gastou, não montou nada, não tem nada. Assim que vai ser. Esperança de projeto, esperança de máquina, de trator. É verdade, tem muitas aldeias, agora nós tem máquina, agora nós vamos ajudar vocês um pouco... Por causa disso tem muito deles, muitas aldeias não tem roça. Rocinha um pouquinho... só esperando. [...] Tem gente esperando. Ah, vem trator prá nós! Aí nós vai trabalhar. Ah, eu vou esperar! A, quando o carro vier aí nós tem condução! Tudo isto está mal organizado (SARDINHA; SANTOS; BARROS apud ALMEIDA, 1986, p.4).

Desde o início do POLONOROESTE, a FUNAI se comprometeu a auxiliar os índios com o provimento de estruturas que pudessem amenizar os impactos causados pelas obras e, conseqüentemente, pelo avanço da fronteira agrícola. Em entrevista, Almir Suruí<sup>50</sup>, um dos líderes da tribo Paiter Suruí/RO, apontou dificuldade semelhante a do índio Pareci: “a FUNAI levava muitos equipamentos, materiais agrícolas, mas não treinava os índios para que

<sup>50</sup> Entrevista concedida em 19 de novembro de 2014.

pudessem utilizá-los. Por esse motivo, houve muito desperdício de material e as medidas não surtiram o efeito esperado”.

As recomendações desse segundo relatório eram para que os beneficiários participassem efetivamente no estabelecimento das metas comuns e que essa participação não fosse apenas de caráter sugestivo. O coordenador também solicitava que fossem esclarecidos alguns pontos conceituais, como: o que era “projeto”, o que era “programa”; os programas de saúde eram “para” os índios ou “com” os índios. Ele tinha receios de que as ações do POLONORESTE reproduzissem um padrão colonialista no tratamento com os índios (ALMEIDA, 1986).

Em 1987, a situação dos índios naquela região piorou de vez. No relatório divulgado naquele ano, os responsáveis pela avaliação reafirmaram o desempenho lastimável do componente indígena no Programa: a segurança e a saúde dessas populações estavam ameaçadas; havia irregularidades em praticamente todas as 69 áreas indígenas, as quais iam desde a presença ilegal de madeireiras e garimpos de ouro à precariedade do sistema de saúde; os administradores das principais localidades, os encarregados dos postos e até os próprios índios faziam acordos à revelia dos regulamentos existentes; o cronograma de imunização estava atrasado e havia surto de malária em todas as regiões.

De acordo com a reportagem veiculada pelo *Jornal do Brasil* em julho de 1987, o presidente da FUNAI na época, Romero Jucá Filho, afirma que esse relatório não condiz com a realidade, tratando-se de um mero “emocionalismo”. Jucá acusou a missão de ter usado informações falsas cedidas por entidades que fazem da questão indígena plataforma política em busca de sensacionalismo e diz que o Banco Mundial estaria sendo manipulado por essas entidades. Ele ainda finalizou dizendo: “a situação dos índios está melhor que a dos brancos” (JUCÁ [...], 1987).

No entanto, o despreparo da FUNAI e o desaparecimento de suas funções estavam claros, sobretudo, diante do “lobby empresarial” exercido por companhias madeireiras e empresas de mineração ou agropecuárias. Mesmo não podendo atribuir ao POLONOROESTE as responsabilidades por todas as mudanças ocorridas na vida dos indígenas naquela região, o Programa acabou permitindo a continuação e o ápice da apropriação empresarial nessas áreas do território brasileiro (MINDLIN, 1988).

Com relação às demais questões, um memorando da missão liderada por Maritta Kock-Weser em março de 1986, apontou impasses estruturais, referentes à contratação de especialistas técnicos e reestruturação dos órgãos executores federais, além de problemas nos projetos de saúde, agricultura, assentamentos e meio ambiente (KOCH-WESER, 1986).

Mesmo com as muitas pendências do POLONOROESTE, o governo do estado formulou novos planos para região, como a pavimentação da BR-421 e a continuação do Programa de desenvolvimento regional – o PLANAFLORO. Muitas das propostas desses novos projetos já tinham, inclusive, sido reprovadas por pareceres de diversas comissões técnicas, o que enfatizava o caráter contraditório dessas ações (CUNHA, 1986).

Enquanto isso, a campanha dos BDMs continuava. As *hearings* no Congresso norte-americano focadas no desempenho social e ambiental dos bancos multilaterais ocorreram até 1987, quando, em um discurso, o presidente do Banco Mundial, Barble Conable, anunciou as mudanças na política ambiental da instituição. Ao todo foram mais de 20 *hearings* entre 1983 e 1987 e o Banco Mundial foi a instituição mais confrontada<sup>51</sup> (WADE, 1997).

Em uma das sessões realizadas em 1986 no Subcomitê para Operações Externas da Comissão de Apropriação de Verbas do Senado, as pressões que levaram a primeira suspensão dos financiamentos do POLONOROESTE estavam de volta. Durante a *hearing*, representantes ambientalistas de vários países, juntamente com o senador Kasten, continuavam tentando influenciar a posição dos diretores norte-americanos nos bancos multilaterais. Para isso, muitos deles relataram os efeitos desastrosos que os projetos financiados pelos bancos trouxeram para seus respectivos países. Dentre esses representantes, estava a antropóloga brasileira Mary Allegretti (SOTERO, 1986).

Em seu discurso, Allegretti enfatizou que, com a mudança de governo no Brasil, o Ministério do Planejamento pareceu mais sensível aos argumentos dos ambientalistas. No entanto, embora o discurso tenha mudado, as operações e os conceitos de desenvolvimento continuaram os mesmos. Os índios eram os que mais estavam sofrendo e, se não fosse tomada nenhuma atitude, o processo de destruição cultural e humana seria irreversível. Para ela, o POLONOROESTE estava sendo um exemplo do quão pouco tem sido feito pelos indígenas e pelo meio ambiente: “ao contrário das recomendações e avaliações, parte significativa dos recursos [da FUNAI] continua sendo gasta com equipamentos e administração e não em medidas concretas de demarcação das terras e proteção à saúde” (SOTERO, 1986). Por fim, a antropóloga reforçou a ideia de que a luta dos grupos pró-ambientalistas no Brasil não era antidesenvolvimento, mas era para buscar uma alternativa de desenvolvimento que respeitasse as condições de vida e espaços já habitados (SOTERO, 1986).

---

<sup>51</sup> Muitas pessoas pelo mundo que nunca tinham ouvido falar do banco, após a campanha dos grupos ambientalistas e indigenistas, passaram a conhecê-lo como o “banco que destrói as florestas” (NAS CINZAS DA FLORESTA, 1990; WADE, 1997).

Em 1987, Conable reconheceu que o POLONOROESTE representou o maior exemplo de projeto com esforço ambiental que deu errado. No entanto, mesmo após ter abandonado o componente indígena e ignorado boa parte das avaliações feitas nesses últimos anos pela equipe de técnicos, o banco atribuía parte dos efeitos adversos do Programa às leituras equivocadas acerca das realidades físicas, institucionais e humanas da região. Para o Banco Mundial, os problemas de Rondônia melhoraram com o POLONOROESTE, porém não foram totalmente resolvidos (WORLD BANK, 1988). O fato é que, longe de ser considerado o único responsável pelo desastre social e ecológico do estado de Rondônia, o banco falhou na tentativa de solucionar rapidamente os problemas na região e ainda superestimou a capacidade das agências brasileiras (MILLIKAN, 1992).

O governo brasileiro, por sua vez, embora tenha cumprido formalmente a maioria das recomendações feitas pelo banco na Revisão de Meio Termo, foi incapaz de implementar e sustentar as medidas de preservação ambiental e de proteção às reservas indígenas nos anos que se seguiram. O cenário encontrado em 1989, término oficial do Programa, não foi muito diferente do de 1985, ano da suspensão dos desembolsos (WADE, 1997).

#### **4.5 Os desafios da rede de advocacy a partir de 1986**

Na segunda metade da década de 1980, uma das estratégias empregadas na campanha dos BMDs foi procurar fortalecer as organizações da sociedade civil dos países em desenvolvimento. Houve, por exemplo, a tentativa de conectar essas organizações com fundações que pudessem investir nas organizações locais<sup>52</sup>. Em Rondônia não foi diferente. Além de os grupos e organizações internacionais buscarem maior proximidade com os movimentos locais, eles continuaram provendo os recursos para esses atores – de forma direta ou intermediando o estabelecimento de associações com doadores.

Todavia, também nessa época, a campanha no âmbito dos bancos multilaterais focou em um maior número de projetos e, conforme mencionado anteriormente, os membros internacionais da rede passaram a se dedicar também a outras questões no cenário internacional. Por essa razão, os atores que mais acompanharam as ações do POLONOROESTE nessa segunda fase foram as ONGs nacionais e os antropólogos brasileiros, com o auxílio de alguns representantes locais e apoio da mídia nacional e internacional.

---

<sup>52</sup> Informação fornecida por Steve Schwartzman, antropólogo e diretor da ONG Environmental Defense Fund, em entrevista realizada em 29 de outubro de 2014.

Como os problemas na execução no Programa não cessaram, sendo constatado, inclusive, o agravamento com relação às questões indígenas, esses atores continuaram os trabalhos de *advocacy*, pressionando e cobrando o Banco Mundial e o governo brasileiro. O objetivo de suas ações consistiu em tentar ampliar – e tornar efetiva – a participação dos beneficiários no monitoramento do POLONOROESTE. Contudo, os maiores efeitos desses esforços não foram vistos nesse projeto, que foi sendo relegado à medida que o vigor das autoridades voltava-se para o novo plano no estado, o PLANAFLORO. Esse, sim, incorporaria a maior participação da sociedade civil já em os primeiros estágios – assunto que abordaremos no próximo capítulo.

No que tange à defesa das causas socioambientais, a campanha do POLONOROESTE trouxe uma série de contribuições. Foi um passo importante para o surgimento de entidades ambientalistas locais no Brasil e para a organização do movimento dos seringueiros no Acre; contribuiu para ampliar o espaço de participação dessas organizações na política brasileira de uma forma nunca antes vista; estimulou a maior inclusão das populações afetadas por projetos de desenvolvimento nas discussões iniciais – fase de planejamento – desses empreendimentos; ampliou as discussões acerca da associação das questões ambientais com as questões sociais e o questionamento da ideia de desenvolvimento econômico dissociado da proteção aos recursos naturais; e trouxe mudanças institucionais importantes para o Banco Mundial, além de alguns avanços no âmbito local, como as já mencionadas demarcações de reservas indígenas e parques florestais (ALLEDRETTI, 2002; RONDÔNIA, 1998; ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND, [198\_]).

Portanto, de forma geral, os resultados mais significativos da rede do POLONOROESTE não foram os impactos no âmbito do Programa, mas as mudanças de paradigmas – ambientais e internacionais – inauguradas e reforçadas a partir dessas mobilizações. Para Schwartzman (1989), um dos fatores de contenção dos efeitos da rede no escopo do Programa foi a participação pouco expressiva dos movimentos de base, sendo que, a despeito das transferências de recursos transnacionais, os poucos grupos agregados permaneceram fracamente estruturados.

De acordo Rodrigues (2000), outro fator limitante dos efeitos do trabalho de *advocacy* a nível local foi eleger o BIRD e as instâncias nacionais como os únicos alvos de oposição da rede. Para ela, essa falha no estabelecimento da agenda se explica pela confusão na identificação das metas específicas da rede do POLONOROESTE, as quais acabaram se confundindo com objetivos mais abrangentes e internacionais da campanha dos BMDs. Com essa atitude, os membros nacionais acabaram negligenciando as ‘reais forças’ que, segundo a

autora, emperravam e distorciam as medidas de execução do Programa, a saber, as lideranças políticas estaduais, fortemente influenciadas pelos interesses dos madeireiros, pecuaristas e mineradores que atuavam na região.

Essas considerações podem ser acompanhadas esquematicamente através do quadro 3:

Quadro 3 - Características da Rede de *Advocacy* nos últimos anos do POLONOROESTE (1986-1989)

<b>Questão Central</b>	Problemas na execução do POLONOROESTE, principalmente, negligência aos componentes indígenas.
<b>Atores</b>	Aos envolvidos na 1ª fase do Programa, somaram-se novas ONGs internacionais e líderes de movimentos locais em Rondônia.
<b>Agenda</b>	Ampliar a participação dos beneficiários do Programa e torná-la efetiva.
<b>Motivações e Interesses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar as medidas de salvaguarda ambientais e sociais dos grandes projetos de desenvolvimento (membros da campanha dos BMDs)</li> <li>• Fortalecer o movimento ambientalista nacional (ONGs nacionais)</li> </ul>
<b>Recursos</b>	Recursos financeiros – e, em menor grau, políticos – provenientes das organizações ou Fundações internacionais.
<b>Estratégias e Ações</b>	Fortalecimento das parcerias estratégicas com os Povos da Floresta e das organizações da sociedade civil local de Rondônia.
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trouxe mudanças sem precedentes sobre a política ambiental brasileira;</li> <li>• Aumentou o peso da participação das organizações da sociedade civil afetadas na confecção de novos projetos ambientais.</li> </ul>
<b>Principais dificuldades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de recursos para influenciar as políticas locais;</li> <li>• Falta de membresia local significativa</li> <li>• Prevalência das desigualdades institucionais;</li> <li>• Sobreposição dos objetivos da campanha BMDs e da campanha no âmbito do POLONOROESTE.</li> </ul>

Fonte: própria autora.

#### 4.6 Conclusão

As mobilizações da sociedade civil em torno do POLONOROESTE ocorreram em um contexto em que as preocupações ambientais ganhavam espaço no cenário internacional e registrava-se o crescimento sem precedentes do movimento ambientalista global. No âmbito

interno, o transcurso do Programa desde suas primeiras etapas presenciou o processo de transição do Regime Militar, que restringia a participação popular nos diversos setores da vida pública, para os primeiros governos democráticos pós-ditadura, os quais viam o crescimento das OSC nacionais. Já no seio do Banco Mundial, principal instituição-alvo da rede de *advocacy*, uma atenção mínima era dada por parte de seus diretores aos componentes ambientais dos projetos financiados. Portanto, essas circunstâncias fizeram com que a cooperação transnacional entre os agentes ligados às causas desse projeto se tornasse, nesse momento, uma importante estratégia de atuação política nos níveis local e global.

A dinâmica transnacional da rede de *advocacy* modificou a disponibilidade de recursos, ampliou as oportunidades políticas para os atores envolvidos e determinou as estratégias utilizadas nas campanhas – ver Apêndice A. Com relação aos resultados, trouxe mudanças de paradigma importantes para os cenários nacionais e internacionais no que tange à defesa das causas ambientais e socioambientais, à promoção do conceito de desenvolvimento sustentável e a maior participação da sociedade civil nessas questões.

Em contrapartida, as dinâmicas transnacionais em torno desse Programa também foram um grande desafio e, em alguns aspectos, um elemento de dificuldade. As tecnologias da informação ainda não eram tão disseminadas e acessíveis e, por isso, representaram um grande obstáculo para a operacionalização da rede. Devido às retóricas governamentais e ao próprio período permeado pelo debate Norte/Sul em outras instâncias, houve um sentimento de desconfiança por parte de algumas populações locais com relação ao estabelecimento das alianças transnacionais.

A despeito dos esforços dos parceiros internacionais para a construção dos consensos em torno da agenda – realização de seminários e debates com os representantes nacionais e alguns locais, etc. –, pode-se dizer que na campanha do POLONOROESTE a ‘atribuição de significado das lutas’ não foi equânime. A maior capacidade estrutural dos membros internacionais e a baixa representatividade das comunidades locais, as quais estavam em situações de extrema vulnerabilidade produziram ‘naturalmente’ – não por intenção ou atitude deliberada – assimetrias nesse sentido. Além disso, em determinado momento, os focos das campanhas, dos BMDs e do POLONOROESTE, acabaram se sobrepondo, o que acabou limitando os resultados no escopo dessa segunda.

## 5. O PLANAFLORO

### 5.1 Novos contextos: os ‘panos de fundo’ do segundo projeto em Rondônia

#### 5.1.1 A campanha dos BMDs para além do POLONOROESTE

Conforme visto no capítulo anterior, a campanha dos BMDs não focava em uma questão específica, como, por exemplo, a proteção das florestas tropicais. Como o objetivo principal era promover uma mudança no comportamento dos bancos a fim de tornar seus projetos menos nocivos ao meio ambiente, os grupos da sociedade civil procuraram tornar pública a negligência dos bancos em uma série de projetos que os mesmos estavam financiando nos países em desenvolvimento. Até então, os ativistas requeriam a adoção de medidas de caráter reformista por parte do BIRD e pouco se falava em modificações mais profundas e estruturais.

O POLONOROESTE foi apenas um dos projetos destacados pelos ativistas, mas que, por ter tido uma repercussão ímpar, acabou exercendo um papel determinante na “história ambiental” do Banco Mundial. Ao mesmo tempo em que foi considerado pelos diretores do BIRD um projeto inovador por dar uma atenção sem precedentes às questões ambientais e de proteção aos direitos dos indígenas, foi o projeto-símbolo utilizado pelas ONGs e demais grupos da sociedade civil para expor a destruição das florestas tropicais e a negligência com relação às populações que ali viviam.

As várias audiências no Senado dos EUA que trataram da questão ambiental podem ser vistas como as primeiras vitórias da luta levantada pela sociedade civil. Já a suspensão temporária dos empréstimos para o POLONOROESTE, em março de 1985, evidenciou a capacidade de influência das ONGs – ainda incipiente – sobre as políticas do Banco Mundial (SCHWARTZMAN, 1989). Tamanha pressão exercida e a visibilidade adquirida no caso do POLONOROESTE levaram o banco a rever suas políticas e diretrizes, sobretudo, aquelas relacionadas aos aspectos ambientais de seus projetos.

Com o início do segundo governo Reagan (1985-1988) e a nomeação de James Baker como secretário do Tesouro dos EUA, aumentou a pressão sobre o Banco Mundial para que fossem adotadas medidas mais claras com relação aos atos ambientais. Em dezembro de 1985, o Senado norte-americano aprovou uma legislação na qual os fundos que seriam destinados aos bancos multilaterais passariam a ser condicionados à adoção de determinadas reformas por essas instituições (SURVIVAL INTERNATIONAL, 1987; WADE, 1997). No ano

seguinte, Barble Conable assumiu a presidência do Banco Mundial. Nessa época, estava claro que as “questões ambientais” haviam se tornado o principal problema público do banco (WADE, 1997). Talvez por essa razão, comparado com seu antecessor, Conable se mostrou muito mais sensível e propenso a discutir às temáticas ambientais.

Outro fator relevante é que na segunda metade da década de 1980, novas ONGs internacionais ambientalistas ou com foco nas instituições financeiras internacionais (IFIs) foram criadas, como *Rainforest Action Network*, *International Rivers* e *Bank Information Center* (BIC); outras que já existiam passaram a endossar a campanha junto aos BMDs, é o caso do *Greenpeace* e da ONG *Earth First!*. Nos países em desenvolvimento, também houve um crescimento das organizações e grupos preocupados com a conciliação entre crescimento econômico e preservação ecológica, contribuindo para o aumento das alianças e parcerias com as ONGs do Norte (AUFDERHEIDE; RICH, 1988; RICH, 2013; WADE, 1997; WIRTH, 1998).

Essa conjuntura levou a intensificação da campanha junto aos BMDs, entre os anos de 1986 e 1987, e conseqüentemente ao adensamento da rede de *advocacy*, formada por ambientalistas, antropólogos, jornalistas e outros profissionais dos EUA, Brasil e Europa, em torno dessa causa. Alguns eventos que ocorreram em setembro de 1986 evidenciaram essa maior mobilização:

i) Algumas ONGs ambientalistas e de Direitos Humanos realizaram o primeiro encontro anual de representantes da sociedade civil – ocorrido em paralelo à reunião anual do Banco Mundial e FMI – para discutir o tema do desenvolvimento;

ii) Após um dos juristas sênior do Banco Mundial reconhecer que a política oficial para as populações tribais não condizia com a política real aplicada pelo banco<sup>53</sup>, o presidente Conable admitiu, pela primeira vez, em uma conversa com alguns representantes da sociedade civil, que estava começando a considerar a questão indígena – fato inédito na história do banco<sup>54</sup>;

iii) O Comitê de Apropriações de Verbas do Tesouro norte-americano anunciou um corte nas alocações orçamentárias destinadas ao Banco Mundial e demais bancos multilaterais

<sup>53</sup> Enquanto nos documentos publicados o banco deixava claro que só seriam estabelecidos projetos em áreas indígenas com o consentimento da população nativa, a fala do jurista sênior do banco, Carlos Escudero, na Conferência organizada pela OIT para a revisão da Convenção sobre as Populações Indígenas e Tribais (Genebra, setembro 1986), desmentiu completamente essa assertiva. Segundo Escudero, priorizar o consenso com os indígenas seria o mesmo que privilegiá-los em detrimento das outras “classes” (SURVIVAL INTERNATIONAL, 1987).

<sup>54</sup> Meses depois, foi realizado um encontro em que este, juntamente com três delegados do Comitê de Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia, discutiu as políticas do banco que afetavam as populações nativas amazônicas (SURVIVAL INTERNATIONAL, 1987).

para o ano seguinte. A justificativa foi que os bancos não haviam considerado as críticas, nem cumprindo as recomendações feitas pelo Comitê com relação às consequências ambientais “inaceitáveis” dos projetos financiados por eles nos países em desenvolvimento (SURVIVAL INTERNATIONAL, 1987).

Percebe-se, portanto, que enquanto nos primeiros anos da campanha dos BMDs, as respostas do Banco Mundial às pressões da rede de *advocacy* foram tímidas, com as mudanças conjunturais e o acirramento da campanha, o banco foi obrigado a reconsiderar as demandas de forma mais efetiva. A dimensão transnacional da campanha foi um dos fatores de grande importância para seu alcance e efetividade. Segundo Aufderheide e Rich (1988), sem a colaboração entre as ONGs dos países doadores e dos países receptores dos financiamentos, os ambientalistas não teriam tido clareza acerca de suas prioridades durante a campanha, nem os dados básicos para sustentá-las, uma vez que essas informações foram encaminhadas pelas ONGs dos países receptores.

Uma das principais respostas à campanha da rede de *advocacy* foi a reforma institucional – também chamada de “reforma verde” – que ocorreu, em 1987, no seio do Banco Mundial. Entre as ações adotadas, estavam: a criação de um departamento, quatro divisões regionais ambientais e, conseqüente, o aumento do número de profissionais na área ambiental; o lançamento de vários planos de ação ambientais nos países em desenvolvimento em que o banco tinha operações, com a finalidade de revisar os problemas existentes; medidas para promover o maior envolvimento das ONGs e das organizações de base no desenho e execução dos projetos<sup>55</sup> (RICH, 1990; WADE, 1997).

Em seu discurso proferido em maio de 1987, no qual essas mudanças foram anunciadas, Conable diz que a partir daquele momento o Banco Mundial iria trabalhar para implementar uma política ambiental integral, ou seja, que perpassasse todas as atividades do banco (WADE, 1997). Essa fala simbolizava uma mudança conceitual muito importante para o banco e, por isso, os ativistas e os ambientalistas estavam bastante otimistas quanto às medidas recém-adotadas.

Em 1990, contudo, ficou evidente que as reformas anunciadas por Conable esbarraram em obstáculos políticos e institucionais e não foram devidamente implementadas. As ONGs perceberam que seus esforços acabaram incentivando a “proliferação da retórica verde”, que

---

<sup>55</sup> Apesar de o Comitê Banco Mundial – ONGs existir desde 1982, com objetivos como incentivar o diálogo entre o banco e as ONGs e facilitar a cooperação operacional trilateral (governo-banco-ONG), foi apenas na 7ª Reunião Anual do Comitê realizada em San Diego, em novembro de 1987, que este enfatizou a importância de envolver as ONGs dos países em desenvolvimento nas operações do banco. O Comitê também reconheceu que o envolvimento das ONGs, de forma geral, permanecia como uma exceção, mas que aos poucos apresentava algum crescimento (WORLD BANK, 1988).

acabava por camuflar as realidades pouco alteradas<sup>56</sup> (RICH, 1990). Desse descontentamento e frustração resultou a “segunda onda de ataques” ao Banco Mundial por parte das ONGs e redes de ativistas, no final da década de 1980 e início de 1990, focando no projeto Narmada na Índia. E mais uma vez o banco se moveu para tentar remediar suas falhas, promovendo novas reformas ao longo da década de 1990 (WADE, 1997).

### *5.1.2 O caso dos seringueiros e a importância das parcerias transnacionais para o movimento local*

Se no âmbito externo, a campanha transnacional junto aos BMDs conseguiu influenciar – ao menos no campo conceitual – as perspectivas do Banco Mundial quanto aos aspectos ambientais e indígenas de seus projetos e à participação da sociedade civil nos mesmos, no âmbito interno, a luta dos seringueiros, que também utilizara dessa estratégia de mobilização transnacional, ganhou os holofotes da mídia nacional e internacional.

Devido aos desastres ocorridos em Rondônia, muitos migrantes e colonos desiludidos e especuladores de terra rumaram para o Acre, mesmo com a estrada que ligava Porto Velho à Rio Branco ainda em condições precárias (RICH, 2013). Como citado no capítulo anterior, a pavimentação desse trecho da BR-364 transformou-se em uma proposta de financiamento que o governo brasileiro encaminhou ao BID no começo de 1985. Mesmo com a aprovação do empréstimo e por causa das pressões exercidas internacionalmente, o BID exigiu a elaboração dos PMACIs, condição que, após muita relutância, foi aceita pelo governo brasileiro. Segundo Allegretti (2002), embora no momento da assinatura do acordo o governo tivesse aceitado as condicionalidades postas pelo BID, elas não chegaram a ser plenamente assimiladas na época – até mesmo devido à transição política que a sucedera<sup>57</sup>.

Em comparação com o POLONOROESTE, o PMACI dava maior ênfase aos aspectos ambientais, inclusive, com um aumento significativo no orçamento destinado às demarcações de terra indígenas e à criação das unidades de conservação. No entanto, ainda mantinham o padrão de elaboração dos projetos sem a realização de estudos prévios, o que comprometeu o seu desempenho ambiental (FEARNSIDE, 1987).

<sup>56</sup> Um dos exemplos citados por Rich (1990) para fazer referência a distância que havia entre a retórica e a realidade no processo de “esverdeamento” do Banco Mundial, no final da década de 1980, foi o programa global de proteção as floresta tropicais, o *Tropical Forestry Action Plan*. Segundo ele, o programa foi concebido sem a consulta e envolvimento significativos das ONGs e comunidades locais.

<sup>57</sup> O contrato do BID com o governo brasileiro foi assinado no último dia da administração de Figueiredo, prenunciando o período da transição política extremamente significativa para o país (ALLEGRETTI, 2002, p. 471).

Outro problema foi a falta de consulta às populações locais durante a elaboração do projeto<sup>58</sup>. O plano de ação do PMACI confeccionado pelo governo brasileiro foi apresentado aos órgãos estaduais do Acre, mas sem a presença de colonos e seringueiros, que reivindicavam um maior envolvimento devido a suas experiências na região. O plano só foi apresentado publicamente para as populações que seriam beneficiadas durante o I Encontro Nacional dos Seringueiros, que ocorreu em outubro de 1985, em Brasília. Na ocasião, os grupos da sociedade civil teceram fortes críticas ao projeto e fizeram várias reivindicações, dentre as quais a inclusão da proposta de criação das reservas extrativistas no estado<sup>59</sup> (ARNT; SCHWARTZMAN, 1992).

A partir dessa data, os movimentos sociais e as entidades civis reforçaram suas ações de resistência<sup>60</sup> e buscaram, através de algumas iniciativas, ampliar a participação das populações locais no projeto. Com a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros, fruto do Encontro Nacional realizado em Brasília, as parcerias transnacionais desses atores com os ativistas ambientalistas internacionais se intensificaram. Alguns nomes que tiveram uma atuação fundamental nesse processo foram: Mary Allegretti (antropóloga brasileira), Steve Schwartzman (EDF), Tony Gross (Oxfam), Ailton Krenac (liderança indígena) e Chico Mendes (um dos principais líderes do movimento dos seringueiros na época).

Além de propiciarem um acompanhamento mais acirrado do projeto de asfaltamento da extensão da BR-364 e da implementação do PMACI<sup>61</sup>, essas alianças transnacionais exerceram um papel crucial de alavancagem da luta dos seringueiros em prol da criação das reservas extrativistas. Elas conferiram voz e uma influência sem precedentes aos atores locais e contribuíram para uma maior compreensão, ao menos no nível das ONGs, do aspecto social dos problemas ambientais e econômicos. Os grupos e organizações perceberam que o testemunho das populações diretamente afetadas pelos projetos era uma estratégia mais eficaz

<sup>58</sup> As populações as quais nos referimos são os colonos, os indígenas e uma grande massa de seringueiros. Vale lembrar que o processo de ocupação do Acre está diretamente relacionado aos ciclos da borracha – em 1870-1990 e no período da Segunda Guerra Mundial –, ao desenvolvimento das atividades do extrativismo vegetal e aos conflitos sociais gerados entre seringueiros e seringalistas. Ver Allegretti (2002) e Moro (1992).

<sup>59</sup> Em contraste com os planos de desenvolvimento regional elaborados de “cima para baixo” com alto grau de centralização em seus processos decisórios, a proposta das reservas extrativistas emergiu dos movimentos de base, ou seja, a partir da mobilização da população local. De acordo com Diegues (1997, p. 147), o conceito de ‘reserva extrativista’ combina os objetivos de “justiça social, desenvolvimento socioeconômico, manejo sustentável e proteção dos ecossistemas amazônicos”.

<sup>60</sup> No caso dos seringueiros as ações de resistência já ocorriam de uma forma mais intensa desde a década de 1970. O primeiro “empate” – mutirão organizado pelos seringueiros para impedir ações de desmatamento ou a expulsão dos posseiros – datava de 1976, realizado no Seringal Carmen, em Brasília (ARNT; SCHWARTZMAN, 1992).

<sup>61</sup> Em resposta às campanhas realizadas pelos seringueiros, juntamente com outros grupos brasileiros e ambientalistas internacionais, e após a reunião de Chico Mendes com técnicos do BID em Washington, em meados de 1987, na qual este fez uma série de denúncias ao projeto, os desembolsos para o PMACI foram suspensos em dezembro de 1987 (ARNT; SCHWARTZMAN, 1992).

do que simplesmente a divulgação das informações por especialistas (KECK; SIKKINK, 1998; SCHWARTZMAN, 1989).

Esse processo foi interpretado pela pesquisadora Ana Carolina Teixeira Delgado (2006) a partir do conceito de “transnacionalização”. Através das parcerias e alianças com os grupos ambientalistas, os seringueiros conseguiram transpor o movimento local para as dimensões nacional e global. Segundo Delgado, o que permitiu o processo de transnacionalização do movimento – conceito intrinsecamente atrelado à ideia de territorialidade – sem a obstrução de seu “contorno global” foi a construção e uma identidade comum entre os seringueiros, que, a princípio, queriam apenas garantir seus direitos sobre o uso da terra, e os ambientalistas nacionais e internacionais.

Vale lembrar, contudo, que embora a experiência dos seringueiros tenha tido reflexos importantes para o movimento transnacional ambiental – segundo Rich (2013), o exemplo mais conhecido de redes globais formadas recentemente –, a influência alcançada pelos atores locais não impediu alguns efeitos devastadores sobre o movimento, como, por exemplo, a morte dos líderes Ivair Higino e Chico Mendes, em 1988<sup>62</sup>.

## **5.2 A caminho do POLONOROESTE II: a elaboração do PLANAFLORO (1986-1991)**

A preparação do PLANAFLORO teve início em 1986 junto com a Nova República no Brasil. A conjuntura de abertura política criou condições mais favoráveis para a discussão sobre alternativas sustentáveis de desenvolvimento em Rondônia. Além disso, esse projeto foi pensado para ser uma continuação do POLONOROESTE, por isso sua concepção refletiu diretamente as conjunturas relacionadas com o Programa anterior.

A “Avaliação de Meio Termo” do POLONOROESTE, divulgada no começo 1985, apontou uma série de desvios e problemas graves em Rondônia e no programa que precisavam ser corrigidos. Quando o prazo para o seu encerramento se aproximou, o governo estadual buscou logo uma alternativa para garantir a continuidade do fluxo de recursos externos que este já vinha recebendo desde o início da década de 1980 e, por essa razão, solicitou o financiamento do Banco Mundial para um segundo projeto, o PLANAFLORO, inicialmente chamado de POLONOROESTE II. Como o projeto antecessor havia trazido uma imagem negativa para o banco, este poderia usar PLANAFLORO como uma estratégia para se redimir dos males causados e, conseqüentemente, limpar a sua imagem. Todavia, os

---

<sup>62</sup> No início da década, o movimento dos seringueiros já havia perdido os líderes Wilson Pinheiro (1980); Jesus Andre Matias (1982) e Raimundo Raulino (1983), também assassinados (SCHWARTZMAN, 1989).

diretores do banco estavam bem mais receosos e colocaram como pré-condição para qualquer negociação a existência de um forte componente ambiental no novo plano (PLANAFLORO, 1994).

Antes de o projeto ser apresentado ao Banco Mundial, o governo do estado, juntamente com outros órgãos responsáveis pela elaboração – INCRA, FUNAI e Secretaria Especial do Meio Ambiente – solicitaram a assistência técnica da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e ainda consultaram algumas ONGs e lideranças indígenas (TACHINARDI, 1991). O governo procurou tomar as medidas adequadas para conseguir a aprovação do banco e, em pouco tempo, este decidiu mandar as missões para auxiliar na elaboração dos novos projetos<sup>63</sup> – o que não implicava uma aprovação automática por parte do banco, tanto que entre a etapa de confecção do projeto até sua aprovação transcorreram cinco anos.

Nesse período, surgiu a proposta de Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE), também chamado de Zoneamento Socioecológico Econômico (ZSEE) ou Zoneamento Agroecológico, que se tornaria a base estratégica para a elaboração do PLANAFLORO – todas as atividades do projeto seriam embasadas nesse plano de zoneamento estadual.

O ZEE consistia em uma política de ordenamento ambiental cujo objetivo era promover a ocupação sustentável das terras rurais. Sua proposta visava “intensificar a agricultura nas áreas já ocupadas por pequenos agricultores e, ao mesmo tempo, definir estratégias alternativas para a conservação e manejo dos recursos naturais em outras áreas do estado” (PLANAFLORO, 1994, p. 8-9). Era um paradigma alternativo que tentava equilibrar as atividades de exploração e preservação ecológica, respeitando os interesses dos indígenas e as potencialidades e limites dos ecossistemas locais (BRASIL, 1988a).

Em 1987, foi elaborada a versão preliminar do plano de zoneamento, sendo oficializada em junho do ano seguinte, através do decreto n. 3782, assinado pelo governador do estado de Rondônia. Nessa primeira aproximação<sup>64</sup>, com base em suas potencialidades naturais (estrutura fundiária e aspectos socioeconômicos e culturais), o estado foi dividido em seis zonas – ver Anexo B –, cada uma com suas diretrizes de ocupação e objetivos específicos. Dentre eles, estavam: o ordenamento e a recuperação das atividades agrícolas (incentivo à pequena produção) e agropecuárias (restrição da pecuária extensiva), o

---

<sup>63</sup> O POLONOROESTE II acabou se desmembrando em dois projetos: o PLANAFLORO, para o estado de Rondônia, e o PRODEAGRO, para o estado do MT.

<sup>64</sup> A escala utilizada nessa primeira aproximação foi de 1 para 1 milhão (WADE, 1997).

desenvolvimento do extrativismo vegetal, o aproveitamento florestal de espécies madeireiras em escala comercial e a preservação das reservas ecológicas e indígenas (BRASIL, 1988a).

Uma das principais preocupações do banco nesse período de negociações era garantir a existência de um quadro institucional em Rondônia que pudesse encaminhar de forma adequada as atividades do zoneamento agroecológico e as medidas de ação fundiária, de apoio à produção agrícola e de proteção ao meio ambiente. Por isso, houve a reformulação de várias políticas governamentais a fim de assegurar ao Banco Mundial que o desenvolvimento sustentável na região seria cumprido (DIEGUES, 1997; PLANAFLORO, 1994).

Dentre as medidas adotadas no nível nacional está a criação do “Programa Nossa Natureza”, através do decreto n. 96.944, assinado em outubro de 1988, pelo então presidente, José Sarney. Em seu discurso oficial de lançamento do Programa, Sarney justifica a sua criação devido à “necessidade imediata de ações efetivas” no que diz respeito à proteção das florestas e ecossistemas amazônicos (SARNEY, 1988). Os objetivos do Programa foram resumidos nos seguintes itens: contenção da ação predatória do meio ambiente, estruturação de um sistema de proteção ambiental, incentivo à educação ambiental e conscientização pública para a conservação do meio ambiente, ocupação racional da Amazônia, regeneração dos ecossistemas e proteção das comunidades indígenas e extrativistas (BRASIL, 1988b).

No entanto, de acordo com o Comitê organizador de um evento que procurou discutir alternativas de desenvolvimento para Amazônia<sup>65</sup>, a criação do Programa ocorreu a portas fechadas, onde estavam presentes o governador do estado e uma comissão formada por membros do Instituto Superior de Estudos Amazônicos (ISEA). A falta de consulta às populações locais que seriam diretamente afetadas por essas políticas gerou insatisfação por parte das ONGs e demais grupos da sociedade civil que estavam à frente do evento. O Comitê organizador alegava que, apesar de o “Programa Nossa Natureza” apresentar pontos positivos, este pecava por não questionar o modelo de desenvolvimento vigente no Brasil, sendo apenas um instrumento de retórica governamental (CICLO DE DEBATES SOBRE ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA, 1989).

No nível estadual foram criadas – já com base na 1ª aproximação do ZEE de Rondônia – novas unidades estaduais de conservação e preservação, as quais eram algumas das condições estipuladas para a possível aprovação dos empréstimos pelo Banco Mundial e, em

---

<sup>65</sup> O *Ciclo de Debates sobre Alternativas de Desenvolvimento para Amazônia*, realizado em março de 1989, foi uma resposta da sociedade civil à criação do Programa Nossa Natureza (CICLO DE DEBATES SOBRE ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA, 1989).

1990, os órgãos recém criados IEF/RO e SEMARO deram origem a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental (SEDAM) (PLANAFLORO, 1994).

### **5.3 A participação da sociedade civil**

Durante as negociações do PLANAFLORO, várias ONGs, principalmente aquelas ligados aos pequenos agricultores, indígenas, seringueiros e ambientalistas reivindicaram uma maior participação na elaboração do projeto. Muitos desses atores eram os mesmos que atuaram na campanha do POLONOROESTE, pois a “razão de ser” desse novo projeto era corrigir os erros de seu antecessor. Para isso, fazia-se necessário uma grande reformulação das relações entre poder público, sociedade e meio ambiente (PLANAFLORO, 1994). Foi enfatizando esse discurso de mudança que os grupos da sociedade civil exigiam, além de uma maior participação nas etapas de confecção e implantação dos projetos, a alteração no padrão de desenvolvimento empregado até então.

Os principais grupos, organizações e representantes que somaram forças na rede que se formou para acompanhar esses primeiros estágios do PLANAFLORO foram: o EDF, o NWF, o recém criado CNS, a Organização dos Seringueiros de Rondônia (OSR), a União das Nações Indígenas (UNI/RO), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Instituto de Antropologia e Meio Ambiente (IAMA), o Instituto de Estudos Amazônicos (IEA), o Conselho Indígena Missionário (CIMI), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o ambientalista e secretário do Meio Ambiente, José Lutzemberger e os analistas ambientais do Banco Mundial (PLANAFLORO, 1994; RODRIGUES, 2004; WADE, 1997).

Além da herança deixada pela experiência do POLONOROESTE, tanto em termos de conhecimento acumulado, quanto em termos do interesse público, o PLANAFLORO já vinha recebendo algumas denúncias específicas por parte dos grupos da sociedade civil. Em outubro de 1988, por exemplo, o conhecido líder dos seringueiros, Francisco Mendes Filhos, o Chico Mendes, mandou uma carta para Conable, presidente do Banco Mundial, para falar acerca das dificuldades para a implantação das reservas extrativistas no estado de Rondônia, uma das exigências do banco.

Mendes havia sido convidado pelo IEF/RO para realizar um trabalho de base no Rio Ouro Preto e estabelecer o primeiro contato do CNS com os seringueiros daquela região para criação da reserva extrativista prevista no projeto do PLANAFLORO. No entanto, isso não

foi possível, pois o órgão não ofereceu a infraestrutura necessária conforme havia sido combinado. Mendes acusou o órgão de utilizar a proposta de criação da reserva extrativista em Rondônia para imprimir um “tom ecológico” ao PLANAFLORO e, assim, assegurar o empréstimo do BIRD. Ele ainda ressaltou que o projeto que estava prestes a ser apresentado ao banco – a versão final do projeto do PLANAFLORO – não tinha o apoio do CNS, uma vez que eles desconheciam o conteúdo do documento (MENDES FILHO, 1988).

Em dezembro daquele ano, os ativistas ambientalistas Steve Schwartzman, Bruce Rich (ambos do EDF) e Daniel Nepstad (do NWF) também enviaram uma carta ao presidente da Divisão Brasileira do Escritório Regional da América Latina e Caribe do Banco Mundial para demonstrar sua preocupação com a participação da população local de Rondônia na elaboração do PLANAFLORO. Eles questionaram a metodologia aplicada pelo BIRD para a consulta desses grupos e ainda perguntaram como exatamente seria sua participação, incluindo as ONGs, na implementação do projeto (RICH; SCHWARTZMAN; NEPSTAD, 1988).

No ano de 1990, novamente, os grupos ambientalistas e/ou os que trabalhavam com Direitos Humanos manifestaram-se contra o financiamento do PLANAFLORO pelo Banco Mundial. Em janeiro, as ONGs, juntamente com representantes da sociedade civil dos EUA e outros países, enviaram uma carta aos diretores executivos do banco pedindo para que eles reconsiderassem alguns pontos importantes sobre o PLANAFLORO.

Além de identificarem sérias falhas no desenho do projeto, os ativistas apontaram uma série de questões que precisavam ser resolvidas antes mesmo do início das negociações, pois já haviam sido discutidas com o governo brasileiro em momentos anteriores. Dentre elas, a conclusão do processo de regularização das reservas indígenas e áreas protegidas, que já era uma condição para os empréstimos do POLONOROESTE; o aumento e a melhora da consulta às populações diretamente afetadas pelo projeto, uma vez que esse seria o primeiro projeto que se justificaria inteiramente por motivos ambientais e sociais; e a resolução das questões relativas à posse da terra e os critérios para a concessão de títulos pelo INCRA (RICH et al., 1990).

Em fevereiro, Rich e Schwartzman encaminharam uma declaração das “entidades representativas dos índios, seringueiros e trabalhadores rurais de Rondônia<sup>66</sup>” ao vice-presidente do Escritório Regional da América Latina e Caribe do Banco Mundial, Said

---

<sup>66</sup> O documento foi assinado por 18 entidades rondonienses, entre as quais: o CNS, a União das Nações Indígenas, Metareilá (organização indígena do Povo Suruí), PAMARE (organização indígena do povo Cinta Larga), algumas fundações e sindicatos, etc.

Husein. Nela, as entidades questionaram a viabilidade da proposta do PLANAFLORO divulgada há pouco tempo pelo banco. Uma das observações é que o processo de consulta às populações locais estaria confuso, pois enquanto o banco afirma que as organizações locais foram extensivamente consultadas, nesse documento, as cinco organizações locais rondonianas citadas no item “Consulta às ONGs e aos cidadãos” simplesmente não existem<sup>67</sup> (RICH; SCHWARTZMAN, 1990).

Além de ter sido uma acusação grave contra o Banco Mundial, os acontecimentos subsequentes mostraram que a rede de *advocacy*, sobretudo por parte dos membros locais, não estava tão coesa quanto parecia. Em menos de um mês, algumas das organizações rondonienses mandaram cartas para representantes do Banco Mundial ou para os responsáveis do projeto no Brasil para manifestar seu apoio público ao projeto do PLANAFLORO que havia sido apresentado pelo BIRD. Duas dessas organizações, inclusive, a Federação da Agricultura do Estado de Rondônia (FAERON) e a Associação de Seringueiros de Ariquemes, estavam entre as entidades signatárias da carta enviada em fevereiro. Elas negaram as críticas enviadas ao banco e disseram que tinham total interesse na execução do PLANAFLORO, pois este projeto representava o desenvolvimento “agro-socio-econômico” do estado (MATTONE, 1990; RAMOS, 1990; SILVA, 1990).

É inegável que nesse período a mobilização da população local crescia a cada dia, tornando-se cada vez mais um fator essencial nas campanhas (DIEGUES, 1997; KECK; SIKKINK, 1998). Com o apoio das organizações ambientalistas e de Direitos Humanos nacionais e internacionais, os grupos locais estavam conseguindo alavancar suas demandas para as autoridades governamentais, além de se engajarem no trabalho em comunidade e na organização política<sup>68</sup>. No entanto, percebe-se que aqui essa mobilização estava nos primeiros estágios, apontando ainda pontos grandes de fissura como essa postura dessas organizações acima citadas. Não se sabe ao certo onde se deu o equívoco, se na assinatura da primeira carta ou se houve, de fato, uma “mudança de opinião” em um segundo momento. Mas o que se pode inferir é exatamente a falta de coesão entre as entidades locais quanto ao projeto que

<sup>67</sup> São elas: Associação de Seringueiros do Vale do Guaporé, Associação dos Soldados da Borracha e Seringueiros de Rondônia, Sindicato dos Seringueiros de Guajará Mirim, Sindicato dos Produtores Rurais de Rondônia e Associação das Nações Indígenas de Rondônia (RICH; SCHWARTZMAN, 1990).

<sup>68</sup> O processo de politização e de institucionalização pelos quais passavam os movimentos sociais na Amazônia podem ser percebidos pela realização do II Encontro dos Seringueiros/I Encontro Nacional dos Povos da Floresta, em março de 1989 no Acre, que deu origem a Declaração dos Povos da Floresta e a “Aliança dos Povos da Floresta” e marcou a aproximação sem precedentes entre seringueiros e povos indígenas; pela criação da Coordenação das Organizações Indígenas Brasileiras (COIAB); dois anos mais tarde, ainda como fruto das mobilizações da sociedade civil, foi criado o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), formado por 18 coletivos regionais que faziam parte sindicatos, grupos e organizações (ARNT; SCHWARTZMAN, 1992; BRIANEZI, 2010).

estava sendo apresentado. E não foi só uma vez que isso aconteceu, como veremos mais adiante.

Em junho de 1991, um ano antes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, uma missão do Banco Mundial foi para Rondônia para visitar as áreas que seriam abrangidas pelo PLANAFLORO e reelaborar o projeto de modo a torná-lo elegível ao financiamento do banco. No último dia da missão, os encarregados reuniram-se com 12 ONGs, que representavam interesses dos ambientalistas, indígenas, seringueiros e pequenos agricultores, para ouvir a suas críticas e apontamentos acerca do projeto. Os representantes da sociedade civil discordaram de vários pontos e disseram que ele expressava uma abordagem de elaboração “de cima para baixo”, com consulta insuficiente dos futuros beneficiários (OTT, 2002; TACHINARDI, 1991).

Como resposta a essa reunião, no dia seguinte, foi assinado o “Protocolo de Entendimento” entre representantes do Banco Mundial, do governo brasileiro e das ONGs, pelo qual se definiram as condições e as formas de participação dos grupos locais no planejamento, monitoramento e avaliação do PLANAFLORO. Através desse acordo, as ONGs conquistaram espaços de participação em diversos níveis do programa: nas “Comissões Normativas de Programa”, que funcionariam como câmaras técnicas de planejamento para projetos específicos; nas atividades de monitoramento, incluindo o Comitê de Avaliação Independente; e no “Conselho Deliberativo”, que era considerado a maior instância do Programa a nível estadual. Além disso, o governo brasileiro aceitou adotar medidas emergenciais a fim de garantir a proteção das áreas extrativistas, indígenas e reservas florestais (DIEGUES, 1997; FÓRUM DAS ONGS DE RONDÔNIA, 1994; MILLIKAN, 2001; PLANAFLORO, 1994; RODRIGUES, 2000, 2004).

Pouco tempo depois, as organizações de Rondônia criaram o Fórum das ONGs de Rondônia<sup>69</sup>, um espaço institucional que foi de fundamental importância para a mobilização e até mesmo autonomia para os grupos locais rondonienses. O Fórum era formado por entidades da sociedade civil sem fins lucrativos que representavam os pequenos agricultores, seringueiros, indígenas, ambientalistas, educadores, movimentos populares, algumas instituições de pesquisa e grupos que trabalhavam em defesa dos Direitos Humanos. Seu principal objetivo era “promover a democratização das informações e a participação popular em assuntos de grande relevância socioeconômica, cultural e ambiental no estado de Rondônia” (FÓRUM DAS ONGS DE RONDÔNIA, 1993b).

---

<sup>69</sup> Que, posteriormente, passou a ser denominado Fórum de ONGs e Movimentos Sociais de Rondônia.

De acordo com Rodrigues (2002, 2004), graças à constituição do Fórum, os grupos poderiam levar suas demandas ao Banco Mundial e ao governo do estado sem a necessária intermediação das ONGs internacionais. Todavia, a criação do Fórum não descartou as parcerias transnacionais, pelo contrário, a conjuntura da RIO-92, propiciou o incremento dessas relações. Como veremos mais adiante, as extensões internacionais da rede *advocacy* em torno do PLANAFLORO só entrariam em declínio anos mais tarde e devido a uma conjunção de fatores.

Em 20 de março de 1992, o projeto do PLANAFLORO foi finalmente aprovado pelo Banco Mundial e após uma semana, obteve também a aprovação do Senado Federal brasileiro<sup>70</sup>. A rápida aprovação por essa casa legislativa foi fruto do esforço empreendido pelo senador Odacir Soares, do PTB/RO, um dos grandes entusiastas do projeto (SOARES, 1998). Já para o Banco Mundial, a data para a aprovação não poderia ter sido mais estratégica, pois o objetivo da instituição era apresentar o PLANAFLORO, junto com alguns outros projetos, durante a RIO-92, que ocorreria em junho daquele ano na cidade do Rio de Janeiro. Além de ser apresentado como o modelo de uma nova onda de “projetos verdes”, o PLANAFLORO possuía um caráter inovador ao incorporar a intensa participação popular ao longo de sua gestão (MILLIKAN, 2001).

De acordo com Wade (1997), até o começo da década de 1990 a atividade ambiental do Banco Mundial limitava-se a mitigar os danos ambientais causados pelos projetos financiados. Embora algumas mudanças conceituais foram sentidas em 1987 com o marcante discurso proferido pelo presidente Conable, foi apenas por volta de 1992/1993, por meio de uma “segunda mudança paradigmática” – fortemente influenciada pela conjuntura ambiental internacional –, que o banco passou a incorporar de forma mais prática a noção de “administração ambiental”, ou seja, que as questões ambientais passariam a ser consideradas desde a administração sênior do banco até os níveis operacionais<sup>71</sup>.

Nessa época a consciência ambiental global já estava mais consolidada e a opinião pública dos países em desenvolvimento já não via o “ambientalismo” apenas como um artifício do Norte para impedir o desenvolvimento do Sul. Dessa forma, a apresentação dos projetos ambientalmente sustentáveis durante a Conferência RIO-92, além de formalizar a

---

<sup>70</sup> Embora o projeto tenha sido aprovado antes da Conferência Rio-92, os acordos contratuais para a concessão dos empréstimos só foram assinados em setembro de 1992 e aprovados pelo Congresso brasileiro no início do ano seguinte. Por essa razão, os desembolsos só passaram a ser liberados em junho de 1993 (PLANAFLORO, 1994; RONDÔNIA, 1998; WORLD BANK, 1992b).

<sup>71</sup> Essa mudança paradigmática a qual Wade (1997) se refere foi acompanhada por mudanças na composição do quadro de funcionário, na organização e nos processos institucionais do Banco Mundial. Nesse período, “o Departamento Ambiental passou a operar de forma mais ampla, construindo, dentro do banco, políticas ambientais macro e setorial” (WADE, 1997, p. 711, tradução nossa).

adoção desse novo paradigma ambiental pelo Banco Mundial, limparia a imagem da instituição perante a opinião pública e ainda demonstraria liderança mundial em matéria de desenvolvimento sustentável (BRASILIANSE, 1992; MILLIKAN, 2001; WADE, 1997). Conforme veiculado pelo jornal *O Estado de São Paulo*:

O BIRD reconheceu o erro [cometido no POLONOROESTE] e aproveitou a RIO-92 para apresentar o PLANAFLORO como um grande trunfo: um exemplo de modelo de desenvolvimento capaz de criar unidades de conservação, promover o sustento da população local por meio de atividades de extrativismo vegetal e recuperar áreas degradadas (FERRAZ, 1995).

Vale mencionar que a apresentação do PLANAFLORO como um modelo de projeto ambientalmente sustentável durante a Rio-92 serviu, igualmente, à imagem do governo brasileiro, o qual também se interessava em tornar pública sua preocupação ambiental.

#### **5.4 O projeto, o programa...**

O acordo firmado entre o governo brasileiro e o BIRD estipulou o financiamento de 167 milhões de dólares, o que correspondia a 75% do custo total do projeto. O banco justificava esse alto nível de participação financeira devido ao seu alto grau de importância ambiental. Desse montante, a previsão era de que aproximadamente 60% seriam destinados ao manejo dos recursos naturais (PLANAFLORO, 1994; TACHINARDI, 1991).

O principal objetivo do PLANAFLORO era “*instituir uma nova abordagem de desenvolvimento, conservação e manejo dos recursos naturais no estado de Rondônia*”. A partir dessa meta, foram traçados como objetivos secundários: o estabelecimento de uma série de mudanças nas políticas, regulamentos e programas de investimentos públicos a fim de promover o desenvolvimento sustentável no estado; a criação base para utilização sustentável de seus recursos naturais; a proteção às fronteiras das unidades de conservação, reservas indígenas e extrativistas; o investimento prioritário em infraestrutura socioeconômica e de serviços; e a consolidação das capacidades técnica e operacional das agências estatais (WORLD BANK, 1992a).

Conforme descrito no *Project Agreement* (WORLD BANK, 1992a), esses objetivos foram estruturados em subprojetos que se distribuía a partir de quatro componentes principais:

1. **Conservação, Manejo e Proteção Ambiental**, que incluía o plano de zoneamento, a proteção das unidades de conservação, o manejo florestal sustentável e o fortalecimento institucional e dos estudos;

2. **Desenvolvimento Agroflorestal**, que envolvia a pesquisa agroflorestal e o fornecimento de créditos rurais;

3. **Infraestrutura Socioeconômica e Serviços**, que compreendia atividades nas áreas da saúde, educação e fornecimento de água;

4. **Projeto de Administração, Monitoramento, Avaliação e Assistência Técnica**, que previa a realização de avaliações anuais de desempenho do programa por meio de um Comitê Independente, com participação de ONGs.

Se por um lado, os objetivos, a destinação dos recursos e as modificações em sua estrutura<sup>72</sup> estampavam os benefícios do novo plano comparado ao seu antecessor, faltava ao PLANAFLORO o estabelecimento das condições específicas para a realização das atividades, cumprimento dos prazos e conciliação de seus objetivos com as metas não cumpridas do POLONOROESTE. De acordo com Ott (2002) e Rich (1990), respectivamente, enquanto os objetivos do PLANAFLORO indicavam que o desdobramento prático do conceito de desenvolvimento sustentável não seria uma tarefa simples, as diretrizes de controle e implementação propostas pelo plano encontravam-se mais fracas e imprecisas. Logo nos primeiros anos de execução, essas lacunas já viriam à tona.

Um ponto que não deve passar despercebido é que, durante toda negociação e execução do programa, houve uma dissonância entre o BIRD e o governo do estado de Rondônia na forma de chamar e referenciar o PLANAFLORO. Enquanto este chamou de “Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia”, referindo-se a ele como um “programa”, o banco chamou o PLANAFLORO de “Projeto de Gerenciamento dos Recursos Naturais de Rondônia”.

Conforme apontado por Bursztyn<sup>73</sup> e Ott (2002), essa escolha não foi aleatória. O banco queria um segundo “projeto” com foco nas questões controversas do POLONOROESTE para que pudesse se redimir dos problemas causados por este, por isso deu maior ênfase aos “recursos naturais”. Além disso, a palavra “projeto” reforçava o caráter técnico que o Banco Mundial imprimia ao plano<sup>74</sup>. Já o governo do estado intencionava

---

<sup>72</sup> Foi criada, por exemplo, a Unidade de Coordenação do PLANAFLORO (UCP) para melhorar a articulação entre os órgãos executores, em uma tentativa de evitar o erro do POLONOROESTE (OTT, 2002).

<sup>73</sup> Entrevista concedida em 18 de novembro de 2014.

<sup>74</sup> Diferente de um projeto de infraestrutura, que precisa ser totalmente finalizado para ser considerado bem sucedido (por exemplo, a construção de uma ponte), um programa ambiental-social não precisa ser concluído em

atender prioritariamente as demandas dos agricultores, pecuaristas e madeireiros, pois a ideia de proteger florestas e mananciais ou ribeirinhos e seringueiros não angariava apoio popular, muito menos, eleitoral.

### 5.5 O novo projeto e a reconfiguração da rede de advocacy

A transposição de duas propostas de desenvolvimento em Rondônia expressa pela elaboração do PLANAFLORO, enquanto o POLONOROESTE ainda estava em curso, refletiu sobre a composição da rede de atores da sociedade civil em torno do segundo projeto. Conforme mencionado anteriormente, os grupos e ONGs que se envolveram com o PLANAFLORO nesses estágios iniciais foram, em sua maior parte, os mesmos que atuaram no programa anterior, com a diferença de haver uma maior representação dos grupos e entidades nacionais e locais. Abaixo, o quadro-síntese dos principais elementos que marcaram a rede de *advocacy* do PLANAFLORO nessa fase:

Quadro 4 - Características da Rede de *Advocacy* na fase do Projeto do PLANAFLORO (1986-1991)

<b>Questão Central</b>	Risco de negligência aos componentes ambientais e indígenas do novo projeto.
<b>Atores</b>	ONGs nacionais e internacionais (ambientalistas e indigenistas), associações e representações locais, analistas ambientais do BIRD, consultores, mídia nacional e internacional.
<b>Agenda</b>	Influenciar o desenho do projeto
<b>Motivações e Interesses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pressionar as instâncias governamentais acerca dos problemas que estavam ocorrendo em Rondônia (entidades locais);</li> <li>• Somar forças às lutas dos países de “Terceiro Mundo” (ONGs internacionais);</li> <li>• Elaborar um projeto ecologicamente sustentável (ONGs e movimentos ambientalistas).</li> </ul>
<b>Recursos</b>	Recursos políticos, financeiros e técnicos provenientes dos parceiros internacionais.
<b>Estratégias e Ações</b>	Políticas de informação, alavancagem e <i>accountability</i> .

absoluto para trazer algum resultado ou benefício (informação fornecida por Marcel Bursztyl em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014.).

<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assinatura do Protocolo de Entendimento;</li> <li>• Criação do Fórum de ONGs de Rondônia;</li> </ul>
<b>Principais dificuldades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependência dos recursos externos por parte das entidades locais e maior competição entre elas por esses recursos;</li> <li>• Divisões entre os membros locais fruto dos conflitos históricos entre as populações tradicionais, como indígenas e seringueiros, e das diferentes expectativas com relação ao Programa.</li> </ul>

Fonte: própria autora.

Devido à conjuntura de maiores oportunidades para ação das organizações da sociedade civil – proximidade com a RIO-92, ampla atenção midiática em torno da região amazônica<sup>75</sup> e período de democratização no Brasil – as parcerias transnacionais em Rondônia se intensificaram. A questão em pauta nesse momento era a confecção de um novo projeto sem que o anterior tivesse sido devidamente concluído, ou seja, a possibilidade de o governo do estado e da agência financiadora reproduzir a negligência com relação às políticas sociais e ambientais.

O objetivo da rede era influenciar o desenho do projeto para assegurar tanto a incorporação de condicionalidades que garantissem a segurança ecológico-social da região, quanto à participação efetiva dos futuros beneficiários do projeto. As principais motivações dos membros da rede podem ser agrupadas da seguinte forma: por parte das ONGs e comunidades locais, havia a necessidade de utilizar o PLANAFLORO como um instrumento de disseminação dos problemas que infringiam o estado; para os grupos e ONGs internacionais, o envolvimento se justificava pela solidariedade com as causas dos países de Terceiro Mundo, que há pouco tempo havia incorporado a dimensão ecológica (ou socioambiental) em suas lutas; e, mais especificamente, para as ONGs ambientalistas, a possibilidade de criar um padrão ambientalmente sustentável para os projetos de desenvolvimento (HAGEMANN, 1995).

O adensamento das associações transnacionais permitiu que os grupos locais ascendentes em Rondônia tivessem acesso aos recursos financeiros de seus parceiros internacionais, como fundos para reuniões regionais e a cobertura parcial ou integral de seus orçamentos, bem como a auxílios técnicos e uma maior informatização no que concerne, por

<sup>75</sup> Por causa dos projetos internacionais – o POLONOROESTE, o projeto financiado pelo BID no Acre, o PLANAFLORO, entre outros – de 1985 a 1992, a região amazônica ficou bastante em evidência na mídia internacional. Primeiro foi a divulgação do ‘desastre financiado pelo Banco Mundial’, em seguida veio a morte de Chico Mendes e, por último, o evento da RIO-92 (informação fornecida por Steve Schwartzman em entrevista realizada em 29 de outubro de 2014).

exemplo, às políticas de zoneamento. Ao fortalecerem as bases desses grupos e organizações locais, as parcerias transnacionais da rede do PLANAFLORO acabaram incentivando a criação do Fórum de ONGs em Rondônia, cujo objetivo era “somar forças” de atores que vinham sofrendo, de formas diferentes, as consequências dos desequilíbrios de poder de um modelo de desenvolvimento prejudicial. Em contrapartida, essa disponibilidade de recursos acabou gerando certa dependência por parte dos membros locais e ainda motivou a competição entre eles (RODRIGUES, 2000).

Conforme visto, as estratégias utilizadas pela rede mais uma vez pautaram-se na troca de informações políticas úteis entre os membros – dessa vez, mais fluida devido a maior participação dos atores locais –, no envolvimento de atores externos para pressionar as instâncias nacionais e internacionais e na divulgação pública da inadimplência do governo do estado e do BIRD com relação aos compromissos assumidos com o POLONOROESTE – respectivamente, *políticas de informação, alavancagem e accountability*. O resultado mais importante dessa fase de mobilizações foi a assinatura do “Protocolo de Entendimento”, que incorporava ao acordo de empréstimo os principais requerimentos da rede – a saber, a participação das comunidades locais no projeto e o estabelecimento de pré-condições ambientais (KECK; SIKKINK, 1998; RODRIGUES, 2002)

É válido pontuar que, embora o “Protocolo de Entendimento” tenha sido fruto da pressão exercida pelas organizações da sociedade civil, o próprio Banco Mundial passou a ter interesse em expor suas novas diretrizes institucionais “verdes” com a finalidade de promover, perante a opinião pública internacional, a imagem do banco como “instituição ecologicamente correta”. Houve, portanto, uma maior predisposição por parte do BIRD para renegociação do projeto. De acordo com Bursztyn<sup>76</sup>, uma das estratégias adotadas pela instituição ao perceber o fortalecimento das alianças transnacionais foi buscar a aproximação com esses setores para tentar neutralizar as oposições. Assim como os acordos, a contratação de consultores e o financiamento de atividades dessas organizações integravam o rol de ações com vistas a desmistificar a ideia de que o banco estava financiando o desastre ambiental em Rondônia.

Se por um lado, a ampliação do número de agentes envolvidos com o trabalho de *advocacy* no PLANAFLORO contribuiu para aumentar a representatividade entre os membros e a pressão para a criação de mecanismos de interlocução com a sociedade civil na

---

<sup>76</sup> Entrevista concedida em 18 de novembro de 2014.

gestão do projeto, por outro, diversificou ainda mais os grupos de interesse e, conseqüentemente, as expectativas com relação ao Programa.

Havia, por exemplo, uma divisão entre as populações mais tradicionais da região, representadas por organizações como o CIMI e a OSR, e os setores mais populares de Rondônia, como o MST e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Rondônia (FETAGRO). Os primeiros eram mais propensos à negociação dos componentes socioambientais do PLANAFLORO, pois o plano representava uma importante fonte de recursos para solucionar os problemas na região. Já os segundos, apesar de sensíveis às causas ambientais, enfrentavam maior resistência de suas bases no apoio a causas que restringissem às áreas de produção agrícola e de assentamento (RODRIGUES, 2002). Como veremos no próximo capítulo, essas divisões ficariam ainda mais evidentes nos anos seguintes, trazendo certos problemas para a rede no nível local.

Por fim, uma segunda contrariedade que marcou a rede nesse período foi que a proatividade e a liderança das ONGs internacionais acabou, em grande parte, obscurecendo as propostas e iniciativas locais (RODRIGUES, 2000). Esse fato pode ser constatado no relato de Suruí<sup>77</sup>:

Tinha [*sic*] alguns antropólogos que estavam acompanhando o movimento e queriam mandar nos movimentos indígenas. O movimento indígena queria autonomia na execução do projeto, o CIMI e muitos antropólogos se posicionaram contra [...]. Por um lado estavam certos porque, de fato, não estávamos preparados para implementar um projeto como esse, mas se esperássemos para só fazer o que é certo, nunca iríamos avançar. Isso foi uma falha, pois se objetivo era fortalecer o movimento indígena, eles deveriam estar apoiando esse tipo de desafio e não o contrário. Algumas organizações indígenas tiveram problemas na construção desse projeto, mas foi um grande aprendizado. O que eles queriam era manipular movimento a partir do que eles pensam [*sic*], não a partir do que o movimento indígena pensa [*sic*].

Percebemos, portanto, que nem sempre o contato das populações tradicionais com os antropólogos e as ONGs nacionais e internacionais foi tranquilo. Embora algum nível de dificuldade já era esperado nesse processo de articulação das ações entre grupos tão culturalmente distintos, o que não era previsto é que haveria uma prevalência da postura dos antropólogos e ONGs sobre as das comunidades locais. Isso mostra a importância de observarmos os percursos que levaram à construção do ‘objetivo comum’, pois nos permite

---

<sup>77</sup> Entrevista concedida em 19 de novembro de 2014.

identificar, como no caso dos Suruí, traços mais impositivos por parte dos atores do que políticas co-construídas. Vale mencionar, contudo, que detectar esses meandros que precedem o estabelecimento da agenda ou a escolha da estratégia que será empregada pela rede não é tarefa fácil de ser realizada pelo pesquisador, ponto ao qual retornaremos nas considerações finais.

## 6. A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA, A DIVERSIDADE DE ATORES E AS CLIVAGENS INTERNAS (1992-2002)

### 6.1 Primeiros anos do Programa

O primeiro relatório de avaliação divulgado pelo Comitê de Avaliação Independente (COMAI), em 1994, não teve a abrangência esperada, pois o programa tinha iniciado há poucos meses. No entanto, segundo o próprio COMAI, a avaliação foi importante para apontar as medidas corretivas que deveriam ser tomadas para solucionar os problemas ainda em estágios embrionários. Entre as dificuldades e desafios para a execução do PLANAFLORO apresentados no relatório, estavam: a forte oposição dos grupos de interesse rondonianos que se posicionavam contrários à realização do ZEE, como madeireiros, garimpeiros, pecuaristas e até mesmo alguns políticos, que viam zoneamento como entrave ao desenvolvimento da região; a carência de recursos humanos qualificados; as exigências burocráticas; a dificuldade de compatibilização da política agrícola com o marco conceitual do desenvolvimento sustentável; a participação paritária das ONGs com representantes dos órgãos executores, que acabou sendo vista como um obstáculo para o aprofundamento das questões mais complexas do programa, como a elaboração das diretrizes do plano anual; entre outros (PLANAFLORO, 1994).

As únicas providências que já haviam sido aplicadas pelo governo estadual nesses primeiros seis meses do programa, mencionadas na avaliação do COMAI, foram: a criação dos critérios legais para a regulação do ZEE, o início dos estudos socioeconômicos e fundiários e o aumento das atividades de fiscalização. O Comitê ainda fez uma série de recomendações para melhor a execução do PLANAFLORO, como realizar seminários a fim de promover maior conscientização acerca do programa e do conceito de “desenvolvimento sustentável”, simplificar as rotinas de trabalho, incrementar os processos de informatização e rever as políticas de concessão das autorizações de desmatamento e exploração florestal (PLANAFLORO, 1994).

Com o passar dos meses, esses “pontos de fissura” do Programa não foram solucionados e ainda surgiram outros problemas mais graves, os quais passaram a ser questionados e denunciados pela rede de *advocacy*. Uma das maiores limitações para a execução do PLANAFLORO foi a dificuldade de coordenação entre as agências governamentais e sua resistência à incorporação das diretrizes previstas no plano de zoneamento. Órgãos como o IBAMA, o INCRA e o Departamento de Rodovias do Estado de

Rondônia continuavam aplicando suas políticas tradicionais sem se preocuparem com as leis do ZEE. O INCRA foi a agência mais problemática, pois continuava promovendo assentamentos em solos inférteis ou em regiões já ocupadas por seringueiros e ribeirinhos, além de incentivar o desmatamento como critério para obtenção dos lotes de terra (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994).

De acordo com Diegues (1997), durante os primeiros anos do PLANAFLORO, a coordenação do programa cometeu erros graves como realocar os seringueiros para áreas que eram incompatíveis com suas necessidades; restringir o monitoramento da extração madeireira a algumas localidades prioritárias, não prevendo que as ações insustentáveis de corte de árvores poderiam ocorrer em outras áreas; não barrar as invasões continuadas às reservas indígenas por mineradores, madeireiros e especuladores de terra; restringir os serviços de saúde e educação aos projetos de colonização, que acabavam excluindo os ribeirinhos e os seringueiros; e, principalmente, não antever que as medidas de regulamentação fundiária (ações de expropriações e reforma agrária), prevista no PLANAFLORO, não eram uma prioridade para o governo de Rondônia.

Os dados divulgados pelo governo do estado após 18 meses de execução do Programa (de junho de 1993 a dezembro de 1994) mostraram que já haviam sido gastos 50 milhões de dólares, o que correspondia a 22% de seus recursos totais. No entanto, conforme apontado por Millikan (1995, 2001), os gastos centravam-se em obras (prédios administrativos, escolas e postos de saúde) e encargos (despesas com salários, diárias e transporte), não havendo praticamente nenhum ganho concreto para os beneficiários do projeto. Assim como no POLONOROESTE, o componente de pavimentação das rodovias – que foi incluído no Programa para angariar o apoio dos dirigentes estatais rondonianos na aprovação do projeto – foi o único concluído dentro do prazo previsto (WADE, 1997).

Em abril de 1994, a auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) constatou que a parcela de recursos do Banco Mundial que deveria estar sendo destinada à FUNAI, no âmbito do PLANAFLORO, não estava sendo devidamente repassada (FUNAI [...], 1994). Em dezembro desse mesmo ano, durante o Encontro Internacional de Trabalho, Millikan apresentou o relato de duas lideranças indígenas que se queixavam acerca da negligência para com suas populações. José Luís Cassupá, presidente da Coordenação da União dos Povos Indígenas de Rondônia (Cunpir) disse que “os índios estão cada vez mais doentes e que os programas de saúde não chegam as suas comunidades”; para Valmir Parintintin, também da Cunpir, “as terras indígenas estão invadidas e tudo está pior que no POLONOROESTE para os povos indígenas” (MILLIKAN, 1995). De igual modo, o presidente da OSR afirmou que

eles também estavam esperando os benefícios do PLANAFLORO e que encarar os seringueiros havia se tornado uma tarefa difícil, pois ele já tinha dado a sua palavra de que “as coisas iriam melhorar” (MILLIKAN, 1995).

Conforme pudemos perceber, durante os primeiros anos de execução do PLANAFLORO as parcelas da população que seriam beneficiadas pelo programa tinham ficado a margem da problemática do ZEE. Havia muitas promessas e pouca informação. Muitos não sabiam nem sequer o que significava o estabelecimento de “áreas de zoneamento”. Embora o Banco Mundial e as agências governamentais tivessem mudado sua abordagem para lidar com as questões relacionadas ao desmatamento indiscriminado, ao uso insustentável da terra e à marginalização social, as quais afetavam amplamente a região, muitas das causas marginais dessas problemáticas permaneciam inalteradas (DIEGUES, 1997).

Havia por traz dessas ações um forte interesse político do governador do estado, Osvaldo Piana, que queria aproveitar as obras do PLANAFLORO para angariar feitos durante seu último terço de mandato – o qual se enceraria ao final de 1994 –, visando sua possível reeleição. Como a negociação com o BIRD e os tramites burocráticos demoraram mais do que o esperado, Piana optou por concentrar os primeiros gastos do Programa em infraestrutura socioeconômica e serviços, já que os mesmos rendiam maior visibilidade política e/ou impactavam mais diretamente a vida dos eleitores. Claramente, as ações “ambientalmente sustentáveis”, por mais que lhe atribuissem certo reconhecimento e status internacional, afetavam um número menor de pessoas e, conseqüentemente, de eleitores. Ao final de seu mandato, essas diretrizes estratégicas envolvendo o PLANAFLORO acabaram não sendo suficientes para garantir-lhe a reeleição e ainda renderam ao novo governador eleito, Valdir Raupp, uma série de manifestações por parte dos grupos da sociedade civil (OTT, 2002).

## **6.2 As ações da rede de *advocacy*: um período de contradições**

Antes mesmo de os desembolsos para o PLANAFLORO se iniciarem, alguns dos representantes dos grupos da sociedade civil que acompanharam a elaboração do projeto continuavam expressando suas preocupações com o “novo desastre que poderia estar a caminho”. Steve Schwartzman, do EDF, e Brent Millikan, na época coordenador do IEA em Rondônia, temiam o aumento da ocupação das áreas extrativistas, já habitadas por seringueiros, e da invasão às áreas indígenas por madeireiros e garimpeiros (BRASILIANSE, 1992).

Conforme salientado alguns parágrafos acima, uma das principais preocupações das ONGs internacionais e, sobretudo das ONGs nacionais e demais grupos da sociedade civil local, era com as ações promovidas pelo INCRA. Em abril de 1993, o Fórum das ONGs de Rondônia encaminhou uma carta para o novo presidente do órgão, Osvaldo Russo Azevedo, na qual denunciava todas as irregularidades que estavam sendo cometidas pela representação regional em Rondônia. De acordo com o Fórum, aquela já era a quinta vez que as ONGs entravam em contato com aquela instância para relatar os problemas que estavam ocorrendo – outras quatro cartas-denúncia já tinham sido encaminhadas, no ano anterior, para o ex-presidente Collor e para a presidência nacional do INCRA – e nada havia sido feito a respeito (FÓRUM DAS ONGs DE RONDÔNIA, 1993a).

Em maio do mesmo ano, o Fórum das ONGs de Rondônia, juntamente com o IEA, solicitou uma audiência pública na Comissão de Meio Ambiente da Câmara Federal para discutir o assunto. Durante a audiência, em 18 de junho de 1993, os dois organismos expressaram sua preocupação com a falta de cumprimento, por parte do INCRA, das cláusulas firmadas nos acordos contratuais com o BIRD. Eles exigiam que houvesse a reformulação da política fundiária, conforme o previsto, para que essa pudesse se adequar a legislação ambiental e às diretrizes básicas do PLANAFLORO, e enfatizavam que se o INCRA não adotasse uma providência rápida, suas ações poderiam comprometer os desembolsos do Banco Mundial para o Programa. No final, a Justiça deu ganho de causa ao Fórum e ao IEA, e o INCRA recebeu uma notificação para interromper a ocupação das áreas destinadas à conservação ambiental e ao extrativismo (IEA [...], 1993; INSTITUTO DE ESTUDOS AMAZÔNICOS, 1993).

Enquanto na arena doméstica, os grupos nacionais e locais – representados pelo Fórum de Rondônia e demais parceiros – moviam esforços para garantir que os objetivos socioambientais do PLANAFLORO fossem cumpridos, na arena internacional, os membros da rede pressionavam o Banco Mundial para que a instituição fosse mais incisiva no acompanhamento do programa.

Em junho de 1994, durante o “Encontro Internacional de Trabalho” que tinha por objetivo discutir estratégias para cooperação entre as ONGs na Amazônia, Helmet Hagemann, representante da ONG alemã *Uregwald*, reafirmou o apoio de sua organização ao Fórum das ONGs de Rondônia e à campanha que estava sendo movida em torno do PLANAFLORO. Ele disse que um dos focos da organização era acompanhar criticamente os projetos brasileiros que estavam sendo financiados por bancos multilaterais, e que apoiaria as campanhas movidas por ONGs brasileiras, caso a parceria fosse desejada (HAGEMANN, 1995).

Nesse mesmo encontro, o representante da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Thomas Fatheuer, ressaltou pontos relevantes com relação às visões internacionais sobre a Amazônia e enfatizou a importância de as ONGs do Norte e do Sul desenvolverem níveis mais elevados de cooperação. Segundo ele, a superação da noção de desenvolvimento em contraposição à preservação ambiental foi um avanço fundamental, mas a simplificação da realidade eco-social na Amazônia permanecia como uma tendência entre os ecologistas do Norte. Em outras palavras, Fatheuer chamou a atenção para o fato de que as campanhas internacionais focavam demasiadamente na luta contra o desmatamento e na proteção a determinadas comunidades dos Povos da Floresta, esquecendo que a grande extensão amazônica não era povoada apenas por índios e seringueiros. “Sem inclusão de ribeirinhos e dos pequenos produtores em geral não se vai conseguir avançar em direção a um desenvolvimento sustentável na Amazônia, isto é, não se passaria da criação de algumas ilhas de preservação” (FATHEUER, 1995).

Ele disse ainda que os programas multilaterais iniciaram uma “nova era” para os movimentos na Amazônia e para a cooperação internacional, mas que com isso vinham os novos desafios:

Precisamos de mais alianças internacionais que consigam influenciar os programas multilaterais. Essas alianças tem que construir consensos sobre conteúdos e tem que ser baseadas em discussões comuns. Esse encontro aqui quer contribuir para aumentar o conhecimento mútuo dos grupos da Amazônia e do Norte e avançar um pouco no processo de formulação de um consenso internacional que nos forneça um fundamento para agir frente aos bancos multilaterais (FATHEUER, 1995).

Conforme visto no início desse trabalho, a construção de um quadro de significado comum entre os membros é um dos grandes desafios que se impõe sobre as redes de *advocacy*. E por mais que as primeiras produções na área sugerissem que as dificuldades de consenso eram maiores entre os representantes do “Norte” e do “Sul”, a diferença de nacionalidade tornou-se um problema menor quando comparado aos conflitos que surgiram entre os membros nacionais da rede, tanto devido às divergências de interesses, quanto às diferentes formas de associativismo (formas mais institucionalizadas, como ONGs, versus formas menos institucionalizadas, como os movimentos de base).

Outro grande exemplo de divergência entre os “nacionais/locais”, no caso da rede de *advocacy* do PLANAFLORO, ocorreu ao longo do segundo semestre de 1994, quando o Fórum, motivado pelo resultado positivo na ação civil movida contra o INCRA alguns meses

antes, resolveu enviar uma carta ao presidente do Banco Mundial para denunciar os descumprimentos do “Protocolo de Entendimento” assinado em 1991.

A carta de 26 páginas enviada em junho de 1994, era um pedido para que o banco interrompesse os desembolsos do PLANAFLORO. O Fórum acusava o governo do estado de não respeitar os acordos que tinham sido firmados com as populações beneficiadas no âmbito do Programa. As denúncias mencionavam: o sistema de licenciamento ambiental vigente no estado e as autorizações de desmatamento, queimadas e exploração madeireira, concedidas por seus representantes; as irregularidades do INCRA; o desrespeito ao zoneamento; e a falta de participação efetiva das ONGs<sup>78</sup> (BRASILIANSE, 1994; LEITE, 1994; FÓRUM DAS ONGS DE RONDÔNIA, 1994).

De acordo com Millikan (1995), além do envio da carta, o Fórum iniciou uma série de ações complementares para pressionar o BIRD e o governo do estado. A carta foi amplamente divulgada, tanto entre as demais organizações nacionais e internacionais, quanto entre jornais de grande circulação como *Folha de São Paulo*, *Jornal do Brasil* e *Sunday Times*, e foram realizados debates e palestras junto aos sindicatos e às associações em várias cidades em Rondônia, a fim de prestar esclarecimentos sobre o PLANAFLORO e sobre essa campanha. Embora internacionalmente a aderência à campanha e ao pedido de suspensão por parte dos grupos ambientalistas e dos grupos ligados à defesa dos Direitos Humanos tenha sido grande (BRASILIANSE, 1994), o mesmo não ocorreu com as populações de base, fato que ficou evidente com a chegada dos consultores do banco.

Em resposta às mobilizações, o BIRD enviou uma missão em agosto de 1994 para averiguar a situação do PLANAFLORO. Ao final, os dirigentes do banco assinaram com os representantes do governo do estado e do Fórum o documento “Ajuda Memória” que definia algumas medidas corretivas reivindicadas pelos grupos da sociedade civil (MILLIKAN, 1995). Uma das pressões era para que o governo brasileiro desapropriasse quatro áreas em Rondônia que deveriam ser destinadas à preservação ambiental. Segundo noticiado pelo

---

<sup>78</sup> A despeito dos espaços de participação popular conquistados com a assinatura do “Protocolo de Entendimento”, as ONGs não estavam influenciando no transcurso das ações do PLANAFLORO. Na parte de planejamento, sua participação se limitava às discussões superficiais acerca dos Planos Operativos Anuais (POAs), evitando qualquer debate mais aprofundado sobre o detalhamento das atividades. Já na parte de monitoramento, não havia uma estratégia eficaz para que elas realizassem esse trabalho – a alegação do Fórum foi que os objetivos dos POAs eram extremamente vagos, o que dificultava seu acompanhamento. No Conselho Deliberativo – segundo o Fórum, o exemplo mais significativo do esvaziamento da participação popular no PLANAFLORO – não eram votadas as grandes questões relacionadas ao programa. O único papel dessa instância era a aprovar os POAs, ou seja, autorizar o envio de recursos para os órgãos governamentais (FÓRUM DAS ONGS DE RONDÔNIA, 1994).

jornal *Folha de São Paulo*, a ausência de providências por parte do governo poderia prejudicar o repasse de verbas por parte do banco (LEITE, 1994).

A despeito da pequena conquista da rede de *advocacy* com a assinatura do “Ajuda Memória”, o fato mais marcante nesse caso foi a “mudança de postura” do Fórum, de um tom confrontacionista, no momento do envio da carta, para a maior disposição para o diálogo e negociação, com a chegada da missão do banco. Os dirigentes do BIRD se surpreenderam, pois não encontraram um grupo de ativistas exigindo a suspensão dos financiamentos, como era esperado, mas um grupo que queria a continuidade do projeto com reajustes. Conforme salientado por Rodrigues (2002, 2004), essa mudança é atribuída à diversidade de agendas e expectativas que existiam entre os membros locais da rede. Enquanto algumas das organizações afiliadas do Fórum preferiam a suspensão – esse ala recebeu o apoio das ONGs ambientalistas internacionais – outras, mais ligadas às populações tradicionais, permaneciam com a visão de que o plano era a única alternativa disponível para assegurar seus interesses, como, por exemplo, a demarcação das reservas.

O pedido de suspensão do projeto fora uma estratégia ousada, porém precipitada, da parte da liderança do Fórum, e atendia, primordialmente, às expectativas políticas e ambientalistas de um subgrupo da rede transnacional, especificamente, a liderança do Fórum de Rondônia e alguns dos seus parceiros nacionais e internacionais (RODRIGUES, 2002, p.90).

Em entrevista, Steve Schwartzman<sup>79</sup> disse que em um primeiro momento não entendeu o que havia acontecido nesse episódio. A organização a qual representava (EDF) estava apoiando a estratégia jurídica elaborada pela advogada e ativista ambiental, Juliana Santilli, que conseguiu uma liminar para interromper determinada obra do Programa com a finalidade de tornar público os descumprimentos contratuais por parte das agências brasileiras. Eles acreditavam que essa estratégia legal poderia ter uma influência maior sobre o desenvolvimento do Programa e que a suspensão exigida na carta de junho criaria um poder de pressão grande, sendo uma “alavanca” para as demandas da sociedade civil local.

No entanto, quando Schwartzman foi a Porto Velho e perguntou aos representantes locais o que tinha acontecido com aquela estratégia inicial, a resposta que obteve foi que os líderes do Fórum jamais deveriam ter assinado aquela carta, pois ninguém da comunidade estava disposto a defender aquela ação. Se tivessem ido adiante com a proposta, os líderes dos movimentos de base estariam cometendo “suicídio político”, por isso, voltaram atrás. Para

---

<sup>79</sup> Entrevista concedida em 29 de outubro de 2014.

Schwartzman, ficou claro que o objetivo que a maior parte dos grupos tinha em mente era melhorar o desempenho do projeto a fim de criar mais benefícios; mas, segundo o ambientalista, os grupos locais ainda não tinham estrutura para acompanhar o que foi acordado depois – no caso, o “Ajuda Memória”.

Esse episódio deixou clara a falta de coerência entre os membros da rede, pois, enquanto para os setores mais ‘internacionalizados’ (ONGs nacionais e internacionais) as estratégias de pressão e até de confronto eram as mais adequadas e eficazes, para outros a negociação era sempre a melhor opção. O que aconteceu nesse caso é que os líderes dos movimentos e organizações em Rondônia acabaram se distanciando de suas bases e se aproximando desses outros setores, por isso, o Fórum acabou não obtendo o suporte político necessário para dar continuidade à estratégia da suspensão (RODRIGUES, 2002).

Nesse contexto, não demorou muito para que o Fórum das ONGs de Rondônia e a própria rede de *advocacy* passassem, ao final de 1994, por uma “crise de legitimidade”. Se por um lado, algumas organizações que integravam o Fórum, não se sentindo devidamente representadas, agiam de forma independente – fora daquele arcabouço institucional –, por outro, os parceiros internacionais também pressionavam e criticavam as ações adotadas pela organização regional (RODRIGUES, 2000).

Em partes, isso é fruto da “dupla relação” que o Fórum assumiu com o Programa. Ao mesmo tempo em que essa associação regional foi criada para facilitar a articulação das ONGs no exercício de suas “funções administrativas” no âmbito do PLANAFLORO – ocupação dos espaços de participação garantidos pelo “Protocolo de Entendimento” –, ele também assumiu a função de fiscalizar e monitorar criticamente as ações do Programa. Em outras palavras, o Fórum se propôs a ser ao mesmo tempo “coadministrador” e fiscal. Essa dualidade de papéis acentuou as clivagens internas entre seus membros, rompendo com a aparente harmonia que caracterizou o Fórum em seus primeiros anos de existência. A condução das políticas em longo prazo por grupos tão heterogêneos se mostrou uma tarefa mais complexa do que estimavam os representantes dos movimentos, organizações e associações que criaram o Fórum em 1991. Nas palavras do secretário geral da instituição, as crises de 1994 representaram o “fim da fase romântica” entre os membros (RODRIGUES, 2000, 2002).

Outro ponto foi a dificuldade que os grupos locais enfrentaram para exercer as responsabilidades política e técnica que haviam assumido. Apesar de as expectativas e as demandas desses grupos terem crescido com a assinatura do “Protocolo de Entendimento”, a falta de recursos financeiros impôs limitações às ações do Fórum, acentuando ainda mais as

divisões e, conseqüentemente, os desafios de legitimidade (RODRIGUES, 2011). Os próprios integrantes do Fórum já haviam reconhecido, em 1993, a necessidade de uma reestruturação técnica e logística cuja finalidade seria viabilizar as ações conjuntas das entidades-membro (FÓRUM DAS ONGS DE RONDÔNIA, 1993b). Agora, no entanto, a crise expunha a real complexidade da questão. Era preciso olhar para as percepções que cada organização tinha com relação ao Programa e, a partir disso, reavaliar suas estratégias e objetivos, buscando o estabelecimento de uma agenda comum.

### **6.3 A continuação do PLANAFLORO e o pedido de investigação ao Painel de Inspeção do Banco Mundial**

Em uma audiência pública na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, realizada ainda em 1994, cujo objetivo era discutir o diagnóstico do ZEE, os representantes da sociedade civil questionaram alguns pressupostos metodológicos e políticos do PLANAFLORO, e continuaram reivindicando uma maior participação nas políticas relacionadas ao zoneamento. De acordo com Acselrad (1995, p. 81):

O Zoneamento Econômico-Ecológico é um instrumento importante. Não é uma simples representação cartográfica. [...] É a apropriação do território, dos recursos nele existentes e dos recursos públicos disponíveis para favorecer determinada apropriação. Em torno dessa questão está em jogo quem vai ter mais acesso a determinados espaços, a determinados recursos e quais os outros atores sociais que vão ter seus acessos ao uso desses espaços e desses recursos, sejam naturais, sejam econômicos, dificultados.

Utilizando de argumentos semelhantes, os grupos da sociedade civil conseguiram marcar uma reunião com os coordenadores do ZEE para que fossem discutidas novas propostas de participação das ONGs e dos grupos locais nas políticas de zoneamento (VIANNA JR, 1995, p.63).

Com relação às demais vias de participação no Programa, nenhum progresso havia sido feito. As recomendações do primeiro Relatório de Avaliação Independente da COMAI, o qual teve a contribuição de quatro ONGs<sup>80</sup>, não foram incorporadas ao Programa, e os problemas nele apresentados só se agravaram (FÓRUM DAS ONGS DE RONDÔNIA, 1994). Acerca do “Ajuda Memória”, acordado com a vinda da missão do Banco Mundial,

---

<sup>80</sup> São elas: a FETAGRO, a OSR, a COIAB e o Fundo Mundial pela Natureza (WWF/Brasil) (FÓRUM DAS ONGS DE RONDÔNIA, 1994).

apenas 10% dos compromissos assumidos haviam sido cumpridos nos cinco primeiros meses após a assinatura do documento. De acordo com Millikan (1995), a inoperância e a falta de seriedade dos órgãos governamentais para executar o Programa continuavam.

Em dezembro de 1994, o governo de Rondônia e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) assinaram um acordo de cooperação técnica, cuja finalidade era garantir a assistência da instituição ao PLANAFLORO, em termos de treinamento e qualificação. Uma decisão dessa natureza deveria ter passado pelo Conselho Deliberativo do Programa, no entanto, o acordo foi discutido e assinado a partir de outros procedimentos. Sendo assim, as ONGs que supostamente opinariam na ‘mais alta’ instância decisória do programa, não foram sequer consultadas.

Outro problema foi que com a instalação da representação do PNUD em Porto Velho – feita com os recursos do BIRD –, Rondônia passou a ter três estruturas burocráticas para cuidar do desenvolvimento do estado: a máquina administrativa estadual, a coordenação do PLANAFLORO e a Assistência Técnica do PNUD. Conforme salientado pelo pesquisador Ott (2002), essas instâncias agiam de forma independente, dificultando a implantação das políticas de desenvolvimento sustentáveis.

Com a virada do ano, juntamente com o novo governo federal, a cargo do recém-eleito presidente Fernando Henrique Cardoso, tomaram posse os novos governos estaduais. No caso de Rondônia, assumiu o peemedebista Valdir Raupp, o qual já havia concorrido à eleição ao governo do estado em 1990, mas que acabou perdendo para Osvaldo Piana do Partido Trabalhista Renovador (PTR/RO). Ao longo dos seis primeiros meses do governo de Raupp, não houve mudanças significativas na forma como estavam sendo conduzidas as políticas no âmbito do PLANAFLORO. Nenhuma medida concreta foi tomada para corrigir os desvios apontados pelo Fórum e demais grupos da sociedade civil (SILVA, 1995). Conforme afirmado pelo Secretário-Executivo do Fórum, Luiz Rodrigues de Oliveira, apesar de as irregularidades persistirem, o Banco Mundial, que já tinha sido devidamente alertado sobre os ocorridos, continuava enviando os recursos, o que, para Oliveira, era sinal de convivência do banco com os erros do Programa (FÓRUM [...], 1995).

Foi então que no dia 13 junho de 1995, o Fórum de ONGs de Rondônia, com o apoio do Programa Amazônia, da ONG Amigos da Terra (*Friends of the Earth International* – FOEI), e da ONG WWF apresentou um pedido de investigação sobre o PLANAFLORO ao Painel de Inspeção do Banco Mundial. O Painel, que havia sido instituído em 1993, passando a funcionar oficialmente em 1994, pode ser considerado uma das principais conquistas da sociedade civil internacional. Seu objetivo principal era servir como um espaço independente

no qual qualquer cidadão poderia recorrer em caso de violação de seus interesses e/ou direitos por projetos financiados pelo banco. Caberia ao Painel fazer uma análise inicial sobre a procedência da denúncia e, se fosse confirmado que as ações do banco estavam contradizendo suas próprias políticas e procedimentos, o Painel solicitaria a autorização da Mesa de Diretores para prosseguir com uma investigação mais completa. A partir disso, poderiam ser iniciados os trâmites burocráticos e legais para a adoção de novas medidas no âmbito do projeto e a cobrança – ou até a penalização – dos dirigentes e funcionários responsáveis (BARROS, 2001; FÓRUM [...], 1995; FOX, 2001).

Na época em que o Fórum e o Programa Amazônia enviaram o pedido de investigação, o BIRD havia desembolsado menos de um quarto do valor total do empréstimo e era a primeira vez que o Painel recebia a denúncia de um projeto que já estava em andamento (FERRAZ, 1995; FLORENCE, 1995; SOTERO, 1995b). O dossiê encaminhado tinha mais de 80 páginas e ainda continha uma série de documentos anexados: todas as correspondências trocadas entre as ONGs e o BIRD antes da aprovação do empréstimo; o “Protocolo de Entendimento” assinado em 1991; as cartas trocadas entre o Fórum de Rondônia e outras ONGs com o banco; as correspondências do Fórum que tratavam sobre a política fundiária do INCRA; o documento de Ajuda Memória; o Relatório da COMAI e alguns documentos do próprio Banco Mundial (MILLIKAN et al, 1995)

Em resumo, os requerentes solicitaram que fossem investigadas as razões pelas quais o BIRD havia se omitido com relação aos descumprimentos dos acordos contratuais do projeto. Eles mencionaram a falta de cobrança do Banco Mundial com relação: à implementação das reformas de políticas públicas, à realização de convênios com os órgãos executores, à elaboração de um componente “apoio às comunidades indígenas”, à implementação dos termos do Banco Mundial nas atividades de licitação e à implementação de medidas que garantissem a participação efetiva da sociedade civil no PLANAFLORO. Eles concluíram o documento dizendo que, ao que parecia, o banco estava privilegiando a liberação dos recursos financeiros ao invés de garantir a implementação efetiva do projeto (MILLIKAN et al, 1995).

Diferente da carta enviada em julho do ano anterior, nessa ocasião, as expectativas dos grupos locais e ONGs nacionais estavam mais alinhadas. Havia o consenso de que, se autorizadas, as investigações poderiam contribuir para solucionar os problemas do PLANAFLORO. Isso se deve ao sentimento de fortalecimento dessas entidades e ao apoio que receberam das ONGs internacionais *Amigos da Terra* e WWF. Para Rodrigues (2000, 2002), esse fato sinaliza o amadurecimento político da rede de *advocacy*.

Todavia, apesar da maior convergência entre as entidades nos níveis local e nacional, a interface internacional da rede já dava os primeiros sinais de dispersão. De acordo com Schwartzman<sup>81</sup>, poucas organizações internacionais, além das duas citadas, apoiaram o pedido de investigação: “de repente chegaram os ‘Amigos da Terra Internacional’ e alguns outros, caíram de paraquedas em Rondônia e convenceram o pessoal que tinham uma solução através do Painel de Inspeção, culminando com o pedido”. Para ele, havia outras estratégias mais eficazes, como a ação jurídica movida por advogados brasileiros e a utilização do sistema legal do país para influenciar a execução do Programa.

A primeira reação do Banco Mundial ao saber que o pedido de investigação seria enviado ao Painel e Inspeção foi dialogar diretamente com o Fórum de ONGs de Rondônia para tentar evitar o encaminhamento do pedido. No entanto, conforme assegurou Luiz R. Oliveira, secretário-executivo do Fórum, as organizações rondonienses preferiam aguardar a decisão do Painel, que enviaria uma missão para avaliar as irregularidades do Programa, a qual, entre 45 e 60 dias, iria dar um parecer quanto à realização de uma investigação completa sobre o caso (FÓRUM [...], 1995; SILVA, 1995).

O Banco Mundial passou, então, a negar as acusações e a questionar a legitimidade das ONGs e dos Movimentos Sociais do Fórum. Denis Mahar, representante do BIRD no Brasil, disse não houve omissão da instituição no que diz respeito ao monitoramento e à fiscalização do projeto. Já o diretor de operações do BIRD no Cone Sul, Gobing Nankani, surpreso com a denúncia, decidiu ir até Rondônia para fazer uma avaliação pessoal dos problemas denunciados (FLORENCE, 1995; MILLIKAN, 2001; SOTERO, 1995a, 1995b).

Após analisar o pedido de investigação e a defesa apresentada pela Gerência do PLANAFLORO, a diretoria do Painel concluiu que as denúncias procediam e solicitou aos Diretores Executivos do Banco Mundial que autorizassem uma investigação mais aprofundada sobre o caso. A Diretoria Executiva, no entanto, entrou em um processo de intensa negociação, o que fez com que a resposta demorasse mais de quatro meses.

Enquanto isso, em Rondônia, a notícia do pedido de investigação ao Painel de Inspeção havia repercutido grandemente na imprensa local, nacional e internacional (A TALE [...], 1995; DENÚNCIA [...], 1995; FLORENCE, 1995; SILVA, 1995; TACHINARDI; SERRA, 1996; SOTERO, 1995a, 1995b). Por essa razão, o governo do estado rapidamente se mobilizou para tentar amenizar a situação.

---

<sup>81</sup> Entrevista concedida em 29 de outubro de 2014.

No dia seguinte ao encaminhamento do pedido, foram criadas três reservas extrativistas – Corralinho, Pedra Negra e Paacas Novos – que já estavam previstas desde a elaboração do projeto. Passados 14 dias, o governo de Rondônia finalmente assinou o convênio com o INCRA, que foi uma das principais reclamações dos setores da sociedade civil e uma das violações apontadas no pedido de investigação. O secretário de Planejamento do estado, Emerson Teixeira, chegou a dizer que o novo governo se empenharia para solucionar os erros cometidos pelo governo anterior (A TALE [...], 1995; MILLIKAN et al, 1995).

Quando em janeiro de 1996 veio a nota de que a Diretoria Executiva do Banco Mundial não aprovou a investigação formal do PLANAFLORO, como havia sido recomendado pelo Painel, os representantes da sociedade civil passaram a questionar a eficácia desse instrumento institucional. Ficou claro que a funcionalidade do Painel de Inspeção era servir com recomendações à Mesa Diretora do Banco Mundial<sup>82</sup> (MILLIKAN, 2001; WADE, 1997). Paulo Lyra, da ONG WWF/Brasil, lamentou a decisão do BIRD. Segundo ele, o banco possuía elementos suficientes para prosseguir com as investigações. Já para o diretor da ONG Amigos da Terra, Roberto Smeraldi, essa postura do banco descaracteriza, desmoraliza e esvazia o Painel de Inspeção, e quem perde com isso é a população alvo dos projetos do banco (TACHINARDI, 1996).

Na ocasião, os Diretores Executivos, a despeito das muitas divisões entre eles – uma parte dos diretores queria aprovar a investigação – decidiram adotar o “Plano de Ação”, proposto alguns meses antes pela Gerência do PLANAFLORO, como alternativa para a investigação formal do projeto. O Plano de Ação pontuava uma série de sugestões para melhorar a execução do Programa. A ideia do Banco Mundial era que o Painel fosse acompanhando a implementação do Plano e, em um prazo de 6 a 9 meses, enviasse novamente a Comissão de Inspeção para saber como estava a situação. Era uma forma de o banco ganhar mais tempo para resolver os problemas relativos ao Programa (NEGREIROS, 1996; SERLES, 1996).

Apesar de esse resultado ter contrariado as expectativas da rede de *advocacy*, a compilação das denúncias de forma sistemática e a grande visibilidade do caso contribuíram para aumentar o poder de pressão das ONGs e dos Movimentos Sociais sobre o governo do estado. As primeiras evidências disso foram as medidas que, após anos de atraso, foram

---

<sup>82</sup> De acordo com Millikan (2001, p.114), “essa tensão inerente à estrutura operacional do Painel de Inspeção – subordinação de uma instância teoricamente independente a outra instância política, cujos membros não mantêm um grau necessário de isenção e objetividade – é o cerne da problemática de se manter a independência e a integridade do Painel”.

tomadas logo após o encaminhamento do pedido. Outro avanço ocorreu quando, em março de 1996, o Banco Mundial realizou uma oficina para debater a participação da sociedade civil na condução do PLANAFLORO (OTT, 2002; RODRIGUES, 2002).

Portanto, as ações da rede nesses primeiros anos de execução do PLANAFLORO mostraram-se conturbadas devido à divergência de interesses e falta de coordenação entre os membros. A princípio, o pedido de investigação encaminhado ao Painel de Inspeção representaria o amadurecimento da rede, principalmente, em sua interface local. No entanto, embora tenha sido importante, nem todos os grupos e agentes que estavam envolvidos com as mobilizações em torno do Programa apoiaram a estratégia. Essa nuances, que expõem a complexidade inerente às dinâmicas transnacionais entre as entidades da sociedade civil, encontram-se resumidas no quadro 5:

Quadro 5 - Características da Rede de *Advocacy* nos primeiros anos do PLANAFLORO (1992-1995) e no Pedido de Investigação encaminhado ao Banco Mundial (junho/1995)

Questão Central	Descumprimento dos acordos contratuais
Atores	<p>Às entidades que compuseram a rede na fase de elaboração do projeto somou-se o Fórum de ONGs de Rondônia;</p> <p>*No pedido de Investigação – Fórum de ONGs de Rondônia com o apoio das ONGs WWF e Amigos da Terra.</p>
Agenda	<p>O período foi marcado pela ausência de um objetivo comum entre os membros da rede;</p> <p>*No pedido de Investigação – parte dos membros acordou como objetivo investigar as omissões do BIRD no processo de execução do PLANAFLORO.</p>
Motivações e Interesses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discutir as estratégias do PLANAFLORO e não apenas aprovar os orçamentos do Programa, como propunham os setores governamentais (Fórum de ONGs de RO);</li> <li>• Resolver os problemas sociais gerados pelas falhas na implementação do plano de zoneamento (comunidades locais e o Fórum de ONGs de RO);</li> <li>• Promover alterações nas políticas de desenvolvimento dos bancos multilaterais (ONGs nacionais e internacionais).</li> </ul> <p>*No pedido de Investigação – o Fórum se viu fortalecido, tanto internamente, quanto pela interface internacional da rede.</p>

<b>Recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politicamente, prevalecia a perspectiva de <i>empoderamento</i><sup>83</sup> das organizações e movimentos locais e nacionais, devido aos espaços de atuação conquistados;</li> <li>• Financeiramente, o encerramento da campanha dos BMDs levou a redução paulatina dos auxílios externos, embora esses ainda estivessem presentes.</li> </ul>
<b>Estratégias e Ações</b>	<p>Conflito entre as estratégias de pressão e/ou de cunho confrontacionista e a de negociação;</p> <p>*No pedido de Investigação – solicitação de apuração dos desvios cometidos na execução do PLANAFLORO ao Painel de Inspeção do Banco Mundial.</p>
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assinatura do documento Ajuda Memória em junho de 1994;</li> <li>• Criação de algumas reservas extrativistas e indígenas;</li> <li>• Assinatura do Convênio com o INCRA;</li> <li>• Maior abertura para debater a participação da sociedade civil no Programa.</li> </ul>
<b>Principais dificuldades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de coesão entre os membros da rede;</li> <li>• Falta de recursos necessários para o fortalecimento técnico dos movimentos de base;</li> <li>• Desafios de legitimidade.</li> </ul>

Fonte: própria autora.

#### 6.4 A reformulação do Programa: uma nova abordagem para os velhos problemas

A negativa do Banco Mundial com relação ao pedido de investigação do PLANAFLORO trouxe reflexos sobre política do governo do estado e também sobre a coordenação do Programa. No decorrer do ano de 1996, o governo de Raupp empreendeu várias iniciativas que infringiam diretamente sobre os termos contratuais do PLANAFLORO, dentre as quais: um decreto que permitia a exploração madeireira sem critérios de manejo sustentáveis, a tentativa de alteração dos limites de quatro reservas indígenas e a continuação dos gastos excessivos com obras de infraestrutura. Graças à ação das organizações da sociedade civil rondoniense, a maior parte dessas ações foi barrada ou revertida (MILLIKAN, 2001; RODRIGUES, 2002).

<sup>83</sup> Não há um significado universal acerca do termo “empowerment” (empoderamento), que tem sido frequentemente utilizado nas análises de políticas públicas. De acordo com Gohn (2004, p.23) ele pode se referir tanto ao “processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades, no sentido de crescimento, autonomia”, quanto a “ações destinadas a promover a [...] integração dos excluídos, carentes e demandários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos, etc.”.

Com relação à coordenação do Programa, logo após o *Plano de Ação* ter sido aprovado pela Diretoria do banco como um substituto adequado para a investigação completa do Painel de Inspeção, este deixou de ser uma prioridade para os coordenadores do PLANAFLOOR. Quando o Painel fez o primeiro Relatório de Avaliação do Plano, em março de 1997, constatou-se que os objetivos descritos no documento eram muito amplos e que a ausência de indicadores de desempenho dificultava o acompanhamento de seu progresso. Foram feitas ainda várias críticas ao Programa, sobretudo no que diz respeito ao atraso na realização da segunda aproximação do zoneamento (adoção de uma escala maior, mais detalhada), que deveria ter sido feito nos primeiros anos de execução do Programa, mas só foi iniciada no ano anterior. No entanto, esse documento não foi sequer traduzido para o português e não chegou a ser discutido pelos órgãos governamentais, Banco Mundial ou entidades da sociedade civil. Ao que parecia, na visão dos políticos locais e dos gerentes do Programa, a não autorização da investigação testificava a falta de rigidez do banco com relação ao cumprimento dos acordos contratuais (FOX, 2001; MILLIKAN, 2001; OTT, 2002).

A *Avaliação de Meio Termo*, realizada em maio de 1996, apontou como o principal êxito do Programa até aquele momento a demarcação de várias unidades de conservação e reservas extrativistas e indígenas. Todavia, também enfatizou problemáticas como a desarticulação entre as coordenadorias do PLANAFLOOR e do PNUD e a falta de participação de outros segmentos da sociedade civil que não estavam contempladas no Fórum de ONGs e Movimentos Sociais de Rondônia. Os consultores também reconheceram que, ao longo desses quatro anos de Programa, os recursos haviam sido destinados prioritariamente para as obras de infraestrutura e fortalecimento institucional, em detrimento da prestação de serviços para os beneficiários (OTT, 2002). Como restava ainda metade dos recursos do BIRD para serem liberados, foi feita a sugestão prorrogação dos empréstimos, uma vez que o prazo inicial para sua utilização encerrava-se em dezembro daquele ano.

Por essa razão, o BIRD promoveu um “Seminário de Revisão de Meio Termo” do PLANAFLOOR (Porto Velho, junho de 1996), juntamente com as principais partes interessadas no programa (*stakeholders*), dentre elas ONGs, órgãos governamentais e empresários, com a finalidade de discutir a continuidade e a reformulação completa do PLANAFLOOR. Como o “clima de confronto” entre o banco, o governo de Rondônia e os grupos da sociedade civil estava mais ameno, o Seminário acabou se tornando uma boa oportunidade para um debate construtivo acerca dos pontos técnicos do Programa (RODRIGUES, 2002). Após o evento, teve início o longo processo de reformulação do

projeto inicial, que, no transcurso de nove meses, daria vida a nova versão do PLANAFLORO.

Um dos principais produtos do Seminário foi a assinatura do “Termo de Compromisso” entre o governo do estado, o Fórum de ONGs de Rondônia, a Federação da Agricultura do Estado de Rondônia (FAERON) e a Federação de Indústrias do Estado de Rondônia (FIERO) – entre os que assinaram como observadores estavam as ONGs Oxfam e Amigos da Terra. Além de prorrogar os empréstimos do banco, esse acordo definia a realocação dos recursos financeiros do Programa e determinadas alterações em sua estrutura administrativa (MILLIKAN, 2001). A mudança mais significativa para os rumos do PLANAFLORO e também para a rede de *advocacy* foi a criação do Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias (PAIC), pelo qual as ações de desenvolvimento locais passariam a ser valorizadas e consideradas parte integrantes do Programa, inclusive recebendo uma boa parte dos recursos – um crédito de aproximadamente 20 milhões de dólares a fundo perdido<sup>84</sup> foi destinado para esse fim.

Os PAICs representavam a grande conquista dos grupos da sociedade civil rondoniense, que ao longo de toda a execução do PLANAFLORO lutaram para que as benfeitorias do Programa alcançassem, de fato, a população beneficiária. Através desse recurso, tanto as relações entre os representantes dos órgãos governamentais e da sociedade civil melhoraram, quanto as relações entre os líderes dos grupos e sua bases adquiriram maior grau de legitimidade (RODRIGUES, 2002). Apesar disso, os PAICs também tiveram alguns problemas que comprometeram a eficácia PLANAFLORO como um todo.

Considerando que a proposta não representava a solução para todos os pontos deficitários do Programa, seu estabelecimento acabou desviando a atenção dos grupos da sociedade civil, que arrefeceram as cobranças com relação aos demais componentes, dentre os quais, os compromissos ambientais (MILLIKAN, 2001). Outro ponto crítico foi que, devido à grande oferta de recursos, junto com os projetos sérios e legítimos, também surgiram as “ONGs fantasmas” que supostamente prestavam apoio a alguma comunidade ou executavam determinada atividade sustentável. “Quando finalmente o PAIC entrou em execução havia dezenas de ONGs nascidas do nada devotadas a índios e seringueiros, pacas e macacos, ribeirinhos e pescadores, antas e araras, cutias e caboclos, aptas a solicitar financiamento” (OTT, 2002, p. 223).

---

<sup>84</sup> Crédito a fundo perdido significa que os recursos disponibilizados pelo prestador não tem perspectivas de reembolso (SEABRA, 2010).

A partir de 1997, portanto, a reestruturação do PLANAFLORO deu início a uma “segunda fase do Programa”, cujo foco seria a descentralização e a participação da sociedade civil em um nível sem precedentes, sem negligenciar, contudo, os investimentos em infraestrutura, uma vez que o crescimento populacional permanecia impondo a necessidade de novas estradas, escolas, postos de saúde, entre outros<sup>85</sup>. Buscou-se também um maior entendimento entre os governos federal, estadual e os grupos da sociedade civil, sendo a criação dos PAICs o melhor exemplo disso. Com relação ao plano de zoneamento, a meta era adequá-lo melhor às necessidades locais, mas esse objetivo estava condicionado à conclusão da segunda aproximação do zoneamento, que ainda estava em andamento (SOTERO, 1996).

Conforme mencionado por Millikan (2001), essa reformulação acabou descaracterizando a proposta original do projeto, que focava, principalmente, no manejo sustentável dos recursos naturais do estado. Esse desvirtuamento do propósito inicial era algo que já vinha acontecendo na prática e a reforma apenas se moldou à realidade. De acordo com Bursztyn<sup>86</sup>, a ideia de segmentação dos projetos está diretamente relacionada ao contexto do neoliberalismo. Em outras palavras, a ideia de reduzir o papel do Estado e do governo central era “sedutora” tanto para os dirigentes governamentais, quanto para o próprio Banco Mundial.

Vale mencionar ainda que, a partir dessa segunda fase do Programa, a dimensão transnacional da rede de *advocacy* foi se dissolvendo gradativamente. Enquanto no nível local, os grupos permaneceram engajados nas lutas no âmbito do PLANAFLORO – cobranças junto ao BIRD e aos órgãos governamentais, denúncias de descaso com as comunidades indígenas<sup>87</sup> e abandono das reservas extrativistas, cobranças relacionadas à exploração madeireira e à especulação fundiária, a exigência de maior participação da sociedade civil em novos projetos<sup>88</sup>, etc.–, as ONGs internacionais retrocederam em seu

<sup>85</sup> Informação fornecida por Marcel Bursztyn, pesquisador vinculado ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014.

<sup>86</sup> Entrevista realizada em 18 de novembro de 2014.

<sup>87</sup> Em janeiro de 1997, os representantes da ONG Kanindê e da Cunpir exigiram um posicionamento do BIRD com relação aos ataques recentes às comunidades indígenas dos Ure-Eu-wau-wau e Nambiquaras. Nas palavras de Almir Suruí, coordenador executivo do Cunpir na época, “a audácia dos madeireiros é tanta que no início de novembro do ano passado invadiram a aldeia Sararé, espancaram homens, mulheres e crianças por estarem resistindo às invasões. O líder Nambiquara, Américo, teve a sua boca rasgada por madeireiros. As crianças acima de 10 anos de idade são levados pelos madeireiros e seringueiros para a cidade de Novo Lacerda, onde os mesmos mantêm uma boate, restaurante e dormitório, e ali são prostituídas”. Suruí pede a manifestação e intervenção urgente de entidades nacionais e internacionais em defesa dos direitos humanos (CUNPIR [...], 1997).

<sup>88</sup> Durante a preparação técnica e institucional do projeto *Úmidas*, o qual foi pensado para ser o projeto que daria continuidade ao desenvolvimento sustentável no estado, as ONGs locais reivindicaram um alto índice de participação, gerando, inclusive, pontos fortes de tensão com os organizadores do projeto. Isso ocorreu porque alguns representantes das organizações locais exigiam um nível de participação que, muitas vezes, sobrepuja até mesmo o poder de decisão das instâncias de governo (informação fornecida por Marcel Bursztyn em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014).

envolvimento nas ações relacionadas ao Programa. Mais adiante, trataremos das possíveis causas para esse distanciamento.

### **6.5 Os escândalos de corrupção e o desfecho do PLANAFLORO**

A segunda fase do PLANAFLORO foi bem conturbada tanto do ponto de vista da execução do projeto em si, quanto pela participação da sociedade civil – agora predominantemente nacional e local – que passaria por uma nova fase de divisões e clivagens. Além da mudança no contexto político do estado nas eleições de 1998, dois grandes escândalos de corrupção estouraram nesse período e, sem dúvida, comprometeram as últimas esperanças de tornar o PLANAFLORO um modelo de projeto/programa de desenvolvimento regional sustentável.

O primeiro dos escândalos começou a aparecer em maio de 1998 com a denúncia do senador Ernandes Amorim (PPB/RO) de que o governo de Rondônia estaria desviando recursos do PLANAFLORO. Ao apresentar um requerimento de informação sobre a aplicação de parte dos recursos do Programa, Amorim obteve como resposta documentos com informações incompletas e evasivas. Ao verificar alguns dos pontos, descobriu incompatibilidades financeiras graves. Segundo o senador,

Ao que parece um poderoso lobby está atuando para despejar dinheiro nas mãos corruptas do governador Valdir Raupp, que conta com a lentidão do Judiciário e compra a peso de ouro a conivência da Assembleia Legislativa e o silêncio da Imprensa regional, para seus asseclas desviarem o dinheiro que tem sido destinado pelo Governo Federal a Rondônia (AMORIM, 1998).

Pouco tempo depois, Amorim apresentou junto ao Ministério Público Federal (MPF) uma segunda acusação contra Raupp, afirmando o envolvimento do governador no caso do aporte de mais de 1 milhão de reais feito às Centrais Elétricas de Rondônia (Ceron) no ano de 1996. Na ocasião, o Ministério Público de Rondônia havia indiciado 13 pessoas por formação de quadrilha, mas o senador exigia a inclusão de Raupp entre os acusados (SENADOR [...], 1998).

Enquanto isso, em uma das sessões do Congresso, o senador Odacir Soares (PTB/RO), um dos grandes entusiastas do PLANAFLORO – posição contrária a de Amorim –, trazia à tona um dos problemas antigos do Programa que aparentemente havia sido resolvido logo após a solicitação de investigação feita pelos representantes da sociedade civil ao Painel de

Inspeção. Em audiência, ele pede que a regularização fundiária dos títulos de terra em Rondônia seja efetivada com urgência. A transferência das terras da União para o estado, ainda em trâmite, era essencial para dar andamento ao Convênio firmado em 1995 entre o INCRA e o governo do estado. Sem essa ação, a aplicação das diretrizes previstas no ZEE não poderia ser concretizada (SOARES, 1998).

O outro escândalo estourou no final de 1998 e envolveu o Fórum de ONGs e Movimentos Sociais de Rondônia. Foi descoberto que o Secretário-Geral da organização havia desviado 8 mil reais da conta dos PAICs para uso pessoal. A notícia gerou grande alvoroço e o acusado chegou a ser procurado até pela Organização Internacional de Polícia Criminal – Interpol (em inglês, *International Criminal Police Organization*)<sup>89</sup>. Para tentar apurar a questão, no ano seguinte, foi criada no Fórum uma Comissão de Sindicância e Ações Judiciais contra o secretário-geral. Através de um relatório que circulou apenas entre os membros do Fórum, as próprias organizações e associações reconheceram que o aumento considerável do direcionamento de recursos públicos para as entidades da sociedade civil poderia fomentar práticas fisiologistas e clientelistas entre elas (OTT, 2002).

Ainda nessa época, os escândalos de corrupção envolvendo o governo do estado agravaram-se. Foi constatado outro desvio da conta dos PAICs, mas, dessa vez, no valor de 8 milhões de reais. Embora judicialmente o nome de Raupp só seria acionado em janeiro do ano seguinte, quando o Tribunal Regional Eleitoral (TER) de Rondônia rejeitaria as contas de campanha apresentadas pelo político e encaminharia o caso para ser investigado pelo MPF (SÁ, 1999), já se sabia que a verba tinha sido utilizada para o cobrir os salários atrasados dos funcionários do estado como forma de promoção eleitoral – Raupp estava concorrendo a reeleição ao governo do estado de Rondônia.

Por causa desses dois escândalos, o Banco Mundial decidiu interromper a liberação de recursos para os PAICs e afirmou que, enquanto o dinheiro não fosse reavido, não haveria o desembolso de novas verbas. As ONGs e associações comunitárias, que já estavam contando com esses recursos, acabaram sendo as grandes prejudicadas.

Outra consequência para a rede local foi o aumento da clivagem entre os grupos. Conforme salientado por Rodrigues (2002), enquanto parte deles (MST e FETAGRO) não queria mais apoiar às ações no âmbito PLANAFLORO, a outra parte, representada pelos seringueiros, indígenas e pequenos produtores rurais, permanecia querendo dialogar com os setores governamentais. O Fórum, por sua vez, embora estivesse politicamente fragilizado

---

<sup>89</sup> Informação fornecida por Marcel Bursztyn, pesquisador vinculado ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014.

com os acontecimentos recente, continuava com os trabalhos de *advocacy* em torno das questões do PLANAFLORO e posicionava-se em defesa da continuação dos PAICs (OTT, 2002).

O ano 1999 representou uma verdadeira inflexão na política de Rondônia. Os atos ilícitos de Raupp não foram suficientes para mantê-lo no poder, pois nas eleições de 1998, a vitória foi de José Bianco, candidato pelo PFL (Partido da Frente Liberal). Logo após tomar posse, Bianco adotou uma série de medidas avessas ao PLANAFLORO.

O Programa, que já estava paralisado por causa do escândalo de desvio de verbas, permaneceu assim por mais um ano e meio. A maior parte dos funcionários foi demitida, houve corte nos gastos e os projetos em andamento foram suspensos. Se é claro que o BIRD impunha como condição para a retomada dos desembolsos dos PAICs a devolução dos 8 milhões<sup>90</sup>, também era claro que o novo governo não tinha interesse na continuidade do Programa.

Para Bianco, o PLANAFLORO e o “desenvolvimento sustentável” eram discursos do passado; o novo milênio traria consigo novos desafios de desenvolvimento que exigiriam a adoção de novas políticas (OTT, 2002). Essa também era a postura do senador Ernandes Amorim, que chegou a afirmar sobre o Programa: “não traz nenhum benefício a Rondônia; exige contrapartida do Estado; seu objetivo é apenas a preservação ambiental, decantada pelos tais interesses internacionais, que só vem prejudicar a industrialização, a agricultura e o desenvolvimento. [...] Esse programa apenas ocupa lugar, é um ‘faz de conta’, não atende às nossas necessidades” (AMORIM, 1999, p. 704). Apesar dessa vontade desses representantes de finalizar o Programa, havia um aspecto formal a ser respeitado. Era preciso saldar os equívocos do passado, renegociar os prazos e avaliar o desempenho do projeto.

Os discursos e as ações de Bianco deixaram as populações que haviam se beneficiado com o PLANAFLORO bastante descontentes. Elas viam as medidas como um verdadeiro retrocesso. Conforme afirmou Almir Suruí<sup>91</sup>: “até então as populações indígenas tinham acesso aos recursos do Planaflo. Quase 60% do programa tinha compromisso com a questão ambiental e indígena; e o novo governador eleito não queria levar isso adiante”. Em dezembro de 1999, o Fórum de ONGs e Movimentos Sociais de Rondônia e a FETAGRO anunciaram

---

<sup>90</sup> Apesar de essa ter sido a postura oficial do banco – a continuação dos desembolsos só foi reiniciada, de fato, no ano seguinte quando o governo federal negociou a reposição do dinheiro desviado –, o senador Ernandes Amorim chegou a acusar o representante do BIRD no Brasil, Francisco Vita, e do Ministério do Planejamento, Valdir Castelo Branco, de “acobertarem irregularidades no PLANAFLORO”, pois eles concordavam com a liberação do restante das verbas do Programa antes de as apurações sobre o desvio serem concluídas. Nas palavras de Amorim, essa atitude dava a entender que ambos tinham interesses escusos na continuidade do Programa (AMORIM, 1999).

<sup>91</sup> Entrevista concedida em 29 de outubro de 2014.

sua retirada de todas as instâncias de participação no Programa, inclusive, da Comissão de zoneamento (MILLIKAN, 2001).

Um poema de origem desconhecida que circulou em Rondônia nessa época estampava esse descontentamento de forma bem caricaturesca:

*“Satanás desocupado, teve uma ideia infernal, de criar uma serpente, somente para o mal. Pegou dez cachorros loucos e leite de canguru; mijo de gambá e tripa de urubu; o espírito de Caim e a cachaça da cana preta; vinte quilos de maconha e a capa do capeta; oito litros de randap, algumas bicheiras de porco; vinte tipos de doenças do mundo e o maribondo caboclo; veneno de cem lacraias e um litro de estriquinina; vinte cobras cascavéis e um quilo de cocaína. Tudo isso, colocado numa panela a ferver, tomando forma de gente, como o diabo quis fazer. Satanás achando pouco, misturou merda de porco, até ficar quase branco. E ao soltá-lo pelo mundo, batizou o vagabundo de José de Abreu Bianco” (apud OTT, 2002, nota 30, p.239).*

Após 18 meses de paralisação do PLANAFLORO e de muita negociação com o Banco Mundial (AMORIM, 2000a, 2000b), em meados de 2000, o governo do estado se comprometeu a devolver ao Programa o dinheiro desviado em oito parcelas de 1 milhão de reais. Apesar de toda a oposição, o governo entendeu a “necessidade” de continuar o programa – havia ainda 10% do valor dos empréstimos para serem gastos – e propôs sua extensão até final de 2001. No entanto, os consultores alertaram que a quantidade de recursos que ainda restava para o projeto demoraria dois anos para serem gastos. Dessa forma, o encerramento oficial do PLANAFLORO ocorreu em dezembro de 2002, seis anos a mais do que estava previsto no projeto inicial (FERREIRA et al, 2006; OTT, 2002).

## 6.6 A segunda fase do Programa e o esfacelamento da rede transnacional de *advocacy*

Quadro 6 - Características da Rede de *Advocacy* na segunda fase do PLANAFLORO (1996-2002)

<b>Questão Central</b>	Falhas no cumprimento das medidas do PLANAFLORO
<b>Atores</b>	Predominantemente organizações, associações e movimentos locais de Rondônia.
<b>Agenda</b>	Efetivar a participação das ONGs locais no PLANAFLORO – luta pelos PAICs.

<b>Motivações e Interesses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manter a influência sobre as decisões em torno do PLANAFLORO e garantir a continuidade dos recursos provenientes dos PAICs (ONGs e associações locais)</li> </ul>
<b>Recursos</b>	As ONGs locais passaram a ser detentoras de recursos próprios através dos PAICs
<b>Estratégias e Ações</b>	Ações de pressão e diálogos diretos com os dirigentes responsáveis pelo Programa e os representantes governamentais
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação dos PAICs;</li> <li>• Bloqueio ou reversão das medidas adotadas por Raupp em 1996.</li> </ul>
<b>Principais dificuldades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divisões entre os membros locais fruto dos escândalos de corrupção tanto na coordenação do Programa, quanto no Fórum;</li> <li>• Questionamentos acerca da representatividade dos grupos locais;</li> <li>• Ausência do fortalecimento real das entidades locais;</li> <li>• Radicalização por parte de alguns dirigentes locais;</li> <li>• Os escândalos de corrupção entre algumas ONGs e o desvio de verbas envolvendo o Secretário-executivo do Fórum de ONGs de RO;</li> <li>• Distanciamento dos parceiros internacionais.</li> </ul>

Fonte: própria autora.

Desde a divulgação da negativa do banco ao pedido de investigação, a negligência aos componentes ambientais e sociais por parte dos coordenadores do Programa só cresceu. Ainda com o apoio de algumas ONGs internacionais – Oxfam e Amigos da Terra Internacional –, a rede conseguiu barrar a maior parte das iniciativas do governo do estado de caráter regressivo ou contrárias às propostas do PLANAFLORO. Com o processo de reformulação do plano e descentralização de sua gestão, iniciado em junho de 1996, os movimentos e ONGs de Rondônia conquistaram, através dos PAICs, a participação que tanto almejavam. Apesar de terem adquirido experiência e avançado na organização da rede a nível nacional, a coordenação entre os grupos locais permaneceu frágil, fato que ficou evidente com a descoberta dos escândalos de corrupção e o conseqüente aumento das divisões entre os representantes locais.

De forma geral, o problema identificado pelos setores da sociedade civil continuava sendo as falhas no cumprimento de algumas medidas no escopo do PLANAFLORO, o qual, após revisto, passou a ser considerado praticamente um ‘novo’ projeto. O objetivo da rede de *advocacy* nessa segunda fase centrou-se em buscar a efetivação das ações dos grupos locais na execução do Programa, e as estratégias utilizadas alternaram-se entre ‘ações de pressão’ e

os diálogos diretos dos grupos com os coordenadores do Programa e os representantes do banco e do governo federal.

No que concerne aos recursos empregados, pode-se dizer que, logo após a criação dos PAICs, os grupos locais adquiriram certa autonomia financeira e política. Essa mudança reforçou a perspectiva, que ganhava força desde o início do PLANAFLORO, de que essas comunidades locais em Rondônia estavam sendo ‘empoderadas’, ou seja, estavam exercendo papéis de protagonistas ao promoverem, de forma sustentável, seu próprio desenvolvimento (GOHN, 2004). Todavia, como as conquistas alcançadas localmente receberam forte influência dos processos globais e foram impulsionadas por recursos externos, era preciso verificar com o tempo se esse fortalecimento não seria meramente artificial<sup>92</sup>.

Tanto a realocação dos recursos do PLANAFLORO para os PAICs, quanto a consequente redefinição do ‘significado das lutas’ dos grupos locais, impactaram o arranjo estrutural da rede de *advocacy*, dissolvendo gradativamente sua dimensão transnacional. O forte interesse dos movimentos locais pela proposta dos PAICs fez com que esses desconsiderassem outras questões, como, por exemplo, a defesa das causas ambientais. Essa atitude acabou afastando alguns dos parceiros internacionais da rede; as ONGs ambientalistas internacionais logo perceberam que a luta em Rondônia adquirira um caráter mais restrito e localizado e que faltava coesão entre os membros acerca da abordagem que seria utilizada para a promoção do desenvolvimento sustentável no estado (RODRIGUES, 2002, 2011).

Além dessa diferença em termos de objetivos, outros fatores que contribuíram para a desagregação das parcerias transnacionais da rede foram: o escândalo de corrupção no âmbito do Fórum de ONGs e Movimentos Sociais de Rondônia<sup>93</sup>; o surgimento de outras questões e embates na região amazônica e/ou no seio do Banco Mundial, como a continuação do caso dos seringueiros no Acre e as conversas sobre a concessão de empréstimos do BIRD para o setor energético brasileiro<sup>94</sup>; e a percepção por parte das organizações internacionais das limitações inerentes à própria estratégia da campanha, ou seja, a constatação da capacidade restrita das organizações da sociedade civil de influenciarem o transcurso de um projeto, cuja

---

<sup>92</sup> Informações fornecidas por Marcel Bursztyn, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014, e por Brent Millikan, em entrevista realizada em 21 de novembro de 2014.

<sup>93</sup> Informação fornecida por Marcel Bursztyn, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014, e por Almir Narayamoga Suruí, líder do Povo Paiteer Suruí, em entrevista realizada em 19 de novembro de 2014.

<sup>94</sup> Informação fornecida por Brent Millikan, em entrevista realizada em 21 de novembro de 2014, e por Steve Schwartzman, em entrevista realizada em 29 de outubro de 2014.

própria composição “blindava” as instituições responsáveis de qualquer crítica ambientalista<sup>95</sup>.

Os últimos anos do PLANAFLORO mostraram que as conquistas da rede de *advocacy* nessa segunda fase, a saber, a reversão das medidas adotadas por Raupp e a criação dos PAICs, acabaram sendo ofuscadas, pouco tempo depois, pelos escândalos de corrupção no estado e pelas ações empreendidas, em 1999, pelo novo governador José Bianco. Além da constatação de irregularidades e os desafios políticos, outra dificuldade enfrentada pela rede foram os questionamentos por parte dos consultores e coordenadores do Programa acerca da representatividade dos grupos locais. Conforme colocado por Bursztyn<sup>96</sup>, alguns grupos da sociedade civil rondoniana ficaram a margem dos segmentos de participação do PLANAFLORO: “na época, por exemplo, 2/3 da população de RO viviam nas cidades e não havia qualquer participação de moradores das periferias urbanas nos fóruns representativos. [...] Os seringueiros e algumas nações indígenas tinham uma representação forte, mas outras não”.

Essas questões ao final do Programa só evidenciaram a complexidade do processo de fortalecimento e institucionalização das organizações locais, a partir de incentivos externos. A mera transferência de recursos não foi suficiente para produzir resultados em longo prazo, pois o corte dos financiamentos levou a mortandade muitas associações e organizações locais, inclusive o Fórum de ONGs e Movimentos Sociais de Rondônia – pouco tempo após o término do PLANAFLORO –, e apenas algumas sobreviveram<sup>97</sup>.

## 6.7 Conclusão

A década de 1990 trouxe contextos muito diferentes daqueles que envolveram o projeto de desenvolvimento regional anterior em Rondônia (o POLONOROESTE). Considerando a RIO-92 como o clímax da consciência ambiental global, o período subsequente serviu tanto para verificar a validade e o alcance dos acordos que foram firmados naquele evento, como para medir a implementação dos novos projetos ambientalmente sustentáveis, dentre os quais, o PLANAFLORO.

<sup>95</sup> Para Schwartzman, o Banco Mundial foi astuto ao desenhar o projeto do PLANAFLORO, pois este não dava brechas para críticas, o que limitou a ação da rede transnacional de *advocacy* nesse projeto – diferente do que aconteceu com o POLONOROESTE. As campanhas em torno dos projetos de desenvolvimento eram mais bem sucedidas quanto piores fossem os projetos (informação fornecida em entrevista realizada em 29 de outubro de 2014).

<sup>96</sup> Entrevista concedida em 18 de novembro de 2014.

<sup>97</sup> Informações fornecidas por Marcel Bursztyn, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014, e por Almir Narayamoga Suruí, em entrevista realizada em 19 de novembro de 2014.

O governo brasileiro aproveitara o ‘clima pró-ecológico’ da Conferência de 1992 para criar a imagem fictícia de que o desmatamento na Amazônia estava sob controle. Além disso, o decorrer da década presenciaria o apogeu da doutrina política do neoliberalismo que direcionou a ‘desestabilização’ de algumas atividades, chegando a influenciar a segunda fase de implantação do PLANAFLORO<sup>98</sup>.

No caso do Banco Mundial, as manifestações da década de 1980 e início de 1990 produziram importantes mudanças institucionais que alteraram drasticamente a retórica ‘verde’ do banco. Os discursos passaram a incorporar boa parte das reivindicações dos movimentos da sociedade civil, assumindo publicamente os “erros do passado”. Todavia, essa alteração tornou o processo de acompanhamento dos projetos e de cobranças por parte dos movimentos e ONGs muito mais complexo, pois as ações de denúncia já não faziam mais sentido.

Com essas perspectivas, o sentido da cooperação transnacional entre os agentes ganhou outros significados. Era preciso ir além das trocas de informação estratégicas, fortalecendo as alianças e harmonizando as percepções e os entendimentos acerca dos conteúdos. A rede de *advocacy* em torno do PLANAFLORO, contudo, acabou indo em direção contrária.

As mobilizações transnacionais estiveram mais presentes nas fases de elaboração do projeto e dos primeiros anos de execução do Programa – ver Apêndice B. Nesses períodos a dimensão transnacional proporcionou uma transferência de recursos – sobretudo financeiros – ainda maior, permitindo que os grupos nacionais e locais da rede se estruturassem e a até se institucionalizassem. A estratégia de alavancagem mais uma vez trouxe resultados significativos para a rede, que na etapa do projeto, conseguiu atingir seu objetivo.

No entanto, as dificuldades relacionadas à transnacionalidade da rede foram sentidas na prevalência das estratégias e políticas dos parceiros internacionais na fase do projeto; no aumento da dependência com relação aos recursos externos e da competição entre as organizações nacionais; e nos maiores obstáculos para a construção dos consensos acerca dos objetivos e estratégias ao longo dos primeiros anos de implantação do Programa.

Portanto, o grande equívoco dos membros da rede de *advocacy* do PLANAFLORO foi não ter percebido que, embora as organizações e os movimentos nacionais e locais tivessem conquistado os espaços políticos requeridos, esses ainda possuíam pouca experiência, faltando-lhes os recursos técnicos.

---

<sup>98</sup> Informação fornecida por Marcel Bursztyn, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014, e por Steve Schwartzman, em entrevista realizada em 29 de outubro de 2014.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na primeira parte desse trabalho pudemos observar que na história recente do ativismo transnacional existiram dois extremos interpretativos com relação ao papel, à influência e ao poder conferidos à atuação dos grupos da sociedade civil na esfera internacional.

De um lado, os ‘otimistas’ enfatizaram a densidade atribuída, nas últimas décadas, às ONGTs, sua crescente participação nas negociações internacionais, a grande influência que exerceram na proliferação de uma consciência global sobre as questões de Direitos Humanos, Ecologia, Gênero, Paz, etc., fatores que contribuiriam, em um futuro próximo, para o processo de Governança Global. No outro extremo, os ‘pessimistas’ ressaltaram a reascensão dos conflitos de ordem sistêmica, a existência de hierarquias de poder entre os atores no Sistema Internacional e a falta de representatividade dos grupos sociais nesse cenário.

Podemos dizer que assumimos uma postura ‘otimista moderada’ com relação à função desses atores na política internacional, ao reconhecer que, apesar de as redes transnacionais de *advocacy* terem recursos de poder limitados, esses não são inexpressíveis. Os eventos do início do século XXI, de fato, quebram o *utopismo* da década anterior, mas isso não fez com que o fenômeno das redes transnacionais desaparecesse, pelo contrário, os números de coalizões, redes de defesa de direitos e grupos de pressão organizados transnacionalmente, só aumentaram. O poder dos Estados não foi eliminado, mas precisou se adequar às novas dinâmicas e tendências que passaram a caracterizar o Sistema Internacional no pós Guerra Fria, dentre as quais, as novas formações de ativistas organizados transnacionalmente.

Reafirmamos, portanto, a metáfora utilizada por Tarrow (2005) para descrever o fenômeno do ativismo transnacional. Para o autor, o ativismo transnacional não deveria ser equiparado a uma grande onda que cresce e se amplia conforme o transcurso da História, mas a uma série de ondas que quebram na “*international beach*” e recuam repetidamente para mares internos, deixando, todavia, mudanças incrementais na praia.

Nos capítulos subsequentes, expusemos de forma detalhada os projetos de desenvolvimento regional em Rondônia, POLONOROESTE e PLANAFLORO, realçando os contextos em que estavam inseridos, seus objetivos, as principais medidas executadas e seus respectivos impactos para o meio ambiente e para as populações tradicionais da região, e como as organizações da sociedade civil, através das formações transnacionais das redes de *advocacy*, agiram para tentar influenciar as ações em torno desses projetos. As observações substanciais acerca dessas experiências encontram-se resumidas a seguir:

### *As interfaces entre os níveis global, nacional e local*

As interconexões entre as diferentes esferas de atuação dos atores da sociedade civil ficaram claras, ao constatarmos a capacidade que a mobilização global em torno dos BMDs teve de influenciar o transcurso das políticas locais de Rondônia, bem como a transposição das lutas locais como forma de endossar e legitimar as campanhas globais. O surgimento do *socioambientalismo* traduziu bem essa ideia. Para os ambientalistas do Norte, as problemáticas ambientais do Sul global se mostravam muito diferentes daquelas enfrentadas por suas sociedades – geralmente relacionadas à poluição – e pelas quais estavam acostumados a lutar; dessa forma, aos poucos se percebeu que o avanço da preservação florestal nessas localidades – questão tocada no caso do POLONOROESTE – não deveria prescindir a consideração do elemento humano. Em ambos os projetos, portanto, percebemos o quanto as ações transnacionais promovidas por atores da sociedade civil podem ser fundamentais para o avanço do debate de determinadas temáticas no cenário internacional.

### *A influência das conjunturas doméstica e internacional e o peso dos aspectos políticos*

Ao acompanhar duas décadas de mobilizações envolvendo as comunidades locais em Rondônia, percebemos que os contextos doméstico e internacional influenciaram as dinâmicas entre os agentes, não podendo dissociar os resultados das campanhas promovidas pelas redes de *advocacy* de seus respectivos momentos históricos.

A conjuntura internacional – fim da Guerra Fria, crescimento do movimento ambientalista global, RIO-92, década das Conferências – trouxe maiores oportunidades para a campanha global junto aos BMDs, que influenciou os Programas em Rondônia de formas distintas de acordo com o período. Em compensação, internamente, as mudanças na política doméstica estadual e federal foram os fatores que mais pesaram sobre as ações das redes.

Entre 1983-1985, o POLONOROESTE foi o auge da campanha dos BMDs e, mesmo com os canais de participação interna bloqueados, devido aos últimos anos do Regime Militar, a rede obteve resultados positivos no nível local. Entre 1986-1992, o PLANAFLORO, ainda na fase do projeto, recebeu mais atenção dos parceiros internacionais e, por isso, os maiores resultados do período, os quais também foram influenciados pela maior politização da questão ambiental no país, foram sentidos no seu âmbito, em detrimento do POLONOROESTE. Entre 1992-1995, a campanha dos BMDs assumiu uma nova fase e, apesar de essa também requerer a ampla coordenação dos atores de diversos países, as

parcerias transnacionais com os grupos rondonienses em torno do PLANAFLORO começaram a diminuir; internamente, o movimento socioambientalista ganhou força e com ele, os grupos da sociedade civil local. Por fim, de 1996-2002, com a gradual dissolução da interface transnacional da rede em torno desse segundo projeto em Rondônia, os escândalos de corrupção e o desinteresse das autoridades governamentais estaduais tiveram um impacto maior sobre a neutralização das ações promovidas pelos grupos da sociedade civil local.

#### *Os conflitos internos às redes*

Foi possível constatar que além dos conflitos das redes com os alvos de oposição, que em ambos os casos foram o governo do estado de Rondônia, o Banco Mundial e, por vezes, também o governo federal, houve uma série de dificuldades internas, detectadas nas interações entre os membros, inclusive, com pontos de conflito e divergência. Conforme descrito nos quadros-síntese, alguns desses conflitos tiveram raízes nessa dinâmica transnacional das redes ou foram intensificados por ela.

#### *Diferenças estruturais entre os membros e a disponibilidade de recursos*

Tanto no POLONOROESTE, quanto no PLANAFLORO, a formação das redes transnacionais de *advocacy* em torno dos projetos ampliou as oportunidades políticas e a disponibilidade de recursos para seus membros, sendo considerado um fator determinante para a ‘alavancagem’ das lutas locais e para o alcance dos resultados local, nacional e internacionalmente.

No entanto, ao mesmo tempo em que essas diferenças estruturais entre os membros – políticas, financeiras e estruturais – agregaram vantagens a essas lutas transnacionais, também foram fonte de dificuldades em diferentes momentos: o sentimento de desconfiança por parte de alguns membros locais, a competição por recursos entre ONGs nacionais, o distanciamento dos líderes locais de suas bases, quando esses se aproximaram do setor internacionalizado da rede, e a complexidade inerente ao processo de transferência de recursos entre os membros, que acabou gerando dependência financeira e/ou técnica dos parceiros internacionais.

#### *As motivações, os interesses, as percepções e o objetivo comum*

Apesar de em alguns momentos as motivações e os interesses distintos entre os membros das redes terem figurado como uma fonte de desconfiança e/ou de divisões, dificultando o processo de operacionalização da cooperação transnacional, esses não representaram, necessariamente, um empecilho para o estabelecimento do objetivo comum. Todavia, devido às multifaces das redes, que em certos períodos congregou um extenso número de atores, nem sempre os objetivos comuns fixados representaram a convergência dos interesses dos membros. Em contrapartida, quando o esforço para a construção de um *quadro de significado* comum acerca das lutas não foi suficiente e a pluralidade de percepções acerca da questão abordada não foi afinada, a fixação do objetivo comum não se concretizou.

Como vimos, toda a campanha do POLONOROESTE ocorreu em estreita relação com a campanha no âmbito dos BMDs e, por causa dessa sobreposição entre os focos de luta, houve um relativo predomínio dos objetivos e estratégias dessa segunda sobre a primeira. Isso se deu não por ação deliberada dos “agentes estrangeiros” – ONGs internacionais –, mas porque os atores nacionais e locais estavam em processo de estruturação e fortalecimento político e ainda eram muito dependentes de seus parceiros internacionais.

Já no PLANAFLORO, a campanha dos BMDs exerceu influência mais no período de elaboração do projeto, do que propriamente nas fases de implementação. Os primeiros anos de execução do Programa foram marcados pela dificuldade no estabelecimento da agenda da rede, precisamente, devido às diferentes percepções entre os membros do Fórum de ONGs e Movimentos Sociais em Rondônia acerca de como lidar com os descumprimentos dos acordos contratuais pelo governo do estado e Banco Mundial. Esse descompasso também pode ser apontado como um dos fatores que influíram na crise de legitimidade da rede em 1994.

Por fim, na segunda fase do PLANAFLORO, a dissolução da interface transnacional da rede, embora não se resuma a esses fatores, pode ser explicada tanto pela diferença de interesses entre os membros locais, nacionais e internacionais, quanto pelas distintas percepções acerca da ‘razão de ser’ da rede, ou seja, os motivos pelos quais iriam lutar.

Respondemos, portanto, o segundo questionamento, apresentado na introdução desse trabalho, da seguinte forma: as análises desses dois projetos das décadas de 1980 e 1990 mostraram que, em termos de impactos, a dinâmica transnacional das ações foi tanto uma importante fonte de benefícios para os membros e, conseqüentemente, para as campanhas, quanto de dificuldades, principalmente, devido à fragilidade das estruturas de comunicação e pelo fato de essas campanhas estarem entre as primeiras iniciativas de mobilização transnacional em torno de causas socioambientais.

### 7.1 As Redes, os BMDs e os novos desafios

Atualmente, o panorama do ativismo transnacional modificou-se. Há um leque muito maior de parcerias, com novas possibilidades de atuação por parte dos grupos da sociedade civil e de transformação das realidades em que vivem. Devido à mudança na cultura política da população, há uma maior conscientização da opinião pública com relação à defesa das causas ambientais e socioambientais. Muitos dos movimentos e ONGs dos “países de Terceiro Mundo” – hoje, países em desenvolvimento – adquiriram melhores estruturas e passaram a ser mais ativos, por isso, atualmente, as parcerias transnacionais assumem, em muitos casos, um caráter mais de suporte do que de fortalecimento desses grupos<sup>99</sup>.

As estratégias empregadas pelos grupos de *advocacy* passaram a ser cada vez mais baseadas em conhecimento e em pesquisa e menos, na “emoção” e no “apito”, como diriam alguns autores; essas também passaram a ser direcionadas para a construção de políticas nos diversos espaços ocupados por esses grupos nas instâncias locais, nacionais e internacionais. Vale mencionar ainda o surgimento de uma vertente estratégica, que são as “soluções de mercado”, representadas por iniciativas como REDD, créditos de carbono, etc.<sup>100</sup>.

A influência que as organizações da sociedade civil tinham sobre as instituições financeiras multilaterais era maior nas décadas dos dois projetos em Rondônia, do que é hoje no século XXI. Isso se deve ao fato de muitos países, ou grupo de países, terem criado seus próprios bancos e instituições públicas – no caso do Brasil, o BNDES –, fazendo com que o Banco Mundial sua importância relativa reduzida no cenário internacional. Por essa razão também, muitas das conquistas ambientais daquele período (1980-2000) em torno dessas instituições multilaterais estão sendo revertidas e não chegaram a se tornar um “padrão” como desejavam os ativistas<sup>101</sup>.

No que concerne ao exercício de associação transnacional entre grupos da sociedade civil, há ainda muitos desafios a serem superados, como, por exemplo, a competição velada que existe entre ONGs pelos financiamentos de seus respectivos projetos institucionais. Apesar disso, sua atividade continua intensa de modo a refletir, impactar e, em alguns casos, até moldar as relações internacionais.

---

<sup>99</sup> Informações fornecidas por Bruce Rich, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014, e Steve Schwartzman, em entrevista realizada em 29 de outubro de 2014.

<sup>100</sup> Informações fornecidas por Marcel Bursztyn, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014, e Steve Schwartzman, em entrevista realizada em 29 de outubro de 2014.

<sup>101</sup> Informações fornecidas por Marcel Bursztyn, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014, por Brent Millikan, em entrevista realizada em 21 de novembro de 2014, e por Bruce Rich, em entrevista realizada em 18 de novembro de 2014.

## 7.2 Os alcances e os limites dessa pesquisa

Nossa principal contribuição com esse trabalho foi explorar um pouco mais a temática do ativismo transnacional pelo olhar das Relações Internacionais e expor, através do estudo das mobilizações transnacionais em torno dos projetos POLONOROESTE e PLANAFLORO, alguns dos desafios e possibilidades que envolvem a formação das coalizões transnacionais, levando em consideração não apenas a interação das redes de *advocacy* com seus alvos, mas procurando avançar também sobre as dinâmicas e interações que se processam em seu interior – análise *intra-rede*.

É válido destacar que a identificação dos aspectos *intra-rede*, referentes às relações entre os membros, não é uma tarefa simples para o pesquisador, sendo, inclusive, um dos pontos de dificuldade no decorrer dessa pesquisa. Isso porque muitos dos aspectos capazes de influir na construção das conexões entre os agentes, como *motivação, interesses e percepções* são elementos subjetivos e, portanto, pouco passíveis de serem encontrados em textos ou documentos. Dessa forma, a coleta de dados fica sujeita à realização de um grande número de entrevistas com os atores-chave, mediante as quais esses podem ser detectados. Com esse trabalho, demos os primeiros passos nesse sentido com relação a esses dois Programas, no entanto, há muito ainda o que ser investigado nesse campo, inclusive, nesses âmbitos.

Com relação ao arcabouço teórico utilizado, podemos dizer que, devido ao seu dinamismo e fluidez, nem sempre é possível enquadrar a realidade em categorias e conceitos fechados. Isso foi constatado, por exemplo, no “padrão bumerangue” às avessas, no caso do POLONOROESTE, quando a rede não teve início por uma reivindicação dos atores domésticos, ou quando, no PLANAFLORO, os grupos locais, apesar de terem atingido seu objetivo através das ações de *advocacy*, estavam sendo questionados acerca da sua representatividade. Portanto, a reformulação dos conceitos e até mesmo o desenvolvimento de novas abordagens, capazes de compreender as nuances e os desafios atuais impostos ao ativismo transnacional, também constituem uma via a ser explorada.

## REFERÊNCIAS<sup>102</sup>

### 1. Livros e capítulos de livro

ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

ARNT, R. A.; SCHWARTZMAN, S. **Um artifício orgânico**: transição na Amazônia e ambientalismo (1985-1990). Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

BANDY, J.; SMITH, J. Factors Affecting Conflict and Cooperation in Transnational Movement Networks. In: BANDY, J.; SMITH, J. (Eds.). **Coalitions across borders**: Transnational protest and the neoliberal order. Rowman & Littlefield, 2005.

BARROS, F. Bancando o desafio: para “inspecionar” o Painel de Inspeção do Banco Mundial. In: VIANNA JR, A. et al (Orgs.). **Banco Mundial: participação, transparência e responsabilização**: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção. Brasília: Rede Brasil, 2001.

BEVIR, M. The construction of governance. In: BEVIR, M.; TRENTMANN, F. **Governance, consumers and citizens**. Palgrave Macmillian, 2007.

BOB, C. **The global right wing and the clash of world politics**. Cambridge University Press, 2012.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINA, G. Verbete: Relações Internacionais. In: **Dicionário de política I**. Brasília: Ed. UNB, 1998.

BOLI, J.; THOMAS, G. M. INGOs and Organization of World Culture. In: BOLI, J.; THOMAS, G. M. (eds.). **Constructing World Culture**: International Nongovernmental Organizations Since 1875. United States of America: Stanford University Press, 1999a.

BOLI, J.; THOMAS, G. M. Introduction. In: BOLI, J.; THOMAS, G. M. (Eds.). **Constructing World Culture**: International Nongovernmental Organizations Since 1875. United States of America: Stanford University Press, 1999b.

CASTRO, M. F. (Org.). **A Sociedade Civil e o Monitoramento das Instituições Financeiras Multilaterais**. Brasília: Rede Brasil, 2005.

CHAMBERS, S.; KYMLICKA, W. Introduction. In: CHAMBERS, S.; KYMLICKA, W. (Eds.). **Alternative conceptions of civil society**. Princeton University Press, 2002.

CHEEMA, G. S. Civil society engagement and democratic governance: an introduction. In: CHEEMA, G. S.; POPOVSKI, V. (Eds.). **Engaging Civil Society**: Emerging Trends in Democratic Governance. New York: United Nations University, 2010.

<sup>102</sup> De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023.

COMPAGNON, D. Administrar democraticamente a biodiversidade graças às ONGs? In: DIEGUES, A. C. (Org.). **A ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas**. São Paulo: NUPAUB/USP, 2008. 193 p.

COY, M. Desenvolvimento regional na periferia amazônica: organização do espaço, conflitos de interesses e programas de planejamento dentro de uma região de "fronteira". O caso de Rondônia. In: AUBERTIN, C. (Org.). **Fronteiras**. Paris: Orstom; Brasília: UnB, 1988. p.167-94.

DELLA PORTA, D.; TARROW, S. G.. Transnational Processes and Social Activism: An Introduction. In: DELLA PORTA, D.; TARROW, S. G. (Eds.). **Transnational protest and global activism**. United States of America: Rowman & Littlefield, 2005.

DENNING, D. E. Activism, hacktivism, and cyberterrorism: the internet as a tool for influencing foreign policy. In: ARQUILLA, John; RONFELDT, David (Eds.). **Networks and netwars: the future of terror, crime, and militancy**. Rand Corporation, 2001.

DIEGUES, A. C. S. (Coord.). **Deforestation and livelihoods in the brazilian Amazon**. São Paulo: Nupaub, 1997. 196 p.

FEARNSIDE, P. M. Frenesi de desmatamento no Brasil: a floresta amazônica irá sobreviver? In: KOHLHEPP, G.; SCHRADER, A. (Eds.). **Homem e natureza na Amazônia**. Tübingen: Geographischen Institut, 1987. p. 45-57.

FOX, J. Assessing binational Civil Society Coalitions: lessons from the Mexico-US Experience. In: MIDDLEBROOK, Kevin J. (Ed.). **Dilemmas of political change in Mexico**. San Diego: Center for Us-Mexican Studies (University of California); Institute of Latin America Studies (University of London), 2004.

FOX, J. O Painel de Inspeção do Banco Mundial: lições dos primeiros cinco anos. In: VIANNA JR, A. et al (Orgs.). **Banco Mundial: participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

GOHN, M. G. M. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

HOLLIS, M.; SMITH, S. Explaining and Understanding. In: **Explaining and Understanding International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

HURRELL, A. Power, institutions, and the production of inequality. In: BARNETT, M; DUVALL, R. (Eds.). **Power in Global Governance**. Cambridge University Press, 2005.

ISHIYAMA, J. T.; BREUNING, M. Nonstate Actors in International Relations. In: ISHIYAMA, J. T.; BREUNING, M. (Eds.). **21st century political science: a reference handbook**. United States of America: Sage, 2010.

JOHNSON, C.; KNOWLES, R.; COLCHESTER, M. **Rainforests: land use option for Amazonia**. Oxford: Oxford University Press; WWF, 1989. 79p.

KEATING, M.; DELLA PORTA, D.. In defence of pluralism in the social sciences. In: **European Political Science**, v. 9, nov., 2010, p.S111-S120. Disponível em: <<http://www.palgrave-journals.com/eps/journal/v9/n1s/full/eps201040a.html>>. Acesso em: 9 set. 2012.

KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princenton, New Jersey: Princenton University Press, 1994.

LEIS, Héctor. **A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

LEVY, J. S. Explaining events and developing theories: History, Political Sciences, and the Analysis of International Relations. In: ELMAN, C.; ELMAN, M. F. **Bridges and Boundaries: historians, political scientists, and the study of International Relations**. Cambridge, MA: MIT, 2001, p. 39-83.

MacLEAN, J. Towards a political economy of agency in contemporary international relations. In: SHAW, M. (Ed.). **Politics and Globalisation**. Routledge, 1999.

MILLIKAN, B. O Painel de Inspeção do Banco Mundial e o pedido de investigação sobre o PLANAFLORO. In: VIANNA JR, A. et al (Orgs.). **Banco Mundial: participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

NELSON, P. J. A., accountability, and legitimacy among transnational networks lobbying the World Bank. In: KHAGRAM, S.; RIKER, J. V.; SIKKINK, K. (Eds.). **Restructuring world politics: transnational social movements, networks and norms**. London: University of Minnesota Press, 2002.

NYE, J. S. **O future do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

O'BRIEN et al. Contesting global governance: multilateralism and global social movements In: OBRIEN et al. **Contesting Global Governance Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements**. London: Cambridge University Press, 2000.

PAYER, C. Inside the bank. In: PAYER, C. **The World Bank: a critical analysis**. New York-EUA: Monthly Review Press, 1982. p. 344-375.

PECEQUILO, C. S. Introdução. In: PECEQUILO, C. S. **Introdução às Relações Internacionais: Temas, Atores e Visões**. Petrópolis, RJ: Vozes Editora, 2004.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. Introdução. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (Org.) **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. 350 p.

POPOVSKI, V. The role of civil society in global governance. In: CHEEMA, G. S.; POPOVSKI, V. (Ed.). **Engaging Civil Society: Emerging Trends in Democratic Governance**. New York: United Nations University, 2010.

PRINCEN, T.; FINGER, M.; MANNO, J. P. Transnational linkages. In: PRINCEN, T.; FINGER, M. **Environmental NGOs in World Politics**. Routledge, 1994.

RICH, B. **Mortgaging the earth: The World Bank, environmental impoverishment, and the crisis of development**. Washington-DC: Island Press, 2013.

RISSE-KAPPEN, T. (Ed.). **Bringing transnational relations back in: Non-state actors, domestic structures and international institutions**. London: Cambridge University Press, 1995.

RODRIGUES, M. G. **Global environmentalism and local politics**. New York: State University of New York Press, 2004.

RÜSEN, J. **Reconstrução do passado**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

SCHMITZ, H. P. When networks blind: human rights and politics in Kenya. In: CALLAGHY; KASSIMIR; LATHAM (Eds.). **Intervention Transnationalism in Africa: global-local networks of power**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001.

SEARLE, G. **Major World Bank projects: their impact on people, society and the environment**. Callington: Wadebridge Ecological Centre, 1987.

SIKKINK, K. Restructuring world politics: the limits and asymmetries of soft power. In: KHAGRAM, S.; RIKER, J. V.; SIKKINK, K. (Eds.). **Restructuring world politics: transnational social movements, networks and norms**. London: University of Minnesota Press, 2002.

SMITH, J. **Social movements for global democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.

TARROW, S. G. **Power in movement: social movements and contentious politics**. 3<sup>rd</sup> Ed. New York: Cambridge University Press, 2011.

TARROW, S. G. **The new transnational activism**. New York: Cambridge University Press, 2005.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. **Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática**. São Paulo: Annablume, 2013.

VON BÜLOW, M. **Building transnational networks: civil society and the politics of trade in the Americas**. Cambridge University Press, 2010.

WADE, R. Greening the Bank: the struggle over the environment, 1970-1995. In: KAPUR, D., LEWIS, J. P., WEBB, R. (Eds.). **The World Bank: its first half century**, v. 2: **Perspectives**, Washington DC: Brookings Institution Press, 1997.

WAPNER, P. Governance in Global Civil Society. In: YOUNG, O. R. (Ed.). **Global governance: drawing insights from the environmental experience**. Cambridge, MIT press, 1997.

WIRTH, D. A. Partnership Advocacy in World Bank Environmental Reform. In: FOX, J. A.; BROWN, D.L. (Eds.). **The struggle for accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements**. MIT Press, 1998.

WOODS, Ngaire. The uses of theory in the study of International Relations. In: **Explaining International Relations since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

## 2. Artigos publicados em revistas ou periódicos

AUFDERHEIDE, P.; RICH, B. Environmental Reform and Multilateral Banks. **World Policy Journal**, v. 5, n. 2 (Spring, 1988), pp. 301-321. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40209084>>. Acesso em: 18 Nov. 2014.

BALLESTRIN, L. Associativismo transnacional: uma proposta analítico-conceitual. **Revista de Sociologia Política**, v. 35.1, 2010, pp. 41-54.

CÁPRIO, M. Sociologia das Relações Internacionais: potenciais de uma abordagem. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, 2011, 2011-05.

CHANDHOKE, N. Civil Society. **Development in practice**, v. 17, n. 4/5 (Agosto, 2007), p. 607-614. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/25548259>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

COATES, B.; DAVID, R.. Learning for Change: The Art of Assessing the Impact of Advocacy. **Development in Practice**, v. 12, n. 3/4, Ago, 2002, pp. 530-541. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4029522>>. Acesso em: 27 maio 2014.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, 2003, pp. 419-459.

DE LA TORRE, V. La acción colectiva transnacional en la acción colectiva de los movimientos sociales y de las Relaciones Internacionales. **Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política**, 2011, vol. 7/14 p. 45-72.

EMIRBAYER, M.; MISCHÉ, A. What is Agency? **American Journal of Sociology**, v. 103, n. 4 (January, 1998), p. 962-1023. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.1086/231294>>. Acesso em: 23 Fev. 2015.

FERREIRA, L. R. et al. Avaliação de um projeto de desenvolvimento sustentável em Rondônia. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 2 (27), p. 401-408, ago 2006. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=615&tp=a>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

GOHN, M. G. M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, 2004, n. 13.2, p. 20-31.

KALDOR, M. The ideia of Global Civil Society. **International Affairs**, v. 79, n. 3, Maio 2003. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3569364>>. Acesso em: 17 maio 2014.

LAGE, V. C. Sociedade civil global: agentes não estatais e espaço de interação na sociedade política. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n.1, Junho 2012 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292012000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 Maio 2014.

LIPSCHUTZ, R. D. Power, politics and global civil society. **Millennium-Journal of International Studies**, 2005, vol. 33.3, p. 747-769.

MAHAR, D. J. Instituições Internacionais de empréstimo público e o desenvolvimento da Amazônia brasileira: a experiência do Banco Mundial. **Revista de Administração Pública**, 16(4) out/dez, p. 23-38, Rio de Janeiro, 1982.

McATEER, E.; PULVER, S. The corporate boomerang: shareholder transnational advocacy networks targeting oil companies in the Ecuadorian amazon. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 1. Fevereiro, 2009.

MILLIKAN, B. Tropical Deforestation, Land Degradation, and Society: Lessons from Rondonia, Brazil. **Latin America Perspectives**, v. 19, n. 1, The Ecological Crisis of Latin America, Inverno 1992, p. 45-72. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/2633551](http://www.jstor.org/stable/2633551)>. Acesso em: 7 Maio 2014.

RICH, B. The Emperor's New Clothes: The World Bank and Environmental Reform. **World Policy Journal**, Vol. 7, N. 2 (Spring, 1990), pp. 305-329. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40209149>>. Acesso em: 6 Ago. 2010.

RODRIGUES, M. G. Environmental Protection Issue Networks in Amazonia. **Latin America Review**, v. 35, n. 3, 2000, p. 125-153. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/2692044](http://www.jstor.org/stable/2692044)>. Acesso em: 7 Maio 2014.

RODRIGUES, M. G. Redes transnacionais de advocacia pública: estratégias e impactos – O projeto Planaflo e o painel de inspeção do banco mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, Junho 2002.

RODRIGUES, M. G. Rethinking the impact of Transnational Advocacy Networks. **New Global Studies**, v. 5, n.2, 2011. Disponível em: <<http://www.degruyter.com/view/j/ngs.2011.5.2/ngs.2011.5.2.1124/ngs.2011.5.2.1124.xml>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

RUGGIE, J. G. Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices. **European Journal of International Relations**, 2004, Vol. 10(4), p. 499–531.

VILLA, R. A. D. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, 1999, vol. 12 p. 21-34.

ZHOURI, A. O ativismo transnacional pela Amazônia: entre a ecologia política e o ambientalismo de resultados. **Horizontes Antropológicos**, 2006, 12.25, p. 139-169.

### 3. Teses e dissertações

ALLEGRETTI, M. H. **A construção social de políticas ambientais. Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros.** 2002. F. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – UnB, Brasília.

ASSIS, E. G. **Táticas lúdico-midiáticas no ativismo político contemporâneo.** 2006. 274f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo.

DELGADO, A. C. T. **Seringueiros: da luta pela terra à proteção da floresta tropical. Um estudo sobre o processo de transnacionalização do movimento.** 2006. 152 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – PUC-Rio, Rio de Janeiro.

MINDLIN, B. **Os suruí da Rondônia.** 1984. 246f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

NASCIMENTO, I. R. **Globalização ambiental, organizações não governamentais e redes na Amazônia.** 2011. 256 f. Tese (Doutorado Institucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – UnB/UFRR/FLACSO, Brasília.

OTT, A. M. T. **Dos grandes projetos de desenvolvimento ao desenvolvimento de projetos: o PLANAFLORO em Rondônia.** 2002. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/84242/183011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 Nov. 2014.

### 4. Documentos

ALMEIDA, S. Relatório da coordenação do Projeto POLONOROESTE – Cuiabá/Vilhena – FUNAI. Brasília-DF: FUNAI, 1986. 10 p.

ARAB, M. A. [**Telegrama**] 22 fev. 1985, Brasília [para] DOMINGOS, N. M., [S.l.] 1f. Referente às exigências do Banco Mundial no âmbito do POLONOROESTE.

ARAB, M. A.; COELHO, P. D. [**Telegrama**] 21 fev. 1985, [Brasília] [para] CHAVES, T. A., Brasília. Referente às exigências do Banco Mundial no âmbito do POLONOROESTE.

BENTLEY, B. [**Carta**] 1 jul. 1981a, Londres [para] LERDAU, E., Washington. 1f. Referente ao POLONOROESTE.

BENTLEY, B. [**Carta**] 31 jul. 1981b, Londres [para] LERDAU, E., Washington. 2f. Sobre o Projeto Polonoroeste.

BRAMBLE, B. et al. [**Carta**] 8 jan. 1985a, [S.l.] [para] CONROW, J., Washington. Referente às sugestões para promoção do desenvolvimento sustentável na região noroeste do Brasil.

BRAMBLE, B. et al. [**Carta**] 9 jan. 1985b, [S.l.] [para] CURTIN, M., Washington. 1f. Referente ao briefing que o Banco Mundial havia encaminhado.

COFINO, R. G. [Carta] 7 nov. 1984, Washington [para] RICH, B., Washington. 1f. O Chefe da Divisão Brasileira do escritório Regional para América Latina e Caribe do Banco Mundial responde às críticas feitas pelas ONGs acerca do Polonoroeste.

CURTIN, M. E. [Carta] 20 dez. 1984, Washington [para] RICH, B., Washington. 1f. Resposta às reivindicações feitas em 3 de dezembro de 1984 por um grupo de ambientalistas.

FÓRUM DAS ONGs DE RONDÔNIA. [Carta] 15 de abril 1993a, Porto Velho [para] AZEVEDO, O. R., Brasília. 11f. Comentários sobre as atividades do INCRA previstas para o ano de 1993.

FÓRUM DAS ONGs DE RONDÔNIA. [Carta] 15 de junho de 1994, Porto Velho [para] PRESTON, L., Washington. 26f. Denúncias sobre o PLANAFLORO.

FÓRUM DAS ONGs DE RONDÔNIA. **Projeto de apoio à estruturação do Fórum das Organizações não governamentais de Rondônia:** versão preliminar. Porto Velho-RO: FONGR, 1993b. 17 p

GUE, A. R. [Carta] 15 março 1985, Washington [para] DORNELLES, F. O. N, Brasília. 15f. Sobre a suspensão informal dos desembolsos para o POLONOROESTE.

KASTEN, R. W. [Carta] 23 jan. 1985a, Washington [para] REGAN, D., Washington. 2f. O Presidente da Subcomissão de Operações Externas do Senado dos EUA critica a resposta dada pelo Banco Mundial aos grupos ambientalistas quanto às reivindicações que estes tinham feito acerca do programa POLONOROESTE.

KASTEN, R. W. [Carta] 24 jan. 1985b, Washington [para] CLAUSEN, A. W., Washington. 1f. O Presidente do Subcomitê de Operações Externas do Senado dos EUA escreve ao Presidente do Banco Mundial apresentando sua revolta com relação a resposta que este havia dado ao grupo de ambientalistas que haviam apontado incongruências ambientais na execução do POLONOROESTE.

KOCH-WESER, M. **Aide Memorie:** Polonoroeste/Banco Mundial/2-14 de março de 1986. Brasília: Minter, 1986. 8 p.

LERDAU, E. [Carta] 17 jul. 1981, Washington [para] BENTLEY, B, Londres. 1f. Resposta à carta enviada em 1 julho de 1981.

MATTONE, N. [Carta] 2 mar. 1990, Porto Velho [para] ROCHA, T., [S.l.], 1f. Sobre a aprovação da OCER ao PLANAFLORO.

MENDES FILHO, F. [Carta] 13 out. 1988. Xapuri [para] CONABLE, B, Washington. 2f. Sobre a criação das reservas extrativistas em Rondônia.

MILLIKAN, B. et al. **Pedido de investigação apresentado ao Painele de Inspeção do Banco Mundial sobre o PLANAFLORO.** São Paulo: Amigos da Terra – Amazônia Brasileira; Porto Velho: Fórum de ONGs e Movimentos Sociais de Rondônia, 1995. 64 p.

MINDLIN, B. et al. **[Carta]** 7 abril 1986, São Paulo. [para] ARAB, M.. Brasília. 5f. Carta enviada ao Coordenador Programa Polonoeste pedindo sua intervenção junto à Funai quanto a execução concreta do Programa.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção OIT/107 sobre a Proteção e Integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes. In: Organization America States, **Documents**. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20\(Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20107\).pdf](http://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20(Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20107).pdf)>. Acesso em: 15 Fev. 2015.

PLANAFLORO. Comitê de Avaliação Independente. **Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planaflo)**: Relatório de Avaliação. [S.l.]: Comai, 1994. 106 p.

RAMOS, A. N.. **[Carta]** [1990?] Ariquemes [para] CONABLE, B.. Washington, 1f. Sobre a aprovação da Associação dos Seringueiros de Rondônia ao projeto PLANAFLORO.

RICH, B. **[Carta]** 1 fev. 1985, Washington [para] VOLMER, L., Berlim. 2f. Representante das ONGs ambientalistas pede auxílio do Partido ‘Os Verdes’ alemão no protesto contra o Banco Mundial.

RICH, B. **[Carta]** 12 out. 1984, Washington [para] CLAUSEN, A. W., Washington. 1f. Carta que acompanhou o Memorando assinado por várias ONGs exigindo que medidas específicas fossem tomadas para corrigir os problemas do Polonoeste.

RICH, B. et al **[Carta]** 3 dez. 1984a, Washington [para] CURTIN, M. E., Washington. 2f. Referente à pavimentação da continuação da BR-364.

RICH, B. et al. **[Carta]** 12 out. 1984b, Washington [para] CLAUSEN, A. W. Washington. Carta ao presidente do Banco Mundial referente ao projeto Polonoeste.

RICH, B.; SCHWARTZMAN, S. **[Carta]** 22 fev. 1990, Washington [para] HUSAIN, S., Washington, 5f. Referente ao documento sobre o PLANAFLORO divulgado em 19 de janeiro de 1990.

RICH, B.; SCHWARTZMAN, S.; NEPSTAD, D. **[Carta]** 19 dez. 1988, Washington [para] COIROLO, L., Washington, 2f. A respeito da participação da sociedade civil na elaboração do PLANAFLORO.

RICH, B. et al. **[Carta]** 9 jan. 1990, Washington [para] COADY, P., Washington, 6f. Referente à preocupação com a elaboração do PLANAFLORO.

SCHEUER, J. H. **[Carta]** 15 out. 1984, Washington-DC [para] REGAN, D. T. Washington-DC. 4f. Carta enviada ao Secretário do Tesouro dos EUA comentando apoio financeiro do Banco Mundial ao Projeto Polonoeste.

SEMA. Brasil. **Diretrizes ambientais para o Estado de Rondônia**: documento compacto. Brasília: Sema, 1986. 240 p.

SILVA, N. P. [Carta] 2. mar. 1990, Porto Velho [para] ROCHA, Teodorico, [S.l.], 1f. Sobre a aprovação da Federação da Agricultura do estado de Rondônia ao PLANAFLORO.

THOMPSON, B. [Carta] [fev. 1985?], Washington [para] KASTEN, R. W., Washington. 2f. O Secretário Assistente do Tesouro responde ao Presidente do Subcomitê de Operações Externas do Senado sobre a resposta que o Banco Mundial deu aos grupos ambientalistas.

VOLLMER, A. et al. [Carta] 6 mar. 1985, Berlim [para] CLAUSEN, A. W., Washington. 2f. Membros do Parlamento Alemão manifestam sua insatisfação com a resposta dada pelo Banco Mundial às reivindicações feitas pelos grupos ambientalistas em 12 de outubro de 1984.

WORLD BANK. **Brazil - Northwest Region Development Programs (Phase III): New Settlements.** Washington, DC: World Bank, 1983. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1983/09/725346/brazil-northwest-region-development-programs-phase-iii-new-settlements>>. Acesso em: 8 set. 2014.

WORLD BANK. **Brazil - NW Region Development Program (First Phase): Agricultural Development and Environmental Protection Project.** Washington, DC: World Bank, 1981a. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1981/10/725964/brazil-nw-region-development-program-first-phase-agricultural-development-environmental-protection-project>>. Acesso em: 8 set. 2014.

WORLD BANK. **Brazil - NW Region Development Program (First Phase): Highway Project.** Washington, DC: World Bank, 1981b Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1981/10/725958/brazil-nw-region-development-program-first-phase-highway-project>>. Acesso em: 8 set. 2014.

WORLD BANK. **Brazil - Rondonia Natural Resource Management Project.** Washington, DC: World Bank, 1992a. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/02/737007/brazil-rondonia-natural-resource-management-project>>. Acesso em: 8 set. 2014.

WORLD BANK. **Brazil: NW Region Integrated Development Program Protection of indigenous populations.** Minute of understanding. Washington-EUA: World Bank, 1981c, 8p.

WORLD BANK. **Briefing Note on the Northwest Region Integrated Development Program (POLONOROESTE).** Washington: World Bank, 27 mar, 1985a.

WORLD BANK. **Report on Meeting of the World Bank-NGO Committee (1987).** Washington: World Bank, 1988. 37 p.

WORLD BANK. **Rondonia Natural Resources Management Project – Loan Agreement.** Washington, DC: World Bank, 1992b. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/09/5079205/conformed-copy-13444-rondonia-natural-resources-management-project-loan-agreement>>. Acesso em: 8 set. 2014.

WORLD BANK. **The Polonoroeste Program and indigenous peoples.** [S.l.]: [S.ed.], [ca.1985b]. 16 p. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

WORLD BANK. **Update on the Northwest Region Integrated Development Program (Polonoroeste)**. Washington: World Bank, 14 ago, 1985c.

## 5. Discursos e notas oficiais

AMORIM pede apuração de desvios de recursos no PLANAFLORO. **Agência Senado**, Brasília, 9 fevereiro de 2000a. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sicon/#/pesquisa/lista/documentos>>. Acesso em: 10 de jan 2015.

AMORIM, E. Críticas a liberação de verbas pelo Banco Mundial para aplicar no projeto PLANAFLORO. Brasília, 31 março 1999. Discurso do Senador Ernandes Amorim (PPB/RO). In: **Anais do Senado Federal**, Vol. 23, N. 7, p. 703-705. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/1999/1999%20Livro%207.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1999/1999%20Livro%207.pdf)>. Acesso em: 1 dez 2014.

AMORIM, E. Denúncia de desvio de recursos destinados ao Plano Agropecuário e florestal de Rondônia – PLANAFLORO. Brasília, 19 maio 1998. Discurso do senador Ernandes Amorim (PPB/RO). In: **Anais do Senado Federal**, v. 22, n. 13, p.101-103. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/1998/1998%20Livro%2013.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1998/1998%20Livro%2013.pdf)>. Acesso em: 1 dez 2014.

AMORIM, E. Insatisfação com o teor de correspondência recebida do diretor em exercício do Banco Mundial no Brasil, Robert Schneider, sobre o PLANAFLORO. Brasília, 01 Fev. 2000b. Discurso do Senador Ernandes Amorim (PPB/RO). In: **Anais do Senado Federal**, v. 24, n. 3, p. 107-109. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/2000/2000%20Livro%203.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/2000/2000%20Livro%203.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 3782**, de 14 de junho de 1988a. Dispõe sobre a definição da política de ordenamento ambiental para ocupação racional das terras rurais do estado de Rondônia. Disponível em: <[cotel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/DEC3782.doc](http://cotel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/DEC3782.doc)>. Acesso em: 5 dez. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 86.029**, de 27 de maio de 1981. Dispõe sobre a criação do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE). Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=126644>>. Acesso em: 6 nov. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 96.944**, de 12 de outubro de 1988b. Dispõe sobre a criação do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D96944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96944.htm)>. Acesso em: 3 dez. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Reunião de audiência pública. Casos demonstrativos de desarticulação entre os órgãos técnicos federais das áreas ambiental e fundiária. In: REUNIÃO TÉCNICA Nº 369/94, Brasília, 24 nov. 1994. In: **Notas taquigráficas**. Brasília: Câmara dos Deputados/Departamento de taquigrafia, revisão e redação, 1994.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Criação de uma Comissão Especial para assuntos referentes ao programa POLONOROESTE. Resolução n. 004, de 24 de janeiro de 1986. Relator: Flávio Peixoto da Silveira. **Resoluções CONAMA**, 1984 a 1990. 3. Ed. Brasília: IBAMA, 1991a. 231 p.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Estabelecimento de critérios básicos e diretrizes gerais para o RIMA. Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986. Relator: Flávio Peixoto da Silveira. **Resoluções CONAMA**, 1984 a 1990. 3. Ed. Brasília: IBAMA, 1991b. 231 p.

FIGUEIREDO, J. **Anúncio da criação do estado de Rondônia**. Brasília, 22 dez. 1981. Discurso presidencial. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos-1/1981/87.pdf/view>>. Acesso em: 21 out. 2014.

SARNEY, J. **Lançamento do Programa Nossa Natureza**. Brasília, 12 out. 1988. Discurso presidencial. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1988/92.pdf/download>>. Acesso em: 17 set. 2014.

SOARES, O. Inquietação com o futuro do PLANAFLORO. Brasília, 10 Ago, 1998. Discurso do Senador Odacir Soares (PTB/RO). In: **Anais do Senado Federal**, v.22, n.18, p. 247-250. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/1998/1998%20Livro%2018.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1998/1998%20Livro%2018.pdf)>. Acesso em: 4 Dez. 2014.

## 6. Artigo e/ou matéria de jornal

A TALE of trouble from the far west of Brazil. **Financial Times**, [S.l.] 13 de junho de 1995. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

ANTROPÓLOGOS denunciam exploração de reserva. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 setembro de 1985. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

BERNARDES, J. Polonoroeste vem aí. **Correio Braziliense**, Brasília, 28 de março de 1981. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

BIRD pode retirar o apoio ao Polonoroeste. **Jornal de Brasília**, Brasília, 12 set. 1985. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

BRASILIENSE, R.. Novo crédito do Bird a Rondônia gera protesto. **Jornal do Brasil**, Brasília. 27 set. 1992, p. 23.

BRASILIENSE, R.. ONGs alertam Bird para a situação de Rondônia. **Jornal do Brasil**, Brasília, 24 jun. 1994.

CIMI reafirma acusação a Polonoroeste. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 de fevereiro de 1983. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

CUNHA, A. Rondônia no “Washington Post”. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 agosto de 1986. Opinião Econômica, p.20.

CUNPIR denuncia ao Bird não cumprimento de acordos. **Alto Madeira**, Porto Velho, 18 jan. 1997. Cidade. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

DENÚNCIA contra projeto do Bird – ONG aponta ilegalidade. **Jornal Tribuna**, [S.l.], 14 jun, 1995, p.12B. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

DURHAM, E. R. Rondônia e a BR-364. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 jan. 1982. Opinião, p.3.

FERRAZ, P. Denunciado projeto do Bird na Amazônia. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 de junho de 1995, Geral, p. A16.

FLORENCE, A. Denúncias em Rondônia. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 12 de junho de 1995. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

FÓRUM das ONGs insiste na apuração de denúncias. **Alto Madeira**, Porto Velho, 20 de maio de 1995. Cidade, p. 5.

FUNAI ainda espera por verbas do BIRD. **O Liberal**, Americana, 23 abril, 1994. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

FUNAI retoma autonomia administrativa. **O Dia**, São Paulo, 20 abril de 1985. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

IEA denuncia plano para recuperação ambiental. **Correio Braziliense**, Brasília, 26 maio 1993, p. 12.

JUCÁ aponta emocionalismo no relatório do Bird. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 24 jul. 1987. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

LEITE, M. Banco Mundial pressiona governo para respeitar acordo ambiental. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 de agosto de 1994, Brasil.

MINISTRO nega bloqueio do BIRD. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 de abril de 1985. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

NEGREIROS, J. Banco Mundial desiste de vistoriar projeto brasileiro. **Correio Braziliense**, 2ª edição, Brasília, 26 jan. 1996. p. 2.

PINTO, L. F. Seminário nos EUA mostra um interesse renovado pela Amazônia. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 fev. 1982. Geral, p. 14.

POLONOROESTE obtém maior crédito do BIRD ao Brasil. **Jornal do Brasil**, Brasília, 8 de outubro de 1981. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

POLONOROESTE. **Correio Braziliense**, Brasília, 16 jun. 1985. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

RIGHTER, R. Indians GO on warpath against World Bank. **The Sunday Times**, Londres, 1 March, 1981. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

SÁ, X. Equipe de Raupp 'forja' duas doações. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 de janeiro de 1999, Primeiro Caderno, p. 9.

SASSE, C. Os objetivos do Polonoroeste. **Gazeta Mercantil**, Brasília, 19 de novembro de 1981. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

SENADOR pede prisão de governador de RO. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de junho de 1998, Primeiro Caderno, p. 13.

SERLES, F. Bird dá seu aval a Rondônia. **Jornal do Brasil**, Brasília, 27 jan. 1996. p. 4.

SILVA, J. O. M. Funcionários do Bird vêm tentar impedir demissões. **Alto Madeira**, [S.l.] 17 de junho de 1995, p.5. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

SOTERO, P. Bird anuncia mudanças no programa Planaflo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 7 ago. 1996. Geral, p. A-14.

SOTERO, P. Bird investiga denúncia sobre Planaflo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 de junho de 1995a. Geral, p. A-15.

SOTERO, P. Bird recebe denúncias sobre Planaflo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 de junho de 1995b. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

SOTERO, P. O BIRD suspende crédito ao Brasil. **Gazeta mercantil**, [S.l.], 10 de abril de 1985.

SOTERO, P. Voltam às pressões nos EUA para a suspensão de desembolsos do BIRD. **Gazeta Mercantil**, [S.l.], 3 maio 1986. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

STRANGERS in the Amazon. **The Village Voice**, New York, 11 jun. 1985. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

STEWART, P. The unruléd world. The case for good enough global governance. **Foreign Affairs**. January/February 2014. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruléd-world>>. Acesso em: 05 maio 2014.

TACHINARDI, M. H. Ministério da Economia estuda continuidade do Polonoroeste. **Gazeta Mercantil**, [S.l.], 6 jul. 1991. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

TACHINARDI, M. H.; SERRA, N. Planaflo não será investigado. **Gazeta Mercantil**, S.l., 27 jan. 1996. p. A-8

TÉCNICO denuncia desvio de recursos indígenas. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 14 mar. 1986. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

TRIBOS da BR-364 terão assistência. **O Popular**, Goiânia. 28 jun. 1981. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

## 7. Entrevistas

BURSZTYN, M. 2014. Pesquisador atualmente vinculado ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Entrevista pessoal via Skype em 18 nov. 2014.

MILLIKAN, B. 2014. Geógrafo e diretor do Programa Amazônia na ONG International Rivers. Entrevista pessoal via Skype em 21 nov. 2014.

RICH, B. 2014. Advogado, consultor de ONGs ambientalistas e visitante do Environmental Law Institute em Washington. Entrevista pessoal via Skype em 18 nov. 2014

SCHWARTZMAN, S. 2014. Antropólogo e diretor da ONG Environmental Defense Fund. Entrevista pessoal via Skype em 29 out. 2014.

SURUÍ, A. N. 2014. Liderança indígena do Povo Paiter Suruí, da Terra indígena Sete de Setembro em Rondônia. Entrevista pessoal via Skype em 19 nov. 2014

## 8. Outras fontes

ACSELRAD, H. Experiências Regionais. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE TRABALHO, DIVERSIDADE ECOSSOCIAL E ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO ENTRE ONGS DA AMAZÔNIA (1994: Belém, PA). **Anais**. Rio de Janeiro: Fase, 1995. 206p.

BRIANEZI, T. O Amazonas na arena internacional da mitigação da mudança climática: mecanismos de mercado em pauta. In: V ENANPAAS (outubro 2010) Florianópolis, SC. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT7-30-12-20100813113317.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2015.

CICLO DE DEBATES SOBRE ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA. Manifesto do debate “Alternativas para o Desenvolvimento da Amazônia”. In: CICLO DE DEBATES SOBRE ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA (2º, 1989: Manaus, AM). Manaus: Comitê Organizador, 1989. 5p

DOUROJEANNI, M. **Indications of natural resources and ecological mismanagement in the World Bank financed Brazil Northwest development program (Polonoroeste)**. [S.l.]: [S.ed.], 1984. 26 p. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND. The Polonoroeste campaign in Brazil: a case history, **Appendix B** (to unpublished document), EDF, [198\_], Washington DC.

FATHEUER, T. Cooperação internacional de ONGs na Amazônia (Oficina). In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE TRABALHO, DIVERSIDADE ECOSSOCIAL E ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO ENTRE ONGS DA AMAZÔNIA (1994: Belém, PA). **Anais**. Rio de Janeiro: Fase, 1995. 206 p

HAGEMANN, H. Cooperação internacional de ONGs na Amazônia (Oficina). In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE TRABALHO, DIVERSIDADE ECOSSOCIAL E

ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO ENTRE ONGS DA AMAZÔNIA (1994: Belém, PA). **Anais**. Rio de Janeiro: Fase, 1995. 206 p

HELLER, P. Civil Society and Social Movements in a Globalizing World. In: **Trabajos de investigación para el Informe sobre Desarrollo Humano**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano, Nueva York, 2012. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2013/trabajosdeinvestigacion/04\\_Heller.docx.p](http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2013/trabajosdeinvestigacion/04_Heller.docx.p)>. Acesso em: 7/11/2013.

INSTITUTO DE ESTUDOS AMAZÔNICOS. **PLANAFLORO/Política Fundiária/Política Ambiental**. [S.l.]: IEA, 1993. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental (ISA) em São Paulo.

MILLIKAN, B. A campanha do Fórum das ONGs de Rondônia e a situação atual de implementação do PLANAFLORO (dezembro de 1994). In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE TRABALHO, DIVERSIDADE ECOSSOCIAL E ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO ENTRE ONGS DA AMAZÔNIA (1994: Belém, PA). **Anais**. Rio de Janeiro: Fase, 1995. 206 p

MINDLIN, B. **Índios e Grandes Projetos Econômicos**: um exemplo, o programa POLONOROESTE (Mato Grosso e Rondônia, 1982-87), 1988. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS, 46º, 1988, Amsterdã. Disponível em: <<http://bd.trabalhoindigenista.org.br/sites/default/files/CTI02031.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2014.

MORO, J. **Fronteiras de Sangue**. A saga de Chico Mendes. São Paulo: Página Aberta, 1993.

NAS CINZAS DA FLORESTA. Diretor: Adrian Cowell. [S.l.]: TV Central de Londres, Universidade Católica de Goiás, 1990. 52 min. Documentário.

OSCAR NIEMEYER: O ARQUITETO DO SÉCULO. Diretores: Marc-Henri Wajnberg, Marcelo Gomes. [S.l.]: Pólo Imagem, 2000. 52min. Documentário.

PERSIVO, S. R. Pareceres dos Consultores sobre o Estudo de Impacto Ambiental do Projeto para Aproveitamento Hidrelétrico de Santo Antônio e Jirau, Rio Madeira-RO. In: **Relatório de análise madeira mpf-RO Cobrape**. 2013. Disponível em: <[http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/17\\_071001\\_relatorio\\_analise\\_\\_eia\\_rima\\_uh\\_e\\_madeira\\_mpf-ro\\_cobrape\\_b2\\_p1.pdf](http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/17_071001_relatorio_analise__eia_rima_uh_e_madeira_mpf-ro_cobrape_b2_p1.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2013.

PRICE JR, D. **The brazilian capability for protectiong the native population in the Guapore Valley from the effects of project Polonoroeste**. Washington-EUA: World Bank, 1980-12 out. 48 p.

RONDÔNIA. SEPLAN/PLANAFLORO/PNUD.BRA/94/007. **As Unidades de Conservação de Rondônia**. Porto Velho: PLANAFLORO, 1998. 94 p

SCHWARTZMAN, S. **"Hearing" perante a Subcomissão para Operações Externas da Comissão de Apropriações (Verbas) do Senado dos EUA**. [S.l.] : [S.ed.], 1986. 4 p.

SCHWARTZMAN, S. **Deforestation and popular resistance in Acre**: from local movement to global network. Washington: EDF, 1989. 20 p.

SEABRA, L. O que é crédito a fundo perdido? **Economia Clara** [internet], 2010. Disponível em: <<https://economiaclara.wordpress.com/>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

SURVIVAL INTERNATIONAL. **Brazil**: Polonoeste Development Project. Inglaterra: Survival International, 1981. 6p.

SURVIVAL INTERNATIONAL. **World Bank renounces tribal policy**. Inglaterra: Survival International, 1987. 7 p

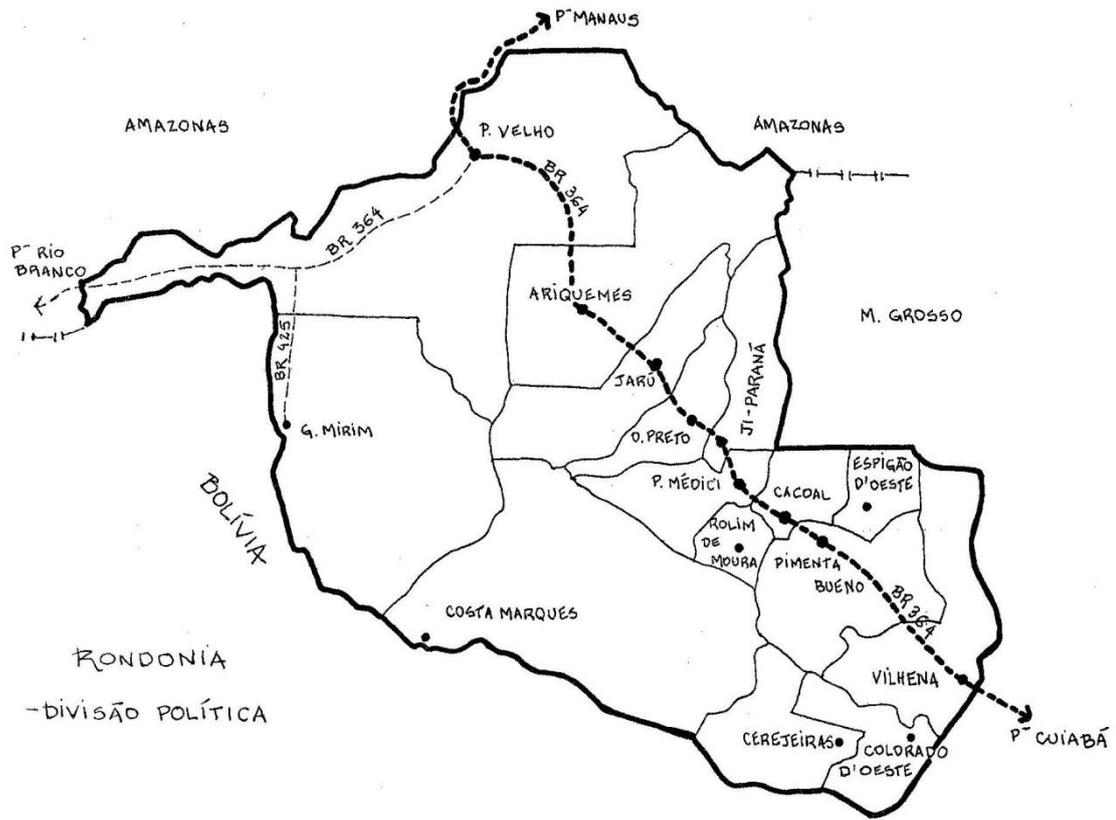
VIANNA JR, M. A. O zoneamento ecológico-econômico e a sociedade civil. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE TRABALHO, DIVERSIDADE ECOSSOCIAL E ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO ENTRE ONGS DA AMAZÔNIA (1994: Belém, PA). **Anais**. Rio de Janeiro: Fase, 1995. 206 p.

VIOLA, E. J. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecolítica. **Working Paper #93**, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1987. Disponível em: <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/093.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

WILLETTS, P. The Voice of Which People? Transnational Advocacy Networks and Governance Networks at the United Nations. In: **Report No. CUTP010**. Londres: Department of International Politics, City University London. 2013. Disponível em: <<http://openaccess.city.ac.uk/2072/>>. Acesso em: 3 Jan. 2014.

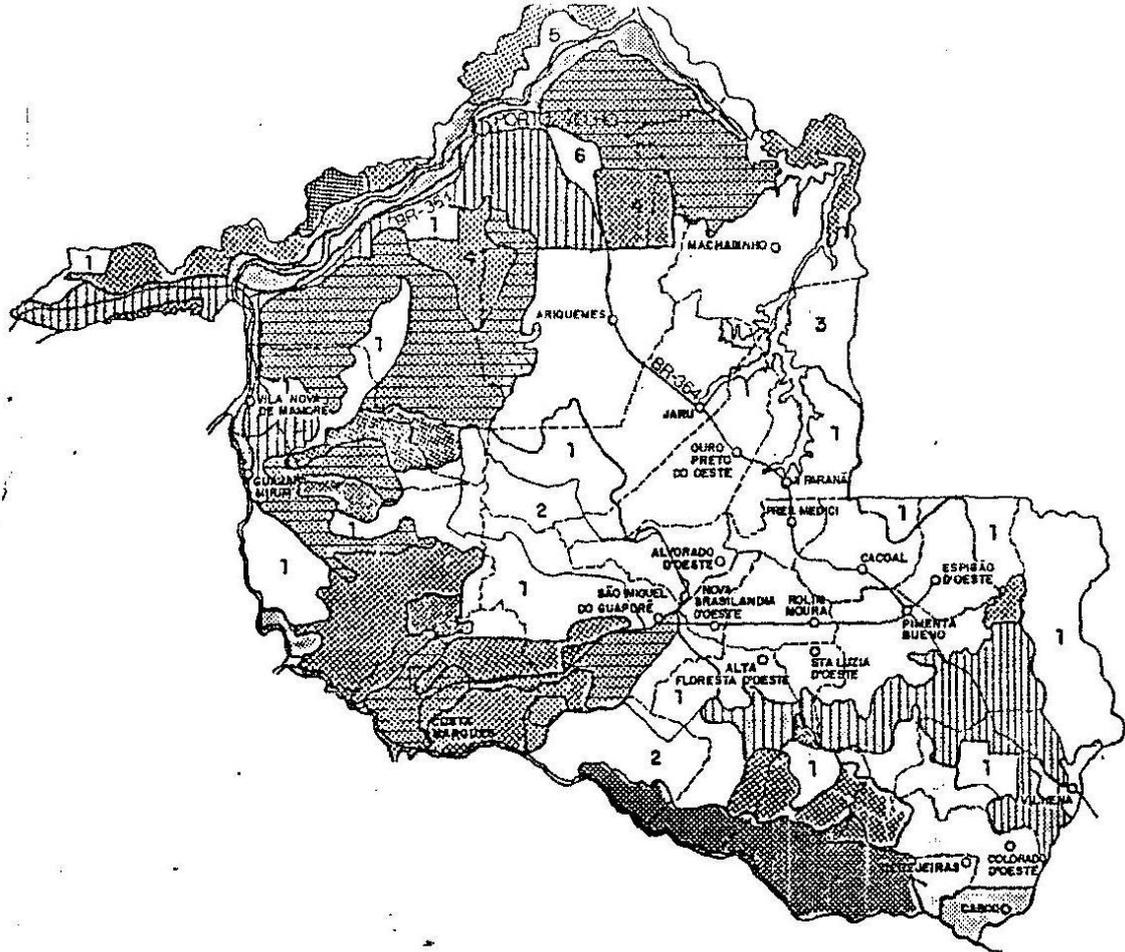
### ANEXOS

Anexo A – Mapa da BR-364 (POLONOROESTE)



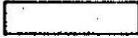
Fonte: SEMA, 1989, p. 19.

Anexo B – Mapa da Primeira Divisão do Zoneamento Ecológico-Econômico (PLANAFLORO)



**LEGENDA**

- 1** ÁREA INDÍGENA
- 2** PARQUE NACIONAL
- 3** RESERVA BIOLÓGICA
- 4** FLORESTA NACIONAL
- 5** ESTAÇÃO ECOLÓGICA DO CUNIÃ
- 6** BACIA DE ACUMULAÇÃO DE HIDRELÉTRICAS

	ZONA 1
	ZONA 2
	ZONA 3
	ZONA 4
	ZONA 5
	ZONA 6

Fonte: RONDÔNIA, 1989, p.50.