

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

NÍNIVE THAÍS VERDE SAMPAIO MEMÓRIA

**AS REDES TRANSNACIONAIS DE *ADVOCACY* E O MOVIMENTO INDÍGENA NO
BRASIL: A demarcação da Terra Indígena Yanomami**

UBERLÂNDIA

2021

NÍNIVE THAÍS VERDE SAMPAIO MEMÓRIA

**AS REDES TRANSNACIONAIS DE *ADVOCACY* E O MOVIMENTO INDÍGENA NO
BRASIL: A demarcação da Terra Indígena Yanomami**

Monografia apresentada no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito básico para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação da Profa. Dra. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini.

UBERLÂNDIA

2021

NÍNIVE THAÍS VERDE SAMPAIO MEMÓRIA

**AS REDES TRANSNACIONAIS DE *ADVOCACY* E O MOVIMENTO INDÍGENA NO
BRASIL: A demarcação da Terra Indígena Yanomami**

Monografia apresentada no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação da Profa. Dra. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini.

BANCA EXAMINADORA

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini

Orientadora

Instituto de Economia e Relações Internacionais - UFU

Marrielle Maia Alves Ferreira

Instituto de Economia e Relações Internacionais - UFU

Sandra Aparecida Cardozo

Instituto de Economia e Relações Internacionais - UFU

Uberlândia, 10 de Junho de 2021.

À Vó Neuta, à Vó Milka, ao Vô Agostinho, ao
Josenilson e à Alécia Neyva, por toda
dedicação, cuidado e afeto concedidos a mim.

AGRADECIMENTOS

Demorou, mas veio! Estou muito contente por finalmente conseguir entregar um TCC, tarefa que, desde o início da graduação, me incomodava e intimidava, como uma sombra pairando sobre momentos de calma, esperando para atacar. Contudo, preciso notar que durante esse período todo fui extremamente sortuda por poder contar com uma rede de apoio muito paciente, mas que, quando necessário, também me pressionava. Foi graças a isso que pude finalizar a monografia. Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus familiares, que mesmo distantes são minha base e inspiração. Obrigada Vó Neuta, Vó Milka e Vô Agostinho, pela atenção e suporte em todos os momentos da minha vida. Quanto ao meu pai, Josenilson, são inúmeros os agradecimentos que devo, mas obrigada principalmente por toda paciência, ajuda, confiança, conforto e por sempre atender quando eu ligo. À minha mãe, Alécia, meus mais sinceros agradecimentos pelo entusiasmo em me ouvir e me ajudar com tudo e pelo interesse genuíno em me ver bem em todas as áreas da vida. Agradeço, ainda, ao meu tio Ney, por ter me ajudado durante o projeto de monografia e por ter sido sempre uma referência pessoal. Espero algum dia conseguir retribuir pelo menos um décimo do que vocês fazem por mim.

À minha orientadora incrível, Isabela Garbin, meus agradecimentos pela ajuda, paciência e atenção, com as quais guiou todo o processo. Agradeço à Universidade Federal de Uberlândia, ao IERI e aos professores e professoras pela aceitação, orientação, inspiração e pelo compartilhamento de conhecimento durante esse caminho. Agradeço também à professora Sandra e à professora Marrielle, por terem aceitado participar da banca examinadora deste trabalho. À XV turma de Relações Internacionais, agradeço pela convivência intensa durante os últimos anos, pelo companheirismo e pela troca de experiências que me permitiram amadurecer infinitamente como pessoa. À minha amiga Ingrid Alves, meu muito obrigada pelo incentivo diário até que esse TCC ficasse pronto, não poderia pedir por uma companhia de perrengue melhor! Às minhas amigas Jéssica Resende e Laura Ortellado, só tenho a agradecer por todas as experiências compartilhadas ao longo dos anos e pela ajuda direta em relação à conclusão deste trabalho. Ao meu amigo Eric Oliveira, obrigada por tanto sempre, sua companhia me edificou e sem sua força esse TCC não teria saído. Às minhas amigas Ana Paula Campos e Bárbara Nóbrega agradeço pela presença constante durante a elaboração deste trabalho, a companhia de vocês foi essencial. Ao meu amigo Felipe Lopes, obrigada pelo apoio incondicional e pelas cobranças sinceras e necessárias dignas de um sagitariano. À minhas amigas Vitória Granado, Luíza Godinho, Letícia Angelini e Bárbara Dias meus agradecimentos por compartilharem comigo tantos momentos especiais e por todo o suporte ao longo deste

percurso. Aos meus amigos de Boa Vista: Débora Fontoura, Marcelo Ramos, Taira Guerreiro, Náthaly Viana e Ádria Leticia, muito obrigada pelo companheirismo, apesar da distância.

"Antes de tudo, o índio precisa de terras. Índio é dono da terra. Então, o branco deve respeitar a terra do índio".

(Mario Juruna)

RESUMO

Este trabalho visa compreender como as redes transnacionais de *advocacy* agem em questões relacionadas aos povos indígenas no Brasil, através da análise da campanha pelo Parque Yanomami, conduzida por um agrupamento de atores domésticos e internacionais, durante mais de uma década. Haja vista a maior relevância atribuída a atores não-estatais no cenário global, é interessante observar a ação das redes transnacionais de *advocacy*, que demonstraram participação frequente nessa esfera política internacional, a partir do fim do século XX, mas não têm tanto espaço na discussão do campo das Relações Internacionais. Os povos indígenas no Brasil valeram-se dos recursos e oportunidades provocados por este tipo de organização social coletiva e conquistaram resultados positivos em suas causas frente ao Estado. A campanha abordada nesta pesquisa foi a conquista de um direito evidente e ilustra bem o conceito de redes transnacionais de *advocacy* proposto por Keck e Sikkink, na obra “Activists beyond Borders” (1998), que será utilizada como marco analítico norteador do trabalho. Cujo objetivo central foi descrever, numa pesquisa exploratória documental, o funcionamento da rede formada em torno da campanha pela demarcação do território Yanomami, por meio das atividades coordenadas por seus atores, e analisar sua eficiência. Dessa forma, o trabalho expõe uma relevante via de luta da sociedade civil no processo de influenciar atores mais fortes no sentido de que acatem suas reivindicações, visto que é fundamental abordar meios de garantir o avanço das pautas dos povos indígenas e enriquecer a discussão acerca da maneira que os Estados mudam seus comportamentos.

PALAVRAS-CHAVE: Redes transnacionais de *advocacy*; ativismo transnacional; povos indígenas no Brasil; Terra Indígena Yanomami.

ABSTRACT

This paper aims to understand how transnational advocacy networks act on issues related to indigenous peoples in Brazil, through the analysis of the campaign for Parque Yanomami, conducted by a group of domestic and international actors, for more than a decade. In view of the greater relevance attributed to non-state players in the global scenario, it is interesting to observe the action of transnational advocacy networks, which have shown frequent participation in this international political sphere, since the end of the 20th century, but do not have as much space in the discussion in the field of International Relations. Indigenous peoples in Brazil took advantage of the resources and opportunities provided by this type of collective social organization and achieved positive results in their causes before the State. The campaign addressed in this research was the fulfillment of an indisputable right and it illustrates well the concept of transnational advocacy networks proposed by Keck and Sikkink, in their work "Activists beyond Borders" (1998), which will be used as a guiding analytical framework for this piece. The central objective of which was to describe, in an exploratory documentary research, the behavior of the network formed around the campaign for the demarcation of the Yanomami Land, through the activities coordinated by its actors, and to analyze its efficiency. In this way, the work exposes a relevant avenue of dispute for the civil society in the process of influencing stronger actors in the sense of adhering to their demands, since it is essential to address ways of ensuring the advance of the agenda of indigenous peoples and enriching the discussion about the way that States change their behavior.

KEY WORDS: Transnational Advocacy Networks; Transnational Activism; Indigenous Peoples in Brazil; Yanomami Indigenous Land.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa da Terra Indígena Yanomami	41
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – AS REDES TRANSNACIONAIS DE ADVOCACY	12
CAPÍTULO 2 – OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS E OS YANOMAMI	21
CAPÍTULO 3 – A CAMPANHA PELO PARQUE YANOMAMI	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	49

INTRODUÇÃO

Durante a segunda metade do século XX aumenta-se a relevância de atores não-estatais nos cenários internacional e doméstico. A ampliação das possibilidades de ativismo político por entidades e indivíduos subnacionais e por organizações não-governamentais (ONGs) foi explorada por Keck e Sikkink, em seu livro “Activists beyond Borders” (1998). Na obra, as autoras buscam maior clareza teórica quanto ao papel destes atores na construção de normas e na mudança de comportamento de atores mais fortes, como os Estados, e explicam os modos de organização global dentro do movimento internacional de Direitos Humanos a partir do conceito de redes transnacionais de *advocacy*. Estas redes combinam mudanças nas normas internacionais, informações críveis, procedimentos institucionais para ação e campanhas de *lobby* e pressão direcionadas para criar conscientização e, muitas vezes, levar os atores-alvo a modificarem suas políticas.

Sob esta ótica, o trabalho explora como os esforços efetivos de *advocacy* podem contribuir para as causas indígenas no Brasil. Os povos indígenas no Brasil, como parte de um movimento que luta por direitos e justiça, mobilizam esforços e buscam apoio em diversos âmbitos para o fortalecimento de suas causas e a superação de violações dos seus direitos. Os ativistas transnacionais foram essenciais para a construção de normas globais sobre os povos indígenas e, juntamente com os esforços diretos das organizações indígenas, levaram à mudança das obrigações legais internacionais dos Estados em relação às comunidades indígenas. Para ilustrar a ação de redes transnacionais criadas em volta de reivindicações dos indígenas no Brasil, analisa-se a rede pela criação do Parque Yanomami, do final dos anos 70 até o início da década de 90.

Os governos brasileiros, desde a redemocratização, mostraram-se mais suscetíveis a pressões internacionais, principalmente pela maior preocupação com a imagem do país perante à comunidade internacional. Nas décadas de 80 e 90, muitas campanhas em favor da demarcação de terras indígenas (TI) e em defesa dos direitos dos povos indígenas foram lançadas. As redes transnacionais de *advocacy* modificaram os recursos que os ativistas locais tinham ao sistema internacional e aproveitaram essa vulnerabilidade do Estado para potencializar suas ações e avançar suas pautas com maior efetividade. A escolha pelo caso da luta transnacional dos povos Yanomami se dá por ser considerado significativo para o esclarecimento da dinâmica de interação entre os povos indígenas no Brasil e o fenômeno das redes transnacionais, atores e estruturas tão pertinentes nas discussões das Relações Internacionais.

O objetivo geral do presente trabalho consiste em compreender a maneira como as ideias e as práticas das redes transnacionais de *advocacy* se encaixam no contexto nacional e como os povos indígenas no Brasil usam dos recursos de tais redes para lutar por suas reivindicações. No primeiro capítulo será disposto o arcabouço teórico, no qual a análise deste trabalho se baseará. O capítulo seguinte reunirá elementos da história dos direitos dos povos indígenas em plano internacional e doméstico, explorando brevemente as normas e instituições contemporâneas que versam sobre seus interesses, além de apresentar o caso a ser observado. No último capítulo, expõe-se a cronologia da questão e as ações da rede de *advocacy* relacionada. Posteriormente examina-se a campanha a partir da perspectiva de Keck e Sikkink (1998).

A metodologia usada é o estudo de caso exploratório, para a observação das ações dos diferentes atores da rede transnacional e de que forma o povo Yanomami alcançou triunfo na demarcação de seu território, através do aporte teórico da principal literatura sobre o *advocacy* transnacional. O *process tracing* foi a técnica de análise escolhida, uma vez que rastreia a trajetória do caso a ser analisado, observando a correlação entre as variáveis e compreendendo inferências causais descritas na teoria. O presente trabalho é qualitativo e se apresenta através da análise de fontes escritas primárias e secundárias. Ademais, é relevante apontar o uso proeminente das matérias jornalísticas compiladas pelo programa Povos Indígenas no Brasil do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) e do Instituto Socioambiental (ISA), a partir de 1991, durante a descrição das ações da rede.

CAPÍTULO 1 – AS REDES TRANSNACIONAIS DE *ADVOCACY*

Desde seu surgimento, os estudos no campo das Relações Internacionais tomam o Estado como objeto principal das análises. O surgimento, crescimento e maior destaque de atores não-estatais transnacionais no quadro político mundial, provocou uma mudança de foco na literatura da disciplina, a partir da década de 1970. De maneira que suas interações entre si, com Estados e com organizações internacionais passaram a ser observadas com maior interesse. Essas interações podem ser interpretadas como redes: algumas envolvem atores e empresas econômicas; algumas são de cientistas e especialistas; outras são redes de ativistas, que têm a centralidade de ideias ou valores de princípios na motivação de sua formação (KECK e SIKKINK, 1998). Em seu livro “*Activists Beyond Borders*”, as autoras Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998) chamam essas últimas de redes transnacionais de *advocacy*.

A obra de Keck e Sikkink (1998) se distingue como uma das primeiras publicações na área das Relações Internacionais sobre a ação coletiva em um âmbito transnacional e seu

impacto na política internacional, elucidando o funcionamento de alianças entre os atores sociais e como são organizadas suas ações e táticas. Só é possível falar de redes transnacionais de *advocacy* a partir das últimas décadas do século XX – ainda que os tipos de grupos característicos das redes de *advocacy* não sejam novidade, visto que alguns já se mostravam presentes no século XIX, quando observamos a atuação do movimento abolicionista ou das sufragistas, por exemplo – pois foi quando seu número, tamanho, profissionalismo e a densidade e complexidade de suas conexões internacionais cresceram drasticamente (KECK e SIKKINK, 1998).

As redes transnacionais de *advocacy* são organizadas para promover causas, normas e ideias baseadas em princípios. Em geral, os indivíduos que fazem parte das redes defendem as causas de outros ou pleiteiam alguma causa ou proposição (KECK e SIKKINK, 1998). O termo *advocacy* significa “apoio público ou recomendação de uma causa ou política específica” e tem origem na palavra *advocare*, do latim, que significa ajudar alguém que está em necessidade (OUP, 2020). Visto que o termo assimila bem o que há de distinto nessas redes transnacionais, continuaremos utilizando-o ao longo do trabalho da forma que foi originalmente cunhado pelas autoras, ao invés de usar “advocacia”, a tradução literal da palavra para o português, que exprime sentido mais jurídico.

As redes de *advocacy* têm sido particularmente importantes em debates sobre direitos humanos, meio ambiente, mulheres, saúde infantil e povos indígenas, nos quais grandes números de indivíduos de experiências e localidades diferentes puderam se familiarizar e desenvolver visões de mundo, levando à proposição de estratégias de ação política em torno de problemas aparentemente inflexíveis e originando redes de ação. Além de aumentar as oportunidades de diálogo e intercâmbio, ao criar novos vínculos entre os atores das sociedades civis, Estados e organizações internacionais, elas também viabilizam recursos internacionais para novos atores nas lutas políticas e sociais domésticas. As redes de *advocacy* são relevantes no âmbito transnacional, regional e interno, influenciando, quando bem-sucedidas, a ordem interna aos Estados e sua relação com as instituições internacionais e demais Estados (KECK e SIKKINK, 1998).

Ativistas formam redes quando acreditam que dessa forma poderão promover suas missões organizacionais, ao compartilhar informações ou ao obter maior visibilidade e acesso a diferentes públicos, por exemplo. Essas redes são formas de organização definidas por padrões voluntários, recíprocos e horizontais de troca e comunicação. São estruturas comunicativas e no cerne das atividades conduzidas pelas redes está a troca de informações. As ações dos ativistas em redes evidenciam a habilidade com que atores internacionais não tradicionais

estrategicamente mobilizam informações e organizam as questões pelas quais se preocupam, tornando-as acessíveis ao público-alvo, para atrair atenção e incentivar à ação, de maneira a propagar essas questões em locais institucionais favoráveis para mudar o comportamento dos atores-alvo (KECK e SIKKINK, 1998).

Os atores das redes servem como fontes de informação e testemunho e trazem novas ideias, normas e discursos para os debates sobre políticas. No entanto, as redes de *advocacy* tentam frequentemente não apenas mudar políticas, como também monitorar o cumprimento do que foi acordado, transformar os termos e a natureza dos debates, além de defender e instigar mudanças nas bases institucionais e de princípios das interações internacionais. Procuram, ainda, maximizar sua influência ou vantagem sobre o alvo de suas ações, contribuindo, algumas vezes, para modificar as percepções que os atores estatais e da sociedade poderiam ter de suas identidades, interesses e preferências, a ponto de transformar suas posições discursivas com a finalidade de redefinir procedimentos, políticas e comportamento (KECK e SIKKINK, 1998).

Uma rede transnacional de *advocacy* inclui atores que trabalham internacionalmente em uma questão e que estão ligados por valores compartilhados, discurso comum e intensas trocas de informações e serviços. O fluxo de informações revela uma densa teia de conexões formais e informais entre esses atores. As organizações não governamentais (ONGs) internacionais e nacionais exercem função central na maioria das redes de *advocacy*, usualmente iniciando ações e pressionando o posicionamento de atores mais poderosos. As redes normalmente são formadas em torno de campanhas ou reivindicações específicas e redes geram redes. Uma vez que a rede se torna um conjunto de ação difundido transnacionalmente, cada iniciativa em rede é menos complicada que a anterior. Dessa forma, a participação em redes transnacionais tornou-se parte essencial das identidades coletivas dos ativistas envolvidos (KECK e SIKKINK, 1998).

As autoras examinaram as redes transnacionais de *advocacy* e o que elas fazem analisando as campanhas que realizaram. Campanhas são “conjuntos de atividades estrategicamente interligadas nas quais membros de uma rede de princípios difusa desenvolvem vínculos explícitos e visíveis e papéis mutuamente reconhecidos na busca de um objetivo comum” (KECK e SIKKINK, 1998, p. 14, tradução nossa). Nas campanhas, os atores constatarem um problema, determinam uma causa e sugerem uma solução. É um processo que tem como finalidade a produção de mudanças processuais, substantivas e normativas na área que esses agentes operam. O processo de “representação estratégica” funciona, em campanhas de rede, para seus diferentes atores e também para os públicos que pretendem alcançar (KECK e SIKKINK, 1998).

Focar nas campanhas permite a identificação dos papéis que diferentes atores exercem e o reconhecimento de diferenças culturais, de concepções variadas das direções a serem tomadas em uma campanha e de desigualdades de recursos entre os agentes da rede. Os atores da rede central mobilizam os outros e estabelecem tarefas de integração estrutural e de negociação cultural entre os diversos grupos da rede. Esses grupos criam categorias ou quadros nos quais organizam e geram informações para embasar suas campanhas. Essa capacidade de produzir informações com rapidez e precisão e de implantá-las efetivamente é seu aspecto mais relevante, sendo fundamental para sua identidade. As redes empregam, também, estratégias políticas sofisticadas no direcionamento de suas campanhas (KECK e SIKKINK, 1998).

As táticas usadas pelas redes em campanhas podem incluir: a capacidade de gerar informação utilizável politicamente com rapidez e credibilidade e de mobilizá-la onde terá maior impacto, ou política de informação; política simbólica, que seria a capacidade de empregar símbolos, ações ou histórias numa situação específica para um público que está frequentemente afastado dessas discussões; política de influência ou alavancagem (em inglês: *leverage*), isto é, a capacidade de recrutar a ajuda de atores poderosos para influenciar uma situação que outros membros da rede provavelmente não conseguiriam mudar; e políticas de responsabilização, ou a pressão para que atores poderosos cumpram com as políticas ou os princípios previamente estabelecidos. As campanhas normalmente envolvem poucos ativistas das organizações e instituições envolvidas (KECK e SIKKINK, 1998).

As redes podem ser entendidas como espaços políticos, nos quais diferentes atores negociam – formal ou informalmente – significados sociais, culturais e políticos de seus esforços conjuntos. Ademais, para influenciar o discurso, os procedimentos e as políticas, podem se tornar parte de comunidades políticas maiores que agrupam atores de diversas posições institucionais e valores. É interessante perceber como as redes aparentam agregar componentes de agente e estrutura ao mesmo tempo. Nos referimos às redes enquanto estruturas indagando acerca dos padrões de interação entre organizações e indivíduos. No entanto, na qualidade de atores, atribui-se a essas estruturas uma agência mais unitária. Mas, mesmo se considerarmos as redes como atores, os membros da rede agem em seu nome. Deste modo, a abordagem das autoras é estrutural e também centrada no ator (KECK e SIKKINK, 1998).

Os atores das redes podem agir estrategicamente dentro da lógica mais estável de entendimentos já compartilhados, ao mesmo tempo em que tentam alterar determinados significados contestados. Muitas das estratégias, técnicas e padrões de influência característicos se aproximam aos descritos na literatura de movimentos sociais. Organizações e indivíduos dentro de redes de *advocacy* mobilizam recursos como informação e filiação e apresentam

compreensão acerca das estruturas de oportunidades políticas dentro das quais operam. Importando o conceito de rede da sociologia, as autoras usam o termo “redes transnacionais” para chamar atenção à dimensão estruturada e estruturante desses agentes. Além disso, o termo “rede” é usado pelos próprios atores, que deliberadamente formaram e nomearam redes, desenvolveram e compartilharam táticas e técnicas de *networking* e avaliaram os aspectos desse tipo de atividade (KECK e SIKKINK, 1998).

Essas redes participam simultaneamente da política nacional e internacional, usando uma variedade de recursos estrategicamente, como se fizessem parte de uma sociedade internacional, para afetar um mundo de Estados e organizações internacionais construídas por Estados. Ambas as dimensões são essenciais. A visão teórica das autoras em relação a outras teorias das Relações Internacionais, é que linhas mais tradicionais de pensamento da área não conseguem acompanhar a forma com que os atores nacionais têm acesso ao sistema internacional. Elas, portanto, usam tradições sociológicas que se concentram em interações complexas entre atores, na construção intersubjetiva de estruturas de significado e na negociação e maleabilidade de identidades e interesses. Ou seja, apoiam-se em preocupações que têm sido dos construtivistas na teoria das Relações Internacionais e dos teóricos dos movimentos sociais na política comparada (KECK e SIKKINK, 1998).

Os estudos de rede em sociologia geraram métodos que servem para identificar e mapear redes e para a exploração de seus atributos e relações. As análises sobre redes transnacionais têm se baseado extensivamente em compreensões desenvolvidas em literaturas de política interna, já que muitos atores transnacionais simplesmente desafiam a perspectiva do Estado unitário, dividindo os Estados nacionais em componentes, às vezes competidores, que interagem de maneira diferente com variados grupos. O que dá origem a uma visão mais multidimensional de como grupos e indivíduos entram no campo político, pois ter esse foco em contextos interativos permite a exploração dos papéis de valores, ideias e tipos variados de informação e conhecimento. As relações dentro e entre as áreas temáticas também são semelhantes às que os estudiosos dos movimentos sociais encontraram no caso do ativismo doméstico (KECK e SIKKINK, 1998).

Os atores afrontam, ainda, noções tradicionais de soberania, ao assumir que é inevitável que os Estados ou atores não-estatais se importem com o tratamento dos habitantes de outro Estado. Por princípio, os governos têm que garantir os direitos de seu povo, mas acabam sendo, muitas vezes, seus principais violadores. No momento em que um Estado viola ou se recusa a reconhecer direitos reivindicados por seus habitantes, os indivíduos e os grupos domésticos, em geral sem recursos dentro de arenas políticas ou judiciais domésticas, podem buscar conexões

internacionais para manifestar suas preocupações e até mesmo proteger suas vidas. Quando o Estado não ouve seus atores domésticos, um padrão de influência “bumerangue” teorizado pelas autoras pode ocorrer: um grupo doméstico se move em volta de seu Estado e diretamente convoca aliados internacionais para pressionar, externamente, seu governo a mudar suas práticas internas (KECK e SIKKINK, 1998).

Ao admitir a legitimidade das intervenções internacionais e modificar seu comportamento internamente como reação à pressão internacional, o Estado renova sua relação com seus habitantes e com atores internacionais. As redes transnacionais de *advocacy* provocam uma conscientização trazida pela combinação de alteração das normas internacionais, informações convincentes, procedimentos institucionais para ação e campanhas de *lobby* e pressão focadas. Essa triangulação leva, com frequência, os Estados a modificarem suas práticas, como nas campanhas de direitos humanos ou de direitos indígenas e campanhas ambientais que apoiam as reivindicações dos povos locais pela participação em projetos de desenvolvimento que os afetam (KECK e SIKKINK, 1998).

Entre os principais atores das redes transnacionais de *advocacy*, pode-se encontrar:

(1) organizações não-governamentais internacionais e nacionais de pesquisa e *advocacy*; (2) movimentos sociais locais; (3) fundações; (4) a mídia; (5) igrejas, sindicatos, organizações de consumidores e intelectuais; (6) partes de organizações intergovernamentais regionais e internacionais; e (7) partes dos poderes executivo e/ou parlamentar dos governos. Nem todos estes estarão presentes em cada rede de *advocacy* (KECK e SIKKINK, 1998, p. 17, tradução nossa).

É necessário prestar atenção ao papel das normas na teorização sobre as relações entre atores. Para entender as normas, há de se analisar as ações de indivíduos e grupos em contextos históricos, visto que as normas exercem poder sobre e por conta do que é feito pelas pessoas. As práticas tornam as normas reais e para considerar a intensidade das normas e suas mudanças, é preciso compreender a prática como “fazer algo repetidamente”. Há normas cuja prática se tornou automática ao longo do tempo, a ponto de serem tomadas quase como leis universais. Assim, a mudança normativa viria do questionamento dessa prática rotinizada e da concepção de novas práticas por parte dos atores, o que é um processo complicado. Os atores das redes transnacionais buscam aumentar o poder gerador de normas, ampliar o escopo de práticas vindo dessas normas e, por vezes, até mesmo renegociar ou mudar as normas em si (KECK e SIKKINK, 1998).

A ação disruptiva desses atores propicia mudanças normativas e nas práticas, mas os Estados, em geral, cooperam para bloquear as atividades dessas redes, visto que muitas das

campanhas desafiam as noções tradicionais de soberania do Estado. As redes ambientais, indígenas, de mulheres e de direitos humanos “ameaçam” a soberania por dois motivos principais: o funcionamento do efeito “bumerangue” reduz a agência soberana do Estado; e as redes implicam que os Estados às vezes mentem, quando divulgam informações que contradizem publicações dos Estados. Ademais, ao agir com base em informações divulgadas por ONGs, as organizações internacionais minam sua fundação como organizações de Estados soberanos (KECK e SIKKINK, 1998).

A informação liga os membros da rede e é essencial para sua eficácia. Muitas trocas de informações são informais, como por chamadas telefônicas ou por *e-mail*. Essas informações, que de outra forma não estariam disponíveis, cujas fontes poderiam não ser ouvidas, são transformadas em informações compreensíveis e úteis para ativistas e públicos que possam estar distantes. Há um esforço por parte das redes para descobrir e investigar problemas e subsequentemente alertar a imprensa e os formuladores de políticas. Nesse processo, a população local perde, por vezes, o controle sobre as suas histórias em campanhas transnacionais num processo de mediação ou tradução da narrativa. Tanto a credibilidade quanto o drama parecem ser componentes essenciais dessa estratégia e a mídia aparece como um dos parceiros principais das campanhas para que a tática tenha êxito (KECK e SIKKINK, 1998).

No tocante à política simbólica, a segunda das quatro táticas utilizadas nas campanhas, considera-se que os membros das redes enquadram os problemas identificando e fornecendo explicações convincentes para eventos simbólicos poderosos, que por sua vez se tornam catalisadores para o crescimento de redes. Quando os povos indígenas, por exemplo, usaram o 500º aniversário da viagem de Cristóvão Colombo às Américas, em 1992, para levantar uma série de questões, a ativista maia Rigoberta Menchu ganhou o Nobel da Paz, ainda em 1992, e a ONU designou 1993 como o Ano dos Povos Indígenas, aumentou-se a consciência pública sobre a situação dos povos indígenas nas Américas, ilustrando o uso de eventos simbólicos para reformular os entendimentos de alguns tópicos e ligá-los a questões (KECK e SIKKINK, 1998).

As redes de *advocacy* se preocupam com sua eficácia política, em que efetividade refere-se a alguma mudança de comportamento por atores-alvo, e a fim de provocar essas mudanças, têm que pressionar e persuadir atores mais poderosos. Para isso, buscam ganhar influência muito além de sua capacidade de intervir diretamente nas práticas do alvo. Recorrem a dois tipos de políticas de alavancagem ou influência: a material, geralmente ligada à questão financeira ou de bens, mas também a votos em organizações internacionais, escritórios de prestígio ou outros benefícios – a questão dos direitos humanos, por exemplo, foi conectada a

ajuda militar e econômica ou a relações diplomáticas bilaterais; e a moral, que envolve a chamada “mobilização da vergonha”, em que espera-se que pressão da opinião pública force atores-alvo a fazerem o “certo” – ao demonstrar que o alvo está cometendo alguma violação, as redes comprometem sua imagem o suficiente para motivar mudança em sua política ou comportamento (KECK e SIKKINK, 1998).

As redes se esforçam consideravelmente para convencer atores-alvo a mudarem publicamente suas posições sobre questões, mas eles, muitas vezes, mudam de posição discursiva visando apenas desviar a atenção da rede e do público. Contudo, os ativistas usam estas declarações como oportunidades para políticas de responsabilização. Então quando um alvo se compromete publicamente com um princípio – por exemplo, em favor da democracia – as redes podem usar essa posição e seu gerenciamento de informações para expor a distância entre discurso e prática. O que pode levar o alvo a tentar fugir do escrutínio negativo e acabar com essa distância. Estruturas domésticas através das quais os atores podem ser responsabilizados por suas declarações, pela lei ou por contratos variam consideravelmente e a existência de mecanismos legais não os torna, necessariamente, instrumentos viáveis (KECK e SIKKINK, 1998).

Para avaliar a influência das redes de *advocacy*, analisa-se a realização de metas em diversos níveis e elas são classificadas nos seguintes tipos ou estágios de influência:

- (1) criação de questão e estabelecimento de agenda; (2) influência nas posições discursivas de Estados e organizações internacionais; (3) influência nos procedimentos institucionais; (4) influência na mudança de política de “atores-alvo”, que podem ser Estados, organizações internacionais como o Banco Mundial, ou atores privados como a Corporação Nestlé; e (5) influência no comportamento do Estado (KECK e SIKKINK, 1998, p. 32, tradução nossa).

Ao propiciar debates, audiências e reuniões e chamar atenção da mídia sobre questões que previamente não eram assunto de debate público, as redes chamam atenção a novas questões e ajudam a definir agendas. Elas influenciam posições discursivas ao persuadir Estados e organizações internacionais para que apoiem declarações internacionais ou mudem posições políticas internas declaradas, podendo pressionar, ainda, o alvo a adotar compromissos mais vinculantes assinando convenções e códigos de conduta. Em 1992, no Rio de Janeiro, as redes ambientais ilustraram esse tipo de impacto, quando ajudaram na formação de posições estatais e declarações de conferências na “Cúpula da Terra”. Os alvos das campanhas geralmente mudam seus procedimentos quando há demanda por mudança política. Essas

mudanças processuais podem aproximar as redes de outros atores-chave e, por vezes, possibilitar a mudança de táticas externas de pressão para internas (KECK e SIKKINK, 1998).

Ao classificar a influência das redes, considera-se estágios de impacto e não só tipos, visto que o aumento da atenção, seguido por mudanças nas posições discursivas, tornam os governos mais vulneráveis às reivindicações das redes. Quando um governo declara estar protegendo áreas indígenas ou reservas ecológicas, ele se coloca numa posição possivelmente mais vulnerável a denúncias de que tais áreas estão ameaçadas do que algum outro governo que não faça tal alegação. Nessa circunstância, o esforço seria para fazer com que o governo mantivesse seu compromisso e não para fazer com que mudasse de posição. Dessa maneira, a mudança significativa de política é mais realizável quando constata-se os três primeiros tipos ou estágios de impacto (KECK e SIKKINK, 1998).

Características da questão e características do ator são partes fundamentais para explicar como as redes influenciam os resultados políticos e sob quais condições elas podem ser eficazes. Lembrando que nem sempre mudança política se traduz em mudança comportamental do alvo. Relevância e ressonância nas agendas nacionais ou institucionais existentes podem indicar onde as redes possivelmente conseguirão inserir novas ideias e discursos em debates sobre políticas. Força e densidade da rede e sua capacidade de obter alavancagem ou influência também determinam o sucesso em influenciar políticas. A ressonância da questão, a densidade da rede e a vulnerabilidade de destino são as características mais notáveis (KECK e SIKKINK, 1998).

Questões que envolvem ideias sobre o certo e o errado despertam fortes sentimentos e inspiram o trabalho dos ativistas das redes. Mas algumas questões podem ser enquadradas mais facilmente do que outras, ressoando melhor entre os formuladores de políticas e o público em geral. As redes procuram enquadrar determinadas ações de indivíduos, possíveis de serem identificados, como responsáveis por problemas estruturais. Segundo as autoras, as redes transnacionais de *advocacy* se organizaram com maior eficácia em volta de questões envolvendo danos corporais a indivíduos vulneráveis – especialmente quando a atribuição de responsabilidade é curta e clara – e no caso das questões que envolvem igualdade legal de oportunidades. Sendo que o primeiro tipo de questão evoca uma lógica normativa, enquanto que o segundo tipo segue uma lógica jurídica e institucional (KECK e SIKKINK, 1998).

Apesar de que algumas questões ressoem melhor, é necessário que atores sejam capazes de transmitir essas mensagens e que os alvos estejam vulneráveis à persuasão ou à alavancagem, para que o esforço seja eficaz. Quando são densas, com diversos atores, fortes conexões entre grupos na rede e fluxos de informações confiáveis, as redes encontram maior facilidade para operar. Atores que buscam elevar seu status no sistema internacional, por exemplo, são mais

suscetíveis a abordagens por alavancagem moral. Como ocorreu com o governo brasileiro, a partir de 1988, quando a preocupação com o impacto da questão da preservação da Amazônia na imagem internacional do Brasil começou a ser manifestada. E houve uma tentativa de melhorar essa imagem quando o presidente José Sarney ofereceu o país como sede para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992 (KECK e SIKKINK, 1998).

Ao tratar do modelo “bumerangue”, quando há apelo para que grupos externos usem sua influência em apoio a objetivos que os ativistas locais não conseguem atingir, precisamos considerar seu aspecto complexo. Para os membros de rede nos países em desenvolvimento, é complicado justificar alguma intervenção externa ou pressão nos assuntos domésticos – exceto quando vidas estão em risco – levando em conta as memórias das relações coloniais e neocoloniais. Portanto, as ligações com as redes do Norte global requerem altos níveis de confiança, mesmo assim, o modelo clássico das redes baseou-se em dois tipos de ONGs que emergiram na década de 1970: um conjunto de ONGs domésticas trabalhavam em nível local e, por outro lado, um conjunto de ONGs internacionais, baseadas em grande parte no Norte global, defendiam grupos constituintes e detentores de poder em países do Sul (KECK e SIKKINK, 1998).

Para compreender o *advocacy* transnacional é necessário observar relações entre organizações, redes, práticas e estratégias. A sociedade civil transnacional é uma arena de luta, fragmentada e disputada, e permite que certos grupos surjam e sejam legitimados por governos, instituições, e outros grupos. O trabalho das redes aumenta os protestos locais, muda as opiniões sobre determinadas questões e modifica o comportamento da política externa (KECK e SIKKINK, 1998). A visão a respeito das redes de *advocacy* de Keck e Sikkink (1998), tem sido influente na compreensão de modos de organização global com o aumento de interações entre indivíduos, grupos, atores de Estados e instituições internacionais. Este primeiro capítulo descreveu um resumo das ideias apresentadas no livro das autoras, pois o presente trabalho mobilizará sua perspectiva durante a análise.

CAPÍTULO 2 – OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS E OS YANOMAMI

O antropólogo e especialista em etnologia brasileira, Eduardo Viveiros de Castro, em entrevista originalmente publicada no livro “Povos Indígenas no Brasil 2001/2005” (2006) define o indígena como parte de uma "comunidade indígena", que é, por sua vez, uma coletividade que mantém laços históricos-culturais com as organizações sociais indígenas pré-colombianas, baseando-se nas relações de parentesco ou vizinhança entre seus membros. São

relações como as de filiação adotiva, de parentesco ritual ou religioso, de afinidade, e mais frequentemente são determinadas pelo teor dos vínculos interpessoais básicos próprios da comunidade em questão. “Comunidade” não é um fato genético, por isso o uso de “vizinhança” na definição, e emprega-se “relações de parentesco”, por permitir que sejam contempladas possíveis dimensões translocais dessa “comunidade” (CASTRO, 2006).

Há de se salientar as dimensões históricas, culturais e sociopolíticas compreendidas pelos vínculos histórico-culturais dessas comunidades com as organizações sociais pré-colombianas. Um primeiro ponto dispõe de sua continuidade territorial atual em relação à disposição no período pré-colombiano, incluindo derivações advindas de determinações ou contingências impostas pelos poderes coloniais ou nacionais. Também é observado se o grupo desenvolve discursos e práticas comunitárias oriundas do fundo cultural dos povos originários, não necessariamente específicos da área cultural onde a comunidade se situa atualmente, tomando-os como patrimônio relevante. Finalmente, é observado se a comunidade se constitui além da comunhão nacional, independentemente estatuidando e deliberando sobre sua composição e negócios internos, bem como definindo suas particularidades de reprodução simbólica e material (CASTRO, 2006).

Apesar de que a ideia de comunidade indígena seja compatível com a de grupo étnico, sua abrangência é menor e, se considerarmos o uso dessa expressão na prática, um grupo étnico pode ser formado por muitas comunidades indígenas, que são unidades organizacionais básicas, às vezes chamadas de aldeias (PIB, 2018). Ao passo que na Austrália a expressão genérica para designar povos indígenas seja “aborígenes”, no Brasil fala-se em “povos indígenas”, expressão conquistada na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que denota a existência de uma identidade específica ao povo (informação verbal)¹. Quando os europeus invadiram, estima-se que existiam mais de 1.000 povos, totalizando entre 2 e 4 milhões de pessoas, já hoje são 256 povos somando 896.917 pessoas, das quais 324.834 vivem em cidades e 572.083 em áreas rurais (IBGE, 2010; PIB 2018). Grande parte dessas pessoas se organizam nas 724 Terras Indígenas dentro do território nacional (PIB, 2018).

Seguindo a perspectiva da historiografia jurídica, que foca na legitimidade e na legalidade de direitos indígenas a partir do sistema multilateral de Estados, percebe-se uma linearidade de exposição do tema a partir das primeiras iniciativas de direitos humanos, passando pelo que foi estabelecido pela OIT com a Convenção 169 de 1989 e, finalmente, pelo

¹ Fala da escritora indígena Julie Dorrico, mediadora do debate “Conjuntura e desafios das lutas indígenas no Brasil”, transmitido ao vivo em 11 de nov. de 2020;

papel da Organização das Nações Unidas (ONU) ao introduzir a Declaração sobre o Direito dos Povos Indígenas, em 2007 (MOREIRA, 2018). A aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) pela Assembléia Geral da ONU, em 1948, foi um momento crítico que movimentou a criação de vários instrumentos internacionais direcionados à promoção internacional dos direitos fundamentais dos indivíduos (SIKKINK, 2015). Desde então, uma estrutura global de proteção dos Direitos Humanos se sucede e o homem vira sujeito de direitos no plano internacional, o que era antes limitado aos Estados e às organizações internacionais.

A atenção aos povos indígenas emerge com a categoria descritiva de minorias nacionais no direito internacional contemporâneo a partir do registro, em 1953, da proposta de Sub-Comissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, parte da Comissão de Direitos Humanos com sugestões para a definição de minorias étnicas (MOREIRA, 2018). Antes disso, a proteção dos Direitos Humanos praticamente se limitava a determinadas legislações internas de Estados e temas referentes às minorias quase não eram realizados, para não lesar o inexorável princípio da soberania estatal (MONTANARI JÚNIOR, 2011). A OIT foi a primeira organização intergovernamental a tratar sobre nativos e indígenas adotando, em 1957, a Convenção 107, que concerne à proteção e integração desses povos à sociedade envolvente, o que denota um óbvio viés colonizador (MOREIRA, 2018).

A partir de então, movimentos sociais dos povos indígenas passaram a participar na política internacional com demandas direcionadas às organizações intergovernamentais e, apoiados por organizações de direitos civis e políticos, ganharam projeção no âmbito do Direito Internacional (MOREIRA, 2018). Houve uma vinculação dos direitos dos povos indígenas com os Direitos Humanos, cujo elo foi a resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas autorizando a Subcomissão sobre Prevenção contra a Discriminação e a Proteção de Minorias das Nações Unidas a realizar um estudo sobre o problema da discriminação contra povos indígenas, no ano de 1971. O estudo define comunidades, povos e nações indígenas enquanto aqueles que têm continuidade histórica com sociedades pré-invasão e pré-coloniais e que se desenvolveram em seus territórios, considerando-se diferentes de outros setores das sociedades predominantes nesses territórios, ou em parte deles (MONTANARI JÚNIOR, 2011).

Depois de quase três décadas da Convenção 107, em 1989, foi publicada a Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, que alterou preceitos considerados obsoletos presentes na Convenção 107 e, apesar de manter sua estrutura original, atualizou e incluiu na revisão os conceitos de autodeterminação – poder aos povos para a definição de suas condições

políticas e determinação de seus desenvolvimentos econômico, social e cultural – recusando a perspectiva integracionista. Estabeleceu que é por meio de mecanismos de diálogo entre os governos e povos indígenas que as necessidades desses povos aparecerão nas políticas nacionais, tratou da proteção das terras indígenas e instituiu o critério da autoidentificação (MONTANARI JÚNIOR, 2011). Assim, a Convenção 169 da OIT se torna a referência normativa para abordar os direitos indígenas no plano internacional.

No âmbito da ONU, o já mencionado estudo de 1971 instituiu um padrão de ações em relação aos povos indígenas entre a entidade, organizações regionais e instituições afiliadas, possibilitando que esses povos desfrutassem da atenção de todo sistema internacional de Direitos Humanos como alvos de instituições e programas especificamente criados, inclusive com o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas das Nações Unidas (MONTANARI JÚNIOR, 2011). O Grupo, que se tornou um foro importante para o tema, concedia espaço à mesa para a participação de povos indígenas em suas sessões anuais e seus esforços, sobretudo entre os anos de 1981 e 1982, com a produção do Relatório Cobo e a criação do Foro Permanente sobre Assuntos Indígenas (MOREIRA, 2018).

O projeto de uma Declaração Universal dos Povos Indígenas foi indicado em 1992, seu esboço apresentado em 1994 e, no mesmo ano, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Década dos Povos Indígenas do Mundo, com início em 1995, visando a promoção da Declaração. Com base em uma diretriz da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993 e depois de um período de avaliações, o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) criou o Fórum Permanente para Assuntos Indígenas em 2000. A proximidade entre o direito dos povos indígenas e outros tópicos, como educação, direitos humanos e meio ambiente, indica conexões entre sistemas normativos diversos. O alcance de normas relativas aos povos indígenas ultrapassa o conteúdo normativo de dispositivos específicos e, paralelamente a esses esforços, são incorporados elementos do conjunto normativo dos direitos humanos aos argumentos dos movimentos indígenas (MOREIRA, 2018).

É interessante notar a contribuição dos sistemas regionais de direitos humanos para o regime internacional dos direitos indígenas. O sistema americano, formado pelas Corte e Comissão Interamericanas de Direitos Humanos, sempre esteve à frente no que diz respeito aos direitos dos povos indígenas e viabilizou a articulação entre representantes indígenas para o fortalecimento de seus argumentos com base em princípios de direitos humanos. A partir de 1977, com a realização da Conferência de ONGs sobre Discriminação contra Populações Indígenas na América, organizações de grupos indígenas conquistam o status consultivo junto

ao Comitê Econômico e Social, assim como junto à Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 1990, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos criou a Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas devotada a promover a proteção dos seus direitos (MOREIRA, 2018).

O fim da Década dos Povos Indígenas no Mundo trouxe muita expectativa em cima das reformas que a ONU poderia instituir. E, em 13 de setembro de 2007, a Assembleia Geral adota a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas, que alçou o agrupamento dos direitos dos povos indígenas ao nível dos direitos humanos. Foi aprovada por maioria de 144 (cento e quarenta e quatro) votos a favor, 4 (quatro) votos contra (Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos) e 11 (onze) abstenções (Azerbaijão, Bangladesh, Butão, Burundi, Colômbia, Geórgia, Quênia, Nigéria, Federação Russa, Samoa e Ucrânia) (MONTANARI JÚNIOR, 2011). Há de se notar sua força vinculante, por não ser sujeita a ratificação – diferente do outro documento que versa especificamente sobre o direito internacional dos povos indígenas, a Convenção 169, que teve apenas 23, incluindo o Brasil em 2002 –, o vínculo com Estados não é jurídico, somente moral, a Declaração não possui normas obrigatórias e nem sanções (MOREIRA, 2018).

O maior destaque em relação a Declaração é ter a livre determinação dos povos como fundamento argumentativo, consolidando o vínculo da Convenção 169 aos direitos humanos, quando em seu artigo 3º são ecoados os direitos à autoidentidade e à definição de prioridades de desenvolvimento da Convenção 169 (MOREIRA, 2018). O alcance da Declaração inclui ainda: direito à uma nacionalidade, à não assimilação forçada, à fazer parte de uma comunidade ou nação indígena e à não remoção forçada de suas terras; garantias que assegurem a cultura e responsabilidades do Estado; e dispõe sobre a necessidade do livre consentimento destes em relação ao desenvolvimento de atividades militares em suas terras ou territórios (MOREIRA, 2018). Alguns desses dispositivos podem levar a um choque entre o conjunto argumentativo jurídico dos direitos dos povos indígenas e os interesses estatais no âmbito militar e de exploração de subsolo, por exemplo.

Simultaneamente a esforços internos, os povos indígenas recorreram à comunidade internacional e às leis internacionais, em grande medida por meio dos mecanismos expostos acima, como maneira de fortalecer suas causas. O direito internacional tem sido transformador para esses povos, muitas vezes se posicionando contra o próprio Estado, como um instrumento de proteção dos Direitos Humanos, para salvaguardar os direitos deles no plano jurídico internacional (MONTANARI JÚNIOR, 2011). Ademais, em termos de articulação indígena

nas Américas, a OEA realizou, ainda em 1940, o Congresso Indigenista de Pátzcuaro, que resultou na criação do Instituto Indigenista Interamericano. Esse Congresso deu início a uma política indigenista continental, quando os delegados de vários países decidiram formular políticas para melhorar as condições de vida dos povos indígenas, mas através de um processo de assimilação (STAVENHAGEN, 1997).

Foram realizados diversos encontros internacionais de caráter regional e continental em torno das atividades dos 500 anos de resistência indígena e popular (1992), do Ano Internacional dos Povos Indígenas (1993) e da Década Internacional dos Povos Indígenas (1995-2004). Representantes indígenas da América Latina participaram ativamente nas discussões sobre o projeto da Declaração de 2007 e também estiveram presentes nos debates que antecederam a adoção da Convenção 169 da OIT. Entre outras atividades internacionais, os representantes indígenas da América Latina conseguiram conexões com representantes de outras partes do mundo e puderam se familiarizar com o direito internacional e com os mecanismos e procedimentos de proteção dos direitos humanos no sistema internacional, o que ajudou na promoção de suas causas e na melhora de suas capacidades de negociação política em seus próprios países (STAVENHAGEN, 1997).

Desde a DUDH e a Declaração Americana, ambas de 1948, os países latino-americanos vem contribuindo muito normativa e juridicamente ao sistema internacional de direitos humanos, porém, ao mesmo tempo, a prática nesses países esteve bastante aquém do ideal (SIKKINK, 2015). Depois das conquistas trazidas pela Constituição de 1988, no plano nacional observa-se, por exemplo, um endurecimento das posições anti-indígenas, com projetos de lei ou emendas constitucionais visando dificultar o pleno funcionamento dos direitos conquistados (ISA, 2006). O indigenismo do Brasil (republicano) já tem mais de cem anos e foi, em sua maior parte, apoiado em práticas assimilacionistas, o que torna a execução dos direitos coletivos reconhecidos constitucionalmente mais complexa (SILVA, 2013).

Antes de prosseguir acerca dos direitos indígenas no Brasil, é necessário diferenciar o direito indigenista do direito indígena. Conforme Eloy Amado (2015), ambas expressões entram no domínio 'direitos dos povos indígenas' e são às vezes utilizadas como sinônimos, mas tratam-se de legislações diversas. Direitos indígenas seriam aqueles impostos segundo os costumes das comunidades indígenas, protagonizados pelos próprios indígenas, enquanto direito indigenista é o conjunto de normas imposto por não-indígenas aos povos indígenas (AMADO, 2015). A política indigenista oficial concerne ações do Estado a respeito dos povos indígenas e é orientada pelo indigenismo, mas organizações e lideranças indígenas vêm

aumentando sua participação na formulação e execução dessas políticas. O maior problema vivido pelos povos indígenas no Brasil é precisamente o que deveria ser capaz de resolvê-lo: o Estado (SILVA, 2013).

Os desafios para o estabelecimento de relações mais harmoniosas entre povos indígenas e Estado, porém, possuem uma dimensão histórica extensa. Desde o século 16, existem instrumentos legais que definem e propõem políticas para os indígenas. No período colonial, essas políticas envolveram guerras justas, descimentos, expropriação de terras e ações missionárias; a legislação imperial também não foi favorável aos indígenas, com o Regulamento das Missões de 1845, a Lei de Terras de 1850 e as decisões contrárias a eles por parte de várias Assembleias Provinciais; no século 19, a política para os indígenas foi marcada pela retirada e reunião de aldeias (MONTANARI JÚNIOR, 2011). Com o início da República, foi criado o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), depois renomeado como Serviço de Proteção aos Índios (SPI), o qual foi responsável pela implementação das primeiras medidas de assistência direta aos povos indígenas (SILVA, 2013).

Os debates indigenistas da primeira república se davam na esfera do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) e baseavam-se em duas opções: o genocídio dos indígenas ou a sua assimilação à comunhão nacional. A opção principal foi por uma política assimilacionista, visando a inserção dos indígenas ao “exército de reserva” da força de trabalho nacional, em concordância com o pensamento positivista comteano que imperava no meio militar e intelectual da época. Assim, formava-se um plano ambivalente: proteger os indígenas e expandir a nação (SILVA, 2013). O SPI foi acusado de corrupção e conivência até mesmo em relatórios oficiais e acabou extinto na década de 60 (OLIVEIRA FILHO, 1983 apud CEDI, 1983). O órgão foi substituído pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), instituída através da Lei nº 5371/67 e o Estatuto do Índio, sancionado pela Lei nº 6001/73 passa a regular a situação jurídica dos indígenas (MONTANARI JÚNIOR, 2011).

Desde então, a política indigenista vem se pautando neste Estatuto, ainda em vigor, que propõe-se a preservar as culturas indígenas ao mesmo tempo que promove sua integração à sociedade nacional, servindo-se da definição jurídica do “índio” como relativamente incapaz e sujeito à tutela pelo Estado (SILVA, 2013). Até 1988, a política indigenista brasileira baseou-se em atividades assimilacionistas, princípio indigenista presente nas Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1969. A Constituição de 88 eliminou essa diretriz, legitimando a organização

social, os costumes, as línguas, as crenças e tradições e os direitos originários dos indígenas sobre seus territórios originários (MONTANARI JÚNIOR, 2011).

A questão dos direitos dos povos indígenas em relação à terra só ganhou respaldo constitucional na Constituição de 1934 e a Constituição oriunda do Governo Militar, no ano de 1967, alargou esse direito, antes tido meramente como imemorial, e estabeleceu o usufruto. Foi através da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que ampliou-se de maneira relevante a abrangência da norma para a acomodação de tais direitos, incorporando conceitos como o da inalienabilidade, da nulidade, do usufruto exclusivo e da anulação dos efeitos jurídicos sobre atos que aspiram o domínio, a posse e a ocupação dessas terras (MONTANARI JÚNIOR, 2011). É importante destacar que o interesse do Governo Militar era de estabelecer um controle mais efetivo sobre as terras ocupadas pelos indígenas na Amazônia, tidas como estratégicas para a defesa das fronteiras brasileiras.

A Constituição Federal de 1988 possui capítulo exclusivo sobre a temática indígena, denominado “Dos Índios”. O capítulo VIII do Título VIII (Da ordem social) resulta em um conteúdo multicultural e pluralista que, além do que já foi mencionado: coloca como competência da União a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas por esses povos, além da proteção e busca de respeito por seus bens; reconhece a capacidade dos indígenas, suas comunidades e organizações de ingressarem em juízo para a defesa de seus direitos e interesses, cabendo ao Ministério Público intervir por essas demandas; e estabelece como necessária a consulta às comunidades sobre projetos realizados em seus territórios (BRASIL, 2021). Entretanto, há desconfiças acerca da transformação que esse novo paradigma multicultural poderia provocar nos discursos e práticas assimilacionistas já consolidados na gestão indigenista.

As reivindicações territoriais indígenas concentram boa parte dos conflitos interétnicos no Brasil. A Constituição de 1988 fixou em cinco anos após sua promulgação para que os limites administrativos de todas as terras indígenas (TI) do país fossem concluídos, demonstrando ingenuidade e desconhecimento da complexidade da questão por parte dos legisladores. Atualmente dezenas de Terras Indígenas aguardam identificação e a grande maioria das outras, já demarcadas e registradas, encontram-se invadidas e ameaçadas por interesses econômicos (SILVA, 2013). Durante décadas, o Brasil viveu um período positivo em relação aos direitos territoriais, com a demarcação de muitas terras indígenas, principalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, assim como avanços nas políticas específicas para povos indígenas, como de educação e saúde indígena. Observa-se, entretanto,

uma ofensiva por parte do setor de agronegócio, nos últimos anos, que trava novas demarcações e possibilita o retrocesso de causas ganhas em alguns casos.

Embora os povos indígenas no Brasil sejam afetados direta ou indiretamente pela precariedade dos serviços de auxílio indigenista, sobretudo aqueles referentes à proteção de seus direitos coletivos, como educação e saúde, é a regularização das TI a questão central dos direitos indígenas (SILVA, 2013). Uma vez que a terra é o bem fundamental para esses povos, base de sua cultura e crucial para sua sobrevivência, pois essa relação é de cunho cultural e também compreende os territórios, a água, a flora, a fauna, etc. (MONTANARI JÚNIOR, 2011). No entanto, desde o governo de Michel Temer (2016-2018) nenhuma terra foi homologada no país. Aliás, o atual presidente Jair Bolsonaro ataca consistentemente os direitos e as vidas indígenas. Dentre seu extenso repertório de comentários ofensivos e racistas, chegou a dizer que, no que depender dele, não haverá mais demarcação de terra indígena (informação verbal)². Percebe-se, portanto, que no Brasil ainda há uma política de governo que desrespeita direitos fundamentais dos povos indígenas.

Para dar sentido às ideias apresentadas no primeiro capítulo, parte-se para uma análise mais específica, a fim de ilustrar as instâncias em que as redes transnacionais de *advocacy* exerceram influência em favor da luta dos povos indígenas no Brasil e gerar uma compreensão real da atuação das redes. Será explorado o caso da rede formada em torno das reivindicações dos povos Yanomami durante a campanha pelo Parque Yanomami. Enquanto neste capítulo apresenta-se apenas o contexto histórico em que esteve inserida, no próximo será feita uma análise para além do resultado da campanha, expondo sua progressão cronológica e as ações dos agentes da rede. O que permite uma compreensão mais próxima da realidade das dinâmicas que envolvem as redes. Ao fim, analisa-se teoricamente a campanha.

A região Norte compreende a maior concentração de povos indígenas no Brasil. Devido ao processo de ocupação da Amazônia, acentuado a partir dos anos 1970, com o governo Médici, cujo lema era “Integrar para não entregar”, os povos nessa região passaram a enfrentar um processo colonizatório de velocidade e ritmo nunca antes sentido. Desde então, formas ainda embrionárias de organização começam a surgir, com uma projeção de lideranças indígenas agindo num contexto mais abrangente e conquistando espaços crescentes nos meios de comunicação de massas, conseqüentemente chamando a atenção da opinião pública. Foram várias as assembléias de líderes indígenas da década de 70, incentivadas pela organização

² Declaração feita pelo presidente Jair Bolsonaro, em entrevista ao Brasil Urgente da TV Bandeirantes, em 5 de nov. de 2018.

católica Conselho Indigenista Missionário (Cimi). Grande parte das organizações de apoio aos indígenas também se estruturou nesse período, possibilitando a construção de estratégias e formas de lutas para o movimento (CEDI, 1980).

Ademais, a significativa aceleração do processo de ocupação significou para muitos povos indígenas da região, um aumento nas disputas e pressões sobre suas terras ou até mesmo a morte e o extermínio (CEDI, 1980). Assim, os povos indígenas passam a estabelecer diálogos e fazer denúncias com *stakeholders* nacionais e internacionais, e, em 1978, uma delegação indígena faz jornada pela Europa pela primeira vez, já acusando o genocídio indígena no Brasil (informação verbal)³. É nesse contexto que se inicia a campanha pelo Parque Yanomami. Os Yanomami são caçadores-horticultores da floresta tropical interfluvial do oeste do maciço guianense e ocupam um território situado de ambos os lados da fronteira entre a Venezuela e o Brasil. O centro do habitat histórico dos Yanomami situa-se na região da serra Parima, extremo oeste de Roraima (ALBERT, 1992).

Entre as décadas de 1910-40, os Yanomami tiveram seus primeiros contatos diretos com pessoas da sociedade regional e nacional, como caçadores e membros da Comissão Brasileira de Demarcação de Limites (CBDL) e do SPI ou viajantes estrangeiros. Até meados dos anos 60, estabeleceram-se os primeiros pontos de contato permanente na área, com a abertura de múltiplas missões católicas e evangélicas (e de alguns postos do SPI), levando à formação de pólos de sedentarização, que forneciam bens ocidentais e certa assistência sanitária. Já nos anos 70 e 80, os projetos de desenvolvimento do Estado e as frentes pioneiras espontâneas geradas a partir deles, submetem os Yanomami a formas de contato massivo com a fronteira econômica regional que se ampliava com: estradas, projetos de colonização agrícola, fazendas, serrarias, canteiros de obras e primeiros garimpos (ALBERT, 1992).

Os projetos desenvolvimentistas no contexto do Plano de Integração Nacional, lançado pelos governos militares na Amazônia oriental, marcaram Roraima: a abertura de um trecho da estrada Perimetral Norte (1973-76) e a implementação de projetos de colonização pública (1978-79). Esses projetos formaram uma frente de povoamento na periferia sudeste das terras Yanomami, onde o Exército passou a criar bases militares do Projeto Calha Norte (ALBERT, 1992). O aumento dos contatos levou a um choque epidemiológico de grande magnitude entre os Yanomami, gerando pesadas perdas demográficas, deterioração generalizada de sua situação sanitária e casos agudos de desestruturação social. Além disso, em 1975, o programa de

³ Fala do líder indígena brasileiro Kretã Kaingang, convidado do debate “Conjuntura e desafios das lutas indígenas no Brasil”, transmitido ao vivo em 11 de nov. de 2020;

levantamento dos recursos amazônicos Radambrasil acusou a provável existência de importantes jazidas minerais na área.

O potencial mineral do território Yanomami foi publicizado, desencadeando um movimento de ingresso progressivo de garimpeiros, que no fim dos anos 80 se agravou perigosamente, virando uma corrida do ouro a partir de 1987. Chegaram a operar no curso superior dos principais afluentes do Rio Branco mais de 100 pistas de garimpo clandestinas entre 1987 e 1989, sendo o número de garimpeiros na área estimado em até cinco vezes a população Yanomami de Roraima. Esse crescimento da frente garimpeira tornou-se, inclusive, um fenômeno significativo em toda a região Amazônica durante os anos 80. Simultaneamente, entre 1977 e 1991, as terras Yanomami foram objeto de tentativas consecutivas e contraditórias de reconhecimento administrativo, sem resultar numa regularização fundiária efetiva (ALBERT, 1992).

Após a abertura da Perimetral Norte, são promulgadas portarias da FUNAI desmembrando o território ocupado pelos Yanomami num arquipélago de 21 micro-reservas descontínuas, representando um total de 22.283 km². Esse projeto de expropriação territorial foi arquivado em 1979. Em 1982, uma portaria ministerial interditou uma área contínua de 77.000 km², correspondendo parcialmente ao território tradicional Yanomami, para estudos e posterior delimitação. É elaborada, em 1985, uma portaria da FUNAI definindo os limites em 94.191 km² para a criação de um "Parque Indígena Yanomami" com função de reserva territorial indígena e reserva ecológica. Desconsiderando os estudos anteriores, promulga-se, em 1988, uma portaria interministerial, que reduz e desmembra novamente as terras Yanomami, desta vez em 19 "ilhas" espalhadas em 3 áreas de proteção ambiental, totalizando 24.352 km². Esta demarcação é homologada por decretos presidenciais em 1989 (ALBERT, 1992).

Já em 1990, são criadas três "reservas de garimpagem" nas terras Yanomami, ratificando a invasão garimpeira. Um ano depois, após várias decisões da Justiça Federal condenando a inconstitucionalidade da redução e do desmembramento das terras Yanomami, as medidas demarcatórias de 1989 foram anuladas pelo Presidente Collor. Um mês depois, duas portarias do Ministério da Justiça determinam a revisão da delimitação das terras Yanomami no perímetro do projeto de 1985 e em julho, o Presidente da FUNAI publica, no Diário Oficial, um parecer favorável à demarcação no mesmo perímetro (ALBERT, 1992). É a partir deste ponto que iniciaremos a análise da campanha pelo Parque Yanomami, que será baseada primordialmente em reportagens encontradas em publicações do programa Povos Indígenas no Brasil do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) e, a partir de 1991, do Instituto Socioambiental (ISA).

CAPÍTULO 3 – A CAMPANHA PELO PARQUE YANOMAMI

A deterioração da qualidade de vida dos Yanomami durante as décadas de 70 e 80, que incluiu um catastrófico quadro de violências, calamidade sanitária e degradação ambiental, acarretou enorme mobilização indígena e apoio de diversas ONGs, nacionais e internacionais e sua saga começou a ser amplamente noticiada pela imprensa. Em 1978, foi criada a Comissão pela Criação do Parque Yanomami (CCPY), que organizou uma campanha pelo reconhecimento oficial dos direitos territoriais desse povo. Ainda em 1978, a Comissão Pró-Índio, formada por universidades brasileiras e intelectuais, entrou em contato com organizações internacionais e nacionais, objetivando apoio para a criação de um Parque (JORNAL DE BRASÍLIA, 1978). Em 1980, um abaixo-assinado com quase 11 mil assinaturas, incluindo antropólogos, jornalistas e membros da Igreja, bem como 106 entidades científicas, particulares e defensores dos direitos humanos do Brasil e do exterior, foi enviado ao presidente Figueiredo, solicitando a criação urgente do Parque (CEDI, 1980).

Ademais, várias organizações internacionais direcionaram pedidos oficiais à ONU, para que o Brasil fosse pressionado a proteger a área indígena de imenso valor cultural e humano (CEDI, 1980). Em carta enviada junto com o abaixo-assinado, destacava-se que a criação da TI tinha o apoio da comunidade internacional, pois o Parque poderia evitar a extinção e a desagregação dos quase 10 mil Yanomami no Brasil (CEDI, 1980). No exterior, o governo já enfrentava, desde 1967, uma campanha sistemática de acusações de omissão ou mesmo comprometimento em práticas etnocidas, por conta da divulgação pela imprensa internacional de massacres indígenas. No início da década de 70, o país recebeu comissões de entidades internacionais de defesa das minorias étnicas e dos direitos humanos, como a Cruz Vermelha, que visitaram diversas áreas indígenas na Amazônia e escreveram relatórios apontando o desamparo e a miséria daqueles povos (OLIVEIRA FILHO, 1983, apud CEDI, 1983).

Já as conexões nacionais do movimento são datadas das décadas de 1960 e 1970, com o Cimi e outras missões católicas ou protestantes, professores, agrônomos do serviço público, antropólogos de instituições acadêmicas, trabalhadores da saúde e outros profissionais não-indígenas, bem como ativistas de diferentes tipos de grupos políticos contribuindo para a organização de algumas associações indígenas amazônicas (STAVENHAGEN, 1997). Durante o ano de 1981, foram várias as tentativas da sociedade civil de dialogar com o governo. Seja através de carta-aberta enviada ao Ministro do Interior, assinada por entidades de defesa dos indígenas brasileiros e divulgada para a imprensa reivindicando a criação do Parque Yanomami; moção de encontro internacional entre líderes indígenas fazendo recomendações ao governo;

ou grupos de ativistas estrangeiros expressando preocupação com o futuro dos Yanomami do Brasil ante a embaixada brasileira em seu país (CEDI, 1981).

Ainda em 1981, entidades internacionais lideradas pela The American Anthropological Association e pela Survival International apresentaram queixa contra o governo brasileiro, à OEA, sob o título: Violação de Direitos Humanos do Povo Yanomami no Brasil (JB, 1981, apud CEDI, 1981). No mesmo ano, a Federação Internacional dos Direitos do Homem (FIDH), com representação permanente na ONU, encaminhou ao Brasil uma petição em favor dos Yanomami. Outra petição, assinada por mil personalidades, foi entregue ao presidente durante sua visita à França. No documento os signatários afirmam que são muitas as pessoas na França que estão preocupadas (FSP, 1981, apud CEDI 1981). Dessa maneira, a FUNAI se viu na obrigação de apaziguar a opinião pública nacional e internacional e, em 1982, anunciou a interdição da área Yanomami, a criação de uma ajudância especial e de uma infraestrutura para a instalação de postos de vigilância em áreas estratégicas. Os ativistas ficaram iludidos de que a questão estava solucionada, mas foi apenas uma medida provisória (CEDI, 1982).

No ano seguinte, o pasteleiro alemão Ruediger Nehberg fez uma marcha de vinte dias da Alemanha até a Itália, para ser recebido pelo papa João Paulo II, a quem entregou um documento assinado por políticos, professores e escritores alemães, pedindo ao Vaticano que interceda junto ao governo brasileiro, em benefício dos Yanomami. O papa prometeu ajudar (FSP, 1983, apud CEDI, 1983). Portanto, soma-se à luta a força internacional da Igreja Católica, que nacionalmente já vinha contribuindo desde o início da campanha. A Survival International, após sua conferência em colaboração com o Fundo Mundial para Natureza (WWF), durante a qual o padre italiano Carlos Zaquini intercedeu pelo destino dos Yanomami, envia uma carta ao presidente Figueiredo e também inúmeros cartões postais ao presidente da Itália, Sandro Pertini, solicitando que ele seja o portador de um apelo em favor dos Yanomami perante as autoridades brasileiras (CORREIO BRASILIENSE, 1984, apud CEDI, 1984).

Ainda em 1984, foi encaminhada ao presidente do Brasil uma petição solicitando a criação do Parque, assinada por antropólogos e outros membros da comunidade científica internacional (FSP, 1984a, apud CEDI, 1984). Foi organizada também uma semana de solidariedade aos Yanomami, na cidade de Turim, na Itália, com o apoio da prefeitura, que reuniu estudiosos e especialistas ligados à causa (FSP, 1984b, apud CEDI, 1984). Concomitantemente às ações de entidades de apoio nacionais e internacionais, os próprios Yanomami começam a intervir em defesa de seus interesses, seja enviando cartas a autoridades ou em declarações públicas do líder Davi Kopenawa Yanomami (CEDI, 1985). Como já visto, em 1985, a FUNAI encaminhou proposta da criação do Parque para apreciação do Grupo

Interministerial. No fim do ano, foi apresentado ainda um Projeto de Lei para a criação do Parque Yanomami, pelo senador Severo Gomes (PMDB/SP).

Já em 1986, foram feitas consultas sobre a aceitação desse Projeto e houve forte resistência nas cúpulas militares, por razões de soberania nacional, pois o Parque ficaria em área de fronteira. Neste mesmo ano, realizou-se pela primeira vez uma assembleia dos indígenas Yanomami, reunindo tuxáuas e representantes de 14 comunidades Yanomami de Roraima e do Amazonas. Uma comitiva de convidados especiais dos Yanomami também participou: o senador Severo Gomes; um representante do Ministro da Justiça; um representante da Comissão de Direitos Humanos de São Paulo; um artista plástico; Ailton Krenak, coordenador nacional da União das Nações Indígenas (UNI) em São Paulo e Anine Suruí, da UNI em Rondônia; uma jornalista da EBN (Empresa Brasileira de Notícias); e membros da Comissão pela Criação do Parque Yanomami (CCPY). Também compareceram representantes da FUNAI (CEDI, 1986).

Em 1988, continuam as manifestações em defesa dos Yanomami: 197 deputados do Parlamento Italiano enviam interpelação ao ministro das Relações Exteriores da Itália; 37 parlamentares brasileiros entregam manifesto ao presidente Sarney; 50 membros de organizações internacionais conferem ao representante do embaixador do Brasil em Londres, uma petição para ser levada ao presidente; religiosos levam à ONU documento com 150 mil assinaturas; organizado pela Survival International, realiza-se ato de protesto em frente às embaixadas de todos os países, em Londres, assim como protestos em frente às embaixadas brasileiras de 20 países diferentes. Importante salientar que este ato foi um dia antes da data em que comemora-se a “descoberta” das Américas por Colombo e vários jornais europeus e estadunidenses noticiaram o evento com manchetes denunciando o genocídio contra os Yanomami. No mesmo ano, Davi Kopenawa Yanomami venceu o Prêmio Global do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (CEDI, 1990).

A coalizão de interesses econômicos, políticos e militares, seja por ação ou omissão, levou à invasão garimpeira maciça no território Yanomami, a partir de 1987, e a sociedade civil do Brasil e do mundo, através de imensa campanha de denúncia e medidas de caráter emergencial em vários níveis, não conseguiu enfrentá-la imediatamente. O Ministro do Interior declarou à imprensa que a Portaria que dividia o território Yanomami em 19 “ilhas” era uma resposta à comunidade nacional e internacional que se envolveu no movimento pró-Yanomami, e a apresentou como uma realização histórica da política indigenista e ambiental brasileira. O governo buscava abafar a questão para a opinião pública com um processo de expropriação planejada das terras Yanomami, visando integração gradual das terras indígenas à fronteira

econômica através de uma fase de transição, como unidades de conservação. Essa medida traria a aculturação econômica e sedentarização do povo, confinando gradativamente os Yanomami num “arquipélago” (CEDI, 1990).

Mesmo com a delimitação reduzida, o governador de Roraima, Getúlio Cruz, considerou o Parque um prejuízo à nação. Geólogos, garimpeiros e empresários também condenaram a criação do Parque (OESP, 1988, apud CEDI, 1990). Já em 1989, o secretário geral da ONU, Javier Pérez de Cuellar, recebeu da deputada italiana junto ao Parlamento europeu, Luisa Cassar Magnano, um abaixo-assinado com 250 mil assinaturas, pedindo providências junto ao governo brasileiro para impedir o “massacre definitivo” dos Yanomami (FSP, 1989, apud CEDI, 1990). A comitiva da Ação pela Cidadania, integrada por diversas instituições – dentre elas: a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) –, após viagem à Roraima, elaborou e divulgou através de coletiva de imprensa, o documento “Roraima: o Aviso da Morte”, em junho de 1989, no qual descreve a situação de fome, doença e falta de assistência dos Yanomami (CEDI, 1990).

Ailton Krenak e Cipassé Xavante pediram, no Japão, durante as manifestações pelos 44 anos da explosão da bomba atômica, que o governo japonês suspendesse todos os seus empréstimos ao Brasil até que fossem retirados os garimpeiros que invadiram as terras dos Yanomami (A TRIBUNA, 1989, apud CEDI, 1990). O presidente Sarney prometeu ao cacique Raoni que o governo iria expulsar os garimpeiros, mas quando líderes de oito nações indígenas foram ao Palácio do Planalto, em Brasília, exigir a retirada dos garimpeiros da reserva dos Yanomami, o presidente não os recebeu (JORNAL DA TARDE, 1989, apud CEDI, 1990; FSP, 1989, apud CEDI, 1990). Ao fim de 1989, Sarney assinou decreto para promover em 90 dias a retirada de todos os invasores da região e criar imediatamente um sistema de proteção à saúde dos Yanomami (JB, 1989, apud CEDI, 1990). O governo foi incapaz de resolver o problema e retirar os garimpeiros.

A Survival International realizou uma vigília em frente à Embaixada do Brasil e telegrafou ao presidente José Sarney lamentando a não remoção dos garimpeiros ilegais (JB, 1990, apud CEDI, 1990). Em seguida, Sarney criou um garimpo em Roraima, por decreto, para que se instalassem os garimpeiros que estavam na terra dos Yanomami (OESPa, 1990, apud CEDI, 1990). Em fevereiro, organizações francesas lançaram campanha pelos Yanomami, com participação da Anistia Internacional, da Survival International, da Médecins du Monde e da rede estatal de televisão francesa Antenne 2. O canal mostrou as imagens da tragédia, incluindo

a cena da agonia e morte de uma jovem Yanomami, o que causou forte impacto na opinião pública francesa (CEDI, 1990). O príncipe Charles também fez críticas severas ao governo brasileiro pelo tratamento dispensado aos Yanomami e pela exploração da Floresta Amazônica, dois dias antes do seu encontro com o presidente eleito, Fernando Collor (OESPb, 1990, apud CEDI, 1990).

Em Madri, foi entregue um documento com assinaturas de centenas de espanhóis ao presidente Collor solicitando providências para acabar com o genocídio dos Yanomami e a preservação da Amazônia. Membros do grupo “Amigos dos Índios” fizeram jejum em frente à embaixada brasileira para chamar a atenção do presidente às suas reivindicações (A TRIBUNA, 1990, apud CEDI, 1990). Para coincidir com a posse do novo governo, a Survival International organizou vigília em favor dos Yanomami na frente das embaixadas do Brasil, em Washington e em Londres. A manifestação cobrou de Collor as providências que ele prometeu tomar para proteger os Yanomami (OESPc, 1990, apud CEDI, 1990). O presidente decretou a retirada dos garimpeiros através da explosão de suas pistas clandestinas, mas uma apuração apresentada pela Ação pela Cidadania, para um auditório do Senado repleto de jornalistas, antropólogos, parlamentares, indígenas, indigenistas, missionários e diplomatas, em ato coordenado por Severo Gomes, concluiu que a retirada foi um blefe (CEDI, 1990).

Um abaixo-assinado pelos Yanomami, com mais de oito mil assinaturas colhidas em 16 países, destinado ao presidente Collor, foi entregue na embaixada do Brasil, em Londres, pelo presidente da Agência Católica para o desenvolvimento do Além-Mar (A CRÍTICA, 1990, apud CEDI, 1990). ONGs como CCPY, UNI e CEDI também enviaram carta-documento ao Secretário Nacional do Meio Ambiente, José Lutzenbetger, onde inspecionam a situação Yanomami e solicitam providências. Em agosto de 1988, o Indian Law Resource Center, um escritório de advocacia indígena de Washington, apresentou aos membros do Grupo de Trabalho para Populações Indígenas uma denúncia, em nome da UNI, sobre a situação Yanomami. Foi feito ainda um convite formal à Dra. Erica Does, presidente do Grupo de Trabalho, para que visitasse a área Yanomami e analisasse de perto a situação. O governo brasileiro não respondeu às críticas (LEITÃO, 1990, apud CEDI, 1990).

No início de 1989, o Indian Law Resource Center submeteu também ao Secretário-Geral da ONU, um relatório sobre a situação de saúde dos Yanomami. Este procedimento deu início, em caráter confidencial, a negociações que envolveram o Secretário Geral e a cúpula do governo brasileiro. Em março, houve, em Genebra, um seminário, no qual participaram peritos em direitos humanos, nomeados pelas ONGs com status consultivo perante o ECOSOC e países

membros. O caso Yanomami foi um dos pontos altos da discussão, inclusive por conta dos então recentes decretos de demarcação da área. Uma delegação formada por indígenas e advogados, na ocasião, se reuniu com o embaixador brasileiro para assuntos de direitos humanos na ONU, solicitando providências do governo do Brasil quanto à proteção da saúde e sobrevivência dos povos (LEITÃO, 1990, apud CEDI, 1990).

Em agosto de 1989, novamente durante a sessão anual do Grupo de Trabalho, Jorge Terena, representando a UNI, fez um pronunciamento em defesa dos Yanomami e diversas ONGs também denunciaram o agravamento da situação dos Yanomami, dentre elas, o Indian Law Resource Center e a Anistia Internacional. O governo brasileiro mais uma vez não se pronunciou a respeito. Durante a sessão, a Dra. Does informou que o assunto Yanomami estava sendo tratado a nível da Secretaria-Geral da ONU e que, portanto, o Grupo de Trabalho não se pronunciaria sobre. Em março do mesmo ano, durante a reunião da Comissão de Direitos Humanos, o Indian Law Resource Center conseguiu que Cláudia Andujar, da CCPY, fizesse um pronunciamento em favor dos Yanomami. Entretanto, esta sessão ocorreu já nos últimos dias do governo Sarney e não teve grande repercussão sobre as autoridades brasileiras (LEITÃO, 1990, apud CEDI, 1990).

Ainda no primeiro semestre de 1990, a Sociedade dos Povos Ameaçados, da Áustria, apresentou nova denúncia sobre os Yanomami diretamente ao Secretário-Geral. Durante a reunião anual do Grupo de Trabalho, mais denúncias foram trazidas. Logo em seguida, na sessão da Subcomissão, a Pax Christi, Cisa, Terre des Hommes (em nome do Cimi) e Survival International fizeram intervenções específicas sobre a questão (LEITÃO, 1990, apud CEDI, 1990). O aumento das acusações colocou o Brasil em posição complicada. Em *telex* ao Ministro da Justiça, o chanceler Francisco Rezek informa sobre a acusação de genocídio Yanomami na ONU e afirma que o país pode ter sua imagem comprometida internacionalmente, sendo difícil continuarem a evitar que as reclamações tenham seguimento processual, que o Brasil seja alvo de graves acusações e censurado de foros internacionais (FSPa, 1990, apud CEDI, 1990).

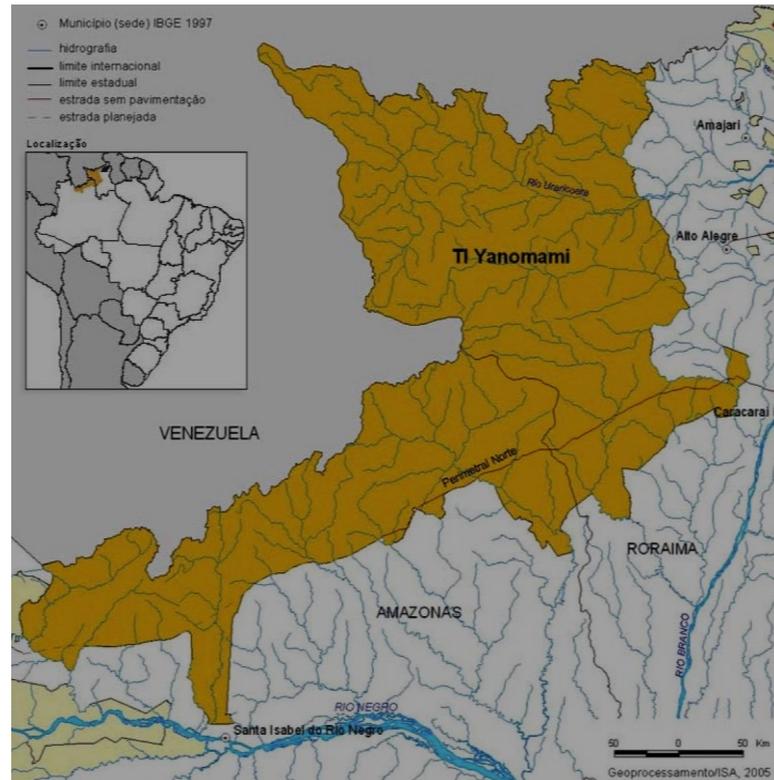
Segundo os membros da Ação pela Cidadania, o que mudou em Roraima nos cem primeiros dias de governo Collor, foi que os garimpeiros passaram a extrair com mais vigor (FSPb, 1990, apud CEDI, 1990). Contudo, o presidente Collor demonstrou interesse em encontrar soluções para a questão da terra Yanomami, o que, vindo de um presidente brasileiro, foi uma nova posição. Sua tentativa de criar uma área contínua para os Yanomami, encontrou obstáculos nos poderes conservadores do Governo. Ao deduzir que Collor precisava apenas de mais pressão da comunidade nacional e internacional para colocar em prática suas intenções e

criar o Parque Indígena Yanomami, as duas partes intensificaram a mobilização, com a realização de debates, manifestações e o lançamento de um *lobby* no Congresso para atrair o voto dos parlamentares indecisos (FSP, 1991, apud ISA, 1996; CCPY, 1991).

Um documento reservado mostra que o governo estabeleceu como critério para a demarcação das terras indígenas o efeito publicitário no exterior, visando a ECO-92. No item que trata dos "Programas de Ação Imediata", é pedida prioridade para áreas que, pela sua repercussão internacional, deverão ter demarcação homologada antes da Conferência: no caso, Yanomami e Guarani Kaiowã. Preparado pelo Ministério da Justiça, o relatório foi apresentado pelo ministro Jarbas Passarinho na reunião setorial sobre a questão indígena. Participaram 50 pessoas, entre elas o presidente, sete ministros e o novo presidente da Funai, Sidney Possuelo (FSB, 1991, apud ISA, 1996). E, em 15 de novembro de 1991, o presidente Fernando Collor, acompanhado de José Lutzenberger e Sidney Possuelo, anunciou a decisão histórica do reconhecimento de uma área contínua de 9,4 milhões de hectares ao povo Yanomami (ISA, 1996).

A decisão do presidente em demarcar a terra dos Yanomami teve grande repercussão no Brasil e no exterior. Logo após o anúncio, a CCPY foi procurada por 27 órgãos de imprensa internacionais. No mesmo período, 12 organizações ambientalistas e indigenistas internacionais quiseram confirmar a notícia da demarcação (ISA, 1996). A demarcação foi elogiada por diversos líderes, o presidente da Venezuela, aliás, disse que ela daria à América Latina maior autoridade para discutir com os países desenvolvidos na ECO-92 (CORREIO BRASILIENSE, 1991, apud ISA, 1996). Já os militares afirmaram que Collor "desafortunadamente" se submeteu a pressões internacionais (OESP, 1992, apud ISA, 1996). Com a demarcação da área antes do início da Conferência, a expectativa do governo era a de que os ambientalistas internacionais fossem mais amenos em suas críticas, ou seja, havia uma evidente preocupação com a maneira que o Brasil era visto no exterior.

Figura 1 - Terra Indígena Yanomami



Fonte: ISA, 2005.

Conforme apresentado, foram despendidos anos de esforços de atores nacionais e internacionais, em torno da campanha pelo Parque Yanomami. Parte-se agora para uma análise teórica do caso, com base no que foi exposto no primeiro capítulo deste trabalho acerca da obra das autoras Keck e Sikkink (1998) sobre redes transnacionais de *advocacy*. Logo, é possível inferir através do caso acima que o problema central da campanha coordenada pela rede é a demarcação da Terra Yanomami, por conta de ameaças à integridade física, cultural e territorial dos povos de lá originários e início das preocupações com a questão ambiental. Enquanto no período inicial da campanha as ações dos ativistas deram maior foco à questão indígena, conforme os anos foram passando, há uma união à questão ambiental, com atenção à degradação que a mineração ilegal causava.

Formou-se então uma rede de atores, que, combinando espaços de diálogo e sensibilização da opinião pública, a partir de diferentes plataformas, valeram-se de uma amálgama de ações para atingir seus objetivos. O movimento indígena transnacional envolve organizações indígenas, grupos de apoio não-indígenas e indivíduos, que tem como propósito o avanço da situação, da autonomia e da participação dos indígenas em suas sociedades e no sistema internacional (BRYSK, 2000). Na rede pelo Parque, foi possível identificar os seguintes atores: ONGs nacionais e internacionais; movimentos sociais locais (o próprio movimento indígena); indivíduos como antropólogos, ecologistas, médicos e outros membros da

comunidade científica (brasileiros e estrangeiros); igrejas (destaca-se a atuação do Cimi); mídia nacional e internacional; políticos estrangeiros; sindicatos (CUT); partes de organizações intergovernamentais regionais (OEA) e internacionais (ONU); e partes dos poderes executivo e/ou parlamentar do governo (como o senador Severo Gomes).

O que motivou o engajamento dos atores foi, predominantemente, o fator ideológico relacionado à defesa das causas indígenas. Porém, por parte dos apoiadores de dentro do governo, também havia a preocupação de como a precária situação do povo Yanomami poderia refletir negativamente sobre a imagem do país. Neste caso, o governo não pode ser visto enquanto unidade, pois algumas secretarias, ministérios, parlamentares, comissões, embaixadores, mostraram-se mais sensíveis às reivindicações do movimento. A preservação da imagem internacional do Brasil enquanto motivação pode ser ilustrada pelo episódio do *telex* do chanceler Francisco Rezek e numa fala do senador Severo Gomes, que justificou a criação do Parque por sua repercussão auspiciosa, em nível nacional e internacional (CEDI, 1991).

No início da campanha, os canais de influência na política interna brasileira estavam bloqueados devido ao Regime Militar. Então o “padrão bumerangue” de Keck e Sikkink (1998) ajuda a explicar o que aconteceu. O motor para as articulações transnacionais em torno da reivindicação partiu das demandas de atores domésticos por apoio externo, como evidenciado no chamado da Comissão Pró-Índio por apoio de organizações internacionais, em 1978. Nessa época, além das muitas dificuldades estruturais da região, as organizações locais e nacionais ainda não possuíam bases políticas sólidas, recursos financeiros abundantes, nem estruturas organizacionais para coordenar ações de mobilização consistentes, o que poderia ter levado-as a buscarem alianças externas. A criação da CCPY, uma ONG focada especificamente na criação do Parque, por estrangeiros – um antropólogo, uma artista e um missionário – também pode ter facilitado o início das conexões internacionais da rede em torno da questão.

Essa utilização das alianças transnacionais como forma de fortalecer as lutas domésticas, resultou tanto da fraqueza política dos atores quanto do acesso bloqueado às instâncias governamentais. As ONGs criaram condições e estimularam as conexões entre os diversos atores, aproximando povos indígenas, Estados e organizações internacionais. Essa capacidade dos ativistas de agir politicamente para alcançar metas específicas e a ampliação da comunicação entre os agentes, também são fatores que facilitaram a emergência e o adensamento da rede. Além disso, para sua consolidação, foi preciso que os atores (internacionais, nacionais e locais) trocassem mais informações e criassem mais confiança entre si, tendo em vista que suas lutas seriam fortalecidas, através das parcerias transnacionais.

Entretanto, a desconfiança entre brasileiros e seus aliados internacionais foi uma das dificuldades enfrentadas pelas redes nesse período.

É recorrente o questionamento acerca das “reais” intenções de uma ONG estrangeira, e muitas vezes, essa desconfiança acabava sendo alimentada por discursos governamentais com o objetivo de deslegitimar as campanhas e os movimentos sociais. A questão indígena era tratada no âmbito da segurança nacional e as decisões sobre a demarcação das terras faziam parte de uma estratégia mais ampla de controle das fronteiras internas e externas do país (CEDI, 1991). Havia, não só entre os militares, uma discussão acerca da tentativa externa de internacionalizar partes da Amazônia, a começar pelos territórios indígenas, na qual as ONGs com vínculos internacionais eram acusadas de tentar restringir a soberania do país sobre seu território e recursos naturais, representando grave risco à segurança e ao território.

Outra dificuldade foi a forte oposição à causa indígena, principalmente em âmbito estadual e regional, por parte de políticos como Romero Jucá, governador do Território de Roraima (1988 à 1990), que foi responsável pela abertura das terras Yanomami aos invasores, no papel de presidente da Funai (1986 à 1988), facilitando a febre do ouro que acometeu a região em 1987. Localmente, se opunham também outras pessoas que se beneficiavam diretamente da extração ilegal de minérios da área indígena, como garimpeiros e empresários, ou indiretamente, como boa parte da população do Território de Roraima⁴, cuja economia ainda era incipiente. Para mais, a campanha teve suas primeiras etapas durante a ditadura militar, que restringia a participação e realizava na região projetos de desenvolvimento e ocupação.

Faltava, ainda, apoio no Congresso Nacional e os recursos políticos, financeiros e estruturais da rede ainda eram tímidos. Por exemplo, era mais árduo estabelecer comunicação entre os atores, pois as tecnologias da informação não eram tão disseminadas e acessíveis. Mas com o objetivo de mudar a opinião pública e defender os direitos humanos e territoriais dos Yanomami, essas adversidades foram contornadas. Mesmo sendo complicado, houve troca de informações entre os ativistas locais (CCPY, antropólogos e missionários, por exemplo) e as ONGs e veículos de mídia internacionais, sendo os primeiros os responsáveis pelo repasse de documentos, notícias, boletins, avaliações da situação para os demais atores. Essa atividade é chamada de políticas de informação por Keck e Sikkink (1998). A partir da troca de informações entre membros das redes, empreende-se uma ampla divulgação da situação

⁴ No centro da cidade de Boa Vista, capital de Roraima, há um monumento ao garimpeiro, construído em 1960, para homenagear aqueles que contribuíram para o desenvolvimento do estado, por exemplo.

Yanomami para fora da rede, visando a mobilização da opinião pública e de atores políticos-chave.

Um exemplo do papel informacional das redes ocorreu quando apoiadores estadunidenses pressionaram o presidente George W. Bush a mencionar a invasão da reserva indígena Yanomami quando o presidente Collor visitava Washington, em 1991. Fernando Collor acreditava que havia lidado com a questão Yanomami ao divulgar na mídia sua tentativa de retirada dos garimpeiros, mas os membros da rede tinham informações enviadas por *fax* do Brasil e puderam contestar as alegações com evidências de que os mineiros haviam reconstruído as pistas e ainda estavam invadindo a área Yanomami (KECK e SIKKINK, 1998). A rede também usou políticas de *accountability* e alavancagem: ao cobrar os compromissos assumidos pelo governo brasileiro nas reuniões anuais do ECOSOC, Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas e Comissão de Direitos Humanos da ONU; ao denunciar ações criminosas ou omissão do governo em órgãos internacionais; e ao envolver políticos estrangeiros – estadunidenses, italianos e franceses, principalmente.

Essas foram formas encontradas pelos ativistas de atrair o capital político de atores externos e pressionar o governo com mais efetividade. Ademais, observa-se ações como: encaminhamento de abaixo-assinados, cartas, petições e documentos a diversas autoridades; promoção de recursos financeiros e estratégicos para o fortalecimento da articulação do movimento, como o patrocínio de encontros, viagens de líderes, entre outros; atos públicos de apoio ou protesto, em frente a locais-chave, como embaixadas ou ao Congresso Nacional. Nestes últimos, identifica-se a mobilização de políticas simbólicas, que para Keck e Sikkink (1998), consiste na criação de símbolos ou no destaque de histórias que cativem audiência para que apoiem a causa defendida pela rede. Essa estratégia pode ser ilustrada nas vezes que os ativistas, em atos coordenados pela Survival International, se reuniram em frente a várias embaixadas do Brasil para protestar acerca da situação dos Yanomami, um dia antes da comemoração da "descoberta" da América ou no dia da posse do novo governo.

Outro apelo simbólico é constatado na exibição, por parte de entidades francesas, de imagens chocantes de uma jovem Yanomami morta para comover a população. Este tipo de divulgação internacional aumenta a visibilidade da questão e o apoio da opinião pública às causas defendidas pela rede, apesar de existirem ressalvas quanto à moral de explorar a situação dessa forma. Em geral, a forma com que o Brasil lidava com a questão indígena constrangia o país frente à comunidade internacional e causava ao país problemas diplomáticos. Em todas as suas viagens ao exterior, o presidente Collor enfrentava manifestações populares pedindo

proteção aos Yanomami. Conforme exposto, muitas destas vezes, o movimento tentava usar o discurso das autoridades como salvaguarda, mostrando como esse estava distante da prática.

Refere-se a outro tipo de política de alavancagem, dessa vez moral, que compreende a denominada “mobilização da vergonha”, na qual é esperado que a pressão da opinião pública force atores-alvo a fazerem o “certo”, ou seja acatarem as reivindicações da rede. As respostas do Brasil às pressões da rede transnacional foram tímidas, com as mudanças conjunturais e o acirramento da campanha, o país foi obrigado a ceder. Mas não sem antes tentar neutralizar, através de ação do Ministério das Relações Exteriores e do Interior, com intermédio da Funai, as informações negativas sobre a política indigenista brasileira, difundidas no exterior (OESP, 1988, apud CEDI, 1991). Foram vários os resultados obtidos ao longo da campanha até seu ápice, com a criação do Parque em área contínua, em 1991.

Primeiramente, há de se frisar que o governo brasileiro sucumbia às pressões da rede dispensando pequenas concessões à causa, visando amenizar as críticas, como com a demarcação em “ilhas” de 1989 ou com as tentativas de retirada de garimpeiros do território Yanomami, ao fim do governo Sarney e no início de Collor. No entanto, observa-se que essas tentativas receberam reações contrárias e os atores continuaram pressionando por medidas mais efetivas para a resolução do problema. É interessante apontar que os ativistas mais distantes da questão até chegavam a ficar iludidos com certas medidas governamentais, como em 1982 e 1985, mas com as políticas de informação da rede, logo eles descobriam a verdade e voltavam a atuar. Contudo, na metade de 1991, depois de recuar taticamente várias vezes, diante da mobilização em defesa da causa indígena, o governo percebia que resolver o problema com seriedade era essencial para a recuperação da sua credibilidade internacional.

De uma forma geral, a questão indígena representava um grande obstáculo à imagem que o Brasil queria passar ao mundo. Vale mencionar, ainda, que de 1981 a 1987, houve muita pressão nesse tema por parte dos bancos multilaterais que financiavam projetos de desenvolvimento no país, como Polonoroeste e Carajás, o que também foi determinante para que o governo tomasse medidas mais eficazes (CEDI, 1991). Além disso, durante a ditadura militar, o país vinha sendo alvo de diversas denúncias de violação de direitos humanos no tratamento dispensado aos opositores do regime, bem como fenômenos como a censura aos meios de comunicação e a manifestações artísticas. Com a transição democrática do país, o Estado tentava mostrar à opinião pública internacional a fidedignidade brasileira. Essa vulnerabilidade foi explorada pelos ativistas, que agiram prontamente e aproveitaram a

estrutura de oportunidades políticas que o período oferecia, o que é crucial para o sucesso de qualquer campanha.

Outras mudanças contextuais trouxeram melhores oportunidades para o trabalho de *advocacy* conduzido pelos atores da rede. Após a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, cresceu em várias regiões do Brasil a formalização de organizações indígenas, com diretorias eleitas em assembleias, estatutos registrados em cartório e contas bancárias próprias, que passaram a ter acesso a fontes de recursos externos advindos de apoiadores internacionais. Essas organizações indígenas divulgavam seus programas e ideias e também enviavam representantes a reuniões internacionais. A modificação de recursos ampliou as oportunidades políticas dos atores locais, que, mais bem estruturados e com maior poder financeiro e político – ao se constituírem enquanto pessoa jurídica e poderem efetuar denúncias diretas ao governo –, fortaleceram a rede.

No plano interno, outros fatores importantes para o sucesso da campanha, a nível nacional, foram o processo de eleição de um civil sem vínculos militares para a presidência, Fernando Collor de Mello e a escolha de Sidney Possuelo, simpatizante das causas indígenas, para a presidência da Funai. A inclinação de Collor para investir em um *marketing* político personalista resultou em avanços significativos para o processo de reconhecimento oficial das terras indígenas no país e, entre 1990 e 1992, a disposição para dar encaminhamento político à questão foi como nunca antes. A Funai, após cortes orçamentários consecutivos, tem o esvaziamento de suas funções para outros ministérios, se aproxima à sociedade civil organizada e estabelece parcerias com ONGs, num projeto inaugurado por Possuelo (ISA, 1996). A crescente colaboração entre ONGs e projetos governamentais, contribuiu para o aumento do número dessas organizações, sua força política e também ajudou a ampliar as relações entre as ONGs do Norte e do Sul.

A opinião pública dos países em desenvolvimento não via mais as preocupações com a Amazônia e seus nativos como um recurso do Norte para impedir o desenvolvimento do Sul. No plano externo, desde os anos 1970 e 1980, muitos Estados decidiram que a promoção dos direitos humanos em outros países era um objetivo legítimo de política externa. Com o fim da Guerra Fria, houve mais espaço e maior visibilidade para novas agendas no âmbito internacional, político e de opinião pública e a globalização das questões relativas ao meio ambiente e aos direitos das minorias, foi possibilitada. Nessa época a consciência socioambiental global já estava mais consolidada. Os direitos de uso da terra na Amazônia assumiram um caráter diferente e ganharam mais aliados, passando a serem vistos mais em um

quadro de devastação ambiental que em estruturas de justiça social ou de desenvolvimento regional.

Observa-se uma mudança de agenda da rede para acomodar a tendência de proteção ao meio-ambiente. Com a divulgação de denúncias e reivindicações, por parte de campanhas pelos direitos indígenas, na mídia, os indígenas tornaram-se assunto quase diário e obrigatório em veículos de comunicação, o que angariou ampla atenção e apoio da opinião pública em torno das questões para além das fronteiras amazônicas. A temática carrega um apelo emocional e, portanto, ideológico, cujo elevado valor simbólico foi explorado pelas redes, como já notado. Essa ampliação do debate interno e externo acerca de questões indígenas e ambientais, também foi impulsionada intensamente pela proximidade com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), (RIO-92 ou ECO-92). Sabia-se que, durante a Conferência, a sobrevivência dos povos nativos das áreas de floresta do planeta seria objeto de discussão e cobranças.

A sobreposição de todos os fatores elucidados acima convergiu não acidentalmente com o aumento da pressão, sobretudo internacional, para demarcação do território Yanomami, por parte de atores da rede. A comoção da opinião pública internacional em torno da Amazônia, à época considerada o pulmão do mundo, e o risco do aquecimento global beneficiou a causa defendida pela campanha e os ativistas estiveram mais propensos a alcançar seus objetivos. Foi um novo fôlego para os atores que haviam contribuído com o movimento desde seu início, quando a agenda era a criação do parque Yanomami, pois depois da corrida do ouro em 1987 e da demarcação em “ilhas”, passou a ser a retirada dos garimpeiros do território. Com a identificação de uma janela de oportunidade política, voltaram a pressionar por uma nova demarcação das terras. Nesse momento, as duas partes do bumerangue (atores domésticos e internacionais) estavam fortalecidas, aumentando o potencial de efetividade de suas ações conjuntas.

Seus esforços surtiram efeito, uma vez que, para calar os protestos externos de preocupação com os direitos indígenas e demonstrar seu acatamento das convenções internacionais e da própria legislação indigenista brasileira, que previa o fim da demarcação de terras indígenas em 1993, o governo se comprometeu a demarcar e homologar o Parque Yanomami em área contínua, adequado às necessidades do povo. Dado o exposto, a rede participou simultaneamente da política nacional e internacional, sem escalas de atuação rígidas e, ao admitir a legitimidade dessas intervenções e modificar sua ação como reação à pressão, o

Estado consagra um novo espaço e forma de luta. A dinâmica transnacional do movimento se deu principalmente na busca por solução alternativa ao esgotamento de vias internas de solução.

Foi possível observar vários processos sócio-políticos gerais, interagindo em nível nacional e internacional, que favoreceram a efetividade da rede. Contudo, mesmo tendo seu objetivo primordial alcançado, a pressão da rede por uma modificação do comportamento do Estado não foi verificada. A tentativa de construir consensos hegemônicos e requerer ações mais consistentes do governo, ou seja, uma mudança prática interna, falhou. O que vemos hoje é um cenário desolador quanto à questão indígena no âmbito nacional e também no tocante aos Yanomami. Mas não precisamos ir longe na linha do tempo para perceber que a questão não melhorou muito. Um caso que recebeu ampla atenção midiática foi o genocídio de yanomamis no estado de Roraima, em 1993, num incidente que ficou conhecido como “O massacre de Haximu”.

A participação dos atores da sociedade civil perdeu força frente a um contexto de imposição verticalizada das políticas de Estado. Com a pandemia do novo coronavírus, os Yanomami são colocados em uma situação ainda mais angustiante. Foi criada, inclusive, nova campanha para pressionar o governo a tomar atitudes no sentido de expulsar os garimpeiros de sua terra e proteger o povo dos efeitos da propagação do vírus. No entanto, o desmonte das instituições públicas que deveriam realizar este trabalho, está associado a um conjunto de iniciativas conduzidas por grupos políticos ligados aos interesses de latifundiários, empresas e confederações do agronegócio, que têm direcionado seus ataques aos direitos territoriais indígenas. No governo de Bolsonaro, garimpeiros e madeireiros encontram caminho livre e até incentivos para devastar a região, enquanto o Estado parece inerte em cumprir suas obrigações e proteger o território Yanomami.

Nas palavras de Davi Kopenawa Yanomami, em relato para o antropólogo Bruce Albert (2015):

Hoje restam poucos grandes xamãs vivos na floresta, mas os espíritos órfãos dos xamãs mortos vão aumentando e estão cada vez mais bravos. É por isso, também, que não queremos que os brancos continuem maltratando nossa terra. Isso nos deixa com raiva, mas nem por isso nós os flechamos. Eles se acham inteligentes e poderosos, com suas peles de imagens, suas máquinas e suas mercadorias. No entanto, quando os espíritos maléficos dos xamãs antigos começarem a atacar suas cidades, vão dar dó, por terem ignorado nossos avisos. Não vão entender o que está acontecendo! Com estas palavras, só quero avisá-los de que as coisas maléficas que tiram da terra não vão deixá-los ricos por muito tempo! O valor de nossos mortos vai ser muito alto, e eles com certeza não vão conseguir compensá-lo com suas peles de papel. Nenhum

valor, como eu disse, pode comprar a terra, a floresta, os morros e os rios (KOPENAWA, ALBERT, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do último capítulo, foi possível analisar a dinâmica de redes transnacionais de *advocacy* no tocante à causa indígena no Brasil. Observou-se a interação entre o global e o local, na qual a rede ligou várias localidades e ferramentas de ação política para o alcance de um objetivo de ordem interna ao país. A rede formada no caso da criação da TI Yanomami, foi capaz de unir as variáveis favoráveis e influenciar o governo brasileiro, numa luta que em alguns momentos pareceu improvável de ser vencida, pela assimetria de forças entre os membros da rede e o Estado. Entretanto, com a incansável ação dos atores envolvidos e com mudanças conjunturais que alteraram as condições com que os dois lados se constituíam, a campanha logrou êxito. Assim, o caso descrito foi escolhido por oferecer uma oportunidade analítica para a teoria de redes transnacionais de *advocacy* na temática de interesse, ao demonstrar um momento em que a luta por respeito aos direitos fundamentais de um povo indígena encontrou apoio além das fronteiras nacionais e, com isso, obteve sucesso.

A demarcação da área Yanomami foi o resultado de detalhadas pesquisas de estudiosos que acumularam dados históricos, etnográficos, ecológicos, entre outras variáveis relevantes, para chegarem com precisão à área que foi finalmente demarcada, homologada e registrada pelo presidente Collor, no início da década de 90. A Terra Indígena Yanomami é fruto de discussões, negociações e pressões que se estenderam por anos entre setores do governo e da sociedade civil, nacional e internacional. Como observado, todo o processo compreendeu um esforço conjunto de diversos atores. Segundo os parâmetros propostos por Keck e Sikkink (1998), na campanha pelo Parque Yanomami foram obtidos quatro dos cinco níveis de influência de rede, sendo apenas o último – mudança no comportamento do alvo – não conquistado, pois percebemos a prática longe do ideal quando analisamos o desenvolvimento da questão indígena nos anos seguintes, o que não é a pretensão do presente trabalho, mas se faz necessário mencionar (KECK e SIKKINK, 1998).

No entanto, a rede triunfou ao criar uma questão e estabelecer agenda, o que é notado no aumento das discussões acerca dos direitos dos povos indígenas expostas na mídia e em debates de fóruns internacionais; bem como ao influenciar as posições discursivas do país, que, à época, passou a oficialmente tomar posições mais amistosas à temática; também conseguiu influenciar os procedimentos institucionais; e, ultimamente, induziu à mudança de política pretendida, ao levar o Estado a homologar a TI Yanomami. Assim, a rede descrita neste trabalho

respalda na prática os conceitos apresentados por Keck e Sikkink (1998), os quais permitiram a compreensão das ações transnacionais pelo movimento dos indígenas no Brasil, em uma ocasião. Com os canais de diálogo interno bloqueados, a rede obteve resultados positivos ao propiciar o efeito bumerangue, em que a esfera global, em conjunto com os atores locais, pôde pressionar o governo que negligenciava as reivindicações Yanomami (KECK e SIKKINK, 1998).

As redes transnacionais de *advocacy*, por meio de suas ações coletivas, angariaram forças para barganhas políticas com o Estado e auxiliaram os povos indígenas a modificarem situações desfavoráveis a eles em diversos momentos, como no caso retratado aqui. Ficou evidente que a maior preocupação do país em acatar os protestos pela demarcação da TI, foi em abrandar as críticas ao governo por parte da comunidade internacional, principalmente visando a RIO-92. Porém, depois que os holofotes do mundo saíram do Brasil e a pressão da opinião pública externa não era tão preponderante, os direitos dos Yanomami voltaram a ser negligenciados. Atualmente a população dos Yanomami no Brasil é de aproximadamente 28.141 pessoas divididas em 371 aldeias (DSEI, 2021). E seu território passa por uma escalada de tensão e insegurança, devido ao aumento de invasões das terras, em meio a pandemia de Covid-19, que ameaça gravemente a vida, a integridade física e a saúde desse povo.

As forças de oposição a nível local, regional e nacional, foram enfrentadas por uma coalizão de forças de apoio, mas as redes pelas causas Yanomami, mesmo aproveitando práticas e conexões anteriores, em campanhas seguintes, tiveram apenas ganhos pontuais. Por mais que as duas partes do bumerangue, atores domésticos e externos ligados à questão dos indígenas no Brasil, estejam mais fortes e mais experientes, em termos de estratégia e mobilização, a intransigência marca a postura vigente do Brasil. Muitas vezes a pressão exercida por aliados da causa, como a comunidade internacional, não é suficiente e o governo acaba cedendo aos interesses contrários aos direitos constitucionais dos indígenas. Como colocado por Cristino Wapichana (2020): “A consciência internacional, mais gentil com os povos indígenas, foi muito importante para que os povos indígenas tivessem direitos, [...] as coisas só mudaram um pouco de formato, mas as mortes, o massacre continua, não tem fim (informação verbal)⁵”.

As campanhas de *advocacy* não podem ser analisadas isoladas de seus contextos mais abrangentes. É sim necessário que as ideias da rede ressoem e que encontrem aliados para a luta, mas suas ações devem superar a oposição formada contra sua causa, o que não acontece

⁵ Fala do escritor e músico indígena Cristino Wapichana, convidado do debate “Conjuntura e desafios das lutas indígenas no Brasil”, transmitido ao vivo em 11 de nov. de 2020;

sempre. O ator-alvo deve estar imerso numa conjuntura que oportunize sua vulnerabilidade às reivindicações postas. A manifestação do *advocacy* transnacional é elucidada por Sidney Tarrow, em seu livro “*The New Transnational Activism*” (2005), como várias ondas que quebram em uma praia internacional e seguidamente voltam para os mares domésticos, mas, enquanto isso, vão deixando mudanças gradativas na costa, ao invés de ser uma grande onda que segue se ampliando ao longo do tempo (TARROW, 2005). Dessa maneira, infere-se que por mais que as redes transnacionais não logrem sempre eficácia máxima, nem expliquem todas as mudanças no processo decisório de atores-alvo, elas constituem uma via a ser explorada para a interpretação de fenômenos nas Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS

ALBERT, Bruce. **URIHI: TERRA, ECONOMIA E SAÚDE YANOMAMI**. 1992. Série Antropologia, n. 119, Brasília, UNB.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 Abr. 2021.

BRYSK, Alison. **From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2000.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. “**No Brasil, todo mundo é índio, exceto quem não é**”. 2006. Entrevista originalmente publicada no livro *Povos Indígenas no Brasil 2001/2005*. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/No_Brasil_todo_mundo_%C3%A9_%C3%ADndio.pdf. Acesso em: 07 Jul. 2019.

CCPY. **Boletim Yanomami Urgente**: 01 de Abril de 1991. Boletins Yanomami Urgente, Boa Vista, v. 1, n. 17., Abr. 1991. Disponível em: <http://www.proyanomami.org.br/v0904/index.asp?pag=htm&url=/apy/YU/17.htm>. Acesso em: 18 Mai. 2021.

CEDI - Centro Ecumênico de Documentação e Informação. **Povos Indígenas no Brasil**: 1980 [editor geral José Ricardo Ramalho]. *Aconteceu Especial*, v. 1, n. 6. Rio de Janeiro: Tempo e Proença Editora Ltda., 1980.

CEDI - Centro Ecumênico de Documentação e Informação. **Povos Indígenas no Brasil**: 1981 [editores gerais Carlos Alberto Ricardo e Luiz Roncari]. *Aconteceu Especial*, v. 2, n. 10. Rio de Janeiro: Tempo e Proença Editora Ltda., 1981.

CEDI - Centro Ecumênico de Documentação e Informação. **Povos Indígenas no Brasil**: 1982 [editores gerais Carlos Alberto Ricardo, Fany Ricardo e Vincent Carelli]. *Aconteceu Especial*, v. 3, n. 12. Rio de Janeiro: Tempo e Proença Editora Ltda., 1982.

CEDI - Centro Ecumênico de Documentação e Informação. **Povos Indígenas no Brasil: 1983** [editores Carlos Alberto Ricardo et al.]. Aconteceu Especial, v. 4, n. 14. São Paulo: Sagarana Editora Ltda., 1983.

CEDI - Centro Ecumênico de Documentação e Informação. **Povos Indígenas no Brasil: 1984** [editores Carlos Alberto Ricardo et al.]. Aconteceu Especial, v. 5, n. 15. São Paulo: Sagarana Editora Ltda., 1984.

CEDI - Centro Ecumênico de Documentação e Informação. **Povos Indígenas no Brasil: 1985-86** [editores André Toral et al.]. Aconteceu Especial, v. 6, n. 17. Rio de Janeiro: CEDI, 1986.

CEDI - Centro Ecumênico de Documentação e Informação. **Povos Indígenas no Brasil: 1987-88-89-90** [editor geral Carlos A. Ricardo]. Aconteceu Especial, v. 7, n. 18. Rio de Janeiro: CEDI, 1991.

DEBATE: **Conjuntura e desafios das lutas indígenas no Brasil**, IN: IV Encontro Questão Indígena e Educação, 2020, Uberlândia: Museu do Índio da Universidade Federal de Uberlândia, 11 Nov. 2020. 1 vídeo (2h:32min). [*Live*]. Disponível em: https://youtu.be/z7Y_nJE0ZAI. Acesso em: 11 Nov. 2020.

DSEI - DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL INDÍGENA. **DSEI YANOMAMI**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <https://saudeindigena1.websiteseguro.com/coronavirus/dsei/>. Acesso em: 16 Mai. 2021.

ELOY AMADO, L.H.. **Terra Indígena e legislação indigenista no Brasil**. Cadernos de Estudos Culturais, v. 7, p. 55-77, 2015. ISSN: 1984-7785.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010: Características gerais dos Indígenas: Resultados do Universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

ISA - Instituto Socioambiental. **Povos Indígenas no Brasil: 1991/1995** [editor geral Carlos Alberto Ricardo]. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1996.

ISA - Instituto Socioambiental. **Povos Indígenas no Brasil: 2001-2005** [editores gerais Beto Ricardo e Fany Ricardo]. São Paulo: Instituto Socioambiental. 2006.

ISA - Instituto Socioambiental. **Terra Indígena Yanomami**. 2005. [imagem] Disponível em: <http://www.proyanomami.org.br/frame1/noticia.asp?id=4063>. Acesso em: 17 Mai 2021.

JORNAL DE BRASILIA. **Índio poderá ter o apoio internacional**. Brasília, 26 de setembro de 1978. Disponível em: documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/24534_20130304_121846.pdf. Acesso em: 16 Mai. 2021.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu: Palavras de um Xamã Yanomami**; tradução Beatriz Perrone-Moisés; prefácio de Eduardo Viveiros de Castro. 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

MOREIRA, Felipe. **Regime internacional dos povos indígenas: referências teórico-descritivas**. Revista InterAção, v. 9, n. 1, Jan/Jun 2018.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond Borders: ADVOCACY NETWORKS IN INTERNATIONAL POLITICS**. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1998.

MONTANARI JUNIOR, Isaias. **Cooperação Internacional Ambiental e a Política Demarcatória de Terras Indígenas**. 2011. 173 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

OUP - Oxford University Press. **Definition of Advocacy**. English. 2020. Disponível em: <https://www.lexico.com/definition/advocacy>. Acesso em: 10 Set 2020.

PIB - Povos Indígenas no Brasil. **Quem são?** 2018. Brasil. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Quem_s%C3%A3o. Acesso em: 07 Jul. 2019.

SIKKINK, Kathryn. **PROTAGONISMO DA AMÉRICA LATINA EM DIREITOS HUMANOS**: Como a região influenciou normas de direitos humanos no pós-II guerra mundial e o que isso significa atualmente. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 22, n. 12, p. 215-227, Nov. 2015.

SILVA, Cristhian Teófilo da. **Povos indígenas, governança indigenista e autonomia política indígena em perspectiva comparada**: elementos para o diálogo interétnico no Brasil e no Canadá. **Especiaria**: Cadernos de Ciências Humanas. Brasília, v. 14, n. 25, p. 13-32, Jul./Dez. 2013.

STAVENHAGEN, Rodolfo. **Las Organizaciones Indígenas**: actores emergentes en América Latina. Revista de la CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, v. 1, n. 62. Santiago: Cepal, Ago. 1997.

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