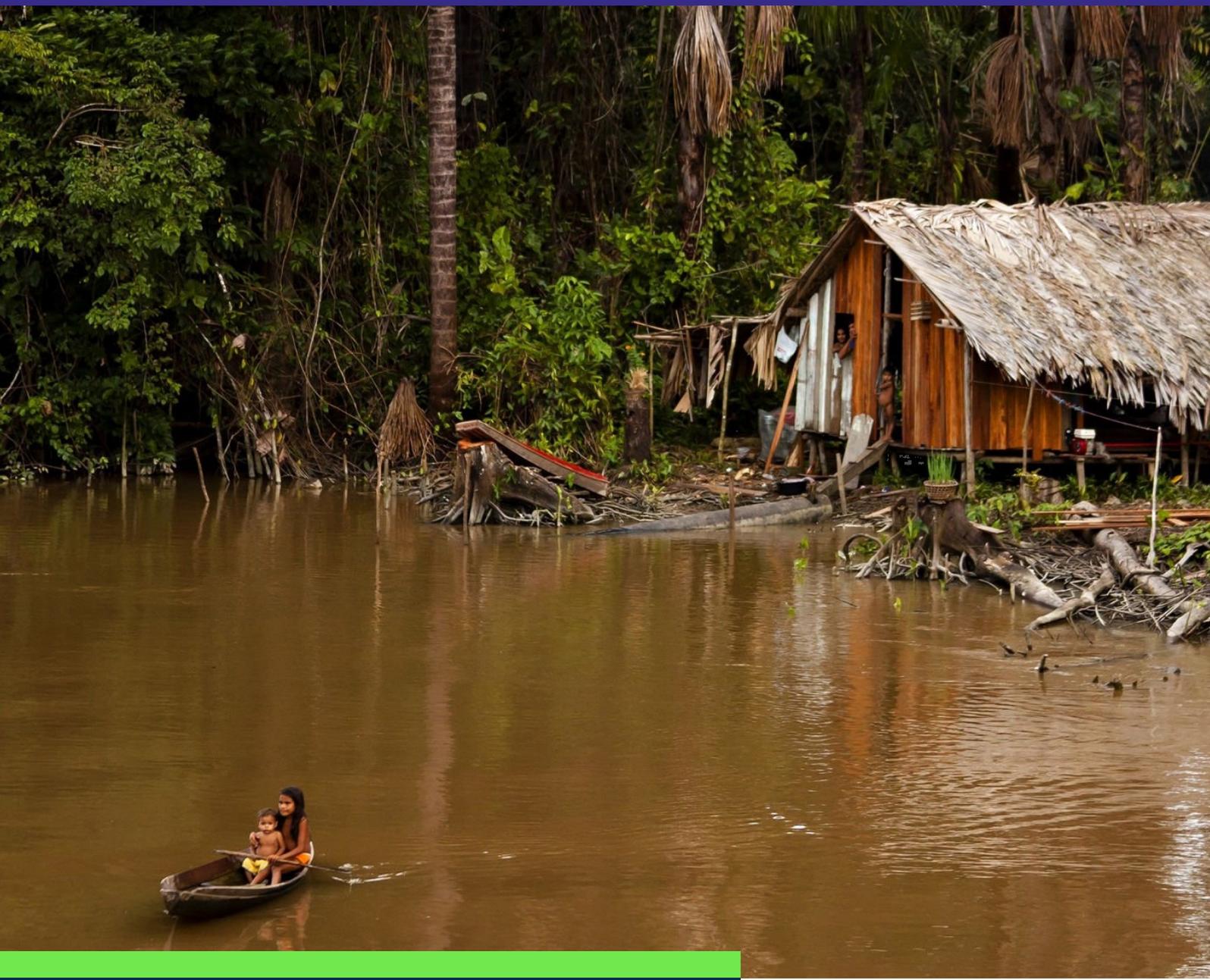


SERVIÇO INTER-FRANCISCANO DE JUSTIÇA, PAZ E E ECOLOGIA



MUNDO AMAZÔNIA

8º Edição

Outubro de 2022





APRESENTAÇÃO

No Boletim Mundo Amazônia temos tratado de temas centrais para a defesa e garantia dos direitos humanos e ambientais, neste tempo em que multiplicam-se ameaças tanto aos seus defensores quanto às condições de vida plena no território amazônico. São temas que, cada vez mais, articulam-se intrinsecamente com a agenda ambiental e climática planetária. Nosso objetivo tem sido ampliar o debate e contribuir para que os movimentos sociais, as comunidades indígenas e de povos tradicionais, ambientalistas e organizações de igreja tenham mais elementos para compreender as relações complexas em que estamos envolvidos e que ampliemos, em diálogo, nossa capacidade de resistir e lutar.

Neste número, abordaremos um tema extremamente atual, de grande relevância política e até aqui ainda não trabalhado em nosso Boletim: **os desafios da cooperação internacional e suas relações com as lutas por defesa e garantia dos direitos territoriais na Amazônia.** Os povos indígenas e as comunidades tradicionais têm se afirmado como atores estratégicos na defesa da vida na Amazônia. Têm ampliado e fortalecido suas organizações, sua pauta de luta e as parcerias nacionais e internacionais. Justamente por isso, têm sido capazes de disputar novos recursos e apoios, evidenciando e construindo conexões entre as lutas de defesa territorial e a agenda ambiental e climática. Compreender o “sistema” da cooperação internacional em suas formas de funcionamento, agentes, desafios e práticas é fundamental. Transformar a “cooperação” em tema de debates é condição para incidir neste campo que tem interferência direta sobre as pautas, as lutas e a ampliação da capacidade de resposta dos movimentos indígenas, sociais e de direitos humanos aos desafios de nossos tempos.

O Boletim apresenta uma leitura de conjunto a partir de uma perspectiva comprometida com os valores socioambientais: recupera o percurso histórico de constituição das formas atuais de funcionamento da cooperação internacional, sua agenda e atores e termina com perspectivas de caminhos para o futuro: “uma nova agenda de atuação frente à cooperação internacional para a Amazônia”. São caminhos de luta e resistência.

Caminhemos juntos!

Apresentação
por **Maria
Elena
Rodriguez
e Moema
Miranda**

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E DIREITOS TERRITORIAIS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA:

NOVOS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA
AGENDA DE DIREITOS TERRITORIAIS ¹

O antropólogo e pesquisador, **Aurélio Vianna Júnior** é Doutor em Antopologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

SUMÁRIO

- 1.** A cooperação internacional é um sistema extremamente institucionalizado e profissionalizado, com doadores primários, secundários e terciários **05**
- 2.** A agenda de direitos na Amazônia brasileira ganha maior importância a partir da ambientalização da cooperação internacional. **06**
- 3.** A partir da década de 1980 um conjunto de “justificativas ambientais” passa a legitimar demandas por direitos dos povos da floresta e, a partir de então, a cooperação internacional tem apoiado processos de reconhecimento de direitos territoriais considerados positivos do ponto de vista da conservação. No início da década de 1990, a cooperação internacional contribuiu para a realização da Rio-92 e para a criação do Programa Piloto para a Proteção às Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), oferecendo possibilidades para o financiamento da agenda de direitos territoriais na Amazônia. **07**
- 4.** A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), aprovada na Rio-92, foi de grande importância para povos indígenas e para outras comunidades tradicionais, além de impulsionar a criação do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa). **09**
- 5.** A criação de instrumentos financeiros de apoio à manutenção das florestas e à agenda dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais no âmbito da Convenção do Clima gerou uma enorme inflexão na cooperação internacional. **11**
- 6.** O PPG-7 e o Fundo Amazônia frente à agenda de direitos territoriais **12**
- 7.** A partir da primeira década do século XXI, houve um significativo aumento em número, em diversidade e no grau de institucionalização de ONGs e movimentos sociais na Amazônia, em processo coetâneo ao da climatização da cooperação internacional. **14**
- 8.** Os movimentos de povos e comunidades tradicionais passaram a criar seus próprios fundos intermediários, para atuar na filantropia e frente à cooperação internacional. **15**
- 9.** As mudanças políticas ocorridas no Brasil depois do golpe parlamentar que resultou na posse de Michel Temer em 2016, levaram a profundas mudanças nas políticas ambiental e de garantia de direitos de povos e comunidades tradicionais. O novo posicionamento do governo brasileiro com a eleição de Bolsonaro afetou diretamente a cooperação internacional. **17**
- 10.** Os anos seguintes, já sob a pandemia, fazem com que a aposta negacionista (climática e sanitária) do governo federal leve a uma crise sem precedentes na história do Brasil, acirrando conflitos e disputas. **18**
- 11.** A COP-26 (2021) não foi um sucesso, pois os resultados ficaram aquém dos desafios colocados pela emergência das mudanças climáticas, mas foi muito relevante por reconhecer a existência, o protagonismo e as demandas do movimento indígena e de outros povos e comunidades tradicionais. **19**
- 12.** Uma nova agenda de atuação frente à cooperação internacional para a Amazônia **21**

01

A cooperação internacional é um sistema extremamente institucionalizado e profissionalizado, com doadores primários, secundários e terciários.

A partir das formulações de Maria Barroso Hoffmann² e Renata Curcio³ utilizo, respectivamente, as seguintes definições de cooperação internacional:

“ *um aparato que inclui bancos multilaterais de desenvolvimento, agências da ONU, agências bilaterais de cooperação, firmas de consultoria, fundações filantrópicas, organizações privadas laicas e religiosas sem fins lucrativos e ONGs, voltadas à promoção do “desenvolvimento” ou ao “combate à pobreza”;*

e “a política [de cooperação internacional] institui um corpo de profissionais e um conjunto de práticas rotineiras referentes a um determinado conhecimento de estado, não somente como intervenções esporádicas ou excepcionais, (...), mas como dinâmica cotidiana de administração de Estados sobre territórios e populações”.

Das definições, gostaria de assinalar que mesmo quando tratamos a cooperação bilateral governamental lidamos com um sistema, altamente institucionalizado e profissionalizado, que inclui uma multiplicidade de instituições, incluindo as da sociedade civil, e notadamente as organizações que intermedeiam o acesso a esses recursos, tanto nos países “doadores” quanto nos “recebedores”.

Considerando-se o fluxo de recursos financeiros, o sistema conta com doadores primários, isto é, instituições que com seus próprios fundos estabelecem políticas, procedimentos e prioridades de doação, como por exemplo, a cooperação bilateral

“

(...) mesmo quando tratamos a cooperação bilateral governamental lidamos com um sistema, altamente institucionalizado e profissionalizado”

governamental e as grandes fundações privadas que administram fundos fiduciários; e, com doadores secundários ou terciários, organizações que intermedeiam recursos de doadores primários – como grandes organizações ambientalistas, organizações privadas de cooperação (laicas ou religiosas) e fundos intermediários.

Assim, para se analisar ou incidir sobre um “componente” desse sistema é importante conhecer como ele se articula com o todo. Apresentarei e analisarei o sistema e alguns de seus componentes nos itens a seguir.



02

A agenda de direitos na Amazônia brasileira ganha maior importância a partir da ambientalização da cooperação internacional.

Ambientalização, noção consagrada em livro de José Sérgio Leite Lopes⁴ e desenvolvida por Henri Acselrad, designa a “incorporação concreta de justificativas ambientais para legitimar práticas institucionais, políticas e científicas”, ganhando “força particular na possibilidade de caracterizar processos de ambientalização específicos a determinados lugares, contextos e momentos históricos”⁵.

O que pretendo realçar é que aconteceu - e acontece - a ambientalização da cooperação

internacional para a Amazônia, que ao tempo que justifica políticas de doação é influenciada pelo “contexto local”, tendo sido relevante para permitir o apoio a políticas de garantia de direitos territoriais para povos e comunidades tradicionais.

Isto é, a ambientalização permitiu que políticas de reconhecimento territorial, primariamente domésticas, fossem apoiadas financeiramente com base em convenções internacionais de meio ambiente.

03

A partir da década de 1980 um conjunto de “justificativas ambientais” passa a legitimar demandas por direitos dos povos da floresta e, a partir de então, a cooperação internacional tem apoiado processos de reconhecimento de direitos territoriais considerados positivos do ponto de vista da conservação. No início da década de 1990, a cooperação internacional contribuiu para a realização da Rio-92 e para a criação do Programa Piloto para a Proteção às Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), oferecendo possibilidades para o financiamento da agenda de direitos territoriais na Amazônia.

Nos anos 80, quando ocorreu a institucionalização dos chamados novos movimentos sociais e a realização da Constituinte, a agenda de direitos territoriais ganhou espaço político, estando diretamente conectada com o que acontecia na arena global. Devemos recordar deste período a atuação de Chico Mendes com o apoio de Organizações Não Governamentais (ONGs) conservacionistas de atuação transnacional, que conseguiu impedir um empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a construção da BR-364, que ameaçava a preservação da floresta e a sobrevivência de seringueiros e povos indígenas⁶. Mas não somente, movimentos de atingidos por barragens e o movimento indígena⁷ também foram bastante ativos nesse mesmo período, logrando desenvolver ações com organizações baseadas nos Estados Unidos ou Europa, muitas delas que tinham como agenda a conservação das florestas. Tratava-se aqui de uma novidade, pois a solidariedade internacional entre

organizações da sociedade civil se dava, até aquele momento, a partir do quadro conceitual de defesa dos direitos humanos e do combate à ditadura militar⁸, que formalmente terminara em 1985.

O país assistia, como mencionado, à emergência dos novos movimentos sociais entre 1985 e 1998, notadamente na Amazônia, como destaca Alfredo Wagner:

“ [...] tem-se a formação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), do Movimento Nacional dos Pescadores (Monape), da Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), do Movimento dos Ribeirinhos da Amazônia(...) e de inúmeras outras associações (...). Acrescente-se ainda a União das Nações Indígenas (UNI), a Coordenação Indígena da Amazônia Brasileira (Coiab), o Conselho Indígena de Roraima (CIR)⁹ e do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).

Um pouco depois, em junho de 1992, há 30 anos, realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como Rio-92.

A conferência resultou em uma maior visibilidade tanto para agenda ambiental quanto para a dos direitos de povos indígenas e seringueiros na Amazônia, onde fora criada a Aliança dos Povos da Floresta.

A Rio-92 impulsionou a discussão do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), criado em 1994, como uma resposta multilateral do grupo dos sete países mais ricos do mundo ao avanço do desmatamento, da devastação do meio ambiente e das queimadas na Amazônia brasileira.

O PPG-7 articulou a cooperação bilateral dos sete países mais ricos do mundo. Os recursos eram administrados pelo Banco Mundial para o apoio a políticas públicas inovadoras do governo Brasileiro, “de uso e proteção dos recursos naturais nas florestas tropicais”¹⁰. O Programa era coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), e implementado pela Fundação Nacional do Índio (Funai), pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), pelo Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), por governos dos estados da Amazônia, pelo Ministério Público Federal e por organizações da sociedade civil.

Em seu período de existência, de 1994 a 2009, o PPG-7 investiu U\$ 463,1 milhões na implementação de projetos em cinco áreas estratégicas: apoio à produção sustentável e manejo dos recursos naturais; estratégias de criação e ampliação de áreas protegidas – com demarcação de terras indígenas;



Fonte: Diário do Rio

fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente; apoio à pesquisa científica e tecnológica e, ainda, produção e disseminação de conhecimentos para influenciar políticas públicas na área ambiental”.

Para o objetivo deste BOLETIM, resalto os seguintes resultados do PPG-7: a criação de mais de 2,1 milhões de hectares de Reservas Extrativista e a demarcação de 44 milhões de hectares de Terras Indígenas (TIs). Cabe destacar a ausência dos Territórios Quilombolas (TQs) como parte das ações e dos resultados do PPG-7.

O programa também contribuiu para a pesquisa científica; ajudou a criar e a aperfeiçoar instrumentos de monitoramento,

fiscalização e ordenamento territorial; apoiou o fortalecimento de órgãos estaduais de meio ambiente e a criação do Fórum do Ministério Público.

Gostaria de destacar, para esta reflexão, a importância dos subprogramas Projetos Demonstrativos (PDA) e Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) do PPG-7, tanto no que se refere ao seu desenho institucional que possibilitou a internalização de recursos da cooperação internacional (DFID) via Banco do Brasil (e não via orçamento), como pela inovação em apoiar diretamente a organizações da

sociedade civil e associações indígenas na Amazônia Legal¹¹.

Além disso, o PPG-7 financiava a incidência sobre si mesmo, isto é, a participação da sociedade civil organizada amazônica, por meio do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), que era composto por movimentos sociais dos povos da floresta, ONGs e organizações sindicais da Amazônia.

O PPG-7 também orientou a cooperação bilateral que não era parte do grupo dos sete, assim como fundações privadas, que informalmente somavam esforços à iniciativa.

04

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), aprovada na Rio-92, foi de grande importância para povos indígenas e para outras comunidades tradicionais, além de impulsionar a criação do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa).

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) contou com grande atenção dos movimentos sociais e das organizações interessadas na defesa dos direitos dos indígenas – e de outras comunidades, assim como teve influência imediata na cooperação internacional para a Amazônia.

A CDB indicou a “ponte” entre as agendas dos direitos e da conservação. Ou melhor, possibilitou que as lutas e demandas de povos e comunidades tradicionais em defesa de seus territórios “potencialmente” pudessem ser consideradas parte relevante da proteção da biodiversidade, já que a manutenção das florestas possibilitava a existência dos ecossistemas a elas associados. Mas, cabe destacar, o alinhamento dessas agendas ainda levaria anos para ser amplamente reconhecido.

O direito à repartição de benefícios do conhecimento tradicional, por sua vez, apresentava-se como o caminho para a construção de instrumentos econômicos que poderiam levar à autodeterminação desses povos e dessas comunidades, garantindo a manutenção de seus modos de vida. No entanto, essa agenda segue inconclusa nessa terceira década do século XXI.

No âmbito da CDB, o governo brasileiro criou em 2002 o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), para o financiamento da criação, da implantação e da manutenção de Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral na Amazônia¹² e para, depois de pressão política do CNS, arcar com alguns gastos com vigilância em UCs de Uso Sustentável (como as Resex).



Fonte: Unsplash

O Arpa pretendeu resolver o problema da falta de recursos públicos para a manutenção de Unidades de Conservação com a criação de um fundo fiduciário com doações internacionais, capitaneadas pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e administradas por uma organização privada, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio)¹³.

O programa chamou a atenção da sociedade e do governo para a importância da criação desse “tipo” de instrumento financeiro – fundos privados – com vistas a garantir a implementação de políticas públicas, algo que posteriormente iria influenciar as discussões

dos movimentos de povos e comunidades tradicionais na Amazônia.

No entanto, apesar do sucesso do Programa Arpa, os instrumentos financeiros vinculados à Convenção sobre Diversidade Biológica, fosse no que tange à criação de áreas protegidas, fosse na discussão do acesso e da repartição de benefícios associados aos recursos genéticos, não levaram a um maior acesso a recursos financeiros para Terras Indígenas (TIs), UCs de Uso Sustentável e outros territórios dos povos da floresta – e, muito menos, para os Territórios Quilombolas (TQs).

05

A criação de instrumentos financeiros de apoio à manutenção das florestas e à agenda dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais no âmbito da Convenção do Clima gerou uma enorme inflexão na cooperação internacional.

Desde a Rio-92, quando foi aprovada a Convenção do Clima, pesquisadores e ativistas começaram a se questionar sobre como a agenda florestal poderia estar mais bem posicionada na então recém-aprovada Convenção do Clima, particularmente com vistas a garantir o financiamento à manutenção das florestas nativas. Parte desses pesquisadores e ativistas – como Márcio Santilli, Stephen Schwartzman e Paulo Moutinho – começou a pensar como povos indígenas e outros povos da floresta poderiam ser apoiados por algum instrumento financeiro, pois a Convenção do Clima apenas havia estabelecido os chamados Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), que não atendiam à demanda de direitos territoriais e do combate ao desmatamento.

Isso levou à proposta que depois daria origem ao conceito, e a inúmeros instrumentos, que passaram a ser conhecidos como Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD), que incluía “na contabilidade das emissões de gases de efeito estufa aquelas que são evitadas pela redução do desmatamento e a degradação florestal”. A proposta polêmica, por potencialmente tratar da criação do mercado de carbono, foi aceita e passou a orientar a cooperação internacional, ajudando a “climatizar” a cooperação.

O fim do PPG-7 e a criação do Fundo Amazônia¹⁴ são indicadores da climatização da cooperação para a Amazônia brasileira. A proposta do governo brasileiro de criação do Fundo Amazônia foi apresentada na COP do Clima de 2007, e, em 2008, o Decreto para sua criação, onde são explicitados seus objetivos, como a seguir:

“ Fica o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) autorizado a destinar o valor das doações recebidas em espécie, apropriadas em conta específica denominada Fundo Amazônia, para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, o qual contemplará as seguintes áreas: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas.”

O Fundo Amazônia nascia com um enorme potencial, por ser um instrumento nacional de administração de recursos da

“

(...) ao longo dos anos, a Conferência do Clima, em suas reuniões anuais (COPs), ampliava cada vez mais seu escopo, incluindo também a agenda do combate à pobreza”

cooperação internacional, possibilitando o estabelecimento de processos participativos e de controle social por estar situado no BNDES, que poderia assim, como instituição, aprender melhor as demandas socioambientais. E, como um banco público não vinculado ao mercado de carbono, ser internacionalmente considerado o maior

instrumento de REDD então existente no mundo¹⁵. Apesar de contar com muito mais recursos financeiros que o PPG-7, que seria formalmente encerrado um ano depois, a agenda de direitos tinha – e segue tendo – menor centralidade. Tratarei disso no próximo ponto.

Destaco que, ao longo dos anos, a Conferência do Clima, em suas reuniões anuais (COPs), ampliava cada vez mais seu escopo,

incluindo também a agenda do combate à pobreza, como destaca Marcela Velchionne¹⁶, no artigo intitulado “COP21: Financiamento e construção de capacidades”¹⁷, quando destaca a construção da convergência entre as agendas do financiamento do clima e do combate à pobreza, no âmbito das instituições do sistema da ONU.

06

O PPG-7 e o Fundo Amazônia frente à agenda de direitos territoriais

O PPG-7 (1994) foi constituído como instrumento de “proteção” da floresta, no sentido dado por Alfredo Wagner, em que a conservação inclui o reconhecimento de direitos territoriais em um contexto de atuação multilateral. A atuação da cooperação bilateral, por exemplo, era coordenada por uma institucionalidade multilateral.

O Fundo Amazônia se constituiu como novo mecanismo financeiro em 2008, substituindo o PPG-7, em um contexto político de

“protecionismo de mercados”, não mais de “proteção” e com um enorme retrocesso em relação à utilização de agências multilaterais. A cooperação bilateral que apoiou o fundo foi a norueguesa e, secundariamente, a alemã, ainda que a de outros países, a das agências multilaterais e mesmo das fundações privadas, tenham seguido a “onda” da climatização.

O PPG-7 contava com um componente específico para a demarcação e a homologação

de terras indígenas (PPTAL¹⁸); um de criação de reservas extrativistas (Resex) e outro de apoio às organizações indígenas na execução de projetos locais (PDPI¹⁹). O programa financiava a implantação de agências estaduais de meio ambiente, assim como a pesquisa científica.

O Fundo Amazônia seguiu com o apoio financeiro às organizações da sociedade civil, mas as ações apoiadas passavam a ter como finalidade uma agenda mais restrita de mitigação climática, não de garantia de direitos. O apoio às universidades e aos centros de pesquisa foi tentado, mas descontinuado. Ao fim e ao cabo, alguns projetos que incluíam ações de defesa de direitos seriam apoiados pelo fundo, mas não com a centralidade que um PPTAL contava no PPG-7, por exemplo.

Assim, no que tange à cooperação internacional para a Amazônia que no período anterior manteve uma diversidade de agendas socioambientais e uma também enorme diversidade de agências com políticas mais ou menos alinhadas como parte de um processo de “ambientalização”,

inclusive de programas sociais na região²⁰, aconteceu a “climatização da política ambiental”, onde a política de mitigação das mudanças climáticas passou a orientar a formulação de políticas ambientais, socioambientais e até mesmo sociais, como a de reconhecimento dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais – subsumida e constrangida à primeira.

Ou seja, a climatização da cooperação internacional levou a novas disputas, a um constrangimento no apoio à agenda de direitos, mas, paradoxalmente, ao atendimento de demandas históricas dos movimentos de povos e comunidades tradicionais, como o apoio direto a suas organizações. Não por acaso, durante o segundo governo Dilma o Fundo Amazônia apoiou o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco (MIQCB) e seu Fundo Babaçu, assim como no final do governo Temer analisou e encaminhou para aprovação do Conselho do BNDES (que aprova as subvenções do Fund) uma doação para um projeto de parceria entre a CESE e a COIAB, que todavia foi recusado no início do governo Bolsonaro.

Fonte: IStock





07

A partir da primeira década do século XXI, houve um significativo aumento em número, em diversidade e no grau de institucionalização de ONGs e movimentos sociais na Amazônia, em processo coetâneo ao da climatização da cooperação internacional.

A partir do início do século XXI, um maior número de ONGs socioambientalistas, indigenistas, de direitos humanos e de comunicação passou a atuar na Amazônia.

“Articulações” de organizações da sociedade civil foram estabelecidas, envolvendo diferentes setores com a criação de fóruns e redes, mas com uma maior diversidade de formatos institucionais, com Observatórios, Campanhas, Plataformas e Coalizações, por vezes incluindo associações empresariais²¹.

Organizações conservacionistas transnacionais estabeleceram-se no país, também com relevante atuação na região²², parcialmente apoiando a agenda dos povos indígenas e autoidentificando-se como socioambientais.

Fundos intermediários de justiça social, socioambientais ou ambientais foram constituídos e cada vez mais incluíram a Amazônia como região apoiada com editais e chamadas públicas²³.

Nesse contexto, movimentos de povos e comunidades tradicionais aceleraram seus processos de institucionalização, com uma grande diversidade de desenhos institucionais, estruturas de direção e lideranças. O Conselho Nacional dos Seringueiros foi refundado como Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), a Coiab aprovou um novo estatuto, dando consistência à rede Coiab. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) foi estabelecida no Acampamento Terra Livre de 2005, como uma instância de aglutinação e referência nacional do movimento indígena no Brasil, também desenvolvendo uma atuação internacional nas discussões do financiamento climático. Nesse mesmo período, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras

Rurais Quilombolas (Conaq) reafirmou-se como movimento quilombola²⁴ com forte base estadual em estados da Amazônia e começando a desenvolver incidência internacional. O Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB)²⁵ passou a atuar na rearticulação da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e foi o primeiro movimento social a conseguir recursos do Fundo Amazônia, como mencionado anteriormente. O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), criado no final da década de 1980, que contou com decisiva participação no Fórum Global da Rio-92 como um dos movimentos sociais que adotaram a luta ambiental como parte da luta pela terra, ampliou sua atuação na Amazônia a partir da segunda década do século XXI.

08

Os movimentos de povos e comunidades tradicionais passaram a criar seus próprios fundos intermediários, para atuar na filantropia e frente à cooperação internacional.

Em virtude do aumento de recursos oriundos da cooperação internacional para a Amazônia, ou de recursos de compensação ambiental, um conjunto significativo de organizações não governamentais estabeleceu-se como gestor financeiro de recursos destinados para a implementação de projetos e atividades em territórios de atuação de movimentos sociais de povos e comunidades tradicionais, como

Terras Indígenas, Reservas Extrativistas, Projetos de Assentamento Extrativistas, dentre outros. A intermediação de recursos produziu um novo tipo de parceria, onde a ONG intermediária colocava-se como a que poderia acessar os recursos (em virtude de exigências dos doadores), e que, junto a isso, por vezes trazia agendas negociadas com as agências doadoras.

Posteriormente, movimentos sociais de povos e comunidades tradicionais passaram a discutir a criação de instrumentos financeiros controlados pelos próprios movimentos. Com o processo de institucionalização dos movimentos descrito anteriormente, novas organizações foram estabelecidas, como a ONG Negra Anastácia, que é uma organização criada pela Conaq para administrar projetos. E, além dessas ONGs dos movimentos, uma alternativa foi construída. O MIQCB, inovando a partir de uma experiência de administração de um pequeno fundo de microcrédito, criou um fundo comunitário, o Fundo Babaçu²⁶, com o objetivo de captar recursos para redistribuir a pequenas associações ou grupos informais de quebradeiras de coco.

O Fundo Babaçu colocava-se no ambiente bastante profissionalizado dos fundos intermediários, como o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - Funbio²⁷, inicialmente

vinculado ao Global Environmental Facility (GEF)²⁸, a Cese²⁹, o Fundo Dema³⁰, administrado pela Federação de Organizações de Assistência Social e Educação (Fase) e, os mais recentes, como a o Fundo Brasil de Direitos Humanos³¹ e o Fundo Casa³², dentre outros.

Processo similar ao do MIQCB de criação de um fundo comunitário territorializado ocorreu com a Coiab quando da criação do Fundo Podáli³³ em 2019. E, mais recentemente, em 2021 e 2022, com a Federação Indígena do Rio Negro (FOIRN) que criou o Fundo Indígena do Rio Negro³⁴, e com o CNS com a fundação do Fundo Puxirum.

Os fundos comunitários pretendem fazer parte, a um só tempo, de uma nova filantropia, e do sistema de cooperação internacional. Voltarei a isso adiante, quando tratar dos resultados da Conferência do Clima (COP) de 2021.

Fonte: APIB / Mídia Ninja



09

As mudanças políticas ocorridas no Brasil depois do golpe parlamentar que resultou na posse de Michel Temer em 2016, levaram a profundas mudanças nas políticas ambiental e de garantia de direitos de povos e comunidades tradicionais. O novo posicionamento do governo brasileiro com a eleição de Bolsonaro afetou diretamente a cooperação internacional.

O Fundo Amazônia, com as mudanças no governo federal e a implantação de uma política antiambiental³⁵, deixou de ser o principal depositário das principais doações internacionais, abrindo espaço para que governos estaduais criassem outros instrumentos financeiros para a internalização de recursos.

Articulações de governadores buscaram se reposicionar e entraram na disputa por recursos financeiros, associadas a uma sólida aliança com grandes organizações conservacionistas. O Fórum Global dos Governadores para Clima e Floresta (GCF), por exemplo, já desenvolvia algumas ações no Brasil desde que foi estabelecido, em 2008.

“O GCF é uma força-tarefa subnacional estabelecida com base em um memorando de entendimentos(...), que fornece a base para a cooperação em inúmeros assuntos relacionados a política climática, financiamento, troca de tecnologia e pesquisa”³⁶.

Os governos passaram a incluir como parte de suas propostas a criação de um “Comitê Regional para a Parceria dos Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais”, num contexto

de preparação da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2019 (COP-25).

Mas, se o GCF precedeu a ação mais coordenada de governadores na agenda, não foi somente por meio dessa institucionalidade que governos estaduais buscaram ocupar o espaço político e de obtenção de recursos internacionais deixado pelo governo federal.

Além das ações coletivas dos governos e governadores dos estados da Amazônia Legal, cada governo estadual avançou na construção de políticas climáticas estaduais, assim como na constituição de instrumentos financeiros (fundos) com vistas a receber (e disputar) recursos.

O estado do Maranhão, por exemplo, começou a implementar um sistema de pagamento por serviços ambientais em 2019, com apoio financeiro do governo da Noruega por meio da já mencionada Força-Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas (GCF), com assessoria técnica do Instituto de Pesquisas da Amazônia (Ipam). O estado do Pará, em 2019, criou o Fundo da Amazônia Oriental, gerenciado pelo Funbio³⁷.



10

Os anos seguintes, já sob a pandemia, fazem com que a aposta negacionista (climática e sanitária) do governo federal leve a uma crise sem precedentes na história do Brasil, acirrando conflitos e disputas.

Em um momento de maior protagonismo de governos estaduais e da sociedade civil nessa arena, as lacunas, a inépcia e as atitudes deletérias do governo federal levaram a um aumento da violência contra povos e comunidades tradicionais, ao tempo que globalmente passaram a contar com um maior reconhecimento de sua relevância para o combate às mudanças climáticas.

Ao mesmo tempo que instrumentos financeiros foram estabelecidos com vistas a apoiar territórios de povos e comunidades tradicionais como parte prioritária da agenda climática, as ameaças aumentaram, assim como as perseguições e o escasso apoio a medidas efetivas de garantia de seus modos

de vida e do uso tradicional de seus territórios. Multiplicaram-se intermediários de doações – doadores secundários e terciários – para a e na Amazônia brasileira, tornando mais complexo o novo ecossistema de organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais.

O fortalecimento das institucionalidades dos movimentos sociais e a criação de fundos comunitários, como mencionado anteriormente, foram também uma mensagem política às COPs, onde novas articulações dos movimentos de povos e comunidades tradicionais veicularam demandas de financiamento direto às organizações indígenas e “comunidades locais”.

11

A COP-26 (2021) não foi um sucesso, pois os resultados ficaram aquém dos desafios colocados pela emergência das mudanças climáticas, mas foi muito relevante por reconhecer a existência, o protagonismo e as demandas do movimento indígena e de outros povos e comunidades tradicionais.

O movimento indígena esteve presente e fez a diferença na COP-26. Indígenas representando grandes articulações de

e ONGs indígenas (temáticas), além de lideranças sem vinculação orgânica com uma organização, ou vinculados a organizações não indígenas. E, cada vez mais e com maior destaque, as lideranças mulheres tomaram a frente das discussões.



Fonte: Amazon Watch

organizações territoriais, como Coica, a Apib e Coiab; como também lideranças de movimentos indígenas não territoriais (mulheres, jovens indígenas, por exemplo)

Os indígenas afirmaram-se, mais uma vez, como os protagonistas dentre os povos da floresta na discussão sobre mudanças climáticas e direitos territoriais, e isso foi reconhecido nas discussões e, fundamentalmente, pela mídia.

As demandas do movimento indígena foram destacadas e as de outros povos e comunidades tradicionais foram incluídas, ou subsumidas, a essas demandas.

Lembrando que, para governos, para a cooperação internacional e mesmo dentro das

“definições” colocadas nos acordos, tratou-se de povos indígenas e comunidades locais³⁸, apesar da presença de lideranças quilombolas (da Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos - Conaq), e mesmo do clamor do movimento negro contra o racismo ambiental, e das demandas de comunidades extrativistas (do Conselho Nacional das Populações Extrativistas – CNS).

De todas as demandas do movimento, talvez a que tenha conseguido se afirmar com maior destaque foi a da necessidade de recursos destinados diretamente a povos indígenas e comunidades locais.

Como resposta, governos (Noruega, Reino Unido, Alemanha, EUA, Holanda) e fundações (Fundação Ford, The Christensen Fund, David and Lucile Packard Foundation, dentre 17) comprometeram-se com a doação de U\$ 1.7 bilhão “diretamente” para “povos indígenas e comunidades locais” até 2025³⁹. No mesmo anúncio, foi assinalado que a Aliança Global de Comunidades Territoriais (GATC), uma coalizão da América Latina, África e Ásia, da

qual Apib e Coica são membros, poderia ser um dos donatários.

Frente a essa vitória sem precedentes, uma agenda já existente e discutida no movimento indígena ganhou destaque e urgência: Como fazer com que esses recursos atendam às demandas dos povos e das comunidades? Como fazer com que os recursos sejam preferencialmente gerenciados por organizações dos indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais? Que instituições devem ser fortalecidas (ou mesmo criadas) para receber esses recursos? O que fazer para que recursos para povos e comunidades que vivem nas florestas úmidas também beneficiem povos que tem seus territórios em outros biomas? O que fazer para que a visibilidade e o reconhecimento do movimento indígena sirvam para reforçar a demanda de outros movimentos de povos e comunidades tradicionais?

E, para a agenda geral, o que a vitória do movimento coloca para a futura agenda da cooperação internacional para a Amazônia?

12

Uma nova agenda de atuação frente à cooperação internacional para a Amazônia

Pretendi, com este BOLETIM, tratar do processo de ambientalização da cooperação internacional para a Amazônia que levou a um maior apoio financeiro à agenda de direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais.

A partir do que foi apresentado, sugiro os seguintes pontos para a discussão de uma agenda para o futuro próximo.

- A Amazônia é o foco geográfico da cooperação internacional para o Brasil. Mais que disputar com a cooperação essa prioridade geográfica, talvez seja importante procurar concentrar esforços em criar uma agenda mais inclusiva para a discussão da cooperação para a Amazônia – com a inclusão dos quilombolas, por exemplo; e buscar estabelecer instrumentos de redistribuição dos aportes de recursos financeiros, com vistas a que o apoio a ações na Amazônia sirva também para o desenvolvimento de atividades em outras regiões do país⁴⁰.
- O anúncio feito na COP-26 de 2021 de apoio direto a organizações indígenas e comunidades locais destaca um novo formato da cooperação, que inclui, em uma iniciativa de financiamento climático, a cooperação internacional bilateral governamental, instituições filantrópicas de ação global, além de outras instituições que comprometeram recursos. Isso coloca um novo desafio para o diálogo e a incidência da sociedade civil.
- A aceitação, por parte da cooperação internacional, de que existe um déficit de apoio direto a organizações de povos e comunidades tradicionais coloca novos desafios para a cooperação. A constituição de fundos comunitários gerenciados pelos movimentos sociais ganha maior visibilidade nesse contexto, também povoado por fundos intermediários. A discussão de uma nova divisão do trabalho de captação, gerenciamento e redistribuição de recursos parece ser um dos novos desafios colocados.

- A cooperação é um sistema complexo, que inclui sua interação com a política nacional. Assim, analisar o momento político do Brasil e suas implicações para a Amazônia é crucial com vistas a propor, interagir ou incidir na cooperação, em particular em um contexto de transição e possibilidade de um novo governo mais progressista, com uma melhor agenda para a Amazônia, mas enfrentando uma enorme crise política e fiscal. O momento pode ser uma oportunidade para discutir uma nova arquitetura da cooperação para o Brasil, a partir dos fundos. O que pretende o novo governo com o Fundo Amazônia? O que será das articulações dos governadores e dos fundos climáticos estaduais? Como o quase sistema de fundos governamentais vai se apresentar para a cooperação? Qual o lugar dos fundos intermediários de direitos humanos e os fundos socioambientais nesse contexto? E, finalmente, qual o lugar dos fundos comunitários? A aposta política dos movimentos sociais de povos e comunidades tradicionais de criação de seus próprios instrumentos financeiros – os fundos comunitários – é também um desafio para os fundos intermediários.

- A climatização da discussão sobre direitos humanos na Amazônia parece ser extremamente relevante. A discussão climática não deve ser considerada uma nova linguagem da cooperação a ser aprendida com vistas a garantir a captação de recursos para a agenda de direitos, mas como um campo em que conteúdos e direitos estão em disputa.

- A agenda do racismo agrário e ambiental pode ser considerada em toda essa discussão. O PPG-7 e o Fundo Amazônia não priorizaram e sequer consideraram tratar da agenda quilombola de modo similar às agendas dos indígenas e das comunidades extrativistas. Há um déficit a ser resolvido. E a cooperação internacional parece começar a atentar para essa questão. O que fazer para avançar essa agenda?

Os desafios são enormes, mas apesar do contexto político de retrocessos, os movimentos sociais de povos tradicionais estão em plena ascensão, não apenas em termos de mobilizações, mas da constituição e da consolidação de novas institucionalidades.

Notas

1. Uma versão desse trabalho foi apresentada no Seminário Internacional “Cooperação Internacional: seus desafios, impactos e tendências”, promovido pelo Processo de Articulação e Diálogo (PAD) no Fórum Social Mundial da Pan-Amazônia (FOSPA), Belém, 28 de julho de 2022.
2. HOFFMANN, M. B. 2009. Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação. E-papers.
3. O Professor Antônio Carlos Souza Lima foi orientador das teses de ambas as pesquisadoras.
4. LEITE LOPES, J.S. 2006. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação, em Horizontes Antropológicos Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan/jun.
5. ACSELRAD, H. 2010. Ambientalização das lutas sociais, Dossiê teorias socioambientais ■ Estud. av. 24 (68)
6. “Em 1987 a maior ameaça à preservação da floresta era a BR-364. O desmatamento provocado pela construção da rodovia entre Rondônia e Acre colocava em xeque a sobrevivência de seringueiros e índios, como já havia ocorrido com os povos do trecho rondonense. Chico Mendes conseguiu trazer alguns membros da Organização das Nações Unidas (ONU) para Xapuri e mostrou os efeitos da devastação. Dois meses depois, estava nos Estados Unidos. Em Miami, acompanhou a conferência anual do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Denunciou que trabalhadores rurais e índios não tiveram suas propostas ouvidas, o que contrariava o contrato de financiamento da obra firmado entre o BID e o governo federal. Depois, em Washington, conversou com o senador republicano Robert Kasten, envolvido com questões ambientais e influente na Comissão de Finanças do Congresso americano”. <https://www.redebrasilatual.com.br/revistas/2013/04/cidadao-do-mundo/>
7. Como no caso dos Tuxá, de Rodelas (BA), em relação à Barragem de Itaparica e os projetos de reassentamento financiados pelo Banco Mundial no final da década de 1980. <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/TFD00013.pdf>
8. O livro de Keck e Sikkink trata de como as organizações da América Latina conseguem se associar a organizações transnacionais de direitos humanos com vistas a combater abusos das ditaduras. KECK, M. & SIKKINK, K. 1998. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Cornell University Press, Cornell, USA.
9. Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) 1989; Apoinme, 1995; UNI, 1978; Coapima, 2003; Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) 1985; MIQCB, 1991; Conaq, 1996; GTA, 1991-92; Monape, 1990; MAB, 1989; Mabe, 2001; Movimento pela Sobrevivência da Associações Transamazônicas, 1989.
10. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/ppg7-duas-decadas-de-apoio-a-protecao-das-florestas-brasileiras> - Consultado em julho de 2022.
11. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/pda-investe-mais-de-r-1-milhao-em-projetos> Consultado em julho de 2022.

12. Naquele momento, Marina Silva era Ministério do Meio Ambiente, Mary Allegretti, Secretária da Amazônia e, eu, Diretor do PPG-7 e posteriormente à criação do Arpa, do PPG-7 e do Arpa.
13. https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?2608 Consultado em fevereiro de 2021
14. <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/> - Consultado em julho de 2022.
15. Desenvolvi parte dessas ideias na introdução do livro “Política Socioambiental do BNDES”, de 2015. <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2015/11/BNDES-PDF-paginas-simples-.pdf> - Consultado em julho de 2022.
16. Pesquisadora, integra o Grupo Carta de Belém e o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-Universidade Federal do Pará)
17. “Esta agenda é central para agências das Nações Unidas, Partes (Estados Nacionais) e atores internacionais, como grandes organizações não governamentais, não só para a redução da pobreza, mas para o fortalecimento do reconhecimento de resultados de boa gestão ambiental e de promoção da governança de riscos e impactos de maneira geral – por iniciativa pública ou privada ou público-privada – para que diferenças e assimetrias diminuam e que os mais vulneráveis sejam atendidos pelos supostos benefícios do celebrado Acordo de Paris”.
18. <HTTPS://WWW.CARTADEBELEM.ORG.BR/COP21-FINANCIAMENTO-E-CONSTRUCAO-DE-CAPACIDADES/> - Consultado em julho de 2022.
19. <http://laced3.hospedagemdesites.ws/laced/arquivos/04-Estado-e-Povos-Indigenas.pdf> Consultado em julho de 2022.
20. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/pdpi-quer-fortalecer-gestao-ambiental-em-terras-indigenas> - Consultado em julho de 2022.
21. Como no caso do Programa Bolsa Verde. <https://www.conservation.org/brasil/iniciativas-atuais/programa-bolsa-verde> Consultado em julho de 2022.
22. Se no passado recente as “articulações” colocavam lado a lado movimentos sociais institucionalizados, confederações sindicais e sindicatos, ONGs do campo dos direitos humanos, ONGs socioambientais e parte das ONGs conservacionistas, sob coordenação compartilhada por setor (como se cada uma dessas formas organizativas representassem um setor da sociedade), o século XXI apresenta institucionalidades mais profissionalizadas, com maior orçamento, onde a “articulação” por vezes sombreia sua membrea.
23. DIEGUES, A. C. (org.). 2005. Ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas. Nupaub/USP. São Paulo.
24. Há que de destacar, dentre os fundos intermediários de pequenos projetos que atuam na Amazônia e que apoiam projetos de povos e comunidades tradicionais, os seguintes: Fundo Dema, Fundo Brasil de Direitos Humanos, ambos de direitos humanos. E ainda, Fundo Casa, ISPN e o fundo DMG-Brasil, do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA/NM), todos fundos socioambientais sendo que os dois últimos têm como prioridade regional de atuação o Cerrado (inclusive dentro da Amazônia legal).

25. <http://conaq.org.br/nossa-historia/> Consultado em julho de 2022.
26. <https://www.miqcb.org> - Consultado em julho de 2022.
27. <https://www.miqcb.org/fundo-babacu> - Consultado em julho de 2022.
28. <https://www.funbio.org.br> - Consultado em julho de 2022.
29. <https://www.thegef.org> - Consultado em julho de 2022.
30. <https://www.cese.org.br> - Consultado em julho de 2022.
31. <http://www.fundodema.org.br> - Consultado em julho de 2022.
32. <https://www.fundobrasil.org.br/> - Consultado em julho de 2022.
33. <https://casa.org.br/> - Consultado em julho de 2022.
34. <https://fundopodaali.org.br/> - Consultado em julho de 2022.
35. <https://firn.foirn.org.br/> - Consultado em julho de 2022.
36. <https://www.brasildefato.com.br/2019/07/17/politica-anti-ambiental-de-bolsonaro-ameaca-o-fundo-amazonia-entenda-os-riscos> - Consultado em julho de 2022.
37. <https://gcftf.org> - Consultado em julho de 2022.
38. https://www.funbio.org.br/programas_e_projetos/fundo-da-amazonia-oriental/ - Consultado em julho de 2022.
39. Indigenous Peoples and Local Communities - IPLC
40. <https://www.fordfoundation.org/the-latest/news/governments-and-private-funders-announce-historic-us-17-billion-pledge-at-cop26-in-support-of-indigenous-peoples-and-local-communities/> - Consultado em julho de 2022.
41. Por exemplo, o Fundo Amazônia criou uma reserva de 20% de seus recursos para apoiar projetos em outros biomas ou regiões. Por vezes, movimentos sociais da Amazônia captam recursos para atividades “nacionais”, buscando assim apoiar financeiramente outras regiões.



Expediente

Mundo Amazônia

8ª Edição - Outubro de 2022.

Realização

SINFRAJUPE / SEFRAS

Coordenação

Maria Elena Rodriguez

Moema Miranda

Pesquisa e Elaboração do Texto

Aurélio Vianna Jr.

Auxiliar de Pesquisa

Simone Eloy Amado

Projeto Gráfico e Diagramação

Cláudia Soares

Apoio

Fundação Mott

Realização



Apoio

