

Volume 10 | Número 19 | Janeiro - Junho 2021



MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



Cooperação Internacional:
Desafios Contemporâneos



EXPEDIENTE V. 10, N. 19 – jan./jun., 2021

Editores:

Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Déborah Silva do Monte (UFGD)
Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Editoria do número:

Déborah Silva do Monte (UFGD)
Fátima Anastasia (PUC Minas)
Pedro Andrade Matos (Universidade de Santiago, Cabo Verde)

Capa: Gracia Sang A Yang Lee

Logomarca: Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

Conselho Editorial:

O corpo do Conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)
Dr. Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
Dra. Déborah Silva do Monte (UFGD)
Dr. Douglas Policarpo (UFGD)
Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)
Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Dr. João Nackle Urt (UFGD)
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
Dr. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)
Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Dra. Simone Becker (UFGD)
Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Conselho Consultivo:

O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em Relações Internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)
Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)
Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)
Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)
Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)
Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)
Dra. Katuscia Moreno Galhera (UFGD)

Diagramação:

Déborah Silva do Monte
Manoela Costa

Editoração:

Déborah Silva do Monte
Manoela Costa

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e autoras e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

ISSN: 2316-8323

Contato:

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD
Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS. Telefone: (67)
3410-2467 / 3410-2460
E-Mail: revistamoncoes@ufgd.edu.br
Facebook: <https://www.facebook.com/revistamoncoes>

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.15260

Cooperação Internacional: desafios contemporâneos

International Cooperation: contemporary challenges

Cooperación Internacional: desafíos contemporâneos

Organizadores do dossiê:

Déborah Silva do Monte

Professora adjunta da Universidade da Grande Dourados (UFGD),
Dourados- MS, Brasil.

e-mail: deborahmonte@ufgd.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4074-5715>

Fátima Anastasia

Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em
Relações Internacionais (PPGRI) da Pontifícia Universidade Católica
de Minas Gerais (PUC Minas), Belo Horizonte- MG, Brasil.

e-mail: fatima.anastasia@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5839-9155>

Pedro Andrade Matos

Professor da Universidade de Santiago,
Ilha de Santiago, Cabo Verde

e-mail: pedro.matos@us.edu.cv

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1949-4138>

A cooperação é um fenômeno cada vez mais relevante nas Relações Internacionais. Novos estudos e análises sobre a ocorrência e as diferentes formas e tipos de cooperação têm contribuído para a compreensão de por que os atores estatais e não estatais cooperam, mesmo em um sistema internacional anárquico (AXELROD; KEOHANE, 1985). Uma das respostas a tal indagação se relaciona à capacidade de a cooperação gerar novos ganhos aos parceiros, dificilmente obtidos de maneira unilateral e sem grandes custos. E, também, de a *evolução da cooperação* (AXELROD, 2010) construir e/ou fortalecer reputações de atores orientados para a celebração de acordos críveis (LEEDS, 1999) e para a produção de benefícios compartilhados, ainda que, em geral, assimétricos.

Em um mundo cada vez mais interdependente, Estados e demais atores interessados não conseguem resolver problemas complexos de maneira isolada. Eles precisam da cooperação como ferramenta para garantir segurança mútua, regulamentar o trânsito crescente de bens, serviços, pessoas e ideias, bem como para desenvolver e compartilhar tecnologias direcionadas à solução de questões complexas que ameaçam a todos, sobretudo no atual contexto de enfrentamento da pandemia da COVID-19 e de mudanças climáticas (JAVED; CHATTU, 2020; ZARTMAN; TOUVAL, 2020; LEE, 2009).

A cooperação constitui uma das estratégias mais relevantes para enfrentar problemas e fenômenos que desconhecem fronteiras políticas e limites geográficos e que podem gerar consequências econômicas, sociais e políticas, nos níveis nacional, regional e internacional. Revela-se, portanto, como a segurança e o bem-estar de um ator internacional depende das ações e medidas adotadas por outros.

O momento atual é propício para forjar novos padrões cooperativos e que demandam dos atores a percepção de outros ganhos, além dos materiais. Seguindo as contribuições teóricas de Keohane (1988), a cooperação não ocorre em um ambiente harmônico, mas, sim, em um contexto de multiplicidade de interesses e de perspectivas, como se observa na atualidade. Nesse sentido, é fundamental fortalecer parcerias para a garantia dos direitos fundamentais, do desenvolvimento sustentável e da construção de um mundo menos desigual em termos sociais e econômicos (CHATURVEDI; SINGH, 2014; SATRUSTEGUI, 2013).

Não se faz cooperação, todavia, apenas por meio de boas intenções e princípios. São necessários recursos financeiros, articulações entre os atores, normas, regras e valores compartilhados e muito engenho e arte para criar espaços de interação, possibilitar a partilha de tecnologias e o fortalecimento de instituições multilaterais, com vistas à distribuição dos ganhos cooperativos e à resolução dos problemas de ação coletiva.

O dossiê "*Cooperação Internacional: desafios contemporâneos*", publicado pela Monções: Revista de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), reúne treze trabalhos originais que examinam a cooperação em diferentes níveis de análise (internacional, regional, doméstico e subnacional) e mobilizam diferentes teorias e abordagens para investigar diversas dimensões (técnica, científica e tecnológica, econômica, financeira e política) e modalidades cooperativas (bilateral, trilateral e multilateral), envolvidas nas ações e interações estratégicas de atores estatais, blocos regionais, organizações multilaterais e governos subnacionais.

Considerando os desafios trazidos pela pandemia da COVID-19, o dossiê apresenta uma entrevista inédita com a Dra. Deisy Ventura, Professora Titular de Ética da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP). A entrevista aborda os achados da pesquisa "*Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à Covid-19 no Brasil*" (2021)¹, relativos à *intencionalidade* das ações e omissões do governo federal brasileiro para a *propagação da Covid-19 no Brasil*. Destacam-se as discussões sobre os atores governamentais, seus interesses e suas decisões, e são ressaltadas a falta de coordenação na gestão da pandemia e a desconstrução de políticas públicas setoriais, sobretudo da política de saúde e da política externa, durante o governo Bolsonaro.

Os treze artigos do dossiê são organizados com base na afinidade temática em três seções: I) *Crise política, relações federativas e a atuação internacional dos atores subnacionais*, II) *Cooperação internacional para o desenvolvimento e políticas públicas* e III) *Política externa brasileira e cooperação internacional: atores, interesses e alternativas*.

¹ Disponível em: <https://cepedisa.org.br/publicacoes/>

A primeira seção é iniciada pelo o artigo *"Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac"*, de Ana Tereza Lopes Marra de Sousa e Gilberto Rodrigues. Os autores examinam, especialmente, a atuação internacional do estado de São Paulo junto à Sinovac para a produção da vacina CoronaVac. O estudo elenca as explicações internacionais e domésticas para o conflito federativo entre a União e o governo do estado na matéria.

O artigo *"Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da 'paradiplomacia da resistência'"*, de Marinana Andrade e Barros, atualiza a discussão sobre o conceito e a prática da paradiplomacia no Brasil, no atual contexto de polarização e disputas políticas entre o governo federal e os governos estaduais, e apresenta o conceito de *'paradiplomacia da resistência'*.

O artigo *"O protagonismo do Mato Grosso do Sul para a resiliência do Corredor Rodoviário Bioceânico"*, escrito por Pedro Silva Barros e Julia de Souza Borba Gonçalves, explica as razões da resiliência da gestão desse projeto, criado em um momento de declínio da integração regional, com desintegração econômica-comercial, fragmentação política entre os países e crise das instituições de governança regional, especialmente na temática da infraestrutura. Os achados apontam que a resiliência da iniciativa é explicada pelo poder de atração da demanda da região Ásia Pacífico, notadamente a China, e pelo envolvimento ativo dos governos subnacionais em estabelecer a agenda junto aos governos centrais do Brasil, Paraguai, Argentina e Chile, com especial atenção à atuação do governo estadual de Mato Grosso do Sul, único estado brasileiro diretamente envolvido no projeto.

Finalizando a primeira seção, o artigo *"Cooperação internacional em CT&I: uma análise da cooperação entre as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e o Fundo Newton"*, de Barbara Vitória Marques Sá dos Santos, examina a cooperação internacional em CT&I estabelecida entre o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP) e vinte e quatro de suas Fundações de Amparo à Pesquisa (FAP) com o Fundo Newton, iniciativa do governo britânico para promover o desenvolvimento social e econômico dos países parceiros por meio de pesquisa, ciência e tecnologia. Os resultados apontam para a importância de atores subnacionais para o apoio à cooperação internacional em CT&I e para

a complementaridade da atuação desenvolvida nos níveis subnacional e federal relativamente a esse assunto.

A segunda seção reúne os trabalhos que abordam o tema da *"Cooperação internacional para o desenvolvimento e políticas públicas"*. O artigo que abre a seção, intitulado *"Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Políticas Públicas: um campo de batalha pela autoridade do conceito de desenvolvimento internacional"*, escrito por Chyara Sales Pereira, discute a caracterização da cooperação internacional para o desenvolvimento como campo político das relações internacionais. A autora examina a disputa entre as organizações internacionais protagonistas desse campo – ONU e OCDE – em torno do conceito de desenvolvimento internacional, bem como das políticas públicas que são formuladas e implementadas a partir de sua definição.

Em uma linha similar, o artigo *"A ONU e a difusão do desenvolvimento sustentável: o caso brasileiro"*, de Pascoal Carvalho Gonçalves e Bruno Domingos do Nascimento, identifica empiricamente o impacto do debate internacional na agenda governamental brasileira sobre o desenvolvimento. O trabalho aprofunda os estudos sobre a influência do ambiente internacional na formulação de políticas públicas domésticas, especificamente lançando luz no processo de formação da agenda governamental face à agenda internacional de desenvolvimento pactuada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Já o artigo *"China e a Cooperação para o Desenvolvimento nos Financiamentos de Infraestrutura na América Central e Caribe"*, escrito por Ticianá Amaral Nunes e Thomaz da Costa Farias, analisa a expansão dos financiamentos em infraestrutura feitos pela China em países da América Central e Caribe, destacando as diferenças da atuação chinesa em relação à ideia tradicional de ajuda internacional ao desenvolvimento.

Por fim, no artigo intitulado *"Na contramão do unilateralismo: assistência alimentar internacional dos Estados Unidos no governo Trump"*, Atos Dias e Thiago Lima abordam a assistência alimentar internacional dos Estados Unidos no Governo Trump e analisam a continuação da assistência alimentar internacional, que ocorre por influência de instituições nacionais e internacionais na política externa estadunidense, a despeito da resistência do presidente Trump.

A terceira seção organiza as contribuições em torno do tema "*Política externa brasileira e cooperação internacional: atores, interesses e alternativas*". Assim, o artigo intitulado "*Formação da agenda e a seleção das alternativas para a participação do Brasil na instalação da Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM)*", de Michelle Silva Santos e Andréa Freire de Lucena, analisa o processo de formação de agenda e seleção de alternativas que deu origem à participação do Brasil na instalação da SMM. O artigo destaca-se pela originalidade ao utilizar um modelo teórico majoritariamente aplicado para análise de políticas do âmbito doméstico (Modelo dos Fluxos Múltiplos) como ferramenta metodológica multivariada para analisar a formação da agenda e seleção de alternativas em ações de cooperação internacional.

O artigo "*Instituições e organização da ajuda no processo de inclusão do ProSAVANA na agenda brasileira de cooperação internacional*", de Laís Caroline Kuss, examina como fatores domésticos contribuíram para a adoção do ProSAVANA (uma modalidade triangular) na agenda da cooperação para o desenvolvimento (CID) do Brasil. Os achados apontam para a influência da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMPRAPA) na CID agrícola do Brasil.

O artigo "*A atuação do Brasil no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: percepções sobre a 'Era Lula'*", escrito por Tacilla Santos, revisita de forma crítica a atuação oficial brasileira no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial na sua vertente Sul-Sul, durante os governos do presidente Lula.

Sobre as dinâmicas cooperativas no nível regional e a atuação brasileira, o artigo "*A construção da cooperação sul-americana em segurança e defesa: o caso do Conselho de Defesa Sul-Americano*", de Lisa Belmiro Câmara e Tomás Espósito Neto, discute a construção Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), verificando se tal instituição pode ser entendida como parte do processo de concepção de uma identidade sul-americana, e se sua agenda e estrutura se adequam às necessidades da região.

Por fim, o artigo "*Le Brésil dans les négociations sur la biodiversité au-delà des juridictions nationales*", de autoria de Igor Magri de Queiroz, aborda a atuação do Brasil nas

negociações para um acordo sobre a biodiversidade além das jurisdições nacionais, considerando a relevância global que o país tem na discussão sobre o desenvolvimento sustentável. Considerando o período analisado, chegou-se à conclusão de que o Brasil continua dedicando poucos recursos institucionais ao tema, sustentado a partir de uma ausência de diplomacia estratégica para o tema e uma concentração de recursos para questões oceânicas.

Para encerrar esta apresentação, algumas reflexões sobre as perspectivas e os desafios da cooperação internacional no contexto atual: sabe-se que países democráticos são mais propensos a cooperar do que países autocráticos (LEEDS, 1999). Sabe-se, também, que agrupamentos de países democráticos produzem acordos mais estáveis e mais críveis do que agrupamentos de países autocráticos ou mistos (LEEDS, 1999; LAS CASAS, 2016). A União Europeia e o bloco IBAS (Índia, Brasil, África do Sul) são evidências de experiências bem-sucedidas de diferentes tipos de cooperação internacional entre países democráticos (LAS CASAS, 2016).

Não obstante, sabe-se, ainda, que a democracia enfrenta uma crise de grandes proporções no mundo contemporâneo, com a emergência de governos autocráticos por meio de procedimentos democráticos esvaziados de seus princípios constitutivos (LEVITZKY; ZIBLATT, 2018), como se observa hoje, por exemplo, no Brasil, na Polônia e na Hungria, ainda que haja controvérsias sobre seus determinantes e magnitude (PRZEWORSKI, 2020). Tal crise é alimentada por fenômenos como a pandemia em curso e as respostas egoístas que ela tem provocado, mesmo por parte de atores com sólida reputação mais cooperativa, como ocorre entre os países da União Europeia. Tais considerações sugerem, portanto, moderação e temperança nos prognósticos sobre as perspectivas da cooperação internacional e olhar atento para os seus desafios.

Finalmente, os organizadores deste dossiê agradecem todas as pessoas e instituições que contribuíram para a sua elaboração. Agradecimentos especiais são devidos à professora Deisy Ventura, pela entrevista, aos autores e pareceristas dos artigos, bem como à Revista Monções, pela oportunidade de sua publicação. Aos leitores, uma profícua e reflexiva leitura a partir das contribuições dos autores.

Referências

- AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. **World Politics**, vol. 38, n°. 1, 1985, pp 226-254.
- CHATURVEDI, Sachin; SINGH, Kunal. Features of South-South Cooperation and global dynamics. Forum for Indian Development Cooperation, **Policy Brief**, n° 1, 2014.
- JAVED, Sumbal; CHATTU, Vijay K. Strengthening the COVID-19 pandemic response, global leadership, and international cooperation through global health diplomacy. **Health Promotion Perspectives**, vol.10, n. 4, 2020, pp. 300-305.
- KEOHANE, Robert O. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, Vol. 32, No. 4, 1988, pp. 379-396
- LAS CASAS, Luciana. **BRICS but no wall versus the IBSA cement: o problema da cooperação a partir de três níveis**. 1. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2016. 250p.
- LEE, James, R. **Climate Change and Armed Conflict: hot and cold wars**. New York: Routledge, 2009.
- LEEDS, Brett A. Domestic Political Institution, Credible Commitments and International Cooperation. **American Journal of Political Science**, vol. 43, n° 4, 1999.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018 (Edição *Kindle*).
- PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020 (Edição *Kindle*).
- RUZUM, Oliver; BOZORGMEHR, Kayvan. Global Health needs more than International Health Regulations – the case of Covid-19. **Public Health Forum**, vol. 28, n. 3, 2020 , p.p. 176–178.
- SATRUSTEGUI, Koldo Unceta. Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis. **Revista de Ciencias Sociales**, n° 47, 2013, p.p 15-29.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13035

Entrevista com Deisy Ventura

Entrevistadoras:

Déborah Silva do Monte

Professora adjunta da Universidade da Grande Dourados (UFGD),
Dourados- MS, Brasil.

e-mail: deborahmonte@ufgd.edu.br

Orcid: 0000-0002-4074-5715

Fátima Anastasia

Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em
Relações Internacionais (PPGRI) da Pontifícia Universidade Católica
de Minas Gerais (PUC Minas), Belo Horizonte- MG, Brasil.

e-mail: fatima.anastasia@gmail.com

Orcid: 0000-0001-5839-9155

Deisy Ventura é Professora Titular de Ética da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP), atualmente exercendo o cargo de Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Saúde Global e Sustentabilidade. É também Professora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP, onde fez sua Livre-Docência em Direito Internacional (2012) e lecionou de 2008 a 2018. Foi Presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI entre julho de 2019 e julho de 2021, e foi membro de sua Diretoria entre 2013 e 2017. É membro do Comitê de Assessoramento (CA) Direito do CNPq, desde 2019. É Doutora em Direito Internacional e Mestre em Direito Comunitário e Europeu pela Universidade de Paris 1, Panthéon-Sorbonne. Graduada em Direito e Mestre em Integração Latino-americana da Universidade Federal de Santa Maria. Entre maio de 2020 e março de 2021 foi Consultora para temas relacionados à pandemia da Sala de Coordenação e Resposta à Covid-19 (SACROI-Covid-19) da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Seus principais temas de pesquisa, atualmente, são a ética da saúde global, em especial os enfoques de direitos humanos das pandemias e das emergências internacionais de saúde pública; a permeabilidade entre as dimensões nacional e internacional da regulação, particularmente no campo da saúde global e da mobilidade humana internacional; e o emprego da arte na formação superior.

Deborah: Agradeço muito por sua disponibilidade em falar conosco. Eu, a Fátima e um outro colega, o Pedro Matos, estamos organizando um dossiê sobre a cooperação internacional – Desafios Contemporâneos – a ser publicado na Monções (Revista de Relações Internacionais da UFGD). É um tema que perpassa as nossas pesquisas, mesmo que, às vezes, com um enfoque mais regional e, às vezes, com um enfoque mais subnacional. Quando lançamos o edital de chamada de artigos, em meados do ano passado, nós não tínhamos ideia da magnitude e da duração da pandemia. Então, nós temos alguns artigos, no dossiê, que tratam da questão da pandemia, da vacinação, das competições geopolíticas em torno da vacina e da própria questão do protagonismo, ou não, dos entes subnacionais perante a política do governo nacional. A sua contribuição, hoje, vai trazer um contexto muito importante para esses trabalhos do dossiê. [...] Nós lemos a pesquisa, feita em colaboração com outros pesquisadores e outras pesquisadoras, intitulada “Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à Covid-19 no Brasil”, e ficamos muito impressionadas com as evidências que vocês apresentam para dar sustentação ao seu argumento. Nós gostaríamos de entender a motivação, como surgiu a iniciativa dessa pesquisa e, de *lá pra cá*, como ela foi desenvolvida, o que se manteve, o que mudou, pra gente começar a nossa conversa.

Deisy: Acho que quando nós começamos essa pesquisa, não tínhamos ideia do que iríamos encontrar. Na verdade, o fato de eu ter decidido estudar as emergências sanitárias internacionais, há 12 anos, acabou me colocando numa posição muito, digamos assim, privilegiada para olhar o que começava a acontecer ali em março e abril de 2020. Nós temos poucos pesquisadores no Brasil na área de Ciências Sociais e Humanas que estudaram as emergências anteriores, como a pandemia de gripe H1N1, a crise do ebola na África Ocidental, a síndrome congênita do vírus no Brasil, que foram temas aos quais eu me dediquei. Então, quando começou a emergência, pude observar os resultados desse fenômeno sobre os direitos humanos em razão dos impactos nefastos constatados nas emergências internacionais anteriores. Também me impressionava muito que falassem tanto da Covid-19 sem mencionar as emergências internacionais anteriores, como se a pandemia fosse algo

totalmente inesperado, quando, na verdade, esta emergência, mais do que previsível, foi prevista. Temos documentos de organizações internacionais prevendo a ocorrência de uma pandemia como esta há mais de 20 anos. Desde 2016, por exemplo, o Banco Mundial possui uma linha de crédito que financia a preparação de Estados para resposta às pandemias. Ou seja, para nós que estudamos a saúde global, era algo óbvio. Talvez não tanto no ambiente das ciências sociais e humanas, exceto os colegas que estudam o meio ambiente, que já vinham com essa consciência de que a deterioração ambiental acarretava, entre outras coisas, a emergência e a reemergência de doenças. No meio científico, digamos assim, nas ciências duras, era claro. Obviamente, quem trabalhava com doenças emergentes e reemergentes tinha essa clareza absoluta, então, para nós, a questão não era ‘se’, a questão era ‘quando’. Havia uma grande probabilidade de que fosse um coronavírus, a gente não poderia saber qual vírus, ou quando iria começar, nem indicar um local preciso, mas sabíamos que ocorreria. No nosso século, já havia ocorrido a gripe H1N1, que eu estudei muito, fiz a minha livre docência e publiquei um livro sobre ela¹. E todos os elementos já estavam ali, então a Covid-19 vinha surgindo sem nenhuma novidade. Justamente porque os governos e as organizações internacionais estavam respondendo a ela sem levar em conta tudo o que a gente já tinha aprendido sobre o impacto dessas emergências, me pareceu evidente que o impacto sobre os direitos humanos seria terrível. Então pensamos: é preciso acompanhar desde o início o impacto sobre os direitos humanos. No Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário (CEPEDISA) da Faculdade de Saúde Pública da USP os pesquisadores têm uma experiência enorme em acompanhar a legislação epidemiológica brasileira. O CEPEDISA chegou a apresentar uma proposta, ainda durante o governo Lula, de mudança da legislação epidemiológica brasileira, que foi parcialmente aproveitada em instrumentos esparsos. Assim, já tínhamos plena consciência do despreparo da nossa legislação epidemiológica para um episódio como esse. Discutindo com o Professor Fernando Aith, que é o diretor do CEPEDISA, e com outros colegas que se somaram a nós, como a Professora Rossana Rocha Reis, do Departamento de Ciência Política da USP, que vem trabalhando com direitos humanos há

¹ VENTURA, D. 2013. Direito e saúde global - o caso da pandemia de gripe A(H1N1). São Paulo: Dobra Editorial/Expressão Popular.

muito tempo, além de colegas do Departamento de Epidemiologia, nos pareceu que uma forma de acompanhamento dos direitos humanos seria acompanhar a legislação, porque a primeira expressão da resposta brasileira à pandemia foi justamente a nova lei da quarentena, em 6 de fevereiro². Essa lei foi uma experiência fascinante, porque o governo apresentou um projeto que foi convertido em lei em poucos dias. Mas nas poucas horas em que esse projeto de lei foi discutido na Câmara, os deputados conseguiram colocar ali dentro elementos da maior importância como o respeito aos direitos humanos, o dever de informação e de transparência dos dados. Então, uma pequena brecha democrática já havia melhorado essa lei e nós nos convencemos de que um acompanhamento seria necessário. Fomos buscar parceria, porque infelizmente as agências de fomento já estavam com poucos recursos e têm uma resposta muito lenta. Então buscamos a parceria com a Conectas Direitos Humanos, uma ONG que tem experiência enorme nesse tema e que conseguiu recursos. Montamos uma equipe e começamos a coletar normas, mas não tínhamos ideia de que chegaríamos a esta quantidade. Realmente, hoje olhando pra trás foi uma loucura o que fizemos. Temos mais de 3.600 normas federais até abril de 2021, e milhares e milhares de normas estaduais. Desde janeiro de 2021, o projeto passou a ser financiado pelo CONASS (Conselho Nacional de Secretários de Saúde) para complementação do seu banco de dados, com a intenção de disponibilizá-los ao público em uma plataforma na *internet*. Então, começamos assim, com a ideia de identificar os regimes jurídicos excepcionais e tentar medir o seu impacto sobre os direitos humanos, entre outras razões porque, depois da crise sanitária, há a tendência de que os regimes excepcionais persistam, ou seja, que a situação seja aproveitada para fazer retroceder a ordem democrática em diversos aspectos.

Fátima: Para *passar a boiada*?

² Lei 13.949/2020, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm

Deisy: Exatamente. Mas no começo não tínhamos ideia do que viria a nos acontecer, porque há uma diferença enorme entre um governo cometer erros ao tentar conter uma pandemia e um governo cometer o erro de não tentar conter uma pandemia. É sabido que a ampla maioria dos países cometeu erros ao implementar decisões de contenção da doença. Há um relatório muito importante do painel independente que avaliou a resposta da OMS e dos Estados à pandemia, divulgado em maio de 2021³. Em resumo, ao avaliar o desempenho dos Estados na resposta à Covid-19, ele identifica três grupos de países. Primeiro, há o grupo pequeno de países que optaram pelo confinamento mais radical, que são de fato os que conseguiram conter a doença com maior eficácia. Depois há o maior grupo de países que promoveu uma resposta híbrida, que teve momentos de confinamento, momentos de reabertura etc. E por fim há os negacionistas, entre os quais o Brasil está, que são um fracasso total. Mas há dezenas de países importantes que ficaram nessa resposta híbrida. Mesmo assim, quando eles cometem erros, eles cometem erros numa tentativa de conter a propagação da doença. Entretanto, o Brasil ter optado por não conter a pandemia foi algo realmente desconcertante. Claro que esta posição se traduziu na legislação e também no elevado grau de judicialização da pandemia. O projeto começou em abril de 2020 com a coleta de normas. Mas a conjuntura foi se deteriorando, vimos o que estava acontecendo com o [Luiz Henrique] Mandetta no Ministério da Saúde. Observando o Diário Oficial, via-se também atos de governo, atos de gestão que precisam ser publicados. E fomos acompanhando também, claro, o noticiário. Dentro da Faculdade de Saúde Pública, muitos colegas estão envolvidos na gestão do SUS [Sistema Único de Saúde] de diferentes formas. Entre maio e junho, nos demos conta do que estava acontecendo. E desde então, começamos a alertar para o fato de que a propagação da Covid-19 era a intenção do governo federal. Lembro que concedi uma entrevista à Eliane Brum em julho de 2020⁴ e fui muito criticada, porque nessa entrevista eu falei da existência de um plano de ataque sistemático à população civil. Na época, houve pouquíssimo espaço na imprensa para este tipo de constatação, que com o passar do tempo foi ficando cada vez mais

³ Disponível em <https://theindependentpanel.org/>

⁴ Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-22/ha-indicios-significativos-para-que-autoridades-brasileiras-entre-elas-o-presidente-sejam-investigadas-por-genocidio.html>

evidente. Tudo isso é para falar do que nos levou a fazer a linha tempo da intencionalidade da propagação da Covid-19 no Brasil, que é só uma parte de todo esse projeto Direitos na Pandemia. O projeto está estudando muitas outras coisas, como os impactos destas normas sobre as populações vulneráveis [...]. Ao final do ano de 2020, passou a ser predominante na mídia a ideia de que o governo havia sido negligente, de que o governo havia cometido erros, e especificamente em relação ao Presidente, que a fala dele era meramente provocativa. E o governo repetia muito isso, o Ministro da Saúde da época, General Eduardo Pazuello, dizia que as palavras do presidente eram ditas para a internet, eram provocações, digamos assim, e o que interessa é o que o governo estaria fazendo. O presidente chegou a dizer “eu não matei ninguém”. Chegou a dizer que palavras não matam. E nós pensamos: está na hora de fazer uma linha do tempo para cotejar as declarações do presidente com os atos de gestão e os atos normativos, e mostrar sua coerência. Na primeira versão, que foi apresentada em janeiro de 2021, pesquisamos as declarações de autoridades federais por meio de plataformas de busca na internet, mas ela é mais focada nos atos normativos, que eram a nossa base de dados mais forte naquele momento. Demonstramos que havia uma pluralidade de atores de governo envolvidos, que não era só o presidente, inclusive não era só o presidente que encorajava a infecção pelo vírus.

Fátima: Gostaríamos de saber quais são esses atores mais importantes.

Deisy: O que se identifica claramente, entre outras formas por meio da transcrição das *lives* organizadas pelo Presidente com seus convidados, é a atuação de diversas autoridades, principalmente do Ministério da Economia e do Ministério da Saúde. O Ministério da Saúde é hoje um ministério subalterno, então temos um envolvimento enorme do Ministério da Saúde nessa estratégia. Há uma alteração quando entra o Marcelo Queiroga, mas é uma alteração muito menor do que ela parece ser, porque supostamente Marcelo Queiroga faz a primeira campanha de prevenção, mais de um ano depois do início da doença. Supostamente, ele faz

a primeira campanha de prevenção, mas quando se analisa os dados, constata-se que houve uma ação judicial, movida pelo Ministério Público Federal, que condenou a União a fazer essa campanha.

Deborah: Então é uma reação...

Deisy: Exatamente, esse é o ponto. As ações do governo que não eram ações de propagação do vírus invariavelmente eram reações à pressão de outros atores. Quando o governo agia espontaneamente, agia sempre pela propagação. Para negar esta afirmação, o Ministério da Saúde costuma arrolar tudo o que o governo federal fez em matéria de assistência, principalmente a abertura de leitos de UTI, o repasse de recursos para os estados, entre outras coisas que são obrigação do governo federal, e que estão no campo da assistência, nunca da prevenção, e não se pode confundir as duas esferas. Afirmar que o governo não propagou o vírus porque ele abriu leitos de UTI é uma resposta que não corresponde à pergunta. Em geral, quando o governo federal agiu no campo da prevenção é porque ele foi alvo de alguma ação judicial, de uma determinação clara do Tribunal de Contas da União ou de alguma outra forma de pressão. Mas mesmo no plano da assistência, o governo agiu sempre de forma tardia e de insuficiente. Na atualização do nosso estudo, feita a pedido da CPI do Senado Federal em maio de 2021, foram identificadas falas de diversas autoridades, entre elas do líder do governo na Câmara, do presidente do Banco do Brasil, do ministro do turismo, de assessores presidenciais, então temos claramente um envolvimento amplo, trata-se de uma estratégia institucional. E dentro do governo federal, cada autoridade que se insurge é descartada: ou ela é demitida estando já dentro do governo, ou ela sequer entra no governo, é anunciada e é descartada. Então não há nenhuma dúvida sobre a estratégia institucional, mas eu diria que os atores mais importantes, os líderes dessa estratégia, são o presidente da República, a Casa Civil e o ministro da economia. O ministro da economia tem uma atuação que está ficando mais clara nas últimas semanas, mas não era tão clara assim. Demonstramos o quanto o

Ministério da Economia defendia a imunidade de rebanho, e também se somava às falsas previsões de término da pandemia, repetindo em diversos momentos: “A pandemia está terminando”. Em novembro de 2020, por exemplo, o secretário de política econômica do Ministério da Economia afirmou que alguns Estados do Brasil já estavam alcançando a imunidade de rebanho⁵. É uma prova muito importante da existência de uma estratégia intencional, porque a vacinação ainda não havia começado, então só poderia estar falando da imunidade de rebanho por contágio. O secretário chega a afirmar que a imunidade de rebanho seria alcançada quando 20% da população fosse contaminada. Além de mentir que a imunidade já está sendo alcançada, ele mais uma vez afirma, como o ministro da economia afirmou muitas vezes, que as chances de uma nova onda da doença são mínimas.

Fátima: E o ex-ministro das relações exteriores, Ernesto Araújo?

Deisy: Eu não o considero um dos atores mais importantes. É mais para o final do ano de 2020 que ele adquire um certo protagonismo na tentativa frustrada de trazer as vacinas da Índia. É verdade que ele fez críticas à OMS, principalmente escreveu um artigo extraordinário chamado “Chegou o coronavírus”⁶. Com certeza é um partícipe, como citamos no relatório, mas eu não o identifico como um dos atores principais. Vejo a liderança mais no Ministério da Economia, na presidência da República, na Casa Civil e, claro, no Ministério da Saúde, indubitavelmente. Mesmo que a militarização tenha acontecido no Ministério da Saúde para colocá-lo em uma linha de comando que vinha do Palácio do Planalto, ele acaba sendo um líder na medida em que ele se omite no seu papel fundamental de prevenção da doença e se coloca a serviço da difusão do tratamento precoce. Quer dizer, o mundo inteiro lida com negacionistas, lida com *fake news*, mas é extraordinário que *fake news* e defesa de um

⁵ Ver, por exemplo, Chance de nova onda de Covid é baixíssima, diz secretário de Guedes, Folha de S.Paulo, 17/11/2020, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/chance-de-nova-onda-de-covid-e-baixissima-diz-secretario-de-guedes.shtml>

⁶ Disponível em <https://funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/3636>

tratamento sem eficácia para a Covid venham da institucionalidade, se tornem informações oficiais. O próprio ministro da saúde interino, General Eduardo Pazzuello, em sua solenidade de posse como titular do cargo defende o tratamento ineficaz e transmite diversas ideias errôneas sobre a resposta à Covid-19. Na mesma ocasião, o Presidente da República faz um agradecimento especial ao Deputado Federal Osmar Terra [hoje apontado como membro do “gabinete paralelo” investigado pela CPI]. Então, eu posso falar de atores principais, mas o governo federal esteve inteiro nessa estratégia.

Fátima: Isso é muito impressionante. Agora, uma pergunta que a gente faz, obviamente, é se não há algum interesse econômico por trás da adoção desse tratamento precoce. Como explicar, Deisy, essa reincidência em algo que vai contra o consenso científico na matéria?

Deisy: Eu acho que fica claríssima a razão, Fátima. Isso está no livro do Mandetta, que ele publicou ainda em setembro de 2020. Ele conta que o presidente dizia: com essa caixinha na mão, o trabalhador brasileiro terá coragem de voltar ao trabalho. Então, quando essa estratégia começa, no ano passado, a motivação é clara: dar às pessoas a coragem para que se exponham ao vírus.

Fátima: Porque estariam protegidos, supostamente.

Deisy: Porque dessa forma, ele teria uma narrativa muito favorável, que é a narrativa de quem teve caso grave, ou morreu, é porque não usou o tratamento precoce, valendo-se da suposta dúvida científica sobre o tratamento. (...) Eu acho que há três elementos que explicam facilmente o que aconteceu. Primeiro, a necessidade de dar coragem à exposição, que era crucial na estratégia. Segundo, o predomínio de interesses econômicos, tanto de quem fabrica estas substâncias, quanto de quem as prescreve. Muita gente ganhou muito dinheiro

prescrevendo tratamentos comprovadamente sem eficácia para a Covid-19, explorando o desespero das pessoas. E o terceiro elemento é justamente que o ser humano, diante de uma catástrofe, em grande medida, deseja acreditar que existe um tratamento, e o charlatanismo fala o que se quer ouvir.

Deborah: Excelente, Deisy. Muitas perguntas que tínhamos formulado já foram respondidas ao longo da sua fala, mas eu gostaria de ver, já que você vem estudando a questão das epidemias por um longo tempo, e tem um conhecimento grande sobre o funcionamento do Sistema Único de Saúde brasileiro, eu gostaria de entender como essa política pública potencializou a postura brasileira na temática da saúde global até o governo Bolsonaro. E se há um processo também pela política externa e pela política de gestão da pandemia de desconstrução do SUS e de outras políticas de saúde que demoraram muito tempo para ser construídas, consolidadas, vem ali da redemocratização, vem de muito debate com a sociedade civil, vem de um momento de democratização dos processos, em todos seus níveis de articulação com os entes federativos. Se há um processo de destruição com essas ações, até que ponto a política é resiliente às ações do Bolsonaro, ou se há uma destruição, uma desconstrução das capacidades estatais a um ponto de termos que reconstruí-las do zero depois que isso acabar.

Deisy: Deborah, há diversas perguntas contidas na sua pergunta. A primeira parte posso responder citando a tese de doutorado da Fernanda Aguilar Perez, defendida no IRI/USP em 2018, no programa de duplo diploma com o *King's College London*⁷. Fernanda afirma que houve uma “política externa de saúde” no Brasil entre 2003 e 2014, envolvendo uma variedade de atores que vai além do Ministério das Relações Exteriores. São atores com protagonismo na área da saúde, como é o caso da Fiocruz (Fundação Oswaldo Cruz), da Assessoria Internacional do Ministério da Saúde, do Instituto Nacional do Câncer e de muitos outros que, de regra, não fazem parte da política externa geral, com suas singularidades, com

⁷ Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-29112018-112653/pt-br.php>

objetivos diferentes e principalmente com uma afinidade em relação aos princípios do SUS. Então, a nossa política externa de saúde era orientada, além dos princípios gerais de orientação das relações exteriores brasileiras, pelos princípios do SUS. E é isso que a Fernanda demonstra com pesquisa documental, entrevistas etc. Esse paralelismo obviamente se perdeu, pois a política externa do governo Bolsonaro não é uma política externa vinculada aos objetivos do SUS, a começar pelo foco no ataque sistemático aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, inclusive por meio da adesão à aliança conservadora liderada por Donald Trump à época em que era presidente dos Estados Unidos. Enquanto Ernesto Araújo foi ministro, depois da posse de Joe Biden, o Brasil buscou a liderança dessa aliança internacional conservadora que propõe uma nova interpretação do que seriam os direitos humanos, à luz de uma concepção retrógrada e desumana do que seria uma família. Neste sentido, a posição do Brasil se tornou ofensiva no sentido de violar a concepção de direitos humanos que está na raiz dos princípios do SUS, como a equidade, a universalidade, a integralidade e a participação popular. Em relação a como o SUS se coloca em meio à crise sanitária, a primeira questão que precisamos entender é que ele evitou uma catástrofe ainda pior. Esta afirmação é bem objetiva, não é uma avaliação subjetiva. Em um sistema de saúde, para resposta à emergência, é necessária uma estrutura pré-existente com grande capilaridade territorial e uma rede de profissionais de saúde com formação e experiência. Claro que qualquer emergência requer um contingente adicional de profissionais, mas num país com mais de 200 milhões de habitantes e com um território continental não se forma pessoas com tamanha velocidade em quantidade suficiente, é totalmente impossível. Outra coisa que não se inventa de uma hora para a outra é a experiência federativa.

Fátima: A rede federativa do SUS, que é uma coisa fantástica.

Deisy: Exatamente, não quero usar a palavra logística, porque ela foi totalmente desvirtuada, mas eu vou dizer de outra forma: é uma experiência de trabalho em rede, que é essencial.

Então, obviamente, a esfera federal não se valeu dessa qualidade, embora os estados e os municípios tenham se valido dentro dos seus limites. O CONASS teve uma atuação importante, o CONASEMS [Conselho Nacional de Secretarias municipais de Saúde] teve uma atuação importante, o Conselho Nacional de Saúde igualmente. Essa estrutura pré-existente evitou o pior, mas ela não foi capaz de evitar meio milhão de mortes. Por isto é criminoso responsabilizar o SUS pela catástrofe sanitária, como Pazuello tentou fazer algumas vezes, como Marcelo Queiroga tentou fazer diversas vezes. Quem pensa que Marcelo Queiroga é menos nefasto do que quem o precedeu está completamente equivocado: é pior ainda, surgiu como um lobo em pele de cordeiro.

Fátima: Basta ver a atuação dele na CPI.

Deisy: Exatamente, e no cotidiano do Ministério da Saúde, pela forma como se alinha sistematicamente ao Palácio do Planalto, apesar de ser médico. A cadeia de comando não foi alterada. O Programa Nacional de Imunização, evidentemente, foi possível graças à nossa larga tradição em imunização. Essas qualidades do SUS evitaram que a crise fosse pior, mas não foram capazes de evitar a catástrofe sanitária, porque a diretriz federal era disseminar o vírus. Uma coisa é a omissão do governo federal, outra coisa é uma ação em prol da disseminação da doença. Conforme a legislação vigente, a cabeça do SUS é o Ministério da Saúde, e ele não valorizou os trunfos do SUS na resposta, como Mandetta anunciou que pretendia fazer. Por exemplo, se nós olharmos para a questão do financiamento, o que o SUS vem sofrendo começa muito antes do governo Bolsonaro e encontra o seu ápice na famosa 'PEC da morte' [Emenda Constitucional n.º 95 ou Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos], ou seja, na fixação do teto de gastos, que sufoca o SUS e vai transformando o subfinanciamento em desfinanciamento. Então, esse problema é anterior à pandemia, mas ele poderia ser enfrentado graças aos recursos extraordinários para a resposta à Covid-19. Injetando recursos extraordinários no SUS e utilizando a rede de atenção primária à saúde,

que é uma das grandes qualidades do sistema e uma das grandes vítimas dos cortes de investimentos em saúde, o resultado seria diferente. Então, os trunfos que o SUS construiu, e que estavam enfraquecidos pela falta de financiamento e desvalorizadas de diversas formas, poderiam ter sido reabilitados, reforçados, valorizados rapidamente, mas isso seria prevenção, isso seria para conter a doença.

Fátima: Que não era a intenção do governo.

Deisy: Que não era o objetivo. Na resposta do governo, a ideia essencial era propagar a doença. Ainda que se estime uma letalidade baixa para uma doença, quando um índice de letalidade é aplicado a uma população de mais de 200 milhões de habitantes, esta decisão implica um grande número de mortes e de sequelas evitáveis, em razão da doença e também da sobrecarga do sistema de saúde, que também gerou mortes evitáveis. Implica também um número maior de profissionais da saúde mortos e com sequelas, além de um gasto absurdo em assistência. Por que eu vou gastar com UTI se eu posso gastar com máscaras? É um gasto público enorme, de um sistema que já tem recursos escassos. Houve, em algumas localidades, colapso do sistema. Então, claro que essa escolha é altamente nociva para o sistema de saúde, é a sobrecarga dos profissionais, é o colapso em alguns casos, é o gasto absolutamente desnecessário e excessivo. E obviamente gera questões como a necessidade de hospitais de campanha, de aumento de leitos de UTI, que numa estratégia de prevenção adequada seriam necessários em algumas localidades, pontualmente, mas que se tornaram comuns no Brasil, com enorme gasto público. Até que se chega ao escândalo da falta de insumos, com mortes por falta de oxigênio e até por falta de kit de intubação. Então, com certeza não se diz declaradamente “nós queremos acabar com o SUS”, mas se escolhe uma estratégia que, além de ser criminosa em relação à pandemia em si – porque propagar a doença implica causar mortes que poderiam ser evitadas, dores e sofrimentos que poderiam ser evitados – claro que atenta contra o SUS. Paralelamente, o que se vê de forma reiterada é o ministro da economia

declarar que é a favor do *vaucher*⁸ para cobrir gastos em saúde, que poderia ser usado em hospitais privados ou públicos. É óbvio que um sistema que vai da prevenção até a UTI, passando pelo pioneirismo em transplantes de órgãos, pela pesquisa de ponta em diversos temas, entre outras qualidades, está no extremo oposto a um *vaucher*, sobretudo em relação à ideia que o presidente repete muitas vezes, de que o Estado não pode cuidar de todos os brasileiros, da saúde como responsabilidade individual. O SUS representa o direito universal à saúde consagrado pela Constituição Federal de 1988. Embora, quando questionado, o ministro da economia diga “não, não, eu nunca falei em terminar com o SUS”, mas principalmente quando ele fala mais à vontade, ele repete a ideia do *vaucher*. Uma figura que, quando foi ministro da saúde do Temer, deixou isso muito claro foi o Ricardo Barros, hoje líder do governo. Ele formulou claramente que o SUS não poderia continuar como está⁹. Defendeu algo alinhado com uma proposta conhecida internacionalmente, de cobertura universal de saúde, que por vezes substitui expressões como o direito à saúde ou a defesa de sistemas públicos de saúde. A cobertura universal pode assumir a forma de uma espécie de seguro saúde para pessoas com baixa renda, como são os planos de saúde baratos e com cobertura mínima, chamados de planos de saúde populares.

Fátima: Eles estão querendo desconstruir o SUS, política na qual o Brasil é referência internacional. Porque essa relutância e essa negação inicial relativas à compra de vacinas, ao ponto de se descobrir, agora, que o interesse estava em comprar vacinas com propina. Essa recusa à vacinação também é um desrespeito ao SUS, que estava preparado para vacinar a população muito antes do que estamos fazendo agora, com essa lentidão e com essa dificuldade. Quer dizer, existe toda uma estrutura de saúde preparada para vacinar

⁸ Ver, por exemplo, Não tem gestão na saúde pública, setor privado é solução, diz Guedes, R7, 27/04/2021, disponível em <https://noticias.r7.com/brasil/nao-tem-gestao-na-saude-publica-setor-privado-e-solucao-diz-guedes-27042021>

⁹ Ver, por exemplo, Tamanho do SUS precisa ser revisto, diz novo ministro da Saúde, Folha de S. Paulo, 17/05/2016, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1771901-tamanho-do-sus-precisa-ser-revisto-diz-novo-ministro-da-saude.shtml>

rapidamente, parece que o SUS poderia vacinar de um milhão a dois milhões de pessoas por dia, se tivesse a vacina, e as pessoas estão morrendo porque as decisões não foram tomadas.

Deisy: As decisões foram tomadas...

Fátima: Mas as decisões de comprar as vacinas não foram tomadas, não por descuido, não por inconsequência, não foram tomadas intencionalmente. Então, nesse sentido, é que você afirma que foram tomadas as decisões de não comprar.

Deisy: Exato. Por exemplo, no caso da Coronavac, o Ministro da Saúde contrata, mas o presidente vai lá e suspende a compra.

Fátima: Bolsonaro o desautoriza.

Deisy: “Quem manda sou eu”, e toma a decisão. Mas eu acho, Fátima, que o presidente continua sendo contrário à vacinação, ele continua operando contra a vacinação, não apenas porque ele se nega a dar o exemplo ao se vacinar publicamente, mas porque ele continua levantando suspeitas sobre as eficácias das vacinas, principalmente sobre a Coronavac. Na verdade, quando alguém levanta suspeitas sobre a vacina que está disponível para a ampla maioria dos brasileiros, é óbvio que está atacando a vacinação como um todo. Isso só vai mudar mais adiante, a partir de uma leitura eleitoral do que aconteceu no final de 2020, de que a população brasileira é favorável à vacinação, e aí surge um rival, que é João Dória [governador do Estado de São Paulo]. O presidente deixa acontecer a vacinação, inclusive porque ele sabe que se a questão for levada ao Supremo Tribunal Federal, ele seria derrotado, mas até então fez de tudo para que essa não fosse a resposta brasileira, por uma série de

razões. A primeira delas é que a vacina atrapalha o plano de disseminação do vírus. O presidente não cansa de repetir, ele continua, um ano depois, afirmando que a melhor forma de imunização é contrair a doença.

Deborah: Falou isso semana passada.

Deisy: Exatamente, ele continua, ele não para. Não é por falta de provas que vamos deixar de responsabilizá-lo. Por outro lado, a vacinação é também um investimento público na resposta, e esta não é uma questão menor. Para mim, o que ele está fazendo é o que se chama de neoliberalismo epidemiológico, em conformidade à diretriz atual do Ministério da Economia de redução mínima possível da atividade econômica, que é deixar a doença seguir o seu curso natural, assim como o neoliberalismo deixa o mercado agir com regulação mínima.

Fátima: Os mais fortes sobreviverão, o Darwinismo social.

Deisy: Não quer cuidar dos mais vulneráveis, não quer ter ações de reequilíbrio, e assim “os melhores vão sobreviver”. Elementos de Darwinismo social também, sem dúvida, na ideia de que seria positivo para a sociedade brasileira que as pessoas que têm comorbidades, as pessoas idosas, enfim, que pessoas supostamente mais vulneráveis à doença desapareçam. É uma ideia que acompanha o discurso do presidente há muito tempo, por exemplo na célebre entrevista dos anos 90, quando afirmou que 30.000 pessoas teriam que morrer para o Brasil encontrar o seu caminho. Há também o fato de que valorizar a vacina é também valorizar a ciência, e esse é um governo que, em função do teor ideológico das políticas públicas de saúde, necessita desacreditar a ciência. Porque se eu levar em conta a ciência, não vou defender essa política para drogas, não posso defender essa política para direitos sexuais e reprodutivos. Então a ciência não pode ser valorizada para haver a ideologização definitiva

das políticas públicas de saúde. Neste sentido, a vacina é justamente o contrário de tudo o que o governo valoriza em todos os aspectos.

Fátima: É valorizar a vida.

Deisy: É valorizar o SUS também, porque sabemos vacinar. O Brasil é capaz de vacinar milhões de pessoas num dia, então, também é mostrar essa rede para a população em geral, dar uma visibilidade positiva. Agora todo mundo, todo brasileiro vai lá e enxerga como funciona, tira *selfie*, muitos saem dizendo “viva o SUS”, e que bacana. Mas isso já existia, quero dizer, essa rede extraordinária, capaz de rapidamente disseminar ações e protocolos em um território continental. Só que muitos, aliás a maioria dos brasileiros que tem voz e voto, dificilmente conhece uma unidade de saúde, só conhece os defeitos do SUS que são alardeados com frequência. Mas rapidamente a vacina chegou e rapidamente estava no braço, “como assim”? Acho que as elites brasileiras ficaram surpresas com tamanha eficiência. Mas para isso acontecer, precisa ter a vacina.

Fátima: A eficiência poderia ter sido muito maior se a decisão fosse por comprar a vacina e por valorizar a vida.

Deisy: E mesmo assim demos um show, olha o que é distribuir uma vacina em quase todos os municípios brasileiros. Apesar de todas as falhas, que são do governo federal, e em alguns casos de governos estaduais ou municipais, pontualmente, como os problemas de distribuição, a gente já deu um show com o que tinha.

Fátima: Aí é que entra a questão federativa, e a proatividade de alguns estados no enfrentamento à pandemia. Qual é a sua opinião, Deisy, sobre essas iniciativas de governos estaduais e, às vezes, até de alguns municípios, relativamente à busca de vacinas e de de insumos fora do país, à busca de cooperação internacional por parte de estados e municípios, tendo em vista exatamente essa omissão deliberada do governo em tomar essas providências. A gente gostaria de saber se vocês têm também uma documentação que trata desses assuntos.

Deisy: Não, não estudamos a atuação internacional dos estados e dos municípios, acompanhamos a legislação estadual. Nós obviamente acompanhamos o trabalho do Consórcio do Nordeste. Até hoje, 30 de junho de 2021, o Brasil não tem um comitê científico nacional para a Covid-19, é inimaginável isso. É certamente um dos poucos países, senão o único, que não possui um comitê científico nacional. Talvez um ou outro país não o tenha por que não tem condições, mas o Brasil deve ser um dos únicos que dispõe de todas as condições, mas não possui um comitê nacional. E considerando a qualidade dos cientistas e dos sanitaristas brasileiros, é uma afronta à população brasileira não termos um comitê científico nacional simplesmente porque o governo não quer seguir as orientações científicas para conter a pandemia. O governo não conseguiria convencer o comitê científico a espalhar a doença, o que já é um indício fundamental. Então o Nordeste fez o seu comitê científico e foi um excelente exemplo de, na falta de uma coordenação nacional, a constituição de um comitê científico que reúne e produz informações confiáveis, que orienta os governos. São decisões difíceis de tomar, e tomadas na urgência, com consequências econômicas importantes. O fato de se defender a necessidade de adoção de medidas quarentenárias, em alguns casos, não significa que o pessoal da saúde pública ache que a melhor solução é a medida quarentenária. A solução é a medida quarentenária quando já se deixou a doença avançar, quando as estratégias de contenção tiveram obstáculos, pode acontecer, mas jamais vamos defender que a restrição de direitos seja generalizada. Essas medidas devem ser combinadas com uma série de outras medidas, inclusive a testagem massiva. Voltando ao Consórcio

Nordeste, ter o apoio de um grupo de cientistas foi extremamente positivo, sob o prisma da comunicação com a opinião pública também, porque diante de uma pandemia, a questão não tem que ser o partido, a questão não tem que ser o governo, a questão não tem que ser eleitoral. Então quando há um comitê científico de pessoas que são independentes em relação ao governo, conversando com a população, a tendência é de que a mensagem passe mais, que as medidas não sejam apresentadas como apenas a ideia de um governante ou de um prefeito. Isso fortalece a todos, isso poderia ter acontecido em nível nacional, mas não aconteceu. Agora, quanto à busca de aquisição de insumos e de vacinas pelas unidades federativas, é uma prática muito ruim, é muito ruim para o país. É compreensível, mas é nefasto, porque podemos ter insumos em um determinado estado que é mais rico, e não em outros, e quando eu digo insumo aqui, estou falando de vacina, tratamento etc. Certamente isto aguçaria as desigualdades econômicas e sociais que já existem no país. Então não se pode comparar a capacidade de resposta que o estado de São Paulo, por exemplo, pode dar, com a de um estado com menos recursos ou com problemas específicos, como as dificuldades de acesso a determinadas localidades, caso da região Norte, ou de alguns lugares de qualquer região do Brasil que seja de difícil acesso. Existem fatores pontuais que determinam uma assimetria entre as capacidades de resposta, imagina um estado que está vacinando e um estado ao lado que não está vacinando, não só agrava as desigualdades, que do meu ponto de vista é o mais importante, mas também compromete a eficiência da estratégia de resposta, porque as pessoas circulam entre os estados, entre os municípios. Isso já aconteceu no ano passado, casos de uma cidade com suspensão de atividades não essenciais, porém as cidades contíguas sem restrições. Algumas vezes governos municipais tentaram restringir a circulação de pessoas mas o Judiciário manifestou-se desfavoravelmente. Mas a saúde pública nunca pode depender de um sistema repressivo, não há como reprimir mais de 200 milhões de pessoas, ao contrário, é a coordenação que deve acontecer. Eu entendo as motivações de quem foi comprar insumos, mas deve ser realmente o último recurso, porque a gente não pode ter 27 respostas a uma pandemia, se temos isso, já perdemos. E mais de 5.000 municípios, quando temos, já perdemos, e isso se explica pela ausência de coordenação nacional.

Fátima: Isso é consequência da ausência de coordenação.

Deisy: Porque coordenar significa muito mais do que dar diretrizes, significa, do ponto de vista da estrutura do SUS, a realização de compras que são decisivas, ou seja, a manutenção de estoque de determinados produtos, é claro, as vacinas são hoje o exemplo mais evidente. Mas, realmente, esperar que os estados tenham que comprar é desastroso. A questão da produção das vacinas é muito interessante também, porque a Fiocruz e o Instituto Butantan são instituições que resistem, que conseguiram sobreviver aos respectivos governos. Porque também, a situação de São Paulo, antes da pandemia, a situação da educação superior e da pesquisa em São Paulo estava longe de ser um mar de rosas. Hoje parece que o governador de São Paulo é quem defende a ciência e o presidente da República é quem se opõe à ciência. Não é bem assim. Obviamente é positivo para a saúde pública que o governo estadual não tenha se alinhado ao governo federal na estratégia de disseminação do vírus. Entretanto, tanto o Butantan e como a Fiocruz resistem em conjunturas muito difíceis. Conseguiram construir alianças que possibilitaram a produção e a distribuição de vacinas. O Brasil é um país em via de desenvolvimento, não é um país desenvolvido, mas possui essas instituições que não surgem de uma hora para outra. Quero dizer que instituições como uma Fiocruz e um Butantan não podem ser criados de uma hora para a outra. Com a ideologização das políticas, a desvalorização dos profissionais e o corte de verbas, instituições como essas vão se encaminhando para uma paulatina destruição. Espero que as elites brasileiras se deem conta de que o apoio às instituições de pesquisa deve ser incondicional, porque a história deles nos colocou na posição de ser um dos poucos países em vias de desenvolvimento com capacidade de produção de vacinas. Já produzíamos outras vacinas, o Instituto Butantan é fornecedor do SUS há tanto tempo e de vacinas tão importantes. O que o governo Bolsonaro tentou fazer foi mudar o rumo da história pois o Instituto Butantan não produz vacina para São Paulo, ele produz vacina para o SUS.

Fátima: Mas ele veio para destruir mesmo.

Deisy: O Butantan é provedor do SUS. Mas se o governo federal não quiser as vacinas... E aí depois quis, precisou das vacinas, e continua, infelizmente, atacando essas vacinas. Eu terminaria, Fátima, essa resposta, dizendo o seguinte: a extrema direita, historicamente, não teme as incoerências do seu discurso. A única preocupação da extrema direita atualmente no Brasil é a de se manter no poder a qualquer custo. E simplesmente como eles não estão preocupados com contradições, eles vão apresentar a vacinação como obra do governo federal e ao mesmo tempo ser contra a vacina. É isso que eles estão fazendo.

Deborah: Tem a vacina deles, a da China...

Deisy: É típico do negacionismo. Toda a questão é reabilitar no espaço público pessoas que cometeram atrocidades. Como é que os nazistas, como é que as pessoas que colaboraram com os nazistas, como é que os fascistas e os seus colaboradores voltariam a atuar no espaço público na Europa depois que a humanidade teve conhecimento da extensão das atrocidades que praticaram? Negando. Negando e, quando não é possível negar, banalizando, dizendo que não foi tão grave assim ou que as vítimas mereceram de alguma forma o destino que tiveram.

Fátima: Ou que cumpriram ordens.

Deisy: Também invertendo o ônus da prova, porque cada vez que alguém diz que o Holocausto não aconteceu ou que não teve tamanha extensão, porque são duas figuras retóricas diferentes, negar e banalizar, mas eles não hesitam em utilizar as duas. Primeiro negam,

depois você prova que houve, e então banalizam: “não foi bem assim”. Então, o objetivo é obrigar as vítimas a provar periodicamente que elas foram vítimas, é um inferno. E no caso da Covid-19 no Brasil nós vamos ter que seguir provando que essas mortes aconteceram, nós vamos ter que seguir provando o número de casos, eles estão sempre questionando. Um dos depoentes da CPI, Carlos Wizard, quando esteve por assumir um cargo no Ministério da Saúde, declarou que o número de óbitos por Covid-19 era “fantasioso” ou “manipulado”, e anunciou uma recontagem¹⁰. E isso é constante. O episódio, que não entrou em nosso estudo porque ocorreu alguns dias depois da entrega, quando o presidente usa um relatório falso do TCU para questionar o número de mortes, estamos diante de negacionismo em estado bruto, fruto da aprendizagem com as extremas direitas, isso não é invenção deste governo.

Fátima: Você afirma que, contraditoriamente, ao mesmo tempo, eles negam a vacina e reivindicam a vacina. E, Deisy, vocês escreveram, e provaram que, na verdade, é uma política intencional, essa [...] da imunidade de rebanho, essa exposição deliberada de pessoas ao vírus, ao perigo e à morte. Sobre essa questão, eu queria te fazer uma pergunta, e você se sinta à vontade para me responder, se quiser. [...] Qual o nome que você daria para esse comportamento reiterado dos nossos governantes que expõem a população a essa situação toda que estamos vendo?

Deisy: Minha opinião técnica é que existem três dimensões criminais aqui. A mais evidente é o crime de responsabilidade, temos claramente um presidente da República que atenta contra os direitos fundamentais de sua população, inclusive o direito à vida; porque atenta contra o livre exercício dos demais Poderes da República e as unidades federativas; porque ameaça a segurança interna do país, e porque há incontáveis indícios de improbidade administrativa

¹⁰ Secretário diz que Saúde recontará número 'fantasioso' de mortos da covid, Portal UOL, 05/06/2020, disponível em <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/06/05/secretario-diz-que-saude-recontara-numero-fantastico-de-mortos-da-covid.htm>

nesta gestão, e muito menos do que isso já foi considerado crime de responsabilidade no Brasil. Há, inclusive, uma série de pedidos de *impeachment* que citam o nosso estudo, inclusive o chamado “superpedido de impeachment”¹¹.

Fátima: Eu estava vendo, estava muito interessante, porque tinha um amplo espectro da esquerda, passando pelo centro, até a direita, até a Joice Hasselmann estava lá. Fora Bolsonaro. Olha, parece que está se formando essa frente ampla necessária.

Deisy: Então existe essa primeira dimensão, de crime contra a responsabilidade, que é processada pelo Congresso Nacional, e que tem as travas que vocês conhecem. Há uma segunda dimensão, que é a do Código Penal brasileiro. No meu entendimento, é preciso investigar uma série de crimes, me parece que é clara a configuração de diversos deles. Falamos muito de prevaricação nesses últimos dias, mas existem os crimes relativos à saúde pública. O presidente coloca em risco a vida dos brasileiros por promover aglomerações em constante deslocamento pelo território nacional. Na estratégia federal há também a incitação para que não se adote medidas preventivas, e se desrespeite as autoridades locais e as autoridades sanitárias. Enfim, existe um conjunto de condutas que no meu entendimento configuram crimes comuns, e aí também o nosso estudo fundamentou diversas representações criminais que encontram obstáculo na Procuradoria Geral da República. Agora, não é por falta de queixa-crime, não é por falta de representação criminal, porque elas existem. E existe uma terceira esfera que é a do Direito Internacional, que é a minha formação original, que é a dimensão dos crimes contra a humanidade e do genocídio. Do ponto de vista técnico, não tenho dúvida de que estamos diante de crimes contra a humanidade em relação ao conjunto da população, segundo o Artigo 7º do Estatuto de Roma, e de genocídio em relação à população indígena, conforme o Artigo 6º. Mas dizer que deve ser investigado crime contra a humanidade e genocídio não significa necessariamente ir ao TPI [Tribunal Penal

¹¹ Disponível em <https://www.superimpeachment.org/>

Internacional] em Haia. O Estatuto de Roma é claríssimo: os Estados Partes têm o dever de cumprir as obrigações que assumiram. Um caso vai chegar ao TPI quando o Estado respectivo não puder ou não quiser realizar o julgamento. Então nós não precisamos ir até Haia, nós temos a obrigação de cumprir o Estatuto de Roma no âmbito da jurisdição brasileira. Porém, não sendo possível investigar aqui, evidentemente resta recorrer à Haia, e algumas entidades já apresentaram comunicações ao TPI neste sentido.

Fátima: Especialmente relativamente às populações indígenas.

Deisy: Tudo se agravou muito nas últimas semanas, então, quem antes reagia com espanto, inclusive jornalistas estrangeiros, afirmando “não é intencional, não pode ser tão diabólico assim”, já não demonstra essa incredulidade. Tornou-se menos chocante falar em levar essa questão a Haia. Mas voltando ao meu ponto, o crime contra a humanidade ocorre em um contexto de ataque sistemático contra a população civil, que não precisa ser um conflito armado. Existe jurisprudência internacional no sentido de que o ataque pode ser inclusive o encorajamento de determinadas condutas de modo a causar danos à população. Para mim, claramente o ataque está acontecendo. Uma das hipóteses do art. 7º do Estatuto de Roma refere atos desumanos que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental das pessoas. Não tenho a menor dúvida da pertinência da investigação desse crime. E o genocídio, eu também não tenho dúvida em relação aos povos indígenas. Uma comunicação foi apresentada pela Comissão Arns e pelo Coletivo de Advogados pelos Direitos Humanos, o CADHU, em novembro de 2019, portanto anterior à pandemia. A pandemia agrava o contexto já existente de uma forma muito significativa. Mencionamos no estudo diversas ações do governo que podem ter resultado na propagação da doença em territórios indígenas. Mas me sinto cada vez mais propensa a discutir a possível prática de genocídio também em relação à população em geral. Eu acho que nós ainda precisamos avançar nessa discussão, mas a repercussão desproporcional da

crise sanitária sobre a população preta e parda é evidente, ela está cabalmente comprovada. Haveria intenção de exterminar essa população? Porque a pergunta do genocídio é essa, a tipificação do genocídio é diferente da do crime contra a humanidade por isso, porque é preciso ter a intenção de eliminar um determinado grupo humano. Será que já não estaríamos em posição de constatar a intenção deliberada de eliminação dessa população? Creio que precisamos avançar nessa discussão. Ouvindo colegas que trabalham com a questão racial, eu já me pergunto se não é o caso de falar em genocídio da população negra. Em qualquer caso, o que importa é que haja investigação. O que não pode acontecer é que a luta pela responsabilização das autoridades federais se limite à apuração das denúncias de corrupção relacionadas à pandemia.

Fátima: É, isso é uma coisa que a gente tem que lamentar, 500.000 mortes não são suficientes para o *impeachment*, agora corrupção talvez seja.

Deisy: Há essa mudança de rumo na CPI, que eu espero que nos ajude a defender a necessidade de responsabilização, mas o fato é que as reações hoje são muito diferentes. Quando falávamos em crime contra a humanidade e genocídio éramos acusados inclusive de desconhecimento técnico, porque muitas pessoas pensavam que o TPI existia só para crimes de guerra, o que não é verdade, que ataque sistemático era só armado, não é verdade. Então, acho que está crescendo essa consciência, de que a tese dos crimes internacionais é pertinente do ponto de vista técnico há mais de um ano.

Fátima: É assustador. Eu fico muito impressionada, também, com a nossa incapacidade de imaginar que uma coisa assim viria. Não imaginávamos. Que estávamos vivendo uma crise de representação, sim, que estávamos vivendo uma crise democrática, sim, mas não que chegaríamos a isso tão rapidamente. Eu participo do INCT-PPED, coordenado pelo Renato Boschi e estamos discutindo a desconstrução das capacidades estatais por esses novos

governos de extrema direita, e como é fácil desconstruir e difícil reconstruir. Quando estávamos preparando a sua entrevista, pensamos em discutir com você uma frase do Bolsonaro: “eu vim para destruir”.

Deborah: A frase *ipsis litteris* é: “O Brasil não é um terreno aberto onde nós iremos construir coisas para o nosso povo, nós vamos desconstruir muita coisa”. É quase o *slogan* do governo.

Fátima: E ele está fazendo isso: essa tentativa de acabar com o SUS, a escola, as universidades; as políticas públicas estão sendo absolutamente desconstruídas, coisas que demoraram décadas para se colocar de pé. Então, é nesse sentido que eu estou dizendo, não imaginávamos que chegaríamos a isso.

Deisy: Há muitos anos estudo crimes contra a humanidade, porque participei do movimento cívico pelo julgamento dos agentes públicos que cometeram crimes contra a humanidade durante o regime militar. Primeiro por minha formação em Direito Internacional, e depois por interesse nessa questão. E o que eu sempre achei assustador enquanto estudava casos como o genocídio em Ruanda ou os crimes praticados na ex-Iugoslávia, tantas atrocidades, sempre me impressionou como as sociedades envolvidas toleravam esses crimes. Mas que eu pudesse ser agora testemunha de genocídio e crime contra a humanidade no meu próprio país, ver quantas pessoas foram coniventes e se calaram para que se pudesse chegar a esta situação é algo que não imaginei. Porque ninguém faz isso sozinho, a monstruosidade nunca é de uma pessoa só, essa monstruosidade é da sociedade. Eu não vou dizer no seu conjunto, porque é claro que houve resistência, muitos não silenciaram diante do que estava acontecendo, mas uma parcela importantíssima da sociedade silenciou, e uma outra colaborou diretamente.

Fátima: E muita gente se indignou... Ficamos muito sem ferramentas, não é, Deisy? Com a pandemia, a questão de ocupar as ruas mesmo, só agora estamos conseguindo sair para protestar. Eu comentava, outro dia, com um colega meu, essa questão de ir para a rua pelo impeachment, contra o Bolsonaro, e ele falou: “ah, não vou, não vai ter impeachment, não tem força política no Congresso”. Mas, gente, a política muda. Se não formos para rua, se não fizermos pressão, a política não muda. Sabemos que o centrão, essa frase não é minha, sabemos que o centrão não se compra, se aluga. Se o barco estiver afundando...

Deisy: E os ataques a quem resiste não param, não temos descanso. Não temos sequer um dia de paz.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13335

Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac

Conflicts between subnational governments and the federal government during the COVID-19 pandemic: State of São Paulo and the case of CoronaVac vaccine

Conflictos entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal durante la pandemia COVID-19: el estado de São Paulo y el caso de la vacuna CoronaVac

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa

Docente da Universidade Federal do ABC (UFABC) na graduação e pós-graduação em Relações Internacionais. Vice-coordenadora do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional (OPEB) da UFABC.

São Bernardo do Campo, São Paulo, Brasil

E-mail: ana.tereza@ufabc.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7580-4797>

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues

Docente da Universidade Federal do ABC (UFABC) na graduação e pós-graduação em Relações Internacionais. Pesquisador Produtividade em Desenv. Tecnológico e Extensão Inovadora do CNPq.

Membro do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional (OPEB) da UFABC. São Bernardo do Campo, São Paulo, Brasil.

E-mail: gilberto.rodrigues@ufabc.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5150-5146>

Resumo: Durante o governo Bolsonaro, mudanças radicais na Política Externa Brasileira (PEB), bem como o cenário de pandemia, têm atuado como motivadores de atividades paradiplomáticas que conflitam com orientações federais. Neste trabalho, a partir da análise da paradiplomacia do Estado de São Paulo (SP), especificamente no que se refere ao acordo com a Sinovac, visando testes e produção da vacina CoronaVac, o nosso objetivo será avaliar os fatores que explicam o conflito entre União e governo estadual. Argumentamos que mudanças na PEB direcionada à China, a falta de coordenação do governo federal para articular medidas de combate a pandemia, destacando-se o negacionismo científico do presidente, e disputas políticas são os principais fatores a explicar os choques entre SP e governo federal.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Pandemia de COVID-19; China.

Abstract: During the Bolsonaro government, radical changes in the Brazilian Foreign Policy (PEB), as well as the pandemic scenario, have acted as motivators for paradiplomatic activities that conflict with federal guidelines. In this work, from the analysis of the paradiplomacy of State of São Paulo (SP), specifically regarding the agreement with Sinovac, aiming at testing and producing CoronaVac vaccine, our objective will be to evaluate the factors that explain the conflict between the Union and state government. We argue that changes in PEB directed at China, the lack of coordination by the federal government to articulate measures to combat the pandemic, highlighting the president's scientific denialism, and political disputes are the main factors explaining the clashes between SP and the federal government.

Keywords: Paradiplomacy; COVID-19 pandemic; China.

Resumen: Durante el gobierno de Bolsonaro, cambios radicales en la Política Exterior Brasileña (PEB), así como el escenario pandémico, han actuado como motivadores de actividades paradiplomáticas que conflictan con los lineamientos federales. En este trabajo, a partir del análisis de la paradiplomacia del Estado de São Paulo (SP), específicamente en lo que respecta al acuerdo con Sinovac, en aras de desarrollar y producir la vacuna CoronaVac, nuestro objetivo será evaluar los factores que explican el conflicto entre Unión y gobierno subnacional. Argumentamos que los cambios en la PEB dirigidos a China, la falta de coordinación por parte del gobierno federal para articular medidas de combate a la pandemia, subrayando el negacionismo científico del presidente, y las disputas políticas son los principales factores que explican los enfrentamientos entre SP y el gobierno federal.

Palabras clave: Paradiplomacia; Pandemia de COVID-19; China.

Recebido em
15/01/2021.
Aceito em
10/07/2021.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As drásticas mudanças na Política Externa Brasileira (PEB) operadas pelo governo de Jair Bolsonaro (2019-), bem como o cenário de pandemia de COVID-19, têm gerado incentivo para atividades de cooperação internacional de governos subnacionais – globalmente conhecidas como paradiplomacia – que conflitam com a União (SOUSA *et al*, 2020). Tal aspecto diferencia o momento da paradiplomacia no Brasil durante a pandemia das experiências das últimas décadas, uma vez que estas ocorreram de forma complementar e convergente – e, portanto, não conflituosa – com os esforços externos federais (VIGEVANI, 2006). Tem-se destacado a atuação internacional do Consórcio Nordeste (ARAÚJO; SILVA, 2020), do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (SANTORO, 2019), do Estado do Maranhão (ALVARENGA *et al*, 2020) e do Estado de São Paulo (SP)¹ (KHALIL, 2020), como casos em que é perceptível elementos de tensão entre governos estaduais e governo federal.

Neste artigo discutimos o emergente conflito entre os governos subnacionais e o federal nas relações internacionais. Para tanto, focaremos na análise da paradiplomacia realizada por São Paulo². Destaca-se que foi público e notório o embate entre, de um lado, o governador de SP, João Dória (PSDB), e, de outro, o presidente Jair Bolsonaro (sem partido), envolvendo a parceria feita pelo Instituto Butantan com a empresa chinesa *Sinovac*, para teste e produção da vacina *CoronaVac* no Brasil, visando combater o novo coronavírus.

A partir da análise desse caso, o objetivo é avaliar os fatores que explicam o conflito entre União e governo estadual envolvendo a paradiplomacia. Tendo como base revisão bibliográfica e pesquisa em fontes primárias, argumentaremos que três elementos explicam esse conflito federativo: (i) a mudança na PEB promovida pelo Itamaraty na gestão de Ernesto Araújo (2019-2021), em especial no que diz respeito à China; (ii) no cenário da pandemia, a

¹ Durante o trabalho, trataremos o Estado de São Paulo pela sigla SP. Quando mencionada a cidade, seu nome será escrito na forma extensa “cidade de São Paulo”.

² A escolha de São Paulo como estudo de caso do artigo se justifica pelo fato de ter uma relação direta com a China, o que possibilitou tanto a compra de equipamentos para a prevenção e tratamento da pandemia, quanto a compra e produção de vacina, por via de transferência de tecnologia por meio do Instituto Butantan – único instituto estadual que desenvolve pesquisas e produz vacinas para seres humanos em grande escala, com cerca de 100 anos de existência e reputação internacional.

falta de coordenação central do governo federal, junto aos entes federados, para combater a COVID-19, destacando-se ainda o negacionismo científico do presidente, e; (iii) a competição política entre os atores que protagonizam o governo federal (Bolsonaro), de um lado, e a paradiplomacia dos governadores (com ênfase em Dória), de outro. Assim, afirmaremos que os governos subnacionais utilizam a paradiplomacia para exercer sua autonomia federativa em um cenário de crise humanitária, em que o conflito com a União se justifica na falta de coordenação federal para o combate à COVID-19.

Além desta introdução, este artigo conta com mais cinco partes. Na segunda, realizamos uma revisão de literatura sobre a paradiplomacia. Na terceira, revisamos como tem sido no Brasil a interação entre os governos subnacionais e o federal no que diz respeito às relações internacionais. Na quarta, destacamos a emergência de conflitos entre entes federados e governo federal na gestão Bolsonaro. Na quinta, apresentamos o estudo sobre a paradiplomacia de SP focando-se nas questões referentes ao acordo com a *Sinovac*. Na sexta, enfim, apresentamos nossas considerações finais.

COOPERAÇÃO E CONFLITO ENTRE GOVERNOS SUBNACIONAIS E CENTRAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O tema da paradiplomacia está bastante consolidado na literatura das Relações Internacionais, inclusive no Brasil (PRADO, 2018). O termo foi definido por Soldatos (1993, p.46, tradução nossa) como sendo as atividades internacionais “realizadas diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades), que apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia do Estado-Nação”. Para Keating (2001), razões culturais, políticas e econômicas apresentam-se como fundamentais para explicar a paradiplomacia.

Diversas são as formas por meio das quais se pode estruturar a inserção internacional subnacional – desde contatos esparsos até acordos de cooperação com o estabelecimento de compromissos e deveres – a depender dos limites imputados, em cada Estado, a ação

subnacional (VIGEVANI, 2006)³. No que se refere a esse aspecto, em particular, uma parte da literatura tem se dedicado a refletir sobre as tensões e os conflitos potenciais que advêm da quebra do monopólio do governo central sobre a atividade diplomática, e os limites de atuação internacional dos governos subnacionais (DUCHACEK, 1990; RODRIGUES, 2008).

Cabe ressaltar que as visões mais tradicionais sobre política internacional partem da ideia de que o Estado detém o monopólio central das relações internacionais, em detrimento de atores não-estatais e não-centrais, sendo o único agente capaz de expressar um interesse nacional unificado e coerente na arena externa. Assim, dentro dessa visão, inicialmente a paradiplomacia foi vista por muitos governos centrais a partir de uma perspectiva conflitiva, dado representar risco à política externa pelo potencial de fragmentá-la, torná-la menos coerente e fragilizar a posição do Estado na arena internacional (MIKLOS, 2010).

Contudo, ao longo do tempo, alguns aspectos contribuíram para que a paradiplomacia passasse a ser vista de forma mais convergente aos esforços externos do governo central. Um deles foi o enquadramento dos conflitos mais radicais entre os governos centrais e subnacionais a partir do conceito da protodiplomacia (DUCHACEK, 1990)⁴. Outro, foi a acomodação e relativa integração, pelos governos centrais, da atividade internacional subnacional no conjunto das relações externas oficiais (MIKLOS, 2010). Aponta-se ainda que o foco da paradiplomacia em assuntos de baixa política e, portanto, com pouca capacidade de interferir em temas sensíveis, também é um aspecto que fez a paradiplomacia evoluir com baixa propensão de choque com o governo central (VIGEVANI, 2006).

Como destaca Costa (2013, p.53), entretanto, apesar de poucas, é possível encontrar menções a experiências em que prevaleceram tensões e conflitos, em que se destaca, dentre outros: a possibilidade de endividamento externo do ente subnacional como possível causa de desentendimento com o governo central; disputas entre governos subnacionais para a

³ Não cabe neste artigo discorrer e explorar as variantes da paradiplomacia, tanto em relação às citadas razões expostas por Keating, quanto em relação a outras questões. Para uma visão mais diversa sobre o fenômeno ver o portal www.paradiplomacia.org e sua Revista TIP – *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*. Ver também o dossiê *Fronteiras, Integração Regional e Paradiplomacia*, Monções, V. 6, N. 12, 2017. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/issue/view/255/showTo>

⁴ A protodiplomacia é apresentada como sendo um tipo de condução da atividade internacional ligada a movimentos secessionistas que visavam se estabelecer como entidades soberanas (DUCHACEK, 1990).

recepção de investimentos externos, a força de Cidades Globais, enquanto centros que possuem dinâmica internacional própria, e limitações jurídicas à paradiplomacia como fontes de tensões com o governo central; e, ainda, diferenças político-partidárias entre os mandatários dos entes federados e do governo central como origem de possíveis choques.

Contudo, apesar de se apontar esses aspectos que podem ser objeto de tensão, como pontua a maior parte da literatura sobre paradiplomacia, os casos em que os conflitos ocorrem têm sido minoritários nas experiências analisadas. Assim, a visão mais difundida é a de que a relação entre governos subnacionais e centrais tem sido de forma geral caracterizada pela coordenação e cooperação quando ocorre a paradiplomacia⁵.

O CENÁRIO NO BRASIL

A interpretação de que a paradiplomacia não tem contraposto governos centrais e subnacionais também ganhou espaço nos estudos sobre inserção internacional das entidades subnacionais brasileiras. Destaca-se que os primeiros casos de paradiplomacia no país ocorreram na década de 1980. Contudo, o maior impulso veio com a redemocratização e a Constituição Federal de 1988, a partir da qual houve descentralização de atribuições que favoreceu governos estaduais e municipais, e o estabelecimento de competências comuns aos entes federados. Como aponta Rodrigues (2008), tais competência serviram como base para a atuação via paradiplomacia, ainda que ficasse garantido à União o monopólio das relações externas.

No país, as motivações de ordem econômica têm sido consideradas as mais fortes a justificar a paradiplomacia, destacando-se ações que visariam a captação de recursos no exterior, impulsionadas por restrições fiscais e orçamentárias existentes no cenário nacional e local, bem como com a finalidade de expansão das relações de comércio e investimento, e a busca de parceiros para cooperação técnica.

⁵ Os autores utilizam o termo paradiplomacia em consonância com a literatura internacional sobre o tema, mas cientes de que parte da literatura e de operadores governamentais no Brasil e em outros países prefere a expressão cooperação internacional descentralizada para qualificar o mesmo fenômeno.

Embora em um primeiro momento a paradiplomacia dos governos brasileiros não tenha sido bem assimilada pela estrutura da diplomacia central, Miklos (2010, p.50) destaca que a partir de 1995, buscou-se por meio da chamada “diplomacia federativa” “promover uma maior aproximação entre a Chancelaria e as unidades subnacionais brasileiras, incluindo a dimensão federativa no processo de construção da política externa brasileira”. Em 1997 houve a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF) dentro do MRE para facilitar a interação com os Estados federados e municípios e, ainda, o estabelecimento de escritórios de representação do Itamaraty em várias capitais de Estados brasileiros (MIKLOS, 2010; BOGEA, 2001).

A partir do governo Lula, novas mudanças foram processadas nas relações entre diplomacia e paradiplomacia, uma vez que o governo central passou a pensá-la como uma dimensão que poderia favorecer iniciativas da política externa, em especial a cooperação sul-sul (MIKLOS, 2010). A ARF passou a ser a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), ampliando sua atuação. Criou-se ainda a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), em 2003, e, sob a Presidência da República, a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), em 2004. Como afirma Costa (2013, p.50), a SAF tornou-se um importante “indutor de mudança no posicionamento do Itamaraty” com relação ao papel que a paradiplomacia poderia desempenhar como parte da política externa, “e para a legitimação da dimensão subnacional da política externa brasileira a partir de então”.

Desse modo, a paradiplomacia no Brasil, com o passar do tempo, evoluiu para realizar-se de forma convergente com esforços federais. Entretanto, apesar de poucos, há na literatura indicações de alguns casos em que ocorreram tensões entre governos subnacionais e União. Rodrigues (2019, p.1) lembra da atuação dos governadores Leonel Brizola, do Rio de Janeiro, e de Franco Montoro, de São Paulo, nos anos de 1980, em que ambos os políticos estabeleceram um contraponto a diplomacia oficial daquele momento histórico, e “por meio de seus contatos e prestígio internacionais, contribuíram para reinserir o Brasil no mundo sul-americano e multilateral”.

Um caso mais recente, segundo Costa (2013), refere-se à atuação de SP e da cidade de São Paulo perante a 15ª Conferência das Partes sobre Mudança do Clima (COP-15), em 2009,

no qual foi possível perceber que a posição de tais entes subnacionais, a favor de metas mais ambiciosas de redução de Gases de Efeito Estufa (GEE), desafiou àquela inicialmente assumida pelo Itamaraty, mais conservadora. Tal disputa foi alimentada ainda por aquela que ocorria na arena eleitoral (em 2010 haveria eleição para presidente), na qual disputariam José Serra, governador paulista, e Dilma Rousseff, então Ministra Chefe da Casa Civil (COSTA, 2013).

Apesar dos casos citados, contudo, a interpretação geral era de que no Brasil a paradiplomacia havia sido convergente aos esforços externos do governo federal, uma vez que mesmo com a existência de tensões, elas teriam ocorrido dentro de um padrão de relacionamento – entre governo federal e subnacionais – que no geral foi cooperativo (COSTA, 2013).

POTENCIAL CONFLITIVO ENTRE GOVERNOS SUBNACIONAIS E FEDERAL NA GESTÃO BOLSONARO

Duchacek (1990) entende que o potencial de conflito entre governos subnacionais e centrais devido à paradiplomacia é condicionado pela capacidade de se promover uma coordenação entre as duas esferas para o estabelecimento da política externa. Há de se saber se essa capacidade de coordenação é capaz de gerar – ao final – uma política em que há a “percepção do Estado-Nação como um ator basicamente unívoco” (DUCHACEK, 1990, p. 29, tradução nossa), ainda que as políticas resultem de uma combinação entre interesses da diplomacia e paradiplomacia. O autor denomina de “política externa combinativa” o cenário em que prevalece a coordenação. Caso contrário, haveria um processo de fragmentação, duplicação ou competição entre o governo central e os entes subnacionais com impacto sobre a coerência da política externa, cenário o qual o autor chama de “segmentação competitiva cooperativa”.

Pode-se então interpretar a partir dessa categorização que o cenário no Brasil nas últimas décadas se aproximou da ideia de “política externa combinativa”: apesar de alguns episódios de conflito, a paradiplomacia foi relativamente convergente aos esforços federais. Contudo, a partir da vigência do governo de Jair Bolsonaro, alguns analistas têm apontado

para o crescente potencial conflitivo entre governo federal e subnacionais (RODRIGUES, 2019; SOUSA *et al.*, 2020). Nossa pesquisa identificou os seguintes elementos que explicam essas tensões: i) as mudanças promovidas pelo Itamaraty na PEB; ii) o cenário de pandemia, a partir de 2020, no qual acirrou-se o conflito federativo, devido à falta de coordenação central do governo federal para combater a COVID-19, destacando-se o negacionismo científico do presidente, e; iii) as disputas políticas domésticas.

Efeitos da mudança da PEB sobre a paradiplomacia

Ao lado dos aspectos econômicos, as mudanças promovidas na PEB pela gestão de Araújo são as mais citadas como elementos a justificar a radicalização da paradiplomacia. A fala do governador Rui Costa (PT), da Bahia, sobre as atividades internacionais do Consórcio Nordeste é clara nesse sentido:

Vamos continuar buscando parcerias internacionais para gerar emprego e desenvolvimento, com respeito e muita diplomacia. O Consórcio vai, portanto, na contramão do que tem feito o governo federal, que tem acumulado uma série de insucessos nas relações internacionais, corroendo o resto de imagem que o País ainda tem no exterior. No Consórcio vamos fazer uma agenda em favor do Brasil e em favor do Nordeste. (COSTA, 2019, grifo nosso).

O governador do Estado de São Paulo, João Dória, também demonstrou descontentamento com a diplomacia do governo Bolsonaro, afirmando que o país tem sido conduzido de “forma errática”, o que tem prejudicado a imagem do Brasil no exterior (DÓRIA, 2020a, p.1).

A PEB do governo Bolsonaro tem sido caracterizada por uma série de mudanças com relação a governos anteriores e ao próprio acumulado histórico da diplomacia brasileira (MARINGONI *et al.*, 2021). Foge ao escopo deste trabalho analisar profundamente essas mudanças, mas aponta-se que a PEB formulada por Araújo foi marcada por uma política de alinhamento com o governo de Donald Trump, dos EUA, crítico ao multilateralismo e as

Organizações Internacionais, climático-negacionista, e antagônico a China – todos aspectos que foram incorporados à PEB⁶.

Alguns desses pontos têm sido especialmente questionados pelos governos subnacionais, impulsionando-os para uma paradiplomacia mais assertiva. Santoro (2019) argumenta que as questões ambientais e as relações com a China foram os temas em que surgiram as maiores discordâncias. No que se refere a política ambiental, Couto (2020, p.1) destaca que após o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, anunciar em maio de 2019 que estava revisando as diretrizes do Fundo Amazônia, no qual Alemanha e Noruega eram os maiores financiadores, os governadores da Amazônia Legal “viram-se com problemas ambientais e projetos de preservação e desenvolvimento sustentável parados” devido a interrupção de desembolsos do Fundo. Tal fato os motivou, por meio do Consórcio da Amazônia Legal, a buscar diretamente interlocução com embaixadores estrangeiros. Em dezembro de 2020, o governador do Maranhão, Flávio Dino (PC do B), foi eleito presidente de tal Consórcio com a finalidade de, nas suas palavras, em entrevista a Jubé (2020, p. 1), fazer “essa diplomacia do consórcio com os países financiadores, vendo como avançar no plano interno para que eles concordem em retomar os financiamentos”.

Contudo, foi nas relações com a China que potenciais conflitos entre diplomacia e paradiplomacia se tornaram mais visíveis. A China é a maior parceira comercial do Brasil desde 2009, tendo se transformado também em importante investidora no país nos últimos anos (SCHUTTE, 2020)⁷. No entanto, apesar de sua importância econômica, o governo Bolsonaro promoveu tensões nas relações entre os países. Entre os atores, com influência na PEB, críticos ao papel que a China desempenhava para o Brasil cita-se o Presidente Bolsonaro, o então

⁶ Para uma visão ampla e multidimensional das mudanças operadas pela PEB de Bolsonaro, ver o acervo de artigos publicados pelo *Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil* (OPEB) da UFABC, disponível em: <http://opeb.org/>

⁷ Em 2020, dados de janeiro a novembro, mostram que a China foi destino de 33% das exportações brasileiras, origem de 21,9% das importações, e responsável por gerar 63,43% do superávit comercial (BRASIL, 2020). Cabe ressaltar que os países são ainda: parceiros estratégicos desde 1993; formam com Índia, Rússia e África do Sul o agrupamento BRICS desde 2009, no qual fundaram um Arranjo Contingente de Reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento, e; são parceiros estratégicos globais desde 2012.

chanceler Ernesto Araújo (MRE), a assessoria internacional da Presidência da República e os filhos de Bolsonaro, principalmente o deputado federal Eduardo Bolsonaro.

Em seus discursos, o então ministro Araújo deixou claro que Brasil e China possuíam identidades contrapostas, sugerindo que aprofundar as relações com ela seria “vender nossa alma”, e que mesmo as relações comerciais bilaterais deveriam ser vistas de forma crítica, pois a ascensão da China a maior parceria do Brasil estaria associada a “um período de estagnação do Brasil” e a “um ciclo do Brasil com parceiros errados” (ARAÚJO, 2019). A partir de 2020, diante de um quadro na PEB de aprofundamento do alinhamento com os EUA, a China passou a ser colocada como uma opção excludente em favor de maior aproximação com o governo Trump, o que gerou uma série de crises nas relações bilaterais Brasil-China fabricadas pelos atores no governo que queriam justificar uma maior aproximação com os EUA.

Destaque deve ser dado às acusações – reproduzidas de Trump – proferidas pelo Deputado Federal e então presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Eduardo Bolsonaro, contra a China e o Partido Comunista da China via redes sociais, criticando tanto o tratamento que o país deu à pandemia, como a possível participação de empresas chinesas nas redes de 5G⁸. Menciona-se ainda as declarações xenófobas promovidas pelo então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, contra a China nas redes sociais. Importa notar que em nenhuma das crises provocadas por essas declarações, o MRE atuou para apaziguar as tensões nas relações bilaterais, o que contrastou com o comportamento de outras autoridades subnacionais e do Congresso Nacional, que se empenharam em buscar pacificação com as partes chinesas.

Pela importância que a China possui para o Brasil e pelo próprio potencial econômico que representa para os entes federados, vários governos subnacionais consideraram incorreta a abordagem que a PEB conferiu à relação bilateral. Nas palavras do governador Dória (2020a) foi “um erro estratégico tanto de diplomacia como de relação comercial” a opção de colocar o alinhamento com os EUA como potencialmente excludente à cooperação com a China.

⁸ Destaca-se que em março de 2020 foi celebrado entre Brasil e EUA um acordo de cooperação militar cujo aprofundamento foi sinalizado como possibilidade pelo governo Trump apenas se o país limitasse a participação da empresa chinesa Huawei nas redes de 5G.

Também o Consórcio Nordeste já expressou descontentamento com a política que o governo Bolsonaro tem direcionado à China (ARAÚJO; SILVA, 2020). Mesmo havendo setores do governo federal que incentivam maior pragmatismo nas relações bilaterais – a vice-presidência da república, o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Economia (ME), que têm ligação com os setores mineral, do agronegócio e de energia, para os quais a China é importante mercado – “a discrepância nas declarações e atitudes” do governo federal e da família Bolsonaro “preocupa os chineses”, fato que tem feito com que não só governadores brasileiros busquem diretamente a China, mas que também autoridades chinesas passem “a apostar em relações mais profundas com os governos estaduais no Brasil” (SANTORO, 2019, p.1).

Efeitos da pandemia sobre a paradiplomacia e o acirramento da competição política

Com o advento da pandemia de COVID-19, a PEB de Bolsonaro passou a aplicar todo o seu estoque de ideologia de ultra-direita e negacionismo científico à gestão nacional e externa do tema em relação à crise sanitária e às relações com a China (AZZI *et al.*, 2020). Nesse sentido, os descontentamentos de governos subnacionais com a atuação internacional do governo federal foram amplificados pela chegada da pandemia. Tem-se apontado que a ausência de coordenação central por parte do governo federal de medidas para lidar com a COVID-19 é um dos principais motivos para explicar o desempenho ruim do país perante esse cenário. Abrucio *et al* (2020, p.670) argumentam que o combate a pandemia é um problema que “exige ainda mais coordenação intergovernamental que políticas corriqueiras”, contudo o que imperou foi a “lógica de reduzir a coordenação federal”, o que contribuiu para que ficasse sob responsabilidade dos governos subnacionais as decisões e implementações necessárias ao combate à pandemia.

A falta de coordenação federal gerou não só (i) dificuldades para que os entes federados pudessem acessar insumos, materiais e equipamentos no exterior para combater a pandemia, como (ii) criou embaraços para que implementassem políticas de isolamento

visando diminuir o contágio do vírus. No que se refere ao primeiro ponto, Moreira (2020) destacou que a falta de coordenação deixou desamparados agentes públicos e privados, que sem grande experiência com importações, tiveram muitas dificuldades para acessar bens médicos no mercado internacional. Apontou-se ainda que a falta de centralização levou a esforços concorrentes entre os entes federados e a própria União para compra de uma série de itens (VELASCO, 2020)⁹.

No que se refere ao segundo ponto, em relação a países da região, com destaque para os que compõem o Mercosul, o Brasil atrasou medidas de controle das fronteiras para barrar o vírus e, devido a posição do presidente de minimizar a gravidade da doença e propor para ela soluções já descartadas pela ciência¹⁰, as medidas de isolamento social acabaram sendo lideradas pelos governadores, o que reforçou um embate entre entes subnacionais e União, intensificando o conflito federativo. De acordo com Abrucio *et al* (2020, p. 671) “a ação dos estados aumentou o tom de confronto no discurso do presidente, que disse ‘tem certos governadores que estão tomando medidas extremas, que não competem a eles’”, sendo que “Como reação, os governadores criticaram fortemente a postura centralizadora e sem diálogo do governo federal em documentos assinados quase unanimemente”.

As medidas de isolamento social, assim, foram decididas e implementadas de forma local no Brasil, o que, segundo estudo apontado por Benites (2020), aumentou a velocidade de transmissão da COVID-19 entre a população. Não obstante, o governo federal tentou colocar embaraço as medidas de isolamento dos entes federados, que só não foram oficialmente revertidas porque o Supremo Tribunal Federal (STF) desautorizou o presidente da república (ABRUCIO *et al.*, 2020), garantindo a autonomia de estados e municípios para decidir e atuar no contexto da pandemia sem ingerência da União (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

⁹ Sobre esse aspecto, destaca-se como exemplo, segundo Alvarenga *et al* (2020), a concorrência da União com o Estado do Maranhão para a compra de respiradores. Tal competição levou a União a atravessar uma compra de respiradores do governo estadual. Para mais, ver Alvarenga *et al* (2020).

¹⁰ Destaca-se que o presidente promoveu como remédios para a doença a ivermectina e a hidroxiquina, já descartados como solução por cientistas, bem como questionou o isolamento social e o uso de máscaras como preventivos ao contágio, sendo que a comunidade científica tem apontado que tais aspectos são essenciais para o controle da transmissão da COVID-19.

Foi diante desse horizonte de incertezas, que os entes federados se voltaram diretamente ao exterior para buscar meios que possibilitassem fortalecer o combate à pandemia. Nesse cenário, a China foi um dos países mais procurados pelos governos subnacionais pelo fato de ter mais experiência em lidar com a COVID-19, ser uma das maiores produtoras mundiais de equipamentos, insumos e outros materiais médicos necessários para combater a doença, e ter desenvolvido orientação diplomática – a diplomacia das máscaras – voltada para a cooperação durante a pandemia. Governadores do Consórcio Nordeste, São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Pará, dentre outros, buscaram diretamente interlocução com a embaixada chinesa. Associações de Municípios, da qual foi exemplo a Associação dos Municípios da Zona de Produção (AMZOP), a maior entidade municipalista do Rio Grande do Sul, também pediram apoio direto à China para acessar materiais médicos, insumos e medicamentos (AMZOP, 2020). No flanco político, pela primeira vez as associações nacionais de municípios tomaram posição frontal contra o governo federal, pedindo a substituição de ministros. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) pediu a saída do então Ministro da Saúde (Pazzuelo). Já a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), pediu a saída do então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, “para recuperar a imagem do país no exterior” (VALOR, 2021).

Já no que se refere à busca da vacina, além de SP ter realizado acordo com a *Sinovac*, em 2020 o Estado do Paraná buscou concretizar uma parceria para teste e posterior compra e produção da vacina Sputnik V (da Rússia) no Brasil que, contudo, foi frustrado (o laboratório privado União Química que acabou por concluir um acordo com a Sputnik V). Outros estados da federação, entretanto, também passaram a realizar negociações próprias, principalmente após a aprovação do Projeto de Lei 534/21, em março de 2021, que autorizou estados, municípios e o setor privado a comprarem vacinas contra a Covid-19. Destaca-se a compra, em março de 2021, de 37 milhões de doses da Sputnik V pelo Consórcio Nordeste, e no caso de municípios, a formação de consórcios, como o organizado pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), para negociação e compra de vacinas.

Enquanto isso, o governo federal se moveu lentamente. Até o final de 2020, além de ter aderido à cota mínima do *Covax Facility*¹¹, havia concretizado apenas uma parceria para a compra e produção de vacina, a do consórcio da Universidade de *Oxford* com o laboratório *Astrazeneca*. Em dezembro de tal ano, quando a imunização já havia começado em vários países do mundo, inclusive em alguns da América do Sul, a incerteza quanto à vacinação nacional levou o STF a obrigar o governo federal a estabelecer um plano de imunização. Apenas em janeiro de 2021 o Ministério da Saúde (MS), então comandado pelo general Eduardo Pazuello, confirmou a compra da *CoronaVac*. O montante de vacinas contratadas até aquele momento, contudo, sendo 100 milhões de doses da *Astrazeneca/ Fiocruz*, 46 milhões da *Sinovac/ Butantan* e 42,4 milhões por meio da *Covax Facility*, considerando que todos os imunizantes precisariam de duas doses, eram insuficientes para o país, motivo pelo qual, após a aprovação do mencionado projeto de lei 534/21, estados e municípios buscaram se organizar para negociar imunizantes.

Apenas em fevereiro de 2021, o MS anunciou a compra de outro imunizante, a *Covaxin*, do laboratório indiano *Bharat Biotech* (20 milhões de doses), que, contudo, não obteve aprovação da ANVISA para uso no país¹². Em março de 2021, após ter ignorado inúmeras propostas anteriores realizadas pela Pfizer, desde agosto de 2020, o MS contratou a compra de 100 milhões de doses do imunizante do laboratório, e de 38 milhões da Janssen, da Johnson & Johnson. Em maio de 2021, adquiriu-se mais 100 milhões de doses da Pfizer, o que fez com que o montante de imunizantes contratados finalmente ultrapassasse o volume necessário para a vacinação em massa. Contudo, o atraso para as compras fez com que a maior parte dos imunizantes só possam ser entregues a partir do segundo semestre de 2021. O gerenciamento da pandemia pelo governo federal, em destaque o atraso para a compra de vacinas, motivou

¹¹ O *Covax Facility* é um programa que existe dentro do projeto *ACT Accelerator*. O *ACT* é formado por um consórcio global de países, empresas e entidades, incluindo a OMS, visando a produção de vacina, medicamentos e diagnósticos contra o novo coronavírus. O Brasil integrou tal programa por pressão do legislativo e de forma tardia (AGÊNCIA BRASIL, 2020), optando na adesão ao *Covax Facility*, no qual os países poderiam reservar doses de vacinas, apenas pela cobertura mínima, de 10% da população, enquanto poderia ter chegado até 50%.

¹² No momento em que finalizamos este texto, em julho de 2021, o contrato com a *Covaxin* encontra-se suspenso por suspeita de corrupção no Ministério da Saúde, apontada pela CPI da COVID-19.

a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal, a CPI da COVID-19, instalada em 27 de abril de 2021.

A atuação diplomática do país também foi ineficiente perante a pandemia. Da perspectiva do então chanceler Araújo (2020), o vírus foi visto como uma “histeria biopolítica” (“covidismo”) que facilitaria o globalismo (na visão dele, a atual fase do comunismo). Tal entendimento da pandemia fez com que, em seguimento a posição do próprio presidente, a diplomacia assumisse uma postura negacionista perante a doença (ALVARENGA *et al.*, 2020). Refletindo a visão crítica as OIs e ao multilateralismo (vistos como instrumentos do globalismo) assumida pelo Itamaraty, a diplomacia brasileira censurou a Organização Mundial da Saúde (OMS), a qual ameaçou abandonar em junho de 2020 (logo após Trump ter declarado a retirada dos EUA da organização), bem como, contrariando posições históricas, alinou-se aos países desenvolvidos no que diz respeito às discussões sobre a possibilidade de licença compulsória de patentes de vacinas da COVID-19.

Assim, ao tratar a pandemia como “histeria” e nova oportunidade para reafirmar o alinhamento com o governo Trump¹³, a diplomacia diferenciou-se da paradiplomacia, que buscou agir pragmaticamente (tal qual o Itamaraty sempre agiu nas últimas décadas) junto a outros países, a partir da ação de governos federados que, no geral, esforçaram-se mais para seguir e promover as recomendações da OMS e da comunidade científica. Destaca-se ainda que nesse cenário de disputa houve a politização da pandemia, que é “a utilização política da ciência para fins pessoais e/ou eleitorais” (AMARAL, 2020), potencializada pela disputa política entre os governadores e o presidente.

As eleições majoritárias de 2022 estão no radar dos governadores, que devem usar medidas de combate à pandemia por eles promovidas, bem como as atividades paradiplomáticas que têm desenvolvido para impulsionar suas chances de vitória (RODRIGUES, 2019; KHALIL, 2020)¹⁴. Com efeito, vários governos subnacionais vêm

¹³ Tal alinhamento evidenciou-se no apoio que a diplomacia brasileira deu a proposição estadunidense de investigar a origem da pandemia na China, algo a qual os chineses se opuseram; na adoção de discurso crítico ao papel da OMS no combate a COVID-19, além da já citada votação na qual o Brasil preferiu seguir a posição de não permitir a licença compulsória para as vacinas contra o novo coronavírus.

¹⁴ Dados do Instituto DataFolha têm mostrado que, no geral, a avaliação da população sobre o desempenho dos governadores perante a pandemia é maior do que de Bolsonaro (G1, 2021). Por exemplo, segundo o DataFolha,

desenvolvendo relações externas que marcam posições diferentes daquelas defendidas pelo governo federal, algo que tem sido frequentemente apontado pela literatura como motivadoras de conflitos entre governos centrais e subnacionais. De fato, um dos motivos para explicar a nova paradiplomacia, exemplificada na contraposição existente entre SP e governo federal sobre a *CoronaVac*, é a disputa política entre Dória e Bolsonaro, como apontaremos na próxima seção.

A PARADIPLOMACIA DE SP E A VACINA CORONAVAC

Em junho de 2020 foi divulgada pelo governo de SP a realização de uma parceria entre o Instituto Butantan, e a farmacêutica de origem chinesa Sinovac Life Science, do grupo Sinovac Biotech, visando a realização de testes clínicos e a produção de uma vacina contra a COVID-19. Desde então, as questões referentes a essa vacina têm contraposto SP e governo federal. Tal caso de desacordo é um dos principais exemplos de que na gestão Bolsonaro há choque entre o governo central e as atividades paradiplomáticas dos governos subnacionais.

Atuação internacional de SP e os choques com a gestão Bolsonaro

Como afirma Rodrigues (2019, p. 1), a paradiplomacia tem sido bem estruturada em SP, em especial nos últimos dez anos, “visando a atração de investimentos, negócios e comércio”. Lembra-se que o Estado tem histórico de inserção internacional, SP criou pela primeira vez sua Secretaria de Relações Internacionais (SRI) em 1991, e embora tal secretaria tenha sido extinta em 1995, o Estado continuou exercendo atividades internacionais, sendo que em 2005 reconstituiu-se novamente uma unidade de assessoramento voltada às relações internacionais dentro do governo. Durante a gestão de Geraldo Alckmin (2011-2014, 2015-2018), a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais criou um arquivo diplomático de SP e lançou em 2012 o primeiro plano de um estado brasileiro para as RIs – “São Paulo no Mundo:

entre março de 2020 e maio de 2021, a avaliação do desempenho do presidente perante a pandemia caiu de 35% para 21% na categoria ótimo/bom e subiu de 26% para 51% de ruim/péssimo. Já no caso dos governadores, embora também tenha caído a avaliação na categoria ótimo/bom (de 54% para 35% entre março de 2020 e maio de 2021), e subido a avaliação ruim/péssimo (de 16% para 29%), o desempenho continua sendo melhor avaliado que o presidente (G1, 2021).

Plano de Relações Internacionais – 2011-2014”, com a presença do então chanceler Antonio Patriota (TAVARES, 2012; 2014). A partir de 2019, com a gestão Dória, tal estrutura foi novamente elevada à Secretaria de Estado.

Como afirma Medeiros (2010, p. 175, tradução nossa), de forma geral, as atividades paradiplomáticas de SP tiveram ao longo do tempo elevado grau de convergência com a política externa central, devido ao fato de o Estado ter força o suficiente para influenciar “a estrutura institucional que gera *output* na política externa nacional”. A partir do governo Bolsonaro, entretanto, essa percepção de convergência com a diplomacia se esvaiu.

Do lado ambiental, diferenciando-se da orientação climática-negacionista da diplomacia oficial, o governo Dória lançou em 2019 o “Acordo Ambiental São Paulo” para incentivar ações de sustentabilidade e reduzir a emissão de GEE, no qual se fez questão de apontar as diferenças com as políticas do governo federal. Segundo Dória, “São Paulo respeita o Acordo de Paris [...] Temos uma boa relação com as instituições que defendem o meio ambiente” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019a, p. 1). No mesmo sentido, o secretário de relações internacionais de SP, Júlio Serson, destacou que o governo “tem trabalhado em múltiplas ações com foco nessa conciliação urgente entre meio ambiente e desenvolvimento econômico”, o que contrastaria com o governo federal (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019a, p. 1).

É na política com a China, contudo, que os choques com o governo federal têm ocorrido com mais intensidade. Destaca-se que SP realizou, em 2019, a Missão China, cujo objetivo foi atrair investimentos, em especial em infraestrutura¹⁵, “promover os produtos de São Paulo e ampliar as relações comerciais do Estado com o mercado chinês” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019b, p.1). Durante tal viagem foi inaugurado o escritório de SP em Xangai pago pelos próprios chineses visando incentivar as relações paradiplomáticas. Segundo Dória (2019, p. 1), o escritório estaria “voltado para a promoção do comércio e de investimentos e o intercâmbio de tecnologia, infraestrutura, agronegócio, saúde, energia, educação e turismo”.

¹⁵ A Missão apresentou 21 projetos disponíveis para investimentos chineses (16 de concessões e 5 de Parcerias Público Privadas), sendo 52% deles na área de transportes (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019b).

Destaca-se que a China tem sido vista por SP como um país estratégico para aproximação. Como o próprio governador destacou, há relevante presença de chineses no estado (90% dos 200 mil chineses que residem no Brasil estão em SP), que é também um dos principais parceiros econômicos da China dentro do país: “O Estado de São Paulo compra 38% de todos os produtos manufaturados da China que chegam ao Brasil. A China é o segundo destino das exportações de São Paulo” (DÓRIA, 2019, p. 1)¹⁶.

Enfatiza-se ainda que SP é o ente federado que mais recebe investimentos chineses, sendo que em um cenário de incertezas geradas pelas orientações do governo federal, o Estado tem atuado para se colocar como “porto seguro” para a entrada de investimentos da China no país, segundo Dória (2019, p.1), “o entendimento” é que “São Paulo tem o que [os chineses] desejam: bons projetos, com segurança jurídica”. Nessa linha, segundo Serson, SP tem uma “relação de confiança e de muita expectativa” com os chineses, “com quem queremos fortalecer e ampliar relações econômicas, mas também institucionais, em múltiplos setores” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019c, p. 1), o que contrasta com a orientação dada a diplomacia central, de restringir as relações com a China, como foi sugerido pelo então chanceler (ARAÚJO, 2019).

Com a evolução das tensões nas interações Brasil-China ao longo da gestão Bolsonaro, SP agiu no sentido de marcar as diferenças de posicionamento entre o governo estadual e federal. Quando Eduardo Bolsonaro insinuou em rede social, em março de 2020, que a culpa da pandemia de COVID-19 era da China, Dória (2020b) classificou de “lamentável e irresponsável” as declarações do deputado, afirmando que ele “envergonha os brasileiros”.

A SRI, por sua vez, tem conduzido a paradiplomacia em direção à China destacando pontos de convergência entre os países, em orientação diversa da diplomacia central do então ministro Araújo, na qual se destacou constantemente contraposições entre Brasília e Beijing. Conforme afirma Serson, é possível “pensar diferente e ainda sim estabelecer parcerias”, denotando-se pragmatismo nas relações externas de SP, algo que segundo o secretário é reconhecido pelas contrapartes chinesas: “As autoridades chinesas respeitam e entendem

¹⁶ Os dados apresentados pelo governador tiveram como base o ano de 2018.

que em São Paulo há uma linha diferente da adotada pelo governo federal” (SERSON, 2020, p. 1). Segundo o diplomata que é Secretário-Executivo na SRI, Affonso Massot, é possível perceber que a paradiplomacia de SP se guia por aspectos que caracterizaram tradicionalmente a PEB, mas que perderam espaço no governo Bolsonaro:

[...] se orienta por princípios como o universalismo de suas relações internacionais, a defesa dos direitos humanos, da liberdade econômica e da preservação ambiental, buscando a atração de cooperação e de investimentos internacionais, tendo como objetivos prioritários os interesses de São Paulo e o crescente bem-estar da população paulista.¹⁷

Ressalta-se que, diferentemente do Itamaraty na gestão Araújo, o governo estadual não tratou EUA e China como parceiros excludentes nas suas relações externas, uma vez que SP avançou paralelamente a interlocução direta com os dois países a partir do entendimento de que “o momento de disputa comercial entre EUA e China abre oportunidades para o Brasil”, contudo cabe ao país “buscar e concretizar esses negócios” (DÓRIA, 2019, p. 1).

O acordo para a vacina CoronaVac

Em junho de 2020 foi estabelecido entre o Instituto Butantan, instituição ligada a SP, e a *Sinovac Life Science* o "Acordo de Colaboração de Desenvolvimento Clínico", a partir do qual se viabilizou a realização de testes clínicos da Fase III, para a vacina *CoronaVac*, com 13 mil voluntários – profissionais da saúde em contato direto com pacientes da COVID-19 – de diferentes Estados da federação. O custo estimado para testagem no país, arcado por SP, foi de R\$ 85 milhões (PINHONI; FIGUEIREDO, 2020). Como foi afirmado pela SRI, por intermédio de seu Secretário-Executivo, Affonso Massot¹⁸, as negociações entre o Instituto Butantan e a Sinovac foram feitas de maneira direta, sem nenhuma participação, ainda que indireta, do MRE.

Um aspecto que facilitou o acordo da *Sinovac* com o Butantan foi o fato de o Instituto já ter iniciado uma trajetória de internacionalização de suas atividades anteriormente ao momento da pandemia, no qual a aproximação entre SP e China promovida pela gestão Dória foi importante. Assim, a iniciativa para a vacina “pode ser classificada como um

¹⁷ Entrevista do Embaixador Affonso Massot concedida aos autores, em 2021.

¹⁸ Idem.

desdobramento da cooperação bilateral SP-China, que inclui empresas chinesas, no campo da ciência e da tecnologia”, conforme afirmou Massot¹⁹.

Como assinala Cruz (2020, p.1), a diretoria do Instituto já vinha planejando a inserção da instituição no mercado internacional de vacinas: “a meta para 2020 era incluir o instituto entre os três maiores produtores do mundo”. Em 2019, tendo como objetivo ampliar sua inserção, fechou algumas parcerias incluindo empresas chinesas – caso da Bravovax – visando o licenciamento de dados da vacina de rotavírus humano (MOTTA, 2020).

Para o acordo com a *Sinovac*, Dimas Covas (2020, p.1), diretor do Instituto, afirmou que foi essencial a participação prévia do Butantan em organismos internacionais que discutiam o tema da pandemia, com destaque para o *Developing Countries Vaccine Manufacturers Network* (DVCMMN), no qual a instituição ocupou a vice-presidência até 2019. Foi por meio de contatos estabelecidos por meio desse grupo que o Instituto começou um processo de apuração para compreender “quem tinha projeto de vacina, em que pé estava, para onde caminhava” as tentativas de diversos produtores, logo após o início da pandemia (CRUZ, 2020, p.1). Como resultado, foram fechados alguns acordos confidenciais para troca de informações com vários possíveis parceiros (CRUZ, 2020).

Entretanto, como assinala Cruz (2020), Butantan e *Sinovac* já se conheciam. Na Missão China realizada em 2019 por SP, da qual o Instituto participou, visitas tinham sido realizadas a várias farmacêuticas chinesas, dentre elas a *Sinovac*. Logo após, a empresa retribuiu a visita ao Butantan. Com o início da pandemia e ciente do interesse do Butantan, segundo Cruz (2020, p.1), “a empresa avisou que tinha uma vacina feita para outra epidemia, a do Sars-CoV-1, que já estava em estudos pré-clínicos para ser adaptada para o Sars-CoV-2. Covas também fechou com eles um acordo para troca de informações”.

Apesar do Instituto ter feito contato com outras empresas, a opção foi pela parceria com a *SinoVac*. Segundo o Butantan (apud MOTTA, 2020), naquele momento, dentre as plataformas tecnológicas compatíveis com a do Instituto, a *SinoVac* estava em estágio avançado. Já Cruz (2020) argumenta que seriam quatro principais motivos para a escolha da

¹⁹ Idem.

Sinovac: (i) o fato de serem duas instituições parecidas em tamanho e portfólio de vacinas, o que traria mais equidade às negociações; (ii) o Butantan já possuía relativo domínio sobre a tecnologia utilizada na vacina em questão, uma vez que é a mesma empregada no imunizante da raiva humana e da dengue; (iii) a empresa chinesa tinha muito interesse em realizar acordo com contraparte de um país que ainda estivesse sendo significativamente afetado pela pandemia, de forma que fosse possível realizar os testes clínicos, e; (iv) interessava à *Sinovac* que o parceiro já tivesse previamente inserção internacional, o que era o caso do Butantan.

A possibilidade de ocorrência de transferência tecnológica também foi aspecto importante do acordo. Embora esteja claro no acordo inicial que a “SINOVAC detém os direitos de propriedade intelectual” (JUNQUEIRA, 2020), desde o início se previu a realização de contratos aditivos visando a transferência de tecnologia da *Sinovac* para o Butantan (XINHUA, 2020). Tal fato começou a se concretizar em setembro de 2020, quando Butantan e *Sinovac* celebraram um contrato que não só previa “o fornecimento de 46 milhões de doses da vacina *Coronovac*”, sendo 6 milhões importadas da China e 40 milhões produzidas pelo Butantan, mas igualmente “a transferência de tecnologia da vacina, que deverá ser produzida integralmente no próprio Instituto Butantan a partir do próximo ano” (INSTITUTO BUTANTAN, 2020).

Embora especialistas duvidem que a totalidade da produção – formulação do produto, envase e rotulagem – possa ser feita pelo Instituto em prazo tão curto (FOLHAPRESS, 2020)²⁰, no que se refere às duas últimas etapas, já foi possível iniciar a produção em 2020 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2020). Ressalta-se ainda que em novembro de 2020 iniciou-se a reforma de uma das estruturas fabris envolvidas na produção da *CoronaVac*, o que permitirá a produção de até 100 milhões de doses por ano (MONTEIRO, 2020).

²⁰ Especialistas apontaram que mesmo a vacina sendo feita com uma tecnologia que o Instituto já conhece, a partir de vírus inativado, a produção exigirá instalações especiais para a realização das culturas nas células de vírus que serão utilizadas no imunizante. Apontou-se ainda que é comum que os laboratórios que detêm a patente, no caso a *Sinovac*, atrasem a transferência de tecnologia para poderem se apropriar do mercado inicial (FOLHAPRESS, 2020).

Os conflitos em torno da vacina

No conflito em torno da *CoronaVac*, o primeiro fator explicativo é o papel que as diferentes esferas da federação atribuíam à China. O governo de SP conferiu a ela papel de relevo nas suas relações externas, com reconhecimento da importância, em especial econômica do país, e o desejo de aprofundar as relações sino-paulistas de forma pragmática. No caso do acordo com a *Sinovac*, como afirmou Dimas Covas (2020, p.1), a China é hoje, em vários aspectos, “uma potência científica maior do que o Estados Unidos”, não se justificando assim preconceito contra a vacina pelo fato de ela ter como origem um laboratório chinês.

Em contrapartida, a diplomacia de Araújo questionou o papel da China para o Brasil, e buscou com o governo Trump um alinhamento da PEB excludente à cooperação com a China. No que se refere à *CoronaVac*, a visão de China no governo federal não foi compatível com a promoção de uma vacina de origem chinesa como algo que ajudasse a mitigar o problema da pandemia no país. Tanto Araújo, como Bolsonaro e seus filhos, adotaram o discurso trumpista de que a China era culpada pelo novo coronavírus.

Várias declarações do presidente demonstraram que parte dos problemas que o governo federal criou com a *CoronaVac* se deveu ao fato de ela ter origem chinesa. A título de exemplo, em julho de 2020, em *live* em uma rede social, Bolsonaro (2020a) afirmou: “se fala muito da vacina da COVID-19. Nós entramos naquele consórcio lá de Oxford. Pelo que tudo indica, vai dar certo e 100 milhões de unidades chegarão para nós. Não é daquele outro país não, tá ok, pessoal? É da Oxford aí”. No contexto da publicação, restou claro que o “outro país” do qual o presidente não gostaria de obter vacinas era a China.

Já em outubro, após a divulgação de que o Ministério da Saúde teria assinado um protocolo de intenções com o Instituto Butantan para compra de 46 milhões de doses da *CoronaVac*, o presidente fez o então ministro Pazuello voltar atrás da decisão, desautorizando-o publicamente de celebrar o acordo. Pelas declarações que se seguiram, foi perceptível que Bolsonaro estava discriminando a vacina por sua origem chinesa, conforme confirmou: “Da China não compraremos [a vacina]. Não acredito que ela transmita segurança

para a população pela sua origem. Temos certeza que outras vacinas que estão em estudo poderão ser comprovadas cientificamente” (BOLSONARO, 2020b).

A recusa do governo federal em comprar a vacina durante 2020 provocou incerteza nos governos subnacionais. Ressalta-se que é atribuição da União a compra de vacinas desde 1975, quando se criou o Programa Nacional de Imunização. Assim, a hesitação sobre as ações do governo federal com relação à vacina e a concorrência criada com SP após celebração do acordo com a *Sinovac* para fornecimento delas, também contribuíram, a par da discriminação à China, para o entendimento do conflito entre o ente federado e o governo federal. Tal concorrência foi calcada não só no fato de que (i) se tornou mais acirrado o conflito federativo durante a pandemia, mas igualmente (ii) na emergente disputa política entre o presidente Bolsonaro e o governador Dória.

No que se refere ao primeiro fator, especificamente no que diz respeito à vacina, além de criticar sua origem chinesa, Bolsonaro opôs-se à indicação de vários governadores, dentre eles Dória, de que a vacinação deveria ser colocada como obrigatória no país. Em reunião do G20, sediada pela Arábia Saudita, e realizada virtualmente em novembro de 2020, Bolsonaro fez a defesa da vacinação opcional, assumindo posição praticamente isolada na conferência sobre esse tema. Esse choque de orientações acabou por ser decidido em dezembro de 2020 pelo STF em favor dos estados, estabelecendo a obrigatoriedade da vacinação. Contudo, o presidente já havia feito várias declarações associando a obrigatoriedade da imunização e a possível ocorrência de efeitos adversos com a *CoronaVac*²¹.

No que diz respeito ao segundo fator, resta claro nas declarações do presidente que não se trata apenas de conflito federativo, uma vez que houve tanto por parte dele, como por parte de Dória, a tentativa de associar a *CoronaVac* – para o “bem”, no caso do governador, ou para o “mal”, no caso de Bolsonaro – à figura do mandatário estadual. As atividades paradiplomáticas do governo Dória e a iniciativa para o acordo com a *Sinovac*, em especial, não podem ser interpretadas meramente como atuação técnica. Segundo Khalil (2020, p.1)

²¹ Em novembro de 2020, na ocasião da suspensão dos testes de tal vacina pela ANVISA, em sua página em uma rede social, o presidente afirmou: "Morte, invalidez, anomalia. Esta é a vacina que o Doria queria obrigar todos os paulistanos a tomá-la. O presidente disse que a vacina jamais poderia ser obrigatória" (BOLSONARO apud TEIXEIRA, 2020).

sabe-se “que por detrás da questão sanitária, há muito mais. O palanque das eleições presidenciais de 2022 já está armado e a inserção internacional pode ser um importante cabo eleitoral”²².

Especialistas têm apontado que para concorrer com mais chances as eleições presidenciais de 2022, o governador paulista precisa se “nacionalizar” (AMORIM, 2020), algo que o imunizante da *CoronaVac* poderia ajudar, uma vez que por meio dele o governador se apresentaria como interlocutor nacional para um problema que o governo federal não ofereceu solução, em especial após a divulgação, em dezembro de 2020, do Plano Estadual de Imunização (PEI) de SP, que reforçou a politização da pandemia e colocou mais pressão sobre o governo federal e outros estados da federação para que apresentassem também alternativa à população. Aspecto importante do PEI – que foi divulgado em um momento em que nem governo federal, nem estaduais possuíam planos de vacinação –, que visou reforçar o perfil do governador como figura nacional, foi que Dória estabeleceu que qualquer brasileiro, fosse ou não de SP, poderia tomar a vacina, desde que enquadrado dentro dos grupos que estivessem sendo imunizados.

Após a divulgação do PEI, tanto a disputa política, como os conflitos federativos acirraram-se mais. Em discussão entre o governador de SP e Pazuello, em dezembro de 2020, o então ministro questionou o fato de Dória associar a vacina a SP: “Não sei por que o senhor diz tanto que ela é de São Paulo” (PAZUELLO apud MURAKAWA, 2020). Ao perceber a importância que a vacina tomou dentro do debate político e social brasileiro, o próprio presidente Bolsonaro (apud DIAS 2021), contradizendo suas ações e falas ao longo de 2020, afirmou de forma mentirosa: “nunca fui contra a vacina, sempre disse ‘passou pela Anvisa, compra’. Tanto é que a CoronaVac passou pela tangente”, em uma das tentativas de colocar o governo federal como protagonista na situação. Embora, saiba-se que assuntos de política externa não são frequentemente mobilizados nas eleições, dado o relativo desinteresse do

²² Em pesquisa DataFolha de janeiro de 2021, sobre quem estava fazendo mais pelo Brasil no combate a pandemia, 46% apontaram que era Dória, enquanto 28% Bolsonaro (DATAFOLHA, 2021). Embora haja indefinição sobre se Dória irá se candidatar para o pleito de 2022, em pesquisa DataFolha, de julho de 2021, para intenção de voto para presidente, o governador apareceu em 4º lugar, com 5% dos votos, atrás de Lula (46%), Bolsonaro (25%) e Ciro (8%). Na simulação de 2º turno, contudo, Dória, com 46%, venceria Bolsonaro, com 35% (GIELOW, 2021).

público pelo tema, o tratamento dado pelos governos a pandemia e a questão da vacinação, como mostrou a derrota de Trump nos EUA, criticado pela postura perante a COVID-19, e a vitória do Partido Conservador no Reino Unido em 2021 – do qual faz parte o primeiro-ministro britânico, Boris Johnson, que tem sido elogiado pelo rápido avanço da vacinação –, esse tema externo deve ser uma das variáveis a impactar as eleições.

Em 29 de março de 2021, o ministro Ernesto Araújo pediu demissão, dias depois de uma crise desencadeada com congressistas, após confrontá-las em audiência pública do Congresso Nacional. Sua substituição pelo Embaixador Carlos Alberto França – diplomata discreto e pouco conhecido, sem vínculo com o núcleo duro do presidente – foi celebrada por governistas moderados e pela oposição como derrota do grupo ideológico do governo e oportunidade para retomar as relações com a China. Desde então, o MRE deixou de ser uma fonte de ataques à China, mas isso não tem impedido que o próprio Bolsonaro continue criticando e confrontando a diplomacia chinesa com insinuações e declarações discriminatórias àquele país e à vacina Coronavac²³.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das variações importantes da cooperação internacional contemporânea é a que se realiza de forma descentralizada, por meio da paradiplomacia e, no âmbito mais recente desse fenômeno, as ações internacionais de governos subnacionais impulsionadas pela pandemia de COVID-19. Neste artigo, demonstramos que durante o governo Bolsonaro, mudanças na Política Externa Brasileira (PEB), bem como o cenário de pandemia da COVID-19, foram motivadores de atividades paradiplomáticas de governadores estaduais em conflito com a União em temas como Meio Ambiente e Saúde.

A partir da análise da paradiplomacia do Estado de São Paulo (SP), especificamente no que se refere ao acordo com a *Sinovac*, avaliou-se um conjunto de fatores que explicam o conflito entre União e governo estadual. Mostramos que mudanças na PEB direcionadas à

²³ A título de exemplo, cita-se a insinuação do presidente, em maio de 2021, de que a pandemia de COVID-19 podia ser parte de uma “guerra bacteriológica” que visaria beneficiar o país que “mais cresceu o seu PIB”, claramente se referindo a China.

China, a falta de coordenação do governo federal para articular medidas de combate a pandemia, considerando-se ainda o negacionismo do presidente, e disputas políticas são os principais fatores a explicar o conflito entre SP e governo federal. Assim, a paradiplomacia foi utilizada para exercer a autonomia federativa em cenário de crise sanitária, cabendo destacar que apesar de a União ter decidido, afinal, comprar a *CoronaVac* no início de 2021, não se descaracterizou o conflito em torno dessa questão. Agregue-se que, a par do argumento central deste artigo de que a paradiplomacia estadual, em particular de SP, atuou em chave de conflito com a União, pode-se também interpretar que as ações internacionais dos governadores se mantiveram alinhadas com a diplomacia tradicional do Itamaraty, enquanto órgão de Estado, diante de um governo de extrema-direita que privou o MRE de seu processo decisório racional.

O debate sobre o impacto que as ações descentralizadas no curso da pandemia terão na dinâmica federativa doméstica e internacional no Brasil, nos médio e longo prazos, ganha particular interesse no pós-pandemia. Tendo em vista que a política externa tem sido historicamente uma área marcada pelo insulamento burocrático do Itamaraty, o fato de que nos últimos anos a PEB tenha se tornado mais aberta, multidimensional e capilarizada por novos atores governamentais e não governamentais (MILANI *et al*, 2012), ganha um novo *momentum* de legitimidade local-internacional, na medida em que coloca em destaque um vetor de atuação dos governos subnacionais que se desloca, de maneira coletiva, de sua histórica atuação convergente com a União.

Ressalta-se, por fim, que o emergente conflito entre governos subnacionais e federal nas suas iniciativas externas no contexto da pandemia de COVID-19 abrem vasto campo de pesquisa de uma vertente da paradiplomacia no Brasil, em especial no que se refere às relações e à cooperação internacional com a China.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de

descoordenação intergovernamental. In: **Revista De Administração Pública**. Rio de Janeiro 54(4):663-677, jul. - ago. 2020. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/rap/v54n4/1982-3134-rap-54-04-663.pdf>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil entra em consórcio global para produção de vacina contra a Covid-19**. 03 jun 2020. Disponível em <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/06/03/brasil-entra-em-consorcio-global-para-producao-de-vacina-contra-a-covid-19>> Acesso em 20 jun 2020.

ALVARENGA, Alexandre Andrade; ROCHA, Erika M. S; FILIPPON, Jonathan; ANDRADE, Maria Angélica C. **Desafios do Estado brasileiro frente à pandemia pela Covid-19: o caso da paradiplomacia maranhense**. 2020. Disponível em <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/738/987/1030>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

AMARAL, Alberto. Politização da pandemia serve a fins eleitorais, mas não à ciência. [Entrevista concedida a] Simone Lemos. In: **Rádio USP**, 06/10/2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/radio-usp/politizacao-da-pandemia-serve-a-fins-eleitorais-mas-nao-a-ciencia/>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

AMORIM, Sílvia. De olho em 2022, João Dória tem entre seus desafios aplacar taxa de rejeição. In: **O Globo**, 06/12/2020. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/de-olho-em-2022-joao-doria-tem-entre-seus-desafios-aplacar-taxa-de-rejeicao-24783681>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

AMZOP - Associação dos Municípios da Zona de Produção. **Ofício no 037/2020**. 23 de março de 2020. Disponível em < <https://liberatosalzano.rs.gov.br/noticia/visualizar/id/1272/?coronavirus-prefeitos-da-regiao-sul-pedem-ajuda-a-china.html>> Acessado em 24 de maio de 2021.

ARAÚJO, Ian Filipe Costa; SILVA, Jaqueline Victória Santana. **Paradiplomacia e a atuação internacional do Consórcio Nordeste durante a pandemia de COVID-19**. 2020. Disponível em <<https://integri.com.br/trabalhos-apresentados/paradiplomacia-e-a-atuacao-internacional-do-consorcio-nordeste-durante-a-pandemia-de-covid-19/>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

ARAÚJO, Ernesto. **Aula magna do ministro Ernesto Araújo aos novos diplomatas do Instituto Rio Branco**. 11/03/2019. Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=0Qt1kCY7D0M>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

ARAÚJO, Ernesto. **Por um Reset Conservador-Liberal**. 2020. Disponível em: < <https://www.metapoliticabrasil.com/post/por-um-reset-conservador-liberal>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

AZZI, Diego A.; RODRIGUES, Gilberto M. A.; SOUSA, Ana. T. M. (Org.). **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo do Campo: FES, 2020. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/17340.pdf>

BENITES, Afonso. Quase 70% dos municípios adotaram distanciamento social antes do primeiro caso de coronavírus. In: **El País**, 09/09/2020. Disponível em: < <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-09/quase-70-dos-municipios-adotaram-distanciamento-social-antes-do-primeiro-caso-de-coronavirus.html>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

BOGÉA FILHO, Antenor. **A Diplomacia Federativa**. Brasília: Funag, 2001.

BOLSONARO, Jair. **Íntegra da live de Jair Bolsonaro de 30/07/20**. Ano: 2020a. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=XVTIKG2KLM8>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

BOLSONARO, Jair. Confira a entrevista exclusiva com o presidente Jair Bolsonaro em Os Pingos nos Is. [Entrevista concedida a] **Os Pingos nos Is**. 21/10/2020. Ano: 2020b. Disponível em: < <https://jovempan.com.br/programas/os-pingos-nos-is/exclusivo-bolsonaro-diz-que-nao-tomara-vacina-chinesa.html>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

BRASIL. **ComexVis**. 2020. Disponível em < <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>> Acesso em 05 dez. 2020.

COSTA, Cássia M. S. Marques. **Governos Subnacionais e Política Externa: O Caso da Agenda de Mudanças Climáticas**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013.

COSTA, Rui. Sem recursos de Brasília, governadores do Nordeste buscam parcerias na Europa. [Entrevista concedida a] RFI. In: **RFI**, 18/11/2019. Disponível em < <https://www.rfi.fr/br/fran%C3%A7a/20191120-sem-recursos-de-bras%C3%ADlia-governadores-do-nordeste-v%C3%A3o-%C3%A0-europa-em-busca-de-parcerias>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

COUTO, Carolina. **Paradiplomacia e o caso do Fundo Amazônia**, 20 de janeiro de 2020. Disponível em < https://medium.com/@Carolina_Couto/paradiplomacia-e-o-caso-do-fundo-amaz%C3%B4nia-75bdc6ebf017> Acessado em 24 de maio de 2021.

COVAS, Dimas. Com fé na ciência e na religião, Dimas Covas é o homem por trás da Coronavac no Brasil. [Entrevista concedida a] Angélica Santa Cruz. In: **Estadão**. 19/12/2020. Disponível em: < <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,com-fe-na-ciencia-e-na>

[religiao-dimas-covas-e-o-homem-por-tras-da-coronavac,70003557479](#)> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

CRUZ, Angélica Santa. Com fé na ciência e na religião, Dimas Covas é o homem por trás da Coronavac no Brasil. In: **Estadão**. 19/12/2020. Disponível em: <
<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,com-fe-na-ciencia-e-na-religiao-dimas-covas-e-o-homem-por-tras-da-coronavac,70003557479>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

DATAFOLHA. **Para 46%, João Doria é quem está fazendo mais pelo país na pandemia.** 27/01/2021. Disponível em
<<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2021/01/1989214-para-46-joao-doria-e-quem-esta-fazendo-mais-pelo-pais-na-pandemia.shtml>> Acessado em 10 de julho de 2021.

DIAS, Roger. 'Nunca fui contra a vacina', diz Bolsonaro. É mentira. In: **Estado de Minas**, 09/02/2021. Disponível em <
https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/02/09/interna_politica,1236389/nunca-fui-contra-a-vacina-diz-bolsonaro-e-mentira.shtml> Acessado em 24 de maio de 2021.

DÓRIA, João. Bolsonaro passa mensagem atentatória à vida dos brasileiros, diz Doria. [Entrevista concedida a] DW Brasil. In: **DW Brasil**, 10/06/2020. Ano: 2020a. Disponível em
<<https://www.dw.com/pt-br/bolsonaro-passa-mensagem-atentat%C3%B3ria-%C3%A0-vida-dos-brasileiros-diz-doria/a-53762110>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

DÓRIA, João. **Lamentável e irresponsável a declaração feita pelo filho do presidente, deputado @BolsonaroSP, sobre a China.** 19 de Março de 2020, 8h57. Twitter: @jdoriajr. Ano: 2020b. Disponível em: <<https://twitter.com/jdoriajr/status/1240608211310465027>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

DÓRIA, João. São Paulo e China, uma história promissora. In: **Estadão**. 10/08/2019. Disponível em: <
<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,sao-paulo-e-china-uma-historia-promissora,70002961814>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (eds). **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**, pp.1–33, 1990.

FOLHAPRESS. Transferência de tecnologia de vacinas ao Brasil pode demorar até dez anos. In: **Valor**, 22/10/2020. Disponível em: <
<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/10/22/transferecia-de-tecnologia-de-vacinas-ao-brasil-pode-demorar-ate-dez-anos.ghtml>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

G1. **Datafolha: 51% reprovam desempenho de Bolsonaro na pandemia; 21% aprovam.** 14/05/2021. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/05/14/datafolha->

51percent-reprovam-desempenho-de-bolsonaro-na-pandemia-21percent-aprovam.ghtml> Acessado em 24 de maio de 2021.

GIELOW, Igor. Datafolha: Lula amplia vantagem sobre Bolsonaro para 2022 e marca 58% a 31% no 2º turno. In: **Folha de São Paulo**, 09/07/2021. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/datafolha-lula-amplia-vantagem-sobre-bolsonaro-para-2022-e-marca-58-a-31-no-2o-turno.shtml>> Acessado em 10 de julho de 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Governo de SP cria acordo para redução de emissão de gases do efeito estufa**. 29/11/2019. Ano: 2019a. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/blog/2019/11/29/governo-de-sp-cria-acordo-para-reducao-de-emissao-de-gases-do-efeito-estufa-e-acoes-de-sustentabilidade/>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Missão China 2019 embarca para Pequim em busca de negócios e investimentos**. 02/08/2019. Ano: 2019b. Disponível em: <[GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Governo de SP anuncia 1º escritório comercial de São Paulo na China**. 02/04/2019. Ano: 2019c. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/sala-de-imprensa/release/governo-de-sp-anuncia-1o-escritorio-comercial-de-sao-paulo-na-china/>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.](https://www.investe.sp.gov.br/noticia/missao-china-2019-embarca-para-pequim-em-busca-de-negocios-e-investimentos/#:~:text=Um%20dos%20principais%20objetivos%20da,de%20investimento%20dispon%C3%ADveis%20no%20Estado.&text=Al%C3%A9m%20da%20busca%20por%20investimentos,Estado%20com%20o%20mercado%20chin%C3%AAs.> https://www.investe.sp.gov.br/noticia/missao-china-2019-embarca-para-pequim-em-busca-de-negocios-e-investimentos/#:~:text=Um%20dos%20principais%20objetivos%20da,de%20investimento%20dispon%C3%ADveis%20no%20Estado.&text=Al%C3%A9m%20da%20busca%20por%20investimentos,Estado%20com%20o%20mercado%20chin%C3%AAs.>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Com 10,8 milhões de doses, Estado de SP garante estoque para iniciar vacinação**. 30/12/2020. Ano: 2020. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias-coronavirus/com-108-milhoes-de-doses-estado-de-sp-garante-estoque-para-iniciar-vacinacao/>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

INSTITUTO BUTANTAN. **Governo de SP assina contrato com Sinovac para o fornecimento de 46 milhões de doses da Coronavac**. 30/09/2020. Disponível em: <<https://butantan.gov.br/noticias/governo-de-sp-assina-contrato-com-sinovac-para-o-fornecimento-de-46-milhoes-de-doses-da-coronavac>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

JUBÉ, Andrea. O “diplomata” da Amazônia Legal. In: **Valor**, 29/12/2020. Disponível em <https://valor.globo.com/google/amp/politica/coluna/o-diplomata-da-amazonia-legal.ghtml?twitter_impression=true> Acessado em 05 de janeiro de 2021.

JUNQUEIRA, Cairo. Acordo define que Butantan custeia Coronavac, mas sem propriedade intelectual. In: **CNN**. 11/11/2020. Disponível em: <
<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/11/11/acordo-define-que-butantan-custeia-coronavac-mas-sem-direito-intelectual>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

KEATING, Michael. Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (eds.). **Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones**. Madrid/Barcelona: Marcial Pons, 2001.

KHALIL, Suhayla. Muito além da vacina. In: **Estadão**, 21/06/2020. Disponível em <
<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/muito-alem-da-vacina/>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

MARINGONI, Gilberto.; SHUTTE, Giorgio R; BERRINGER, Tatiana (Org). **As bases bolsonaristas da política externa brasileira**. Santo André: EdUFABC, 2021. Disponível em:
[https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases da politica externa bolsonarista.pdf](https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf)

MASSOT, Affonso. **Entrevista** [janeiro de 2021]. Entrevistadora: Ana Tereza L. M. de Sousa. São Paulo, 2021.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. ¿Necesita São Paulo Una Política Exterior? Hegemonía, Diplomacia Y Paradiplomacia en Brasil. In: **América Latina Hoy**, 56, 2010, pp. 163-186. Disponível em: <
<https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/7790/7799>>
 Acessado em 06 de janeiro de 2021.

MIKLOS, Manoela. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP), São Paulo, 2010.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia (Org.). **Política Externa Brasileira**. As práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

MONTEIRO, Daniel. **Começam Obras Da Nova Fábrica Do Butantan Para Produção Da Vacina Coronavac**. 09/11/2020. Disponível em: <
<https://www.saopaulo.sp.leg.br/coronavirus/blog/comecam-obras-da-nova-fabrica-do-butantan-para-producao-da-vacina-coronavac/>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

MOREIRA, Assis. Confusão do governo prejudica compras de equipamentos da China. In: **Valor**, 20/05/2020. Disponível em:
 <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/20/confusao-do-governo-prejudica-compras-de-equipamentos-contracovid-19.ghtml>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

MOTTA, Daniel. TCE cobra esclarecimentos do governo de SP por contrato com a chinesa Sinovac. In: **CNN**, 24/07/2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/07/24/tce-cobra-esclarecimentos-do-governo-de-sp-por-contrato-com-a-chinesa-sinovac>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

MURAKAWA, Fábio. Pazuello bate-boca com Doria em reunião com governadores. In: **Valor**. 08/12/2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/12/08/pazuello-bate-boca-com-doria-em-reunio-com-governadores.ghtml>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; RODRIGUES, G. M. A. Brazil and Covid-19: The President against the Federation, **UACES Territorial Politics**, 5 de junho de 2020. Disponível em: <https://uacesterrpol.wordpress.com/2020/06/05/brazil-and-covid-19-the-president-against-the-federation/>>

PINHONI, Marina; FIGUEIREDO, Patrícia. Governo federal não liberou verba para vacina chinesa em SP e só investiu na de Oxford, diz secretário. In: **G1**, 14/10/2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/10/14/governo-federal-nao-liberou-verba-para-vacina-chinesa-em-sp-e-so-investiu-na-de-oxford-diz-secretario.ghtml>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

PRADO, Debora F. M. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Carta Internacional**, Vol. 13, n. 3, 2018. Disponível em: <http://cartainternacional.abri.emnuvens.com.br/Carta/article/view/846>

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. In: **Dados**, vol.51 no.4 Rio de Janeiro, 2008. Disponível em < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400007> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Será a hora e a vez da paradiplomacia para estados e municípios? In: **Carta Capital**, 17/08/2019. Disponível em < <https://www.cartacapital.com.br/blogs/observamundo/sera-a-hora-e-a-vez-da-paradiplomacia-para-estados-e-municipios/>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

SANTORO, Maurício. Crises provocadas por Bolsonaro abrem espaço para governadores na diplomacia. In: **Época**, 01/09/2019. Disponível em < <https://epoca.globo.com/brasil/artigo-crias-provocadas-por-bolsonaro-abrem-espaco-para-governadores-na-diplomacia-23914293>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

SCHUTTE, Giorgio Romano. **Oasis para o capital**: solo fértil para a corrida de ouro – a dinâmica dos investimentos produtivos chineses no Brasil. São Paulo: Appris, 2020.

SERSON, Júlio. [Entrevista concedida a] Marina Lang. In: **Diálogo Chino**, 13/08/2020. Disponível em: < <https://dialogochino.net/en/trade-investment/36888-brazils-state-governors-open-their-own-channels-with-china/>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

SOLDATOS, Panayotis. Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World. In: BROWN, Douglas; FRY, Earl (Ed.). **States and provinces in the international economy**. California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993. p. 45-64.

SOUSA, A.T.; BELASQUES, B.; CASTRO, B.; CARNEIRO, G.; ABRÃO, R.; SANTOS, V. H. Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo. In: AZZI, Diego; RODRIGUES, Gilberto M. A.; SOUSA, Ana Tereza L. M. (Orgs). **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo do Campo: OPEB/FES, 2020.

TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. **Revista Política Externa**, Vol. 20, n. 4, Mar-Maio, 2012, p. 169-184.

TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITH, Jacques; DALLARI, Pedro (Org.). **Relações Internacionais em Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil**. São Paulo: IRI/USP, 2014, p. 12-27.

TEIXEIRA, Jerônimo. O Dia Em Que O Presidente Comemorou Um Suicídio. In: **Época**, 12/11/2020. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/jeronimo-teixeira/coluna-o-dia-em-que-presidente-comemorou-um-suicidio-24742482>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

VALOR. **Frente de Prefeitos também pede a saída de Ernesto Araújo**, 26.03.2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/03/26/frente-de-prefeitos-tambem-pede-a-saida-de-ernesto-araujo.ghtml> (Acesso em 14.05.2021).

VELASCO, Clara. Especialistas apontam falta de coordenação federal na compra de respiradores por parte dos estados. In: **G1**, 26/09/2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/29/especialistas-apontam-falta-de-coordenacao-federal-na-compra-de-respiradores-por-parte-dos-estados.ghtml>> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, 2006.

XINHUA. **Governo do estado de São Paulo assina acordo com farmacêutica chinesa Sinovac para vacina contra coronavírus**. 12/06/2020. Disponível em: < http://portuguese.xinhuanet.com/2020-06/12/c_139133577.htm> Acessado em 06 de janeiro de 2021.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13307

Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”

Constancy in dissensus: the brazilian legal framework and the emergency of "paradiplomacy of resistance"

Persistencia en los disensos: el marco normativo brasileño y la emergencia de La “paradiplomacia de resistencia”

Marinana Andrade e Barros

Centro Universitário UNA

Belo Horizonte- Minas Gerais, Brasil

E-mail: marinana_andrade@yahoo.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7903-55190>

Resumo: A ação internacional de Estados e Municípios, fenômeno conhecido como paradiplomacia, vem se desenvolvendo e sistematizando no Brasil especialmente desde 1990. As tentativas de se estabelecer uma legislação geral acerca deste fenômeno foram rejeitadas no país. Há, atualmente, apenas alguns acordos internacionais realizados pelo governo federal que estabelecem a possibilidade da ação internacional de entes federados de maneira pontual. No Brasil, tradicionalmente, a paradiplomacia centra-se em ações relacionadas ao desenvolvimento econômico e social e à preservação ambiental e ocorre sem embates com o governo federal. Contudo, a recente polarização política trouxe consequências também para este âmbito, inaugurando o que aqui se nomeia “paradiplomacia de resistência”, na qual estabelece-se um contraponto entre o governo federal e os governos estaduais na arena internacional. Argumenta-se neste artigo que as recentes nuances assumidas pela paradiplomacia devem ser levadas em consideração ao se discutir acerca de sua normatização sob pena de se frear um processo que tem sido importante para a realização das competências de Estados e Municípios.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Paradiplomacia de resistência; Governos subnacionais; Quadro normativo.

Abstract: The international action of subnational states and municipalities, a phenomenon known as paradiplomacy, has been developing and systematizing in Brazil since 1990. Attempts to establish a general legislation on this phenomenon have been rejected in the country. There are currently some international agreements made by the federal government that establish the possibility of punctual international action by federated entities. Traditionally in Brazil, paradiplomacy is centered on actions related to economic and social development and environmental preservation and occurs without clashes with the federal government. However, the recent political polarization has also brought consequences for this area, inaugurating what is here called “paradiplomacy of resistance”, in which a counterpoint is established between the federal government and state governments in the international arena. It is argued in this article that the recent nuances assumed by paradiplomacy should be taken into account when discussing about its standardization, under penalty of slow down a process that has been important for the realization of the competences of subnational states and municipalities.

Keywords: Paradiplomacy; Paradiplomacy of resistance; Subnational governments; Normative framework.

Resumen: La acción internacional de Estados y Municipios, fenómeno conocido como paradiplomacia, se viene desarrollando y sistematizando en Brasil especialmente desde 1990. Los intentos de establecer una legislación general acerca del fenómeno han sido rechazadas en el país. Hay, en la actualidad, solamente algunos acuerdos internacionales realizados por el gobierno federal que establecen la posibilidad de la acción internacional de entes federados de manera puntual. En Brasil, tradicionalmente, la paradiplomacia está centrada en acciones relacionadas al desarrollo económico y social y a la preservación ambiental y ocurre sin conflictos con el gobierno federal. No obstante, la reciente polarización política ha traído consecuencias también en este ámbito, inaugurando lo que aquí se nombra como “paradiplomacia de resistencia”, en la cual se establece un contrapunto entre el gobierno federal y los gobiernos estaduais en la arena internacional. En este artículo se argumenta que los recientes matices asumidos por la paradiplomacia deben ser considerados al discutir acerca de su reglamentación bajo pena de que se frene un proceso que viene siendo importante para la realización de las competencias de Estados y Municipios.

Palabras clave: Paradiplomacia; Paradiplomacia de resistencia; Gobiernos subnacionales; Marco normativo.

Recebido em
12/01/2021

Aceito em
08/09/2021

INTRODUÇÃO

A ação internacional dos governos subnacionais para complementar, duplicar ou desafiar a atividade diplomática do Estado é conhecida como paradiplomacia¹ (SOLDATOS, 1990). Ela ocorre no Brasil de forma sistematizada ao menos desde a década de 1990², configurando-se como atividades empreendidas pelos Estados membros e pelos Municípios para além das fronteiras nacionais e que, como regra, têm por propósito cumprir os objetivos que lhes são atribuídos constitucionalmente. Este movimento, composto por períodos mais ou menos dinâmicos no caso brasileiro, é parte de um fenômeno mais amplo, abrangente em termos geográficos e que tem seus primórdios na Europa no início da segunda metade do século XIX (TAVARES, 2016). Em âmbito mundial, estas ações ganharam densidade a partir da década de 1960, com o que Soldatos (1990) caracteriza como uma erosão das prerrogativas dos Estados Nacionais em relação à sua política externa. No Brasil, a redemocratização, a redefinição do modelo federativo e a crise econômica da chamada década perdida foram eventos que influenciaram o movimento de busca dos Estados e Municípios por recursos e intercâmbios com instituições estrangeiras e internacionais, públicas e privadas notadamente em acordos financeiros e de cooperação técnica.

Trata-se este de um fenômeno especialmente importante para os Estados federais. Apesar de a ação internacional de governos subnacionais não ser exclusiva de federações, ela tem se desenvolvido com alguma frequência e êxito dentro de pactos federativos, como consequência, seu marco analítico-conceitual tem como eixo as federações (BANZATTO, 2015). Para Rodrigues (2008, p. 1015), a paradiplomacia se constitui como “um dos fenômenos mais desconcertantes do federalismo na atualidade” já que a ação internacional é “possivelmente o espaço de atuação estatal e de formulação de políticas públicas em que o

¹ As discussões acerca da nomenclatura desse fenômeno permeiam boa parte da literatura que o analisa. Nesse artigo, opta-se pelo já consagrado termo “paradiplomacia” para nomeá-lo. Para mais sobre discussões conceituais, ver: Prado (2018), Junqueira (2017) e Tavares (2016).

² Apesar de a robustez do fenômeno ter data relativamente recente, é possível encontrar referências importantes à existência de ação internacional dos governos subnacionais no âmbito financeiro já no século XIX. Nesse sentido, José Nelson Bessa Maia e José Flávio Sombra Saraiva (2012) analisam os casos de financiamento externo empreendidos pelos governos estaduais durante a República Velha (1890-1930).

Estado-nação mais zela por exercer monopólio, coerência e controle”. Ao atuar para além das fronteiras nacionais, os governos subnacionais rompem com um dos pilares das tradicionais relações internacionais, centrada na figura do Estado soberano. Diante disto, as federações optaram por caminhos diversos em termos legislativos. Parte delas adaptou suas legislações, normatizando acerca da paradiplomacia a fim de traçar suas perspectivas e seus limites. Outras optaram por não normatizar – ou ainda não normatizaram – a ação internacional dos governos subnacionais. O Brasil faz parte do grupo de Estados no qual a prática da atuação dos governos não-centrais para além das fronteiras nacionais se desenvolveu com um aparato jurídico, específico sobre a matéria, bastante restrito. Com isso, se, por um lado, faltam aos gestores públicos subnacionais diretivas sobre as possibilidades de ação na arena internacional, por outro, da ausência de normas e de demarcações e limites claros nesta seara decorre certa autonomia para sua prática.

Este artigo se propõe a analisar o quadro normativo brasileiro e suas consequências diante de um cenário que torna este um tema candente. Observa-se, neste momento, uma importante mudança em parte das atividades internacionais dos governos subnacionais consequente da intensa polarização política do país. Estados membros têm buscado cooperar diretamente com entes estrangeiros quando identificam uma ação do governo federal que tem potencial de prejudicá-los, seja com a perda de recursos financeiros ou com atividades que levam à corrosão de políticas públicas regionais. Assim, além das ações típicas de cooperação internacional, é possível perceber nesse momento uma espécie de atividade internacional dos Estados em que há um claro embate com o governo federal. Nomeia-se aqui esse fenômeno como “paradiplomacia de resistência”. Trata-se de uma ação que não se aproxima da protodiplomacia – termo usado por Duchacek (1990) para nomear atividades internacionais de governos subnacionais que têm o intuito de romper com o Estado soberano e formar um novo Estado Nacional, independente. Em termos conceituais, essa nova forma de ação dos governos estaduais brasileiros estabelece-se como uma forma de paradiplomacia que em vários sentidos se aproxima daquela tradicional – respeita a representação internacional e a unicidade territorial do Estado Nacional e orienta-se a partir de competências

constitucionalmente previstas. Assim, este tipo de ação se insere na definição de paradiplomacia proposta por Soldatos (1990). Mas, argumenta-se que, por sua singularidade, deve ser qualificada, sublinhando-se a contraposição que lhe é característica, ou seja, a resistência ao governo federal assumida pelos entes federados na arena internacional.

Diante deste contexto, o estudo proposto será sistematizado começando por examinar brevemente o desenvolvimento da paradiplomacia como um fenômeno global. Em seguida, passa-se à análise específica do cenário brasileiro com a caracterização tanto das atividades realizadas por Estados e Municípios quanto do aparato institucional que acompanha a ação internacional. Segue-se, então, para a investigação do quadro normativo do Brasil, buscando-se compreender tanto como a legislação vigente trata a ação pública internacional quanto os esforços realizados para normatização da paradiplomacia. A qualificação da cena da paradiplomacia no Brasil se perfazerá com o exame ações internacionais que nos últimos anos têm permeado parte das atividades dos Estados brasileiros como resultado da intensa polarização política vivida no país. Feito isto, finalmente, será realizada uma análise que busca estabelecer um diálogo entre as características da paradiplomacia brasileira e as tendências de normatização do tema.

As principais estratégias metodológicas utilizadas neste artigo serão a análise documental, técnica de pesquisa realizada por meio de fontes primárias, e a pesquisa bibliográfica. Neste sentido, serão examinadas as normas e as propostas normativas já realizadas no Brasil acerca da atividade paradiplomática, tendo como fonte as bases de dados do Congresso Nacional e do Ministério das Relações Exteriores. Da mesma forma, o estudo comparativo auxiliará na compreensão das soluções encontradas em outras federações para a equação formada pela ação dos entes subnacionais no sistema internacional. Pesquisas qualitativas e quantitativas fornecerão os subsídios para a apreensão das características da paradiplomacia e sua institucionalização no Brasil. Especificamente para descrição e análise das recentes incursões internacionais de Estados membros que confrontam os posicionamentos do governo federal, serão realizadas pesquisas em mídia que auxiliarão a descrever o movimento em curso.

O DESENVOLVIMENTO DA PARADIPLOMCIA: QUANDO O SUBNACIONAL ULTRAPASSA AS FRONTEIRAS NACIONAIS

Nesta seção, serão brevemente examinadas as formas como ocorrem os contatos internacionais perpetrados por governos locais e regionais e as motivações, ou seja, os fatores que colaboram para a existência paradiplomacia. A literatura que desvela os contornos deste fenômeno já se tornou clássica para os estudiosos do tema e segue sendo um importante guia para sua compreensão, especialmente se utilizada juntamente com trabalhos mais recentes que buscam explicitar seu desenvolvimento e acompanhar eventuais mudanças em sua trajetória.

Ao refletir sobre como se estabelecem os contatos dos governos subnacionais com o ambiente internacional, Duchacek (1990) sintetiza seis possibilidades: estabelecimento de escritórios permanentes ou de centros de comércio e indústria que representam a unidade subnacional; viagens internacionais realizadas pelos governantes; missões técnicas para coleta de informações; participação em feiras de comércio e investimentos; estabelecimento de zonas de comércio com tarifas preferenciais; e participação em conferências e organizações internacionais. Para além das possibilidades enumeradas por Duchacek, Banzatto (2015, p. 52) esclarece que a elas se somam outras, como “a cooperação técnica para implementação de políticas públicas, a criação de zonas de cooperação sub-regional, os acordos de irmanamento e a participação em redes de cidades”.

As explicações, ou o porquê das ações internacionais dos governos subnacionais encontram-se tanto em fatores internos às federações quanto externos, relacionados ao desenvolvimento do sistema internacional nas últimas décadas (KEATING, 1999; ROMERO, 2004; KUZNETSOV, 2015). Internamente aos Estados Federais, são, certamente, propulsores da paradiplomacia, a divisão de competências e a autonomia atribuída às subunidades, por meio dos pactos federativos. A necessidade de os membros da federação fazerem frente às competências dispostas em suas Constituições faz com que estes busquem formas para suprir

as demandas locais e regionais que não passem somente pelo governo central. Neste contexto, especialmente a partir da retração da participação dos Estados nas economias nacionais durante as décadas de 80 e 90, o sistema internacional passou ser percebido como um importante instrumento para o aprimoramento das políticas públicas subnacionais. Este movimento é facilitado, no caso das federações, pela viabilidade prática de uma atuação mais autônoma das unidades frente aos governos centrais, em relação ao que, geralmente, ocorre nos Estados Unitários.

Quanto ao sistema internacional, os contornos por ele assumidos nas últimas décadas se destacam como fomentadores para o desenvolvimento da paradiplomacia. Ainda que seja possível encontrar ações internacionais pontuais desde o século XIX (TAVARES, 2016), o aprofundamento deste fenômeno relaciona-se ao fim da Segunda Guerra (SASSEN, 2001) e ganha intensidade com o término da Guerra Fria. A democratização do cenário internacional é o pano de fundo desta dinâmica que se configura pela ampliação do rol de atores que dele participam. Neste sentido, vem se desenvolvendo uma importante mudança no sistema que se caracterizava pela exclusividade das relações interestatais. Apesar de os Estados Nacionais permanecerem como atores essenciais deste cenário, a aceleração dos fluxos internacionais – ou globalização – e o desenvolvimento de processos de integração regional trouxeram consigo a possibilidade de emergência de novos importantes *players* para o âmbito externo (KUZNETSOV, 2015).

A globalização e a integração regional influenciam diretamente a dinâmica das unidades federadas ao intensificar os fluxos transfronteiriços, fator de incremento para a paradiplomacia (FROIO, 2015). Neste sentido, atuam favoravelmente à ação internacional das subunidades, as ondas migratórias, os fluxos comerciais e os investimentos estrangeiros diretos. Especificamente no âmbito da integração regional, houve a criação de canais institucionais de inserção de governos subnacionais – como o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul e o Comitê de Regiões da União Europeia. Da mesma forma, no contexto da integração e também fora dele foram criadas redes que agregam governos locais e regionais em busca de soluções para problemas em

comum e compartilhamento de *best practices* – caso das redes Mercocidades, Eurocities, Cidades e Governos Locais Unidos, Associação Mundial das Grandes Metrôpoles, entre tantas outras.

Nesta mesma direção, há de se mencionar a atuação das Organizações Internacionais (OI) como agentes que contribuem para ampliar a inserção dos governos subnacionais na arena internacional. Desde a década de 1990, passou-se a inclui-los em discussões acerca de questões como pobreza, meio ambiente, desenvolvimento sustentável e grupos vulneráveis. Houve, a partir de então, uma clara vocalização dos organismos internacionais a favor da ação externa dos entes subnacionais (TAVARES, 2016). A percepção é de que os níveis local e regional precisam participar dos diálogos que buscam respostas a estes problemas. Os governos subnacionais fizeram parte das grandes conferências das Nações Unidas³ (RODRIGUES, 2004) e de algumas das iniciativas internacionais mais importantes das últimas décadas para enfrentamento de problemas globais, tais quais os Objetivos do Milênio⁴ (ODM) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável⁵ (ODS). Parte-se, assim, da perspectiva de que a resolução dos grandes problemas que afligem os Estados passa pelo âmbito subnacional.

CARACTERÍSTICAS DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL: O INTERNACIONAL COMO MEIO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

Às motivações internacionais para o desenvolvimento da paradiplomacia, somam-se estímulos no âmbito nacional que, no caso do Brasil, levam entes federativos a considerarem, entre as atividades da Administração Pública, ações que ultrapassam as fronteiras estatais.

³ Entre as principais conferências estão a Eco/92, Habitat/96 e a World Summit for Children.

⁴ Entre as principais iniciativas que comprovam esta perspectiva dos ODM estão a realização de seminários “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os Governos Subnacionais” e a criação da “Rede Objetivos do Milênio América Latina e Caribe”, a qual agrega cidades que se comprometeram com os Objetivos.

⁵ Entre os ODS, o objetivo 11 é dirigido especificamente para o esforço em prol de cidades e comunidades sustentáveis.

Nesta seção, será analisado o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil, indicando seus principais impulsos e as características das ações internacionais realizadas pelos governos estaduais e municipais. Pretende-se, assim, construir um quadro geral da prática paradiplomática no país, atentando-se para o grau de institucionalização desta temática no âmbito da Administração Pública subnacional e para os objetivos buscados. Os contornos deste fenômeno no Brasil serão apresentados apoiando-se em estudos quantitativos e qualitativos realizados por diferentes pesquisadores e instituições nos últimos anos com o objetivo de mapear este fenômeno.

A atividade paradiplomática não ocorre, como seria de se prever, de forma homogênea e coordenada entre os entes subnacionais brasileiros. A assimetria entre os entes federados, apontada de forma geral como propulsor da paradiplomacia (SOLDATOS, 1990; KUZNETSOV, 2015), é parte da dinâmica do fenômeno no caso brasileiro (SCHIAVON, 2019) e constrange sua prática. As ações internacionais dos governos estaduais e municipais são muitas vezes ocasionais, informais e pouco sistematizadas. Além disso, em alguma medida, o processo de internacionalização é afetado pela alternância de governos e pelo partido político no poder (BRIGAGAO, 2005; CNM, 2009; BUENO, 2010; MATSUMOTO, 2011; FROIO, 2015), assim como pelas características pessoais dos líderes do Poder Executivo subnacional (LESSA, 2007; FROIO, 2015). As pesquisas quantitativas que se debruçam sobre a internacionalização dos governos subnacionais brasileiros apontam para a percepção deste como sendo um tema importante tanto para Administrações Públicas estaduais como municipais. O estudo conduzido por Froio em 2015 com gestores estaduais conclui que, então, 72,9% consideravam a área de relações internacionais relevante. Nos Municípios, os dados do estudo mais abrangente já realizado, conduzido pela Confederação Nacional de Municípios de 2009, indicavam que mais de 60% demonstravam interesse por assuntos internacionais.

O interesse não se converte, necessariamente, em uma sistematização institucional para a internacionalização, especialmente no caso dos Municípios, que geralmente encontram dificuldades financeiras e de pessoal para conceber uma estrutura burocrática permanente que lide com a paradiplomacia. Há bastante variedade nas formas de institucionalização da

ação internacional de Estados e Municípios (BRIGAGÃO, 2005). O estudo de Froio (2015) identificou que, entre 1999 e 2014, todos os Estados brasileiros e o Distrito Federal tiveram, em algum momento, uma estrutura institucional para lidar com ações internacionais. Em relação aos Municípios, a pesquisa da CNM (2009) contatou então todos os 5562 governos municipais. Desses, 30, ou seja, 0,54% possuíam um setor da Prefeitura destinado à gestão da paradiplomacia. Outros 116 possuíam um funcionário responsável pelas relações internacionais municipais (CNM, 2009). Alguns anos depois, em 2012, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) incluiu na pesquisa sobre o perfil dos Municípios brasileiros questão similar. Dos 5565 municípios, então 113 possuíam área ou funcionário responsável pelo processo de internacionalização (IBGE, 2013).

As motivações dos governos subnacionais brasileiros para agir internacionalmente acompanham a sistematização proposta por Keating (1999). Para o autor, a paradiplomacia se desenvolve tendo como fundamentos fatores econômicos, políticos e culturais. Estudos realizados com os governos estaduais indicam que a questão econômica é o eixo do processo de internacionalização destes entes (BUENO, 2010; FROIO, 2015). As pesquisas de Bueno (2010) encontraram, na seguinte ordem, as motivações mais importantes para as missões dos Estados membros brasileiros para o exterior nos anos de 2007-2008: comércio exterior e atração de investimentos; meio ambiente; financiamento internacional; relações políticas; e gestão pública. A pesquisa de Froio (2015), realizada alguns anos depois, encontrou resultado similar ao questionar os gestores estaduais acerca da ordem de importância das motivações estaduais ao empreenderem atividades internacionais: busca de investimentos externos; captação de recursos financeiros; busca de cooperação técnica internacional; promoção do comércio exterior; promoção do turismo internacional; projeção política; e tratamento de questões fronteiriças.

Nos Municípios, as respostas obtidas pela CNM (2009) mostram resultados diferentes daqueles encontrados nos Estados. Os Municípios que possuem um órgão de relações internacionais priorizam as seguintes áreas, na ordem: cooperação técnica, captação de recursos internacionais, assessoria ao gabinete do Prefeito, comércio exterior, fomento ao

turismo. As conclusões obtidas a partir do modelo estatístico proposto por Matsumoto (2011) apontam que as questões políticas seriam o fator mais relevante para a ação internacional dos Municípios brasileiros, contrastando com as motivações dos Estados membros, para os quais os aspectos econômicos preponderam.

O quadro obtido a partir dos dados apresentados mostra o contexto geral da paradiplomacia no Brasil, que pode ser sintetizado nas seguintes ilações: o interesse dos governos estaduais e municipais em se internacionalizar existe, mas não é necessariamente acompanhado por uma organização institucional do poder público para sua realização; a prática da paradiplomacia tem como objetivos especialmente o desenvolvimento econômico e social e a preservação ambiental. A atividade paradiplomática brasileira tende a se centrar em financiamentos tomados de instituições financeiras internacionais, acordos de cooperação técnica com instituições estrangeiras ou internacionais, missões comerciais para promoção de produtos e serviços e ações para atração de turismo e de investimento estrangeiro direto.

A abordagem tradicional dos entes federativos brasileiros em relação à paradiplomacia torna raros os embates com o governo federal. Há, no âmbito federal, uma clara tentativa de “acomodar tal processo” (MIKLOS, 2011, p. 87). É possível constatar ao longo dos anos tentativas de se ajustar institucionalmente à existência da paradiplomacia com a criação de órgãos que acompanham este fenômeno a partir da estrutura da Administração Pública. Nesse sentido, desde 1997 há uma adaptação do arranjo do Ministério das Relações Exteriores para lidar com a ação internacional dos governos estaduais e municipais. Atualmente funcionam, de acordo com o Decreto 9683 de janeiro de 2019, que dispõe sobre a estrutura regimental do MRE, a Assessoria de Relações Federativas com o Congresso e os Escritórios de Representação Regional do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2019). A criação de canais de comunicação acerca da paradiplomacia no âmbito federal mostra o reconhecimento de certa legitimidade das ações internacionais dos governos subnacionais (RODRIGUES, 2008) e um esforço de lidar com a paradiplomacia institucionalmente.

O QUADRO NORMATIVO BRASILEIRO ACERCA DA AÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Na última seção, foram analisadas as características da paradiplomacia no Brasil a fim de se construir uma imagem que permita conhecer esse fenômeno em seus aspectos gerais. Nesta seção, será analisada a perspectiva jurídica da paradiplomacia, considerando-se a legislação brasileira, tal qual ela se apresenta em relação às competências dos governos federal, estaduais e municipais e os esforços para a normatização da ação internacional dos entes federativos. Para tanto, serão examinadas a legislação brasileira, assim como o direito comparado, para compreender os possíveis caminhos deste fenômeno em termos jurídicos.

A atuação internacional de Estados e Municípios brasileiros foi impulsionada fundamentalmente por três fatores internos: redemocratização, novos contornos do pacto federativo dispostos na Constituição Federal de 1988 e ruptura do padrão de financiamento público da União às demais unidades federadas. A redemocratização permitiu maior vocalização das demandas populares ao poder público em uma federação agora mais descentralizada e que passou a contar com o Município como ente federado. Isto ocorreu ao mesmo tempo em que a erosão da capacidade fiscal da União diminuiu sua condição de articulação com os governos subnacionais (AFFONSO, 1994). Nesse contexto, o ambiente externo apareceu como uma alternativa importante para que os governos subnacionais enfrentassem os problemas políticos, econômicos e sociais (BARRETO, 2001).

Constitucionalmente, as disposições sobre a ação externa consideram, expressamente, esta atividade como parte das competências da União. Nesse sentido, dispõem o artigo 21⁶ sobre relações da União com outros Estados e com OIs, o artigo 49⁷ atenta para a competência do Congresso Nacional para resolver sobre tratados e atos

⁶ Art. 21 - Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (...).

⁷ Art 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (...)

internacionais, o artigo 52⁸ esclarece sobre a competência do Senado Federal para autorizar financiamentos internacionais e, finalmente, o artigo 84⁹ atribui ao Presidente da República a direção das relações exteriores. As relações públicas internacionais são uma das dimensões da repartição de competências que comprova o fato apontado por Magalhães (2000), para quem o Brasil segue sendo um Estado federal profundamente centralizado em torno da União. Apenas o financiamento internacional das subunidades federadas é previsto constitucionalmente, disposto no artigo 52, V. Com relação à repartição de competências, na Constituição de 1988 estão elencadas as competências comuns, no artigo 23¹⁰, que são deveres da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As competências concorrentes, que devem ser visadas pela União, Estados membros e Distrito Federal estão previstas no artigo

⁸ Art. 52 - Compete privativamente ao Senado Federal: V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

⁹ Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional.

¹⁰ Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VII - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VIII - preservar as florestas, a fauna e a flora; IX - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; X - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; XI - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XII - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XIII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

24¹¹, as residuais dos Estados no artigo 25¹² e as competências dos Municípios disposta no artigo 30¹³. Não há, nas disposições de competências comuns, concorrentes ou específicas dos Municípios, menção à atuação em âmbito internacional.

A Constituição de 1988 seguiu, assim, a sistemática de todas as Cartas Constitucionais do Brasil Republicano ao dispor sobre a competência do Presidente para atuação internacional. A compreensão de que a ação internacional seria ato do Poder Executivo Federal foi corroborada pelos pareceres do Itamaraty sobre a atuação externa das subunidades nacionais (MEDEIROS, 2000). Há questionamentos ao Itamaraty sobre a viabilidade de atos internacionais de governos estaduais e municipais desde a década de 1930. Os pareceres versaram sobre as seguintes possibilidades: de o Estado de São Paulo ingressar em juízo devido a um empréstimo externo (1937) e de realizar acordo com a Organização Internacional para Refugiados (1951); de a Assembleia Legislativa da Guanabara declarar um representante diplomático estrangeiro como *persona non grata* (1963); e de os Municípios

¹¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

¹² Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

¹³ Art. 30 - Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

realizarem acordo com pessoa jurídica de Direito Internacional Público (1999). Em todos os casos, o Itamaraty respondeu negativamente à intenção de ação externa do governo subnacional argumentando sua inconstitucionalidade ainda que tendo como parâmetros diferentes paradigmas constitucionais (MEDEIROS, v. 3, v.4, v. 6, 2000).

Ao optar por prever a paradiplomacia como atividade de competência dos governos subnacionais, entende-se que a Carta Magna deve ser o instrumento para dispor acerca do tema, assim como para estabelecer seus limites (REZEK, 2005). No direito comparado, observa-se, efetivamente uma tendência a normatizar a paradiplomacia por meio de reformas constitucionais. Foi o que ocorreu na Bélgica, com a reforma constitucional de 1993, na Argentina, em 1994 e na Áustria, em 2002. Nos casos de Bélgica e Áustria, o federalismo já tendia à descentralização, com ampla autonomia dos governos subnacionais, que foram ampliadas a partir do abrandamento da exclusividade de o governo central pactuar internacionalmente (LESSA, 2002). Diferente foi o caso da Argentina, cujo federalismo foi extremamente concentrado em seu início e tendeu a uma maior centralização ao longo das décadas devido a fatores políticos e históricos. Neste caso, a constitucionalização da paradiplomacia veio a conceder um caráter mais equilibrado ao pacto federativo nacional (BANZATTO, 2015).

Uma das poucas exceções foi a compreensão desta questão na federação mexicana, que optou por normatizar a paradiplomacia por meio de uma lei infraconstitucional. Não obstante a discordância veemente de constitucionalistas pátrios quanto à adequação deste diploma (ABRAHAM, 2007), desde 1992, vigora no México a “Lei de Celebração de Tratados”, que amplia a possibilidade de participação internacional com certa autonomia por parte dos entes subnacionais, inclusive Municípios.

No Brasil, houve uma tentativa de constitucionalização da matéria e esforços de normatização no âmbito infraconstitucional. Em 2005, foi enviada ao Congresso Nacional, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 475, que dispunha acerca da possibilidade de Estados, Municípios e Distrito Federal agirem internacionalmente. Fazia-o por meio de um acréscimo ao dispositivo constitucional que trata das competências comuns aos entes

federados. Vigorando a proposta, passaria a dispor a Constituição que os entes subnacionais poderiam promover atos e celebrar acordos ou convênios com governos subnacionais estrangeiros, desde que respeitadas as competências constitucionais a cada ente atribuídas, observadas as competências exclusivas da União e mediante prévia autorização da União. Lei posterior deveria regulamentar de forma exata os procedimentos para que tais acordos e convênios internacionais fossem celebrados. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania do Congresso Nacional seguiu o relator e argumentou que a ausência de permissão expressa na Constituição acerca da possibilidade de ação internacional dos membros federados não seria motivo suficiente para compreender que isto seria proibido, optando então por arquivar a Proposta (CAMARA, 2006).

Em 2006, teve início a tramitação no Congresso de uma Proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 98 que dispôs sobre a possibilidade de Estados, Municípios e Distrito Federal agirem externamente, no âmbito de suas competências constitucionais, por meio da assinatura de convênios regidos por lei estadual ou municipal os quais deveriam ser objeto de apreciação prévia do MRE. A proposta foi rejeitada em 2010 (SENADO, 2010). O exato procedimento e eventual prazo para apreciação realizada pelo MRE aos convênios internacionais não foram mencionados pela Proposta de Substitutivo.

Ainda que tenha havido o arquivamento tanto da PEC quanto da Proposta de Substitutivo, ambas trouxeram consigo importantes discussões sobre os limites da paradiplomacia. De formas diferentes, as propostas dispuseram sobre a perspectiva de o governo federal aprovar previamente os atos internacionais dos governos estaduais e municipais. A PEC estipulava que a União deveria autorizar previamente os atos, acordos e convênios realizados com entes subnacionais estrangeiros. Já a Proposta de Substitutivo dispunha sobre apreciação do MRE aos convênios realizados pelos governos subnacionais. No caso da Proposta de Substitutivo, era explícito que o objeto de apreciação do MRE seria em relação à pactuação de compromissos jurídicos. Na PEC, mencionava-se a possibilidade de governo subnacional “promover atos e celebrar acordos ou convênios mediante prévia autorização da União”. Não fica claro se somente os compromissos jurídicos internacionais

deveriam passar pelo crivo da Administração Federal ou se qualquer ato praticado por governos estaduais e municipais para além das fronteiras nacionais deveria ser objeto de apreciação. Há, no Brasil, 24 Estados membros, o Distrito Federal e, segundo dados do IBGE (2020), 5570 Municípios. Ainda que o número de Municípios que efetivamente praticam a paradiplomacia seja relativamente baixo, a aprovação em tempo razoável de todos os acordos e/ou “atos” internacionais realizados por todos os governos subnacionais brasileiros parece pouco crível.

A aprovação pelo governo federal não seria uma originalidade, caso as propostas tivessem seguido adiante. Trata-se este do constrangimento jurídico mais comum à paradiplomacia e que tem uma implicação negativa à sua dinâmica. As ações internacionais dos governos não-centrais costumam se iniciar antes mesmo de alguma referência constitucional nesse sentido - como é o caso do Brasil -, assim, quando a matéria é constitucionalizada e passa-se a exigir que todo ato seja previamente aprovado por um órgão do governo central, parte da celeridade deste movimento se perde. Algumas soluções interessantes foram encontradas para enfrentar este problema. Na Áustria, segundo a Constituição de 1920, reformada em 2002, o governo federal deve ser comunicado, pelo governador do Land, antes de serem iniciadas as negociações de um acordo internacional e este tem um prazo para responder sobre a demanda (AUSTRIA, 1920). Após o recebimento do pedido de aprovação, o governo tem oito semanas para se pronunciar. Não havendo negativa neste ínterim, é dado como aceite tacitamente o pedido para que o governo estadual dê início às negociações (AUSTRIA, 1920).

Outro caso interessante é o dos Estados Unidos. A Constituição Federal afirma que as subunidades federadas podem acordar no âmbito externo, com anuência do Congresso para que o acordo possa ser efetivado (EUA, 1876). A princípio, compreendeu-se que o Congresso deveria ser consultado sobre qualquer atuação externa dos governos não-centrais. Esta interpretação foi modificada com a intensificação da atividade internacional dos governos subnacionais. O Congresso Nacional norte-americano definiu que somente os acordos que se relacionem à segurança e às diretrizes da política externa nacional devem ser objeto de

apreciação. Dessa forma, respeita-se tanto a necessidade de agilidade das atividades paradiplomáticas quanto as funções consideradas mais fundamentais ao Legislativo norte-americano (BRANCO, 2006).

Outra restrição disposta tanto na PEC quanto na Proposta de Substitutivo é a de que os governos estaduais e municipais tratassem apenas de assuntos relacionados aos seus respectivos âmbitos de competência. Trata-se este de um constrangimento comum e bastante compreensível para a paradiplomacia. A Constituição Suíça, por exemplo, prevê a possibilidade de celebração de acordos entre os Cantões e Estados estrangeiros, devendo estes se limitar às competências dos entes federados (SUÍÇA, 1999). Na mesma direção seguem a Constituição Alemã, que indica a possibilidade de os Estados membros celebrarem acordos internacionais no âmbito de suas competências (ALEMANHA, 1949) e a Constituição Austríaca que dispõe aos Länder ser permitido concluir tratados com subunidades de Estados vizinhos à Áustria ou com os próprios Estados Nacionais desde que dentro das competências a eles atribuídas (AUSTRIA, 1920).

Com menor assiduidade, há casos em que os entes federados apenas tratam de temas relacionados às suas competências exclusivas, tendo uma margem de atuação mais reduzida no que concerne ao número de assuntos tratados. Apesar de a Constituição da Bélgica prever a possibilidade de acordos a serem realizados pelas comunidades e regiões em matéria de sua competência (BELGICA, 1831), na prática, tais acordos se dão, sobretudo, em matéria de educação e cultura, cuja competência é exclusiva dos Estados membros (LESSA, 2002). Pragmaticamente, há, portanto, uma repartição de competências em relação à matéria dos acordos internacionais.

O fato é que, sem exceção, os ordenamentos jurídicos que preveem a paradiplomacia resguardam aos governos não-centrais permissão para tratar somente de questões consideradas de *low politics*¹⁴, ou seja, comércio, cultura e assuntos que não estejam

¹⁴ É comum a discussão sobre a real possibilidade de classificação de assuntos como *low politics* e *high politics*, já que, em um mundo interdependente tais temas tendem a se tangenciar com alguma frequência. Nesse sentido, ver: Ripsman (2004).

diretamente relacionados às temáticas da soberania ou da segurança nacional. Tal fato pode ser apreendido da própria dinâmica constitucional dos Estados Federais, que atribui ao governo central a competência para cuidar de assuntos afeitos às *high politics*.

No Brasil, os esforços para normatização da paradiplomacia aprovados e vigentes relacionam-se a ações bastante pontuais. Tratam-se de acordos associados a projetos específicos ou com partes determinadas. Nesse sentido, foram realizados dois acordos que deram margem à ação internacional de governos estaduais (LESSA, 2002). Em 1996, foi assinado o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina sobre Atividades de Cooperação entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da Nação Argentina. O documento em vigor dispôs ao governo do Rio Grande do Sul a coordenação das atividades nele elencadas (MRE, 2020). Nessa mesma linha, foi assinado o Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para Apoio a Atividades de Cooperação e de Intercâmbio em Administração Pública em 2001 com o objetivo de implementar o Centro Internacional de Inovação e Intercâmbio em Administração Pública no âmbito do Governo da Bahia (LESSA, 2002).

A estes esforços somaram-se dois Protocolos Adicionais aos Acordos de Cooperação Básica assinados pelo governo federal com a França e com a Itália em 2007 e que estabelecem quadros de referência para o desenvolvimento da paradiplomacia. O Protocolo com a Itália foi promulgado em 2010 por meio do Decreto nº 7400 de 22 de dezembro de 2010 e aquele assinado com a França, em 2017 pelo Decreto nº 9139 de 22 de agosto de 2017. Os documentos dispõem sobre a possibilidade de os governos subnacionais brasileiros pactuarem com subunidades políticas ou administrativas francesas e italianas com prévio conhecimento das autoridades nacionais – o Ministério das Relações Exteriores, no caso brasileiro. Eles reforçam, assim, a tese de que se trata, a cooperação internacional dos governos subnacionais, de uma concessão do governo federal. O artigo segundo de ambos os Protocolos dispõe que “[a]s Partes reconhecem aos respectivos governos locais e regionais a possibilidade de estabelecerem formas de entendimento com entidades congêneres

relacionadas às atividades de cooperação”, devendo ser estes entendimentos “previamente levados ao conhecimento das autoridades nacionais competentes” (BRASIL, 2010; BRASIL, 2017). São previstas atividades como envio de peritos, pessoal técnico, consultores, envio de bens, concessão de bolsas de estudos, participação financeira em projetos, entre outras ações que devem partir (BRASIL, 2010; BRASIL, 2017). O parecer do Itamaraty sobre os Protocolos foi favorável ao seu conteúdo, ressaltando que a Constituição somente autoriza a atividade internacional do Estado Nacional e que a ação dos governos subnacionais para além das fronteiras nacionais, reconhecida sua importância, pode se desenvolver no âmbito dos acordos-marco estabelecidos pelo governo federal (ITAMARATY, 2008).

À exígua legislação acerca da paradiplomacia no âmbito federal, somam-se normas municipais e estaduais sobre a ação internacional destes entes. Geralmente, as legislações subnacionais relacionam-se à criação de setores ou funções responsáveis pelas atividades internacionais na esfera da Administração Pública¹⁵ ou dispõem sobre uma ação para a qual a legislação traça diretivas – irmanamento ou cooperação técnica, por exemplo¹⁶. Tais normas visam a orientar tanto a organização institucional quanto as ações desenvolvidas pelos governos municipais e estaduais no âmbito internacional.

UMA PARADIPLOMACIA DE RESISTÊNCIA?

A história da ação internacional dos governos subnacionais no Brasil tem tradicionalmente alguns pontos poucos de tensão que envolvem especialmente a relação de governos estaduais com o governo federal. Nesse sentido, podem ser citadas a estatização de subsidiárias de multinacionais americanas pelo governo do Rio Grande do Sul em 1962 e a moratória do Eurobônus por Minas Gerais em 1999 (PRADO, 2018). Trataram-se de episódios

¹⁵ Nesse sentido, podem ser citados o Decreto nº 29.459 de 26 de fevereiro de 2016 do Município de Recife que cria e regulamenta a Chefia de Gabinete de Representação e Relações Internacionais; o Decreto nº 60.038, de 31 de dezembro de 2020 do Município de São Paulo, que reorganiza os órgãos públicos municipais, entre eles a Secretaria Municipal de Relações Internacionais; o Decreto nº 47.686, de 26 de julho de 2019 do Estado de Minas Gerais, que define a estrutura administrativa estadual, entre os órgãos dispostos estão a Assessoria de Relações Internacionais do Governador e a Assessoria de Cooperação Nacional e Internacional.

¹⁶ Nesse sentido, a Lei nº 3442 de novembro de 2018 do Município de Aparecida de Goiânia sobre cidades irmanadas; e a Lei nº 12367 de dezembro de 2011 que declara o irmanamento entre o Estado da Bahia, no Brasil, e a Província de Chongqing, na China.

pontuais e que se distanciam da regra geral da prática da atividade internacional dos Estados membros brasileiros. É, contudo, possível perceber um movimento nos últimos anos que merece análise mais detida. Em muitos sentidos, tem-se testemunhado um novo capítulo da história política brasileira que tem como elemento desencadeador uma intensa polarização política e como parte fundamental a eleição do Presidente Jair Bolsonaro em 2018, cujo discurso aponta para a extrema direita do espectro ideológico.

A paradiplomacia, assim como tantas outras dimensões da política nacional, passa por transformações instigadas pelo novo contexto político. Constata-se, desde 2019, um tipo original de ação internacional que tem como atores especialmente Estados geridos por governadores antagônicos ao governo Bolsonaro. A estas ações dos governos subnacionais, em que há um elemento internacional, qual seja, uma atividade que se realiza para além das fronteiras nacionais, e a clara contraposição ao governo federal, está-se aqui denominando “paradiplomacia de resistência”, no sentido de que, por meio delas, desafia-se o corolário político engendrado pelo poder central.

Esta seção tem por objetivo identificar e caracterizar esta dinâmica extremamente nova na cena brasileira. Alguns estudos analíticos e, pela contemporaneidade da problemática, notícias da imprensa auxiliarão na empreitada de examinar atividades paradiplomáticas que tiveram como intuito driblar as ações do governo federal. Tratam-se de ações nas esferas ambiental, comercial e de enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. Em todos os casos há uma nítida contraposição entre o que buscam os governadores e o que prega o governo federal. E, em todos eles, as ações empreendidas pelos entes federados estão relacionadas a suas competências constitucionalmente previstas – especialmente àquelas comuns e concorrentes.

A postura de Bolsonaro em relação às questões ambientais tem sido de minimizar o problema do desmatamento e das queimadas que atingem alguns dos mais relevantes biomas brasileiros. A repercussão negativa dos dados de 2019 do Instituto de Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) sobre o desmatamento da Amazônia foi agravada pela desqualificação do Presidente, que minorou a importância das informações. Como consequência, o Fundo

Amazônia, projeto para captação de recursos para preservação da região gerido pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) desde 2008, foi suspenso por dois de seus mais importantes doadores – Alemanha e Noruega, responsáveis por 99% dos R\$3,3 bilhões do Fundo (DW, 2020). Os governadores, especialmente dos Consórcios do Nordeste¹⁷ e da Amazônia Legal¹⁸, reuniram esforços para a formação de uma frente de ação internacional em que debateram a proteção da região amazônica em foros internacionais como a Conferência do Clima da Organização das Nações Unidas e a Conferência de Paris e discutiram a renegociação do Fundo diretamente com líderes europeus (PRADO, JUNQUEIRA, 2020). A conduta dos governadores, de clara oposição às ações do Presidente em relação ao tratamento das questões ambientais, no âmbito internacional, mostra uma disposição para expor uma frente política distinta daquela do governo federal.

Outros fatos recentes que demonstraram um rompimento com a visão de unicidade do Estado no âmbito internacional estão na esfera do enfrentamento da pandemia do COVID-19, que contrapôs de forma recorrente os governos federal e estaduais e, por vezes também as Prefeituras. O contexto da pandemia no Brasil é amplamente conhecido. O que a princípio seria difícil apenas com o que havia em termos objetivos – enfrentar uma pandemia em um país desigual em período de adversidade econômica – tornou-se uma tarefa de complexidade ímpar ao ser lançada no campo ideológico. O negacionismo do governo federal encontrou raros ecos nos governos estaduais que se colocaram no enfrentamento à pandemia com os poucos recursos disponíveis. Diante deste cenário, destacou-se o caso do Maranhão. O governo estadual fez algumas infrutíferas tentativas de compra internacional de respiradores para equipar os hospitais do Estado. Este esforço teve como obstáculo tanto o governo federal – que chegou a confiscar respiradores para distribuí-los segundo seus critérios – quanto outros países – que têm oferecido valores mais altos por cargas em curso de material médico e

¹⁷ O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste é uma autarquia criada em 2019 que reúne os nove Estados daquela região em um empreendimento que visa à atração de investimentos de forma integrada desde a tentativa de viabilização dos recursos até a implementação de políticas públicas (LEITE, 2020).

¹⁸ O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal é uma autarquia criada em 2017 que reúne os nove Estados da chamada Amazônia Legal com intuito de incrementar o desenvolvimento sustentável na região por meio de projetos comuns desenvolvidos pelos associados (SECRETARIA EXECUTIVA AMAZONIA LEGAL, 2019).

hospitalar (ALVARENGA et al., 2020). O governo do Maranhão optou, então, por uma rota alternativa e realizou a compra sem licenciamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) ou autorização da Inspeção da Receita Federal, tendo passado pelos trâmites da Receita quando já em solo maranhense (ALVARENGA et al., 2020) em uma insólita operação de importação de insumos à margem da burocracia federal.

A distensão entre o governo federal e as práticas estaduais também aparece nas relações comerciais. O Consórcio do Nordeste tem intensificado suas relações com a China, mesmo diante das insistentes críticas do Executivo Federal ao país. As transações comerciais entre os nove Estados do Consórcio e a China nunca foram tão intensas (MELLO, 2019). A parceria tem se estabelecido em um claro enfretamento ao Governo Federal, sendo anunciada de forma ruidosa em momentos em que o Executivo e seus aliados se manifestam publicamente contra o país (PRADO, JUNQUEIRA, 2020). A relação tem se intensificado no âmbito do combate à pandemia do COVID-19. Os governadores do Consórcio mantiveram contato diretamente com a Embaixada da China no Brasil sobre o enfrentamento da pandemia (FOLHA, 2020) em uma explícita demonstração de autonomia em relação ao governo federal.

Estes episódios demonstram o transbordamento da oposição política da cena nacional para o âmbito internacional. Eles seguem sendo uma faceta minoritária das ações paradiplomáticas dos governos subnacionais brasileiros. A regra permanece a de desenvolvimento de atividades internacionais que não caracterizam uma oposição ao governo federal. Contudo, a recorrência da paradiplomacia de resistência comprova que se trata de um movimento que deve ser considerado e analisado tanto para a apreensão do quadro das atividades internacionais dos governos subnacionais brasileiros quanto para discussões acerca da institucionalização jurídica deste fenômeno.

REFLEXÕES SOBRE O QUADRO JURÍDICO BRASILEIRO DIANTE DA PRÁTICA DO FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA

O Direito é produto social. Das características da sociedade – incluindo seu contexto político, econômico – ele retira seu sustento. Isso, por um lado, afirma o dinamismo do fenômeno jurídico. Contudo, por outro lado, há um limite de tempo e profundidade para que sejam realizadas mudanças que resultem do processo legislativo. A paradiplomacia, ainda que possa parecer uma prática que simplesmente acompanha a mitigação das fronteiras, conseqüente da aceleração dos fluxos globais, é uma dinâmica que desafia fundamentos importantes do sistema westfaliano. Afinal, o monopólio da ação internacional dos governos centrais e a unicidade dos Estados são a base do sistema interestatal moderno. Por isso, refletir sobre a relação entre as ações internacionais dos governos subnacionais e o quadro normativo de um Estado é uma tarefa necessária e por vezes intrincada.

Enquanto outras federações optaram por normatizar sobre a paradiplomacia já no início da sistematização de suas manifestações – caso da Alemanha, Argentina, Áustria e Bélgica, por exemplo – o Brasil apenas criou normas no âmbito federal para casos específicos de cooperação. As tentativas de uma normatização mais ampla – PEC nº 475 e Proposta de Substitutivo à Lei Complementar nº 98 – não obtiveram êxito. Restou aos governos municipais e estaduais legislarem acerca do tema, ainda que de forma superficial, na maioria das vezes.

É interessante observar que as ações paradiplomáticas empreendidas pelos governos estaduais e municipais no Brasil mantêm-se no seu âmbito de competência, especialmente na esfera das competências comuns do supracitado artigo 23 da Constituição Federal¹⁹. Tanto a paradiplomacia tradicional quanto aquela aqui caracterizada como de resistência ao governo federal, cujos episódios foram narrados, baseiam-se em ações relacionadas ao âmbito de competência daqueles entes federados, previstas constitucionalmente. Assim, mesmo naquelas dinâmicas em que há um elemento discrepante das atividades paradiplomáticas

¹⁹ Vide nota 10.

tradicionais – o embate com o governo federal – há um elemento de continuidade – elas ocorrem como meio para a realização de uma competência comum disposta na Constituição.

Há, no Brasil, fundamentalmente duas correntes de pensamento acerca da relação que se estabelece entre o quadro jurídico nacional e a atividade paradiplomática. Uma delas sustenta que não há nada que impeça juridicamente a ação internacional de Estados e Municípios no âmbito de sua competência “desde que não contrariem o interesse nacional ou invadam a alta política” (RODRIGUES, 2008, p. 1017). Nesse sentido caminharam o parecer do relator da PEC nº 475, deputado Ney Lopes, e parte dos autores que se debruçam sobre o tema como Rodrigues (2004; 2006), Fonseca (2013), Tavares (2014) e Aprígio (2016). Para estes autores, não há dificuldade com o atual quadro normativo nacional e a paradiplomacia. O meio – nacional ou internacional – para a realização da competência constitucionalmente atribuída ao ente federado não seria, portanto, fundamental para julgar sua constitucionalidade.

Outra corrente afirma que falta ao ordenamento jurídico brasileiro autorização para a assunção de compromissos internacionais aos governos subnacionais. Conforme Prazeres (2004, p. 303), “a boa exegese dos dispositivos constitucionais referentes à política externa não parece afastar a possibilidade de as unidades federadas defenderem seus interesses no plano internacional desde que não assumam compromissos jurídicos”. Nesse sentido, de que não há produção de efeitos jurídicos para acordos pactuados por governos estaduais e municipais brasileiros, argumentam, além de Prazeres (2004), Lessa (2002) e Rosa (2013).

A resposta à problemática da constitucionalidade ou não da paradiplomacia no Brasil, especialmente no que concerne aos compromissos jurídicos assumidos pelos governos municipais e estaduais, passa por diferentes reflexões sobre o Direito, ainda pouco enfrentadas em todas as suas perspectivas pelos autores pátrios que dissertam sobre o tema. Primeiramente, não resta dúvida de que cabe efetivamente ao Direito interno e não ao Direito Internacional decidir sobre a possibilidade ou não de os governos subnacionais se engajarem em compromissos internacionais (REZEK, 1984; BROWNLIE, 1997; PELLET, 2003; SHAW, 2003).

Assim, o Direito Internacional não se ocupa do tema, restando ao Direito de cada Estado Nacional definir sobre os contornos da paradiplomacia.

Conferir ao Direito nacional a normatização acerca da ação da Administração Pública estadual e municipal significa necessariamente refletir sobre algumas perspectivas do Direito Constitucional e Administrativo. No texto constitucional devem ser apostas as competências de cada ente público que participa do Estado (CANOTILHO, 2007). Para advogar-se a favor da ideia de que o ordenamento brasileiro já concede permissão para ação internacional dos governos subnacionais, é preciso inferir que as disposições constitucionais acerca das competências de entes federativos, ainda que sem menção ao âmbito internacional, são suficientes para anuir a atividade internacional. Assim, realizando-se uma atividade que vise à consecução de um dever disposto constitucionalmente, seja do Município ou do Estado membro, pouco importaria se esta se realiza em território nacional ou por meio de contatos e assunção de compromissos que perpassam as fronteiras nacionais. Para a corrente que nega a constitucionalidade dos compromissos internacionais dos governos subnacionais, haveria a necessidade de autorização constitucional expressa, específica para o engajamento com entes estrangeiros e internacionais.

Uma consequência dessa distensão na perspectiva constitucional, ou seja, na compreensão de que a previsão de competências, tal qual disposta no texto constitucional, seria suficiente ou não para legitimar as ações paradiplomáticas, está no âmbito do Direito Administrativo. Ainda que não haja muitas discussões a este respeito, uma das possíveis justificativas para a considerar-se que não há autorização constitucional para a paradiplomacia relaciona-se ao princípio da legalidade, tão caro à Administração Pública. Segundo este princípio, a “Administração Pública só pode fazer o que a lei permite” (DI PIETRO, 2017, p. 96). A pergunta é se, para ser cumprido o princípio da legalidade, seria essencial que a Constituição fosse expressa em relação à possibilidade de ação internacional dos governos municipais e estaduais. Quando se busca a hermenêutica e o conteúdo axiomático do princípio da legalidade, parece não ser ele um óbice para a consecução da paradiplomacia. Como explica Di Pietro (2017, p.96), este princípio exprime que “a

Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, depende da lei”. Ora, como fica claro a partir da exposição sobre as características da paradiplomacia brasileira, essas ações não são o objeto costumaz das atividades paradiplomáticas. E caso sejam praticadas, devem ser averiguadas, tal qual ocorreria em caso de uma atividade lesiva da Administração Pública empreendida em território nacional.

Assim, compreendendo-se a paradiplomacia como meio para a consecução de competências constitucionalmente previstas das unidades subnacionais e enfrentada a questão do Princípio da Legalidade, torna-se possível conceber a viabilidade constitucional das ações dos governos municipais e estaduais para além das fronteiras nacionais. Esta parece ser a posição mais recente do Itamaraty sobre a paradiplomacia. Apesar da histórica afirmação acerca do monopólio da ação internacional da União – mitigada, segundo os pareceres, somente em caso de acordos-quadro que admitem a cooperação subnacional – a mais recente manifestação sobre a paradiplomacia é a mais favorável já emitida sobre este tema. Em artigo de 2014, Rodrigo Tavares, então Assessor Especial para Assuntos Internacionais do Estado de São Paulo, cita uma resposta formal do Itamaraty, produzida a partir de questionamentos da Administração paulistana sobre o fenômeno da paradiplomacia. O documento, de 2013, é pouco citado e pouco discutido. Segundo Tavares, nele, o Itamaraty argumenta que a “falta de institucionalização jurídica” da paradiplomacia não inibe sua atuação; que o MRE dá respaldo das atividades que se estabelecem no âmbito de competência dos Estados e Municípios; que as consultas à União devem ser realizadas quando houver transferência de recursos financeiros; e que os acordos internacionais realizados por entes subnacionais “fazem parte do ordenamento jurídico interno” (TAVARES, 2014, p. 25).

A resposta do Itamaraty faz coro à ideia de que o silêncio da Constituição sobre a ação internacional dos governos subnacionais não deve ser interpretado como uma recusa à paradiplomacia. Há, sim, como parece razoável, limites de competência e, no caso de financiamentos, faz-se necessária a anuência da União – restrições inteligíveis a partir dos dispositivos constitucionais. A conclusão pela viabilidade jurídica das atividades

paradiplomáticas não retira, contudo, a fragilidade consequente da ausência de um marco jurídico que a acompanhe. Nesse sentido, pesa, especialmente a possibilidade de proposição e aprovação de uma legislação que possa engessar ou reduzir as atividades internacionais realizadas pelos governos municipais e estaduais.

É preciso refletir sobre a relação que se estabelece entre os limites normalmente apostos à paradiplomacia em termos jurídicos – e que estão presentes nas legislações já propostas no Brasil sobre o tema – e as características desse fenômeno no país. Esse exame permite ponderar sobre as repercussões que teriam advindo da aprovação das legislações que tramitaram pelo Congresso o que, como consequência, oferece bases sólidas para discussões sobre a normatização do tema. Preocupa, especialmente, os termos da necessidade de aprovação prévia das ações internacionais de Estados e Municípios pelo poder central. Eventual aprovação realizada por órgão do governo federal – possivelmente o MRE – deveria recair somente sobre os atos internacionais que levem à realização de compromissos jurídicos de Estados e Municípios. Não parece razoável que atos de mera representação ou defesa de interesses precisem passar pelo crivo do governo federal. Uma providência importante para que a dinâmica da atividade paradiplomática seja respeitada, seria a proposição explícita de um fluxo temporal deste processo de apreciação, o que se justifica pelo grande número de subunidades federadas existentes no Brasil.

Finalmente, em tempos de intensa polarização política, como a atual, tem-se clareza sobre as graves restrições que, valendo-se da paradiplomacia, poderiam ser impostas a governos que se opõem politicamente ao governo federal. Por isso, a perspectiva de que o MRE precise autorizar as ações da paradiplomacia deve ser acompanhada da concepção de que as negativas do Ministério deveriam ser motivadas e restritas a casos em que as ações ultrapassem as competências do ente federado. Mesmo limitações às “atividades contrárias ao interesse nacional” devem ser evitadas já que a carga de discricionariedade contida nesse tipo de jargão pode ser usada como um obstáculo à paradiplomacia diretamente e, indiretamente, e mais importante, à realização das competências constitucionalmente previstas aos Estados e Municípios.

CONCLUSÃO

A paradiplomacia é um fenômeno que auxilia os governos subnacionais brasileiros a realizarem suas competências, contando, para tanto, com a arena internacional. O contato com seus homólogos, organizações internacionais e outras instituições estrangeiras e internacionais, públicas e privadas fornece subsídios financeiros e técnicos, fomentando a capacidade de Estados e Municípios lidarem com os desafios da Administração Pública. Tradicionalmente, as ações paradiplomáticas dos entes subnacionais brasileiros ocorrem sem dissensos com o governo federal. Contudo, a recente e intensa polarização política tem levado especialmente os Estados a incursões que desafiam a agenda federal, ainda que por meio de ações em que os âmbitos de competência são respeitados.

Diante das novas dinâmicas da paradiplomacia, este artigo revisitou o quadro normativo brasileiro sobre a temática. Poucas normas sobre esta matéria foram aprovadas até o momento. Uma tentativa de emendar a Constituição Federal e uma proposta de legislação infraconstitucional não foram adiante no Congresso Nacional. As disposições aprovadas, as rejeitadas e as características da atividade paradiplomática no Brasil colaboram para formar a equação que se pretendeu aqui construir afim de melhor compreender as relações que se estabelecem entre um quadro normativo para a paradiplomacia e sua prática.

O caminhar da paradiplomacia no Brasil tem demonstrado que a arena internacional pode e deve ser um ambiente considerado pelos entes públicos federados para desenvolver suas competências constitucionalmente previstas. As recentes incursões dos governadores ao sistema internacional tendo como objetivo fomentar políticas públicas regionais nos âmbitos do desenvolvimento econômico, preservação ambiental e incremento da saúde – ainda que em contraposição ao governo federal, e talvez especialmente por isso – apenas corroboram a importância da atividade paradiplomática como instrumento da gestão pública. A importância deste fenômeno, em termos concretos e potenciais, torna necessárias reflexões que auxiliem no seu desenvolvimento, contribuindo para que a paradiplomacia se torne mais robusta e

profunda em um ambiente político e jurídico preparado para acomodá-la em sua complexidade e em seus limites.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Leonardo Díaz La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado. In: **Anuario de la cooperación descentralizada 2006**. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina: Montevideo, 2007, p. 280.

AFFONSO, Rui. A crise da federação no Brasil. In: **Ensaio**. FEE - Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, n. 2, 1994. p. 321-337.

ALEMANHA. [Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (1949)]. **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**. Bonn: Deutscher Bundestag, 1949.

ALVARENGA, Alexandre et al. Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **Cadernos de Saúde Pública**, 36 n.º.12, Rio de Janeiro, Dezembro 2020.

APRIGIO, André. **Paradiplomacia e interdependência: as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

AUSTRIA. [Constituição da Áustria (1920)]. **Österreichische Bundesverfassung**. Viena: Österreichisches Parlament, 1920.

BANZATTO, Arthur. **A Inserção Internacional dos Governos Não Centrais Brasileiros e Argentinos em Perspectiva Comparada**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. 2015.

BARRETO, Maria Inês. Estratégias de governos subnacionais frente ao desafio da internacionalização: o caso do Estado de São Paulo. In: **VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Buenos Aires, 2001.

BELGICA. [Constituição da Bélgica (1831)]. **La Constitution Belge**. Bruxelas: Senate, 1831.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **A paradiplomacia como forma de inserção dos entes não centrais no cenário internacional**. 2006. Dissertação (Mestrado). Programa de Mestrado em

Direito. Universidade de Brasília, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 7400 de 22 de dezembro de 2010**. Brasília: Planalto, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 9139 de 22 de agosto de 2017**. Brasília: Planalto, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9683 de 9 de janeiro de 2019**. Brasília: Planalto, 2019.

BRASIL. **Projeto de Emenda à Constituição nº 475**, 2005. Brasília: Câmara, 2005.

BRASIL. **Proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 98, 2006**. Brasília: Senado, 2006.

BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA**. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas do Brasil - Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

CÂMARA dos Deputados. **Relatório ao Projeto de Emenda à Constituição 475/2005**. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2007.

CNM. **Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília: CNM, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvania. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of news actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Eds.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.

DW. Mourão recria Fundo Amazônia, mas Alemanha e Noruega não garantem recursos. **DW**. 29 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/mour%C3%A3o-recria-fundo-amaz%C3%B4nia-mas-alemanha-e-noruega-n%C3%A3o-garantem-recursos/a-53621619>. Acesso em: 01 de dez. 2020.

EUA. [Constituição (1876)]. **Constitution of the United States**. Washington: Senate, 1876.

FOLHA. Governadores do NE acenam a embaixada da China em meio a crise com Eduardo. **Folha de São Paulo**. 21 de março de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/03/governadores-do-ne-acenam-a-embaixada-da-china-em-meio-a-crise-com-eduardo.shtml>. Acesso em: 02 dez. 2020

FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao Direito Internacional**. 2013. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**, 2012. Rio de Janeiro: 2013.

IBGE. **Estimativa de população dos Municípios para 2020**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>. Acesso em: 03 de dez. 2020

INPE. **A estimativa da taxa de desmatamento por corte raso para a Amazônia Legal em 2019 é de 9.762 km²**. Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294. Acesso em: 01 dez. 2020

ITAMARATY. **Parecer sobre o Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Francesa e o Governo da República Federativa do Brasil sobre a Cooperação Descentralizada**. Itamaraty: Brasília, 2008.

ITAMARATY. **Parecer sobre o Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da Itália e o Governo da República Federativa do Brasil sobre a Cooperação Descentralizada**. Itamaraty: Brasília, 2008.

JUNQUEIRA, Cairo. **Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais**

e no Brasil. **BIB**, São Paulo, n. 83, 1o semestre de 2017, p. 43-68.

KEATING, M. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. In: Fransisco Aldecoa and Michael Keating (Eds). **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. London: Frank Cass, 1999, p. 1-17.

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs**. New York, NY: Routledge, 2015.

LEITE, Sérgio. O Consórcio. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/>. Acesso em 12 jul. 2021.

LESSA, José Vicente. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002.

MAIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. **RBPI**, 55 (1), 2012.

MAGALHAES, José Luiz Quadros de. **O Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil**. São Paulo: USP, 2014.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **As Determinantes Locais da Paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros**. 2011. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty - 1934-1946**. Brasília: Senado Federal, v.3, 2000.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty - 1946-1951**. Brasília: Senado Federal, v.4, 2000.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.) **Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty - 1961-1971**. Brasília: Senado Federal, v.6, 2000.

MELLO, Patrícia Campos. Rebeldes, estados brasileiros driblam Bolsonaro. **Folha de São Paulo**. 27 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/patriciacamposmello/2019/09/rebeldes-estados-brasileiros-driblam-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 01 dez. 2020

MIKLOS, Manoela. Diplomacia Federativa: o Estado Brasileiro e a Atuação de suas Unidades Constituintes. **Carta Internacional**. Vol. 6, n. 1, jan.-jun. 2011, p. 83 a 100.

PELLET, Alain et al. **Droit International Public**. 7ª ed, Paris: L.G.D.J, 2002.

PRAZERES. Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo et al (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

PRADO, Debora. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiros. **Rev. Carta Inter**. Belo Horizonte, v.13, n.3, 2018, p. 137-168.

PRADO, Débora; JUNQUEIRA, Cairo G. B. A queda de braço entre governadores e Bolsonaro. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 26 mar. 2020. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-queda-de-braco-entre-governadores-e-bolsonaro/>. Acesso em: 02 dez. 2020.

REZEK, Francisco. **Direito dos tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2005.

RIPSMAN, N. M. **False Dichotomy**: When Low Politics is High Politics. Paper presented at the ISA Annual Meeting, Montreal, Quebec, Canada, Mar 17, 2004

RODRIGUES, Gilberto. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004. p. 441-462.

RODRIGUES, Gilberto. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, n. 4, 2008, p. 1015-1034.

ROMERO, Maria Del Huerto. Uma aproximación conceitual y contextual de la cooperación descentralizada. In: ZÚÑIGA, Victor; ROMERO, Maria del Huerto (Orgs.). **Tejiendo lazos entre territorios**: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina. Valparaíso: 2004, p. 19-51.

ROSA, Leonardo Barchini. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura Municipal de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro B. A. **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil**. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014, p. 57-72.

SASSEN, Saskia. El Estado y la nueva geografía del poder. In: **Perdiendo el Control? La Soberanía en la Era de la Globalización**. Espanha: Edicions Bellaterra, 2001, p.48-72

SCHIAVON, Jorge. **Comparative paradiplomacy**. New York, NY: Routledge, 2019.
SECRETARIA EXECUTIVA AMAZONIA LEGAL. Relatório de Gestão 2019. Disponível em: https://www.tce.ap.gov.br/relatorio_gestao/Cons%C3%B3rcio%20Interestadual%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel%20da%20Amaz%C3%B4nia%20Legal%20-%202019.pdf. Acesso em 12 jul. 2021.

SENADO Federal. **Relatório à Proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 98/2006**. Brasília: Senado, 2010.

SHAW, Malcolm. **International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Ed.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

SUIÇA. [Constituição (1999)]. **Constitution fédérale de la Confédération suisse**. Berna: Assemblée fédérale, 1999.

TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro. **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil**. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais - USP, 2014, p. 12-27.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy: cities and states as global players**. New York: Oxford University Press, 2016.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13411

O Protagonismo do Mato Grosso Do Sul para a resiliência do Corredor Rodoviário Bioceânico

Mato Grosso do Sul's Protagonism for the Resilience of the Bio-Oceanic Road Corridor

El Protagonismo del Mato Grosso do Sul para la resiliencia del Corredor Vial Bioceánico

Pedro Silva Barros

Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo e técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, DF – Brasil.

Email: pedro.barros@ipea.gov.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1325-2461>

Julia de Souza Borba Gonçalves

Estudante de Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, DF – Brasil.

Email: julia.goncalves@ipea.gov.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3148-4808>

Resumo: Desde dezembro de 2017, a governança regional de todos os projetos de integração de infraestrutura na América do Sul que envolvem mais do que dois países foi paralisada, exceto a do Corredor Rodoviário Bioceânico, rota entre Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) e os portos do norte do Chile, próximo ao trópico de Capricórnio. O objetivo deste artigo é analisar a perenidade do GT do Corredor Rodoviário Bioceânico já nascido em um momento de declínio da integração regional, com desintegração econômica-comercial, fragmentação política entre os países e crise das instituições de governança regional, especialmente no que se refere à infraestrutura. O principal argumento desta pesquisa é que a resiliência do Corredor Rodoviário Bioceânico se explica pelo poder de atração da demanda da região Ásia Pacífico, notadamente a China e pelo envolvimento ativo dos governos subnacionais em estabelecer a agenda junto aos governos centrais do Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. Analisa-se com especial atenção a atuação do governo estadual Mato Grosso do Sul, único Estado da Federação diretamente envolvido no projeto.

Palavras-chave: Corredor Rodoviário Bioceânico; Mato Grosso do Sul; Paradiplomacia; Infraestrutura

Abstract: South American governance in regional infrastructure projects that encompass more than three countries has been paralyzed since December 2017. However, this is not the case of the Bi-Oceanic Road Corridor: a route connecting Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) in Brazil to the northern ports in Chile through the Chaco region in Paraguay, and the Northwest of Argentina. The purpose of this article is to analyze the reasons behind the resilience in managing this project in the context of the crisis in regional integration, alongside the occurrence of economic and commercial disintegration, political fragmentation among countries, and the crisis of regional governance institutions, especially those related to infrastructure projects. Our central argument is that the resilience of the Bi-Oceanic Road Corridor stems from the demand attractiveness of the Asia Pacific region, notably China, and the active involvement of subnational governments in settling the agenda alongside the central governments of Brazil, Paraguay, Argentina, and Chile. We analyze closely the efforts of the state government of Mato Grosso do Sul since it is the only Brazilian subnational unit directly involved in this project.

Keywords: Bi-Oceanic Road Corridor; Mato Grosso do Sul; Paradiplomacy; Infrastructure.

Resumen: Desde diciembre de 2017, se han paralizado todos los proyectos de infraestructura regional de América del Sur en los que participan más de tres países, con la excepción del Corredor Vial Bioceánico, una ruta entre Puerto Murtinho (Mato Grosso do Sul) en Brasil y los puertos del norte de Chile, atravesando la región del Chaco en Paraguay y el Noroeste de Argentina. El objetivo de este artículo es analizar las razones de la resiliencia de la gestión de este proyecto, que se creó en un momento de declive de la integración regional, con desintegración económica y comercial, fragmentación política entre los países y crisis de las instituciones de gobierno regional, especialmente en lo que se refiere al tema de proyectos regionales de infraestructura. El principal argumento de esta investigación es que la resistencia del Corredor de la Carretera Bioceánica se explica por la participación activa de los gobiernos subnacionales en establecer la agenda junto a los gobiernos centrales. Se analiza con especial atención el caso de Mato Grosso do Sul, el único unidad subnacional brasileña directamente involucrada en el proyecto.

Palabras-clave: Corredor Vial Bioceánico; Mato Grosso do Sul; Paradiplomacia; Infraestructura.

Recebido em

21/01/2021.

Aceito em

24/08/2021.

INTRODUÇÃO

O projeto do Corredor Rodoviário Bioceânico foi formalizado em 2015 com a criação do Grupo de Trabalho (GT) do Corredor Rodoviário Bioceânico. O objetivo desse projeto é viabilizar o desenvolvimento de regiões que não foram adequadamente incluídas nos processos de integração nacional e regional, como o é o caso do centro-oeste brasileiro, e fomentar a integração regional do centro-oeste da América do Sul, especialmente do estado do Mato Grosso do Sul¹.

Tal projeto foi formalizado em 2015 e desde então vem acompanhando as transformações políticas na região sul-americana. As instâncias de integração e cooperação regional vem passando por períodos de instabilidades e fragmentação, como os esvaziamentos da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribehos (Celac), a criação do Grupo de Lima e do “Foro para el Progreso de América del Sur” (Prosul), assim como a atuação mais ativa da Organização dos Estados Americanos (OEA) e de seus mecanismos no gerenciamento de crises na região (Barros et al, 2020).

No que diz respeito ao funcionamento do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), ligado à Unasul, a última reunião foi realizada em dezembro de 2017 durante a Presidência Pro Tempore argentina. A partir de 2018, iniciou-se o processo de esvaziamento da Unasul com a retirada da Colômbia da mesma e a suspensão da participação de Argentina, Brasil, Chile, Equador, Paraguai e Peru da Unasul, e em 2019 foi criado o Foro do Progresso para a América do Sul (Prosul).

A Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi uma iniciativa impulsada pela política externa brasileira e formalizada após a Primeira Reunião de presidentes da América do Sul, visando promover a integração em infraestrutura na região. A IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN em 2010, cuja principal transformação foi a definição político-estratégica dos projetos, envolvendo diretamente os governos (BARROS; PADULA; SEVERO, 2011). A IIRSA foi uma iniciativa audaz que contribuiu para designação de investimentos em projetos, criação de

¹ Este artigo é parte do projeto de pesquisa “Integração Regional: o Brasil e a América do Sul” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e dá continuidade ao trabalho de pesquisa publicado no livro “Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico: produção e comércio na rota da integração sul-americana”. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) coordena, pelo Brasil, a Mesa 2 “Produção e Comércio” do GT Corredor Rodoviário Bioceânico.

sistema público de informações, geração de consensos e coordenação política, mas que também enfrentou dificuldades em relação às questões de sustentabilidade, participação local e mecanismos inovadores de financiamento (CASTRO; CIMINI, 2020).

Nos últimos anos, fatores como a ascensão econômica da China na América Latina, a Operação Lava-Jato, a desaceleração econômica e emergência de governos com agendas econômicas liberais foram fatores que impactaram na agenda de integração em infraestrutura no âmbito da Unasul (VIRGA; MARQUES, 2020).

Apesar dessa situação de dismantelamento de organizações regionais e seus respectivos órgãos, o Corredor Rodoviário Bioceânico continuou promovendo reuniões até o presente e tem havido significativos avanços em relação aos seus objetivos. O presente artigo busca responder por que as reuniões vêm ocorrendo apesar da conjuntura de fragmentação política na região.

Trabalha-se com a hipótese que esta situação excepcional do Corredor Rodoviário Bioceânico se justifica pelo poder de atração da demanda da região Ásia Pacífico, notadamente a China, e pelo interesse e, conseqüentemente, o envolvimento e atuação dos entes subnacionais dos países que fazem parte do projeto.

Portanto, pretende-se examinar a perenidade do GT do Corredor Rodoviário Bioceânico diante das mudanças políticas e, conseqüentemente, mudanças no regionalismo na América do Sul e avaliar o protagonismo do Mato Grosso do Sul para que o GT Corredor Rodoviário Bioceânico, cujos trechos estavam previstos nos eixos do Cosiplan/IIRSA da Unasul, continue se reunindo e avançando na consecução das obras apesar da fragmentação da daquela.

O procedimento metodológico baseia-se na análise bibliográfica sobre paradiplomacia e temas relacionados, como política exterior, regionalismo, conformação territorial, e análise a partir de dados primários, os quais são: atas das reuniões do GT Corredor Rodoviário Bioceânico; declarações presidenciais dos países envolvidos no projeto; e posicionamentos de atores políticos brasileiros sobre o Corredor Rodoviário Bioceânico.

Buscou-se sistematizar os dados primários de forma que se evidenciassem o envolvimento dos entes subnacionais no GT de maneira contínua, as agendas que promovem, os interesses e, no caso brasileiro, como o Mato Grosso do Sul vem adotando uma postura mais ativa em relação à integração da infraestrutura regional e aos temas de política externa em geral.

Além da Introdução e Considerações Finais, o artigo se estrutura em 3 seções: na primeira, discute-se a criação e desenvolvimento das reuniões do GT Corredor Rodoviário Bioceânico a partir de suas atas de reuniões, das declarações presidenciais e informes por parte dos países, sistematizando tais informações.

Na segunda, baseando-se na literatura sobre paradiplomacia, são examinados a atuação dos entes subnacionais do Brasil (Mato Grosso do Sul), Argentina (províncias do Noroeste), Chile (regiões do Norte) e do Paraguai (região ocidental), e os interesses em corredores bioceânicos para a integração regional, relacionando questões de política externa com particularidades geográficas das regiões mencionadas.

Na terceira parte, examina-se a atuação do Mato Grosso do Sul no Corredor Rodoviário Bioceânico, destacando as instituições e os atores políticos envolvidos no projeto.

ANTECEDENTES E FORMAÇÃO DO GT CORREDOR RODOVIÁRIO BIOCEÂNICO

Segundo Fernández e Espinoza (2004), o conceito de Corredores Bioceânicos envolve a realidade territorial, multimodalidade de inovações e políticas e estratégias de integração subregional. São projetos políticos estratégicos promovidos por atores diversos (os governos, as empresas transnacionais e a sociedade civil), os quais mobilizam organizações, sejam elas públicas, privadas ou sociais, por onde passam os trechos dos corredores.

O Corredor Rodoviário Bioceânico foi formalizado com a “Declaração de Assunção sobre Corredores Bioceânicos”, de 2015, em que se institui o Grupo de Trabalho (GT) do Corredor Rodoviário Bioceânico. Neste documento, os presidentes definem o objetivo do GT de impulsionar a integração regional em infraestrutura e, desta forma, possibilitar a conexão física entre portos do Atlântico e Pacífico. Compõem os trechos do Corredor Rodoviário Bioceânico: Campo Grande - Porto Murtinho (Brasil) - Carmelo Peralta - Mariscal Estigarribia - Pozo Hondo (Paraguai) - Misión La Paz - Tartagal – Jujuy - Salta (Argentina) – Sico - Jama - Puertos de Antofagasta – Mejillones - Iquique (Chile) (ITAMARATY, 2015).

São trechos que já estavam incorporados na carteira de projetos do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul e contemplados pelos Eixos de Integração e Desenvolvimento. Ademais, a criação do GT do Corredor Rodoviário

Bioceânico ocorreu por iniciativa do governo chileno da época de promover a “Convergência na Diversidade” entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, de modo que os “eixos de integração e desenvolvimento do Cosiplan e, em especial, os Corredores Bioceânicos constituem ferramentas centrais e indispensáveis para materializar esse objetivo de interesse comum” (ITAMARATY, 2015).

Os estudos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) sobre a aproximação desses blocos destacam a relevância dos corredores binacionais e transoceânicos para viabilizá-la (CEPAL, 2014, 2018). Apesar de não mencionar diretamente o GT do Corredor Rodoviário Bioceânico, este é o único corredor rodoviário existente e em discussão contínua desde 2015 (BARROS *et al*, 2020).

A “Declaração de Brasília sobre Corredores Bioceânicos” de 2017 reafirma o interesse de prosseguir com o projeto para aproximar o Mercosul e a Aliança do Pacífico, viabilizar a integração produtiva, gerar fluxos de comércio e investimentos, integrar territórios, e definir os trabalhos a serem realizados para as reuniões posteriores (ITAMARATY, 2017).

Desta forma, o Corredor Rodoviário Bioceânico é o projeto de infraestrutura que conta com duas declarações presidenciais (BARROS *et al*, 2020). As declarações refletem a conjuntura política regional, ao dar mais ênfase a uma organização regional específica em detrimento de outros espaços regionais. Por exemplo, na Declaração de 2015 “reiteram seu decidido compromisso com o progresso de integração regional, por meio das atividades no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Conselho de Planejamento da UNASUL (COSIPLAN)” (ITAMARATY, 2015). Já a Declaração de 2017, assinada alguns dias após a última reunião ministerial do Cosiplan em meio à crise da Unasul, os presidentes não fizeram menção à Unasul ou ao COSIPLAN, e restringiram-se a apresentar o “corredor rodoviário bioceânico demonstra, de forma concreta, como se pode promover a convergência do Mercosul com a Aliança do Pacífico” (ITAMARATY, 2017).

De 2015 até 2020, o GT do Corredor Rodoviário Bioceânico estabeleceu 5 Mesas de Trabalho: 1) Infraestrutura, Transporte e Logística; 2) Produção e Comércio; 3) Simplificação dos Procedimentos Aduaneiros; 4) Rede de Universidades; e 5) Turismo. As mesas refletem os interesses e atores que se mobilizam em torno de um projeto de infraestrutura e demonstram que este vai além da ideia de se tornar um corredor de exportação.

Observa-se que, além da participação e interesses amplos no GT do Corredor Rodoviário Bioceânico, a presença de entes subnacionais reforça a hipótese de que os mesmos dão continuidade ao projeto ao se organizarem e mobilizarem em torno das regiões que serão beneficiadas pelas obras de infraestrutura. A atuação de entes subnacionais, principalmente Estados, demonstram como eles possuem capacidade decisória (ainda que limitada), apresentam demandas em negociações internacionais, e buscam influenciá-las de acordo com seus interesses (MARIANO; MARIANO, 2002).

ATORES E SEUS RESPECTIVOS INTERESSES NO CORREDOR RODOVIÁRIO BIOCEÂNICO

Tendo em vista a situação de excepcionalidade do Corredor Rodoviário Bioceânico e a hipótese adotada neste artigo, faz-se necessário basear a análise em estudos sobre paradiplomacia, política externa (com ênfase nos atores que influenciam o processo de formulação e decisão), assim como os conceitos “regionalismo” e “regionalização”.

A paradiplomacia estuda o fenômeno da atuação de entes subnacionais na Política Internacional. Os estudos ganharam impulso em decorrência da intensificação da globalização, da crise do Estado e da emergência de novos atores em temas internacionais (ODDONE, 2016; ALVAREZ, 2019; JUNQUEIRA, 2019).

Outro marco dos estudos sobre paradiplomacia foi a obra de Panayotis Soldatos (1990), em que o autor elaborou um marco conceitual para compreender a atuação externa de entes subnacionais de Estados Federados. A paradiplomacia pode ser do tipo global ou regional, e as ações paradiplomáticas podem ser cooperativas (em conformidade com o governo federal) ou ações paralelas (com conhecimento do governo federal, mas sem monitoramento ou, até mesmo, conflitiva).

No caso do Corredor Rodoviário Bioceânico, cabe pontuar suas características a fim de compreender como se dá a atuação de entes subnacionais no mesmo. Primeiro, o Corredor Rodoviário Bioceânico é um projeto de integração física entre regiões distantes dos centros nacionais, portanto, a questão territorial e transfronteiriça são variáveis fundamentais para compreender a mobilização subnacional em torno de dito projeto.

Segundo, trata-se um projeto que envolve duas Repúblicas Federativas (Argentina e Brasil) e duas Repúblicas Unitárias (Chile e Paraguai), em que o grau de descentralização dos Estados pode levar a maior autonomia dos entes subnacionais para promover a cooperação internacional.

No caso de Argentina, o artigo 124 da Constituição permite que as províncias assinem acordos internacionais, desde que estejam de acordo com as diretrizes de política externa. No Brasil, o termo “diplomacia federativa” surgiu em 1995 para evidenciar a crescente participação de entes subnacionais e, ao mesmo tempo, manter a centralidade da condução da diplomacia (visto que é um tema de competência do Itamaraty) (JUNQUEIRA, 2019).

Já a atuação dos entes subnacionais chilenos é vinculada às questões de política exterior, dada a concentração de competências nessa temática nas figuras do Presidente e Ministro de Relações Exteriores: cabem ao Ministério de Relações Exteriores (através da Direção de Fronteiras e Limites) e ao Ministério do Interior (através da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo) a responsabilidade em matéria de temas fronteiriços (OVANDO, 2017). No Paraguai, a descentralização ocorreu concomitantemente ao processo de redemocratização do país com reforma constitucional de 1992, permitindo que departamentos e municípios pudessem assinar acordos de cooperação internacional, em que municípios adquiriram mais autonomia para celebrar acordos de assistência econômica em relação aos departamentos (ODDONE; HOURCADE, 2012).

Terceiro, o Corredor Rodoviário Bioceânico está relacionado aos aspectos da integração regional sul-americana em diferentes níveis, pois: a) atravessa períodos de maior aproximação entre os países para o de maior fragmentação das instâncias regionais, como o declínio da Unasul e a criação do Prosul; b) mobiliza governos subnacionais que já participavam da Zona de Integração do Centro-Oeste Sul-americano (Zicosur), uma organização de integração regional promovida por governos subnacionais; c) surge a partir da proposta de governos nacionais em 2015 no contexto de aproximação da Aliança do Pacífico-Mercosul, dois blocos de integração, principalmente no aspecto econômico

Nesse sentido, ao abordar o fenômeno da paradiplomacia no contexto da integração regional, destaca-se que, apesar de não contar com um arcabouço teórico próprio, a teoria neofuncionalista permitiu que se tivesse um olhar mais atento às dinâmicas ao interior dos

Estados para compreender como atores domésticos (incluindo os governos subnacionais) atuam em matéria de integração regional e como influenciam a decisões do Estado (ODDONE, 2016).

Como argumentado, o Corredor Rodoviário Bioceânico também dialoga com e potencializa outras experiências de cooperação regional centrada nas unidades subnacionais, como a Zicosur. A Zicosur é uma iniciativa sub-regional de projeção à Bacia do Pacífico dos mercados de províncias (Argentina), departamentos (Bolívia, Paraguai, Paraguai e Uruguai), regiões (Chile) e estados (Brasil), e que conformam o território do Chaco Sul-Americano (SAFAROV, 2000).

Uma característica comum das províncias, departamentos, regiões e estados que participam da Zicosur é que são economias periféricas em relação aos centros econômicos do Mercosul. Tal isolamento geográfico faz com que aquelas busquem alternativas para potencializar o dinamismo econômicos, em que corredores bioceânicos se tornam projetos estratégicos para tal fim (CARLINO, VAIRAVÉ, 2010).

A Zicosur foi uma iniciativa da Secretaria de Integração Regional de Antofagasta (Chile) em 1997 para fomentar a inserção dos entes subnacionais do centro-oeste sul-americano no cenário internacional ao propor a ligação entre os portos do Atlântico e Pacífico (HOURCADE; ODDONE, 2012).

No quadro 1, sintetizaram-se as reuniões do GT realizadas desde sua criação até a última reunião, em outubro 2020 – esta, realizada virtualmente.

Quadro 1: Histórico das reuniões do GT

Ano	Data	Reunião	Local
2016	maio	I	Antofagasta, Chile
	julho	II	Campo Grande/MS, Brasil
	outubro	III	San Salvador de Jujuy, Argentina
2017	maio	IV	Assunção, Paraguai
	novembro	V	Antofagasta, Chile
2018	junho	VI	Salta, Argentina
2019	abril	VII	Assunção, Paraguai
	agosto	VIII	Campo Grande/MS, Brasil

2020	outubro	IX	Chile (online)
------	---------	----	----------------

Fonte: BARROS et al, 2020.

Das 8 reuniões presenciais, apenas 2 foram realizadas em uma capital (Assunção, Paraguai) e as demais foram realizadas nas regiões por onde passará o Corredor, ressaltando a característica de descentralização deste projeto. Nas reuniões, a participação dos governos subnacionais no nível intermediário também é significativa.

Quadro 2: Presença de atores subnacionais nas reuniões do GT

	Nível Mínimo (Municipal)	Nível Intermediário (Departamentos, Estados, Províncias, Regiões)	Nível Máximo (governos centrais)	Estado
III Reunião	-	Jujuy: Governador, Ministro de Infraestrutura, Ministro de Desenvolvimento Econômico e da Produção, Diretor Provincial de Obras Viárias, Secretário de Integração Regional e Relações Internacionais. Salta: Representante de Relações Internacionais e Diretor de Obras Viárias	MRE, Ministério de Interior, Obras Públicas e Moradia; Ministério de Produção; Ministério de Transportes; Ministério de Segurança;	Argentina
	-	Secretaria de Infraestrutura do MS.	MRE	Brasil
	-	Intendente de Antofagasta	Vice-Ministro; Embaixador; DIRECON/SUBREI; Ministério de Obras Públicas; Serviço de Aduanas; Ministerio de Interior e Segurança Pública	Chile
	-		MRE	Paraguai
V Reunião	-	Jujuy: Ministro de Infraestrutura, Secretário de Desenvolvimento Industrial e Comercial,	MRE	Argentina
	-	-	MRE	Brasil
	-	-	MRE	Chile
	-	-	MRE	Paraguai

VI Reunião	-	Secretaria de Integração Regional e Relações Internacionais (Jujuy); Subsecretaria de Comércio (Salta); Instituto de Desarrollo Económico y Productivo (Tucumán); Dirección de Aduanas (Salta e Jujuy).	Subsecretário de Infraestrutura; Ministério da Segurança, Dirección Nacional de Migrações.	Argentina
	-	SEINFRA (MS)	MRE, Ministério de Transportes,	Brasil
	Municipalidad de Calama	Gobernación del Loa	MRE; direcon; Servicio Agrícola y Ganadero,	Chile
	-	-	MRE, Ministério de Obras Públicas e Comunicações, Dirección Nacional de Aduanas,	Paraguai
VII Reunião	-	Provincia de Salta.	Ministério do Interior, Planificación Territorial Nacional,	Argentina
	-	-	MRE	Brasil
	Municipalidad de Alto Hospicio, Municipalidad de Calama.	Gobierno Regional de Antofagasta.	MRE, Servicio Agrícola e Ganadero, Serviço de Aduana, Serviço Nacional de Turismo,	Chile
	-	-	MRE, Ministério de Obras Públicas e Comunicações, Ministério de Industria e Comércio Exterior, Secretaria Nacional de Turismo,	Paraguai
VIII Reunião	-	Provincia de Tucumán	MRE	Argentina
	Prefeitura de Campo Grande; Prefeitura de Jardins.	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar, Assessoria da bancada parlamentar do MS.	MRE, Ministério de Infraestrutura, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Agência Nacional de Transportes, Itaipú Binacional,	Brasil
	-	Representante da Região de Tarapacá	MRE	Chile
	-	-	MRE, Ministério de Interior, Ministério de Indústria e Comércio Exterior,	Paraguai

Fonte: Elaboração dos autores com base nos documentos fornecidos pelo Itamaraty e no esquema elaborado por Junqueira (2019).

No Quadro 2, sistematizaram-se os atores presentes nas reuniões do GT desde sua criação. Além de representantes dos governos subnacionais e de governos centrais, participaram também outros representantes vinculados às regiões por onde passa o corredor: do Puerto Antofagasta, representantes do complexo portuário de Mejillones, representantes da Administração Nacional de Navegação e Portos (Paraguai), e as Universidades: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Universidad Nacional (Paraguai), Universidad Católica del Norte (Chile), Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, Universidade Católica Dom Bosco-MS, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Universidad Nacional de Jujuy (Argentina).

Considerando as características da conformação institucional do GT Corredor Rodoviário Bioceânico, constata-se que diversos atores privados; representantes de universidades; governos subnacionais (Municipalidades e Estados/Províncias/Regiões) e governos centrais participam das reuniões para discutir os mais variados temas: Universidades, turismo, procedimentos aduaneiros, temas agrícolas, sanitários etc.

Observa-se, portanto, que o GT Corredor Rodoviário Bioceânico é um projeto de infraestrutura que mobiliza diversos atores subnacionais e, também, privados em torno da ideia de que uma determinada região do território nacional será beneficiada.

Os projetos de infraestrutura que compõem o Corredor Rodoviário Bioceânico têm o potencial de integrar e desenvolver áreas isoladas nacionalmente e regionalmente, as quais podem ser caracterizadas como atrasadas economicamente: o noroeste da Argentina, o Chaco paraguaio, o norte do Chile e o Centro-Oeste brasileiro. Adicionalmente, o Corredor Rodoviário Bioceânico busca integrá-las a área de maior dinamismo econômico global, a região Ásia-Pacífico, que envolve o sudeste asiático e a costa oeste dos EUA.

Como visto no Quadro 2, o GT Corredor Rodoviário Bioceânico é um projeto de infraestrutura que mobiliza diversos atores. No que diz respeito aos representantes dos governos centrais, funcionários do Ministério de Relações Exteriores dos quatro países sempre estiveram presentes nas reuniões. Isso demonstra a relevância Corredor aos interesses da política externa dos países, seja em temas de integração regional ou de inserção

global. Dessa forma, é possível afirmar que a atuação dos entes subnacionais é caracterizada como “ações paradiplomáticas cooperativas”.

A principal iniciativa chinesa de integração global de infraestrutura é a *Belt and Road Initiative (BRI)*, que inclui mais de cinco dezenas de países para ligar a China à África e à Europa. Para a sua execução foi criado o *Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)*. Embora o Brasil seja considerado sócio fundador desse banco (PIRES; PAULINO, 2017), o país decidiu em outubro de 2016, no início do governo Michel Temer (2016-2018) reduzir drasticamente seu aporte inicial ao banco, de 3,18 bilhões de dólares para 5 milhões de dólares, sendo o mais baixo aporte entre todos os membros da instituição. A decisão foi mantida pelo governo Jair Bolsonaro (2019-) e aprovada pelo Senado Federal em 2020 (SENADO FEDERAL 2020a).

O Corredor Ferroviário Bioceânico, projeto que prevê a criação da ferrovia que conectará o Atlântico ao Pacífico passando por Brasil, Bolívia e Peru, recebeu atenção da China para receber investimentos como parte da iniciativa de incluir os países da América Latina na BRI (OLIVEIRA, MYERS, 2020).

De fato, o Corredor Ferroviário Bioceânico é comumente citado bibliografia sobre infraestrutura, porém é o Corredor Rodoviário Bioceânico que vem adquirindo mais viabilidade na sua consecução enquanto projeto de integração física – o que se pode atribuir ao caráter multidimensional (temas abordados no GT) e multinível (atores participantes) do projeto.

Nos anos recentes, a consecução de obras de infraestrutura tem se destacado na cooperação China-América Latina, concentrando-se no setor da infraestrutura: rodovias, pontes, infraestrutura de portos, hidroelétricas e termoelétricas (GRANSOW, 2015). De acordo com o *China Global Investment Tracker (CGTI)*, os investimentos diretos chineses no Brasil se concentraram, nos setores de energia (36%), transporte (21%), metais (7%) e agricultura (6%) de 2010 a 2017 (TEIXEIRA, ROSSI, 2020).

O PROTAGONISMO SUL-MATO-GROSSENSE PARA A RESILIÊNCIA DO CORREDOR RODOVIÁRIO BIOCEÂNICO

Localizado no centro-oeste brasileiro, o Mato Grosso do Sul tem posição estratégica para ligar os oceanos Atlântico e Pacífico por se localizar no “coração continental” da América do Sul. É o único ente federado do Brasil que está diretamente envolvido no projeto do Corredor Rodoviário Bioceânico, enquanto nos demais países participam 3 ou mais entes subnacionais (regiões, departamentos e províncias).

Segundo Mariano e Mariano (2002, p. 48), o “Estado subnacional é uma organização formal com limites territoriais, população e funções definidas (...) Ao mesmo tempo, o Estado subnacional é integrante de um sistema mais amplo, o nacional, que o limita e influencia nessa função”. Em relação à integração regional, os autores argumentam que um Estado subnacional se reporta à estrutura do governo federal, se uma determinada política adotada no Mercosul o prejudica, para conseguir compensações, ou busca adaptar-se a fim de minimizar perdas.

Nos últimos anos as exportações brasileiras e, com mais intensidade, sul-mato-grossenses têm se deslocado para a Ásia Pacífico. Historicamente o comércio exterior do Mato Grosso do Sul foi um apêndice das exportações dos estados vizinhos atlânticos (São Paulo e Paraná). O aumento das exportações para o Pacífico abre possibilidade inédita de tornar o Mato Grosso do Sul um centro logístico médio, com relativa autonomia. Esse potencial mobiliza o empresariado, a estrutura governamental e os políticos locais. De acordo com Fernández e Espinoza (2004, p.159), os corredores:

Tienden a desarrollar innovaciones sociales e institucionales, (...) estas políticas recomiendan y orientan las innovaciones en métodos, técnicas e instrumentos de gestión apropiados a la realidad local y territorial; señalan líneas de acción y favorecen el cambio inducido por las innovaciones en el nivel local, con la natural consecuencia del fomento y el aumento de la competitividad.

A conformação de corredores para exportação de produtos, modernização de serviços logísticos e de portos, assim como a integração do Centro-Oeste brasileiro àqueles é uma ideia presente na definição de obras de infraestrutura desde os Planos Nacionais de Desenvolvimento da década 1970, passando pela concepção dos corredores logísticos de transporte da década de 1980, pelos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento da década de 1990, pela criação da IIRSA e os Eixos de Integração e Desenvolvimento até a incorporação destes ao Cosiplan em 2009 (LE BOURLEGAT, 2019).

A relação entre política externa e integração regional em infraestrutura se observa, como já argumentado, desde a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos. O BNDES foi o mecanismo financiador para impulsionar o projeto desenvolvimentista brasileiro na região através da IIRSA, em que empresas brasileiras recebiam financiamento para realizar obras de infraestruturas nos países vizinhos, e que foi facilitado pela dinâmica intergovernamental e interpresidencialista dos mecanismos regionais (NEVES, 2020).

Nesse sentido, as obras de infraestrutura para o Mato Grosso do Sul respondem à seguinte lógica:

Ao conectar as regiões mediterrâneas do subcontinente sul-americano entre si e aos portos do Atlântico e, especialmente, do Pacífico, as obras de infraestrutura do Corredor Rodoviário Bioceânico permitem a redução dos custos logísticos e de transporte entre os países que o integram e, ao mesmo tempo, das exportações de produtos para fora da região. Também potencializaria a criação de Cadeias Regionais de Valor, assim como a melhor inserção dos países do Corredor nas Cadeias Globais de Valor (Barros *et al*, 2020, p. 13).

As relações entre o Brasil e a China se intensificaram entre 2000 e 2015, no marco da cooperação sul-sul, principalmente nas áreas de comércio, investimentos, infraestrutura, cooperação em instâncias regionais (Foro China-Celac) e multilaterais (BRICS, BASIC) (PIRES, 2015). As relações comerciais entre os dois países são superavitárias ao Brasil. Uma análise setorial, porém, indica que as importações brasileiras da China são concentradas em produtos industrializados e mais de 90% das exportações do Brasil esse parceiro se resumem a quatro produtos básicos: soja, minério de ferro, petróleo e celulose². Soja, minério de ferro e óleo vegetal são os principais produtos do Mato Grosso do Sul exportados à China, a qual é 1º destino das exportações sul-mato-grossenses desde 2007 (BRUM; AMORIM, 2016).

Cooperação transfronteiriça e integração regional sul-americana são temas presentes na agenda do Mato Grosso do Sul: o estado possui 7 cidades gêmeas (6 com o Paraguai e 1 com a Bolívia), participa da ZICOSUR, do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL), e as cidades de Bela Vista, Coronel Sapucaia, Dourados e Paranhos integram a Rede Mercocidades do Mercosul (BANZATTO, 2016). O caso das cidades gêmeas é de

2 O número 24 da Revista Tempo do Mundo, do Ipea, disponível em <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/issue/view/23>, traz três artigos que tratam especificamente das relações comerciais entre Brasil e China de petróleo, soja e minérios.

particular interesse, pois são arranjos fronteiriços onde há um intenso fluxo econômico, comercial e cultural, ao mesmo tempo que são vulneráveis à circulação de ilícitos (PÊGO et al, 2020)

Na política externa recente, o Mato Grosso do Sul tem papel relevante nas principais agendas do governo. Atualmente, é um dos estados com maior peso nas relações Brasil-China que em 2020 respondeu por 45% das exportações do Estado (SEMAGRO, 2021). Como um dos objetivos do Corredor é o acesso ao Pacífico, evidencia-se as facilidades que o Corredor traria ao comércio exterior com a China.

Nesse sentido, a influência desse estado serve como contrapeso aos setores notadamente anti-China do governo brasileiro. Não apenas o vice-presidente, Hamilton Mourão, mas também a atual ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina, desempenham o papel de “contrapeso” das declarações sinofóbicas. A retórica anti-China é marcada pelo discurso anticomunista e acaba por privilegiar (e justificar) o alinhamento com os EUA. Após a posse de Bolsonaro, ele “alterou a sua política em relação à China, passando a ser tutelado pelos setores que dão forte sustentáculo ao seu governo, além dos militares, que também foram afirmativos a favor de boas relações econômicas com a RPC” (ALMEIDA, 2020).

No que diz respeito ao Corredor Rodoviário Bioceânico, o envolvimento do Mato Grosso do Sul é notável. Apesar de não contar com Secretaria de Relações Internacionais própria, as duas instâncias que se ocupam de temas internacionais é o Conselho Extraordinário de Relações Nacionais e Internacionais para o Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul (CONEX) e a Assessoria para os Assuntos do Conselho de Desenvolvimento e Integração (ASSESUL) (PRADO, 2013). No caso do Corredor Rodoviário Bioceânico, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO) vem desempenhando a função de Secretaria de Relações Internacionais do estado (SEMAGRO, 2020).

A organização do GT do Corredor é respaldada por duas Declarações Presidenciais específicas e suas atividades presenciais não ocorreram nas capitais nacionais (exceto Assunção, capital mais próxima ao Corredor), mas sim nas capitais das províncias, regiões e

estado dos países que integram o projeto. No caso do Brasil, as duas reuniões do GT realizadas no país foram em Campo Grande, capital do Mato Grosso do Sul, em que o governo estadual teve um grande protagonismo. Além da organização e da presença das mais altas autoridades do estado, o próprio *website* oficial do Corredor Rodoviário Bioceânico³ tem o domínio registrado pelo Governo do Mato Grosso do Sul. Nesse *website*, estão as apresentações dos anos de 2016 (II reunião) e 2019 (VIII reunião), em que o estado sediou as reuniões do GT (CORREDOR BIOCEÂNICO, 2020).

Em relação à mesa 4 “Rede de Universidades” o protagonismo e respaldo institucional do estado do Mato Grosso do Sul se evidencia. A rede é composta por 12 universidades dos quatro países, sendo seis brasileiras, todas do Mato Grosso do Sul. Há universidades públicas e privadas, mas a liderança é da única ligada ao governo local. A Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS) se destacando sobre as demais instituições que fazem parte da Mesa Universidades do GT. Partiu da UEMS a iniciativa de redatar o estatuto, de criar o *website* da Rede de Universidades (Unirila) (ITAMARATY, 2020) e de oferecer um curso de pós-graduação lato sensu em Transporte Logístico e Direito Aduaneiro (UEMS, 2020).

Já o protagonismo dos políticos locais em relação ao Corredor tem sido importante tanto para a manutenção das atividades do GT do Corredor como para a viabilização das obras de infraestrutura relacionadas ao projeto. O Senador Nelson Trad Filho (PSD-MS) é o parlamentar mais ativo na defesa do Corredor Rodoviário Bioceânico. Trad é presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado desde 2019, presidente da representação brasileira no Parlamento do Mercosul e coordenador da bancada federal de Mato Grosso do Sul.

Se compararmos a quantidade de vezes que o Senado Federal e a Câmara de Deputados abordaram o tema nas comissões das respectivas casas, observa-se que o Corredor Rodoviário Bioceânico tem sido discutido com mais frequência no Senado Federal, onde Trad

3 Disponível em: <https://www.corredorbioceanico.ms.gov.br/>. O mais novo website com informações do corredor, lançado neste segundo semestre de 2020, está sob domínio do governo regional da Região de Antofagasta, quando as atividades da IX Reunião do GT estão sendo organizadas pelo Chile em modo virtual. Disponível em: <https://corredorbioceanico.org/>.

preside a CRE, do que na Câmara Federal: no primeiro, discutiu-se tanto em sessões próprias sobre o tema quanto em sabatinas com os futuros embaixadores do Brasil nos postos do exterior (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2020; SENADO FEDERAL, 2020b). No Senado, o tema também foi discutido em outra comissão, o que não ocorre na Câmara: a senadora Simone Tebet (MDB-MS) pautou o tema do Corredor Rodoviário Bioceânico na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) (SENADO FEDERAL, 2018).

Já a ministra Cristina é deputada federal licenciada por Mato Grosso do Sul e tem sua trajetória política voltada pela defesa agronegócio, seja na Frente Parlamentar da Agropecuária, na Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Mato Grosso do Sul e em sua formação como engenheira agrônoma.

Sua atuação como contrapeso em momentos de ofensiva da política externa atual pode ser observada nos momentos de crise com países árabes (devido ao anúncio de transferir a embaixada brasileira de Tel Aviv a Jerusalém), com os países europeus devido às queimadas na Amazônia e com a China, alvo de críticas de apoiadores bolsonaristas (SCHELP, 2020). Cabe também destacar a “diplomacia do agronegócio” impulsionada pelo Itamaraty na política externa atual, na qual a ministra é entusiasta e esteve presente no seminário organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) sobre o tema (FUNAG, 2020).

Outro aspecto da relevância do estado em relação ao Corredor Rodoviário Bioceânico é que na VIII Reunião do GT, em Campo Grande, o ministro Araújo declarou ter conversado com o governador do Estado sobre a abertura de um escritório do Itamaraty no Mato Grosso do Sul para acompanhar o desenvolvimento daquele (ITAMARATY, 2019) o que foi confirmado mais adiante pelo então secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores Otávio Brandelli em fevereiro de 2020 (CORREIO DO ESTADO, 2020). Ainda que a abertura do escritório do Itamaraty faça coro ao discurso de Araújo de que o Ministério das Relações Exteriores “tem que ser também o ministério das relações interiores”, o anúncio da abertura do escritório no estado se dá no mesmo cenário da retração diplomática global com fechamento de representações diplomáticas brasileiras, embaixadas e consulados, em várias regiões do mundo (O GLOBO, 2020).

O chanceler Ernesto Araújo, na reunião do GT de agosto de 2019, mencionou ser a primeira vez que visitava o estado do Mato Grosso do Sul e, sobre o Corredor Rodoviário Bioceânico, declarou:

Eu quero parabenizar todos os esforços que estão sendo feitos pelos demais governos e destacar os esforços que estão sendo feitos pelo governo brasileiro para permitir o avanço extraordinário desse projeto, conforme nós vimos aqui na apresentação do Senador Nelson Trad. Tivemos já, nesses quase oito meses dessa ação aqui no Brasil, um esforço muito intenso para que esse e outros projetos de infraestrutura, mas esse muito especialmente, pudesse começar a se tornar uma realidade, por exemplo, com o início das obras da ponte, a ser financiada pela Itaipu Binacional (ITAMARATY, 2019).

O conselheiro da Itaipu Binacional Carlos Marun é outra figura que vem agindo a favor do Corredor Rodoviário Bioceânico, seja no exercício do cargo atual ou na sua atuação parlamentar até 2018 (CAMPO GRANDE NEWS, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O GT do Corredor Rodoviário Bioceânico é o único projeto de infraestrutura que agrupa mais de dois países e que se reúne periodicamente apesar do movimento de fragmentação da região atualmente.

A excepcionalidade do Corredor, diante das mudanças políticas regionais, se explica por maior envolvimento dos entes subnacionais dos quatro países envolvidos. A realização das reuniões em cidades que não são capitais nacionais acaba por blindar o GT das mudanças de governos nacionais e fortalecem os interesses dos entes subnacionais envolvidos no Corredor Rodoviário Bioceânico, reforçados pelo fato de vivenciarem dinâmicas transfronteiriças.

No artigo, buscou-se evidenciar que a continuidade das atividades do grupo de Trabalho do Corredor Rodoviário Bioceânico se dá pelo potencial de fomentar o potencial logístico das regiões envolvidas, articulando os centros econômicos tradicionais dos respectivos países e seus vizinhos, e os mercados asiáticos, com destaque para a China. Conseqüentemente, acomoda-se demandas regionais e ações de políticos locais com as orientações nacionais de política externa.

No caso do Mato Grosso do Sul, destacam-se a mudança do eixo comercial e mudança na percepção dos agentes econômicos do ente federado, assim como interesses pragmáticos dos políticos desse estado. A própria agenda do estado encontra eco nos Ministérios das Relações Exteriores e da Agricultura. Há envolvimento de senadores, ministros, conselheiros e representantes das Universidades que faz com que a agenda discutida no GT Corredor Rodoviário Bioceânico atenda as principais reivindicações logísticas e comerciais do estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jorge. **Tapas e beijos: as relações Brasil-China no governo Bolsonaro**. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/tapas-e-beijos-as-relacoes-brasil-china-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 19 jan. 2021.

BARROS, Pedro et al. **Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico: produção e comércio na rota da integração sul-americana**. Campo Grande: UEMS, 2020.

BARROS, Pedro; PADULA, Raphael; SEVERO, Luciano. A integração Brasil-Venezuela e o eixo Amazônia-Orinoco. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 7, p. 33-41, 2011.

BANZATTO, Arthur. A paradiplomacia como instrumento de integração fronteiriça no Mercosul e a atuação do estado de Mato Grosso do Sul nesse contexto in: Lamoso, Lisandra (org.). **Relações Internacionais de Mato Grosso Do Sul: Comércio, Investimentos e Fronteira**. Curitiba: Íthala, p. 209-244. 2016.

BRUM, Adriana.; AMORIM, Gustavo. A inserção internacional de Mato Grosso Do Sul: uma análise pela pauta exportadora e importadora. In: Lamoso, Lisandra (Org.). **Relações Internacionais de Mato Grosso Do Sul: Comércio, Investimentos e Fronteira**. Curitiba: Íthala, p.15-39. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Busca: Corredor Rodoviário Bioceânico**. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaGeral&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificas=false&q=%20corredor%20rodovi%C3%A1rio%20bioce%C3%A2nico%22>. Acesso em: 19 jan. 2021.

CAMPO GRANDE NEWS. **Marun tem esperança de voltar para Itaipu após voto favorável em julgamento**. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/politica/marun-tem-esperanca-de-voltar-para-itaipu-apos-voto-favoravel-em-julgamento>. Acesso em: 19 jan. 2021.

CASTRO, Aline; CIMINI, Fernanda. El financiamiento de la integración infraestructural sudamericana: las dificultades institucionales de constitución de un nuevo arreglo financiero regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 123-148, 2020.

CARLINO, Alicia; VEIRAVÉ, Federico. La formación de bloques subregionales: la provincia del Chaco y sus vínculos con los Estados del sur brasileiro. **Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad**, v. 37-38, n. 19, p. 51-75. 2010.

TEIXEIRA, Izabella; ROSSI, Tereza. Brasil e China: elementos para a cooperação em meio ambiente. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**, 2020. Disponível em: http://midias.cebri.org/arquivo/Relatorio_A4_PT_6jul.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

CEPAL. **La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad**. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

CEPAL. **La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante**. Santiago de Chile: CEPAL, 2018.

CORREDOR BIOCEÂNICO. Disponível em: <http://www.corredorbioceanico.ms.gov.br/>. Acesso em: 19 jan. 2021.

CORREIO DO ESTADO. **Itamaraty ganhará escritório em Campo Grande para discutir rota bioceânica**. Disponível em: <https://correiadoestado.com.br/cidades/itamaraty-ganhara-escritorio-em-campo-grande-para-discutir-rota-bioceanica/367917>. Acesso em: 19 jan. 2021.

EFE. **Macri propone que China colabore con IIRSA para conectar Asia con Sudamérica**. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/economia/macri-propone-que-china-colabore-con-iirsa-para-conectar-asia-sudamerica/20000011-3266462>. Acesso em: 28 maio 2020. 2017a.

FERNANDEZ, Luis; ESPINOZA, Augusta. Corredores bioceánicos: territorios, políticas y estrategias de integración regional. **Análisis Económico**, v. XIX, n. 41, p.153-174, 2004.

FUNAG. **Seminário "Diplomacia do Agronegócio"**. Disponível em: <http://funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/2925-inscricoes-abertas-para-o-seminario-diplomacia-do-agronegocio>. Acesso em: 19 jan. 2021.

GRANSOW, Bettina. Chinese Infrastructure Investment in Latin America—an Assessment of Strategies, Actors and Risks. **Journal of Chinese Political Science**, v. 20, n. 3), p. 267-287, 2015.

ITAMARATY. **Declaração de Assunção Sobre Corredores Bioceânicos**. 21 dez. 2015. Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/DeclaracionBioceanicos_PT.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

ITAMARATY. **Declaração de Brasília Sobre Corredores Bioceânicos**. 21 dez. 2017. Notas à Imprensa. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/18097-atos-adotados-por-ocasio-da-li-reuniao-do-cmc-e-da-li-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-brasilia-20-e-21-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 19 jan. 2021.

ITAMARATY. **Intervenção do Ministro Ernesto Araújo na VIII Reunião do Corredor Rodoviário Bioceânico – Campo Grande (MS), em 22 de agosto de 2019**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/20764-intervencao-do-ministro-ernesto-araujo-na-viii-reuniao-do-corredor-rodoviario-bioceanico-campo-grande-ms-em-22-de-agosto-de-2019>. Acesso em: 19 jan. 2021.

ITAMARATY. **Atas das reuniões do Corredor Rodoviário Bioceânico**. 2020.

JUNQUEIRA, Cairo. **Entre interesses e identidades, o que querem e o que são? A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”, 2019.

LAUFER, Rubén. Argentina y su asociación estratégica con China en la era Kirchner. **Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China**, n. 22, p. 4-24. 2017.

LE BOULEGAT, Cleonice. Eixos de integração e desenvolvimento, rota de integração latino-americana e turismo: território de Mato Grosso do Sul e franjas fronteiriças. **Interações**, n. 20(especial), p. 107-123, 2019.

MARIANO, Karina; MARIANO, Marcelo. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002.

ODDONE, Nahuel. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. **Revista Relaciones Internacionales**, v. 89, n. 2, p. 47-81. 2016.

HOURCADE, O.; ODDONE, N. Gran Chaco Sudamericano. Un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza. **Informe para Redes Chaco**. 2012.

NEVES, Bárbara. O Paradoxo da Política Externa Brasileira: uma análise a partir da infraestrutura regional. **Agenda Política**, v. 8, n. 3, p. 221-256, 2020.

OLIVEIRA, Gustavo; MYERS, Margaret. The Tenuous CoProduction of China's Belt and Road Initiative in Brazil and Latin America. **Journal of Contemporary China**, DOI: 10.1080/10670564.2020.1827358.

O GLOBO. **Itamaraty corta embaixadas e chama de volta 11% dos diplomatas no exterior**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/itamaraty-corta-embaixadas-chama-de-volta-11-dos-diplomatas-no-exterior-23717247>. Acesso em: 19 jan. 2021.

PEGO, Bolívar et al (Orgs.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação do Arco Central**. Vol. 4. Brasília: Ipea, 2019.

PIRES, Marcos Cordeiro.; PAULINO, Luís. A. Reflexões sobre a hegemonia e a política internacional da China: a iniciativa “cinturão e rota” como uma estratégia de desenvolvimento pacífico. **Relaciones Internacionales**, n. 53, p. 207–228, 2017.

PIRES, Marcos Cordeiro. Notas Sobre A Parceria Estratégica Brasil – China. IN: SORIA, Adrian; MILET, Paz. (Orgs). **China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales**. San José: FLACSO, 2015, p. 249-275.

PRADO. Henrique. A paradiplomacia e Mato Grosso do Sul: o potencial do estado no ambiente internacional. **RealizAção**, v. 1, n. 1, 2013, p. 105-115.

SAFAROV, Alejandro. El Territorio como factor dinámico de la integración: La ZICOSUR. **Revista Persona**, 2000. Disponível em: <http://www.revistapersona.com.ar/Persona21/21Safarov.htm>. Acesso em: 19 jan. 2020.

SEMAGRO. **Carta de Conjuntura**. N. 62, 2021. Disponível em: <https://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Setor-Externo-Dezembro-2020.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

SENADO FEDERAL. **Retorno econômico do Corredor Bioceânico é unanimidade em audiência**. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/04/18/retorno-economico-do-corredor-bioceanico-e-unanimidade-em-audiencia>. Acesso em: 19 jan. 2021.

SENADO FEDERAL. **Aprovada entrada do Brasil no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura**. 2020a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/05/aprovada-entrada-do-brasil-no-banco-asiatico-de-investimento-em-infraestrutura>. Acesso em: 01 jul. 2021.

SENADO FEDERAL. **Busca: Corredor Rodoviário Bioceânico**. 2020b. Disponível em: <http://www6g.senado.leg.br/busca/?q=%22corredor+rodovi%C3%A1rio+bioce%C3%A2nico%22>. Acesso em: 19 jan. 2021.

SEMAGRO. **RELAÇÕES INTERNACIONAIS**. 2020. Disponível em: <https://www.semagro.ms.gov.br/Geral/relacoes-internacionais/>. Acesso em: 19 jan. 2021.

SCHELP, Diogo. **O que segura a ministra Tereza Cristina, da Agricultura, no cargo**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/diogo-schelp/2020/04/27/o-que-segura-tereza-cristina-da-agricultura-no-cargo.htm>. Acesso em: 19 jan. 2021.

UEMS. **UNIRILA**. Disponível em: <http://www.uems.br/midiaciencia/unirila/>. Acesso em: 19 jan. 2021.

VIRGA, Thais.; MARQUES, Tomás. A integração física sul-americana no período recente (2000–2020): situação, continuidade, inflexão e reversão. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 149-180, 2020.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13257

Cooperação internacional em CT&I: uma análise da cooperação entre as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e o Fundo Newton

International cooperation in ST&I: an analysis of the cooperation between the State Foundations for Research Support and the Newton Fund

Cooperación internacional en CTI: un análisis de la cooperación entre las Fundaciones Estatales de Apoyo a la Investigación y el Fondo Newton

Barbara Vitória Marques Sá dos Santos

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI),
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Florianópolis, Santa Catarina, Brasil

E-mail: barbaramarques713@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7550-0611>

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a cooperação internacional em CT&I, estabelecida em 2014, entre o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP) e 24 de suas Fundações de Amparo à Pesquisa (FAP) com o Fundo Newton, iniciativa do governo britânico para promover o desenvolvimento social e econômico dos países parceiros por meio de pesquisa, ciência e tecnologia. Para este empreendimento, o trabalho apoia-se sobre a revisão bibliográfica de obras que permitam compreender a atuação e ação internacional de agências estaduais de fomento em conjunto com o seu órgão de representação nacional e interlocutor internacional, o CONFAP, e a articulação dos atores nacionais para a implementação da cooperação em CT&I com o Fundo Newton. Para possibilitar a análise dessa relação o artigo está dividido em três partes, além da introdução e das considerações finais: na primeira, será apresentada literatura que aborda a atuação internacional de governos e atores não centrais. Na segunda parte, será apresentado o caso analisado, bem como o funcionamento da parceria CONFAP/FAPs-Fundo Newton. Na terceira seção, a cooperação entre os atores é analisada a partir da literatura apresentada, refletindo sobre os argumentos desenvolvidos ao longo do trabalho. Ao fim, foi possível observar a importância de atores subnacionais para o apoio à cooperação internacional em CT&I, além disso, também foi possível apontar que atores das esferas subnacionais e federal atuaram, em certa medida, de maneira complementar para a implementação da colaboração sob a parceria estudada.

Palavras-chave: Cooperação Internacional; Cooperação Descentralizada; Paradiplomacia; Ciência, Tecnologia e Inovação.

Abstract: This article aims to analyze the international cooperation in ST&I established in 2014 between the National Council of State Research Support Foundations (CONFAP) and 24 of its Research Support Foundations with the Newton Fund, a British government initiative that aims to promote the social and economic development of its partner countries through research, science, and technology. For this purpose, the article is based on a bibliographic review that allows us to understand the international action of state funding agencies in conjunction with their national representative body and international interlocutor, CONFAP, and the articulation of national actors for the establishment of cooperation in ST&I with the Newton Fund. To enable the analysis of this relationship, the article is divided into three parts, in addition to the introduction and the final remarks: first, it will present the literature that addresses the international action of governments and non-central agencies. The second part presents the case and the operation of the CONFAP/FAPs-Newton Fund partnership. In the third section we analyze the cooperation between the actors based on the literature presented, reflecting on the advances introduced throughout the work. This study has shown the importance of the subnational actors for the support of international cooperation in ST&I, moreover, it was possible to point out that subnational and national actors worked, to some degree, in a complementary way to implement the collaboration discussed.

Keywords: International Cooperation; Decentralized Cooperation; Paradiplomacy; Science, Technology, and Innovation.

Resumen: El objetivo de este artículo es analizar la cooperación internacional en CTI, establecida en 2014, entre el Consejo Nacional de Fundaciones Estatales de Apoyo a la Investigación (CONFAP) y 24 de sus Fundaciones de Apoyo a la Investigación (FAP) con el Fondo Newton, una iniciativa del gobierno británico para promover el desarrollo social y económico de los países socios a través de la investigación, la ciencia y la tecnología. Para este emprendimiento, el trabajo se basa en la revisión bibliográfica de trabajos que permitan comprender el desempeño y la acción internacional de las agencias estatales de desarrollo en conjunto con su órgano representativo nacional e interlocutor internacional, CONFAP, y la articulación de los actores nacionales para la implementación de la cooperación en CTI con el Fondo Newton. Para posibilitar el análisis de esta relación, el artículo se divide en tres partes, además de la introducción y consideraciones finales: en la primera se presentará literatura que aborde el rol internacional de los gobiernos y actores no centrales. En la segunda parte se presentará el caso analizado, así como el funcionamiento de la colaboración CONFAP/FAPs—Newton Fund. En la tercera sección se analiza la cooperación entre actores a partir de la literatura presentada, reflexionando sobre los argumentos desarrollados a lo largo del trabajo. Al final, se pudo observar la importancia de los actores subnacionales para apoyar la cooperación internacional en CTI. Además, también se pudo señalar que los actores del ámbito subnacional y federal actuaron, en cierta medida, de manera complementaria para la implementación de la colaboración en el marco de la colaboración estudiada.

Palabras clave: Cooperación internacional; Cooperación descentralizada; Paradiplomacia; Ciencia, Tecnología e Innovación.

Recibido em:
21/02/2021

Aceito em:
11/04/2021

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A ciência e a tecnologia (C&T) e a capacidade inovativa são elementos importantes para o desenvolvimento e para o sucesso econômico de um país ou região e de seus relacionamentos com outros países, sendo, neste último âmbito, um aspecto significativo das relações de caráter cooperativo e competitivo nas áreas econômica e política entre países (SKOLNIKOFF, 1993). No cenário de globalização econômica e de ampliação de redes de transnacionais de colaboração científica e tecnológica, a interação internacional de atores científicos e tecnológicos nacionais torna-se um elemento essencial para a inserção internacional competitiva das economias (SKOLNIKOFF, 1993; WAGNER, 2008). Nesse contexto, observa-se que o desempenho de um país ou região em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) está relacionado não apenas às capacidades científicas e tecnológicas nacionais ou regionais; mas também à sua capacidade de acompanhar o que está sendo produzido em outros países e na sua capacidade de implementar esses conhecimentos e tecnologias para a sua realidade (SKOLNIKOFF, 1993) e, dessa maneira fortalecer os sistemas nacionais e regionais de inovação.

Nesse cenário, uma das interfaces entre as relações internacionais e a CT&I é a cooperação internacional, fenômeno sob o qual se busca promover, além do avanço científico e tecnológico, o desenvolvimento econômico e social e a aproximação entre os países (FLINK; SCHREITERER, 2010; WAGNER, 2002). A cooperação internacional em CT&I é entendida como um meio para, entre outros, propor soluções para desafios globais e questões relacionadas ao desenvolvimento (SKOLNIKOFF, 1993), diminuir os custos de projetos, possibilitar o acesso a recursos materiais, financeiros e de conhecimento e uma via para possibilitar a criação e o fluxo de conhecimento entre pesquisadores e, dessa maneira, viabilizar a criação de conhecimento e tecnologia que promovam o crescimento econômico (WAGNER, 2008). Além disso, a cooperação internacional em CT&I também pode ser entendida como um instrumento para que atores nacionais atinjam objetivos políticos, econômicos, e outros objetivos específicos ligados à saúde, energia e meio ambiente, por exemplo; bem como uma maneira

de garantir a competitividade política, econômica, científica e tecnológica (KRIGE; BARTH, 2006).

A relevância da cooperação internacional em CT&I pode ser comprovada pelo crescente número de acordos internacionais na área (RÜFFIN; SCHREITERER 2017), da coautoria internacional (WAGNER, 2006; 2008; WAGNER; LEYDESDORFF, 2005) e do registro e coprodução internacional de patentes (OCDE, 2018). Embora tal relevância possa ser notada no eixo Norte-Sul (VELHO, 2002; WAGNER; LEYDESDORFF, 2005; GAILLARD; ARVANITIS, 2013; FELD; KREIMER, 2019), observa-se que os estudos sobre o tema, na área de Relações Internacionais, estão geralmente concentrados nas relações entre países desenvolvidos (MASTANDUNO, 1991; MORAVCSIK, 1993).

Deve-se sublinhar a importância dos estudos mencionados por reconhecerem a interação entre os níveis interno e externo e entre atores estatais e não estatais, especialmente as empresas, nas negociações internacionais em CT&I. O desenho e a implementação da cooperação internacional, porém, também pode envolver outros atores inseridos nas dinâmicas de CT&I, como unidades subnacionais e agências de fomento. Estes atores interagem dentro dos sistemas de inovação, nacional ou regional (FREEMAN, 2002), e são representados pelo governo – federal, estadual ou local –, a indústria e as universidades e centros de pesquisa que se relacionam para contribuir com o desenvolvimento do Sistema de Inovação (SI).

Observa-se, portanto, que a cooperação internacional em CT&I não se restringe a ações do Estado e do governo central, logo, não sendo este o único ator que participa de relações cooperativas em CT&I na esfera internacional. Nota-se que há também a presença de atores não estatais, como empresas e organizações internacionais, e a participação de atores governamentais não centrais de entes federativos ou subnacionais, como é o caso de estados, cidades e municípios que passam a se interessar e se inserir internacionalmente quando o tema é CT&I (DOMINGUES, 2015).

Face ao exposto, este artigo propõe-se a analisar a cooperação internacional em CT&I, estabelecida em 2014, entre o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à

Pesquisa (CONFAP), organização sem fins lucrativos, criada em 2006, e 24 das 26¹ Fundações de Amparo à Pesquisa (FAP)² estaduais que congregam o Conselho, com o programa britânico *Newton Fund*, doravante Fundo Newton. Ressalta-se que o objetivo do artigo não é realizar uma avaliação da cooperação sob os auspícios do Fundo Newton ou a avaliação das relações de colaboração entre pesquisadores brasileiros e britânicos, as quais ainda estão em curso, mas realizar um estudo sobre a atuação internacional conjunta de agências de fomento à CT&I de governos não centrais, as FAPs, mediadas por seu órgão representativo a nível nacional e interlocutor destas na esfera internacional, o CONFAP.

À vista disso, o artigo iniciará, além desta introdução, com a exposição da literatura sobre paradiplomacia, cooperação descentralizada e diplomacia multicamadas, que permitirá compreender a atuação internacional de atores subnacionais, as FAPs estaduais, mediante seu órgão de representação nacional, o CONFAP, na cooperação internacional em CT&I no Brasil; também serão apresentadas considerações sobre a cooperação internacional em CT&I e a interação internacional entre Sistemas de Inovação.

A segunda seção do artigo apresentará o caso estudado, isto é, a cooperação internacional entre o CONFAP, as FAPs e o Fundo Newton. Nesse momento serão descritos brevemente o papel de cada instituição, o estabelecimento e funcionamento da parceria e o levantamento de informações sobre o funcionamento da cooperação, como os programas, modalidades, tipos de editais de chamada pública e o cofinanciamento. Na terceira seção, analisar-se-á a articulação nacional de atores que fazem parte da administração pública de governos estaduais, as FAPs, para o estabelecimento e implementação da cooperação internacional em CT&I com o Fundo britânico. Por fim, serão realizadas algumas considerações finais. Para alcançar esses objetivos, utilizou-se da revisão bibliográfica que forneceu a base teórica para a discussão sobre a atuação internacional das agências estaduais de fomento à

¹ Integram o CONFAP as FAPs de 25 unidades federativas (com exceção do estado de Roraima que não possui uma FAP) e a FAPDF, do Distrito Federal.

² O Marco Nacional da Inovação (BRASIL, 2016) define as fundações de apoio, como as FAPs, como uma “fundação criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e projetos de estímulo à inovação de interesse das ICTIs”. As FAPs, como atores dos Sistemas Regional e do Sistema Nacional de Inovação, são instituições que fomentam, a nível estadual, as atividades de CT&I mediante recursos de subvenção tais quais pesquisas, formação de recursos humanos, apoio ao desenvolvimento tecnológico e divulgação da CT&I.

pesquisa e do seu Conselho de representação; além disso, realizou-se a análise de documentos oficiais, como Memorando de Entendimento, editais de chamada pública e demais documentos publicados pelos atores envolvidos que versam sobre a relação.

A CT&I E A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

Hodiernamente, a capacidade tecnológica e de inovação de um país ou região em suas atividades produtivas afeta diretamente a sua posição econômica e política no Sistema Internacional, assim como a sua competitividade na arena internacional. Um SI, constituído por um conjunto de instituições, representa uma via que possibilita o desenvolvimento destas capacidades locais e nacionais e a inserção internacional competitiva das economias (FREEMAN; 1995; 2002; OCDE, 2002; CASSIOLATO; LASTRES, 2005). O conjunto de instituições que congrega um SI interage entre si e atua para propiciar uma estrutura para desenvolvimento de inovação e aprendizagem científica e tecnológica nacional, ou subnacional e, conseqüentemente, o desenvolvimento socioeconômico e para estruturar o SI e fomentar as atividades que ocorrem nos ambientes de inovação nacionais e subnacionais, ou regionais (FREEMAN, 1995; 2002; OCDE, 2002; CASSIOLATO; LASTRES, 2005). É importante pontuar que esses SIs, nacionais e subnacionais, estão inseridos em um contexto de globalização econômica em que ocorre a intensificação da cooperação internacional (SKOLNIKOFF, 1993; WAGNER, 2008). Nesse cenário a interação internacional via a cooperação científica e tecnológica torna-se imprescindível para a competitividade econômica dos países no cenário internacional (SKOLNIKOFF, 1993).

Em razão desse contexto de globalização econômica, os sistemas de inovação nas suas dimensões nacionais e subnacionais interagem internacionalmente com as estruturas dos Sistemas Nacionais de Inovação (SNI) e/ou dos Sistemas Regionais de Inovação (SRI) de outros países e regiões visando o compartilhamento de informação e o estabelecimento de colaboração para a geração e difusão de conhecimento, tecnologias e inovação (FROMHOLD-EISEBITH, 2007; VAN ROOIJ *et al.*, 2008). Nesse cenário, os Estados e seus entes federados percebem a cooperação internacional como uma ferramenta para aprimorar e ampliar as

capacidades científicas e tecnológicas de seus pesquisadores, considerando que o seu próprio desempenho científico e tecnológico se encontra vinculado às capacidades encontradas em outros países e regiões (SKOLNIKOFF, 1993).

Além de atravessar tais esferas, a cooperação em CT&I representa um caminho para estreitar relações com diferentes atores internacionais e estrangeiros, bem como formar laços de confiança e estabilidade entre os Estados e alcançar objetivos políticos (WAGNER, 2002; FLINK; SCHREITERER, 2010). No nível doméstico, a cooperação internacional em CT&I é planejada e implementada por atores do governo central, como ministérios e agências responsáveis por políticas e fomento à educação e à CT&I, mas também por instâncias subnacionais responsáveis por estes temas nos níveis estaduais. O reconhecimento de outros atores na interação internacional, para além da dimensão do governo central, viabiliza o entendimento da função desempenhada por organizações estaduais – como governadores e gestores de governos e esferas da administração pública estaduais, entres estes as agências públicas de fomento à CT&I – como negociadores internacionais e atores responsáveis por estabelecer relacionamentos cooperativos em áreas como a CT&I.

Nessa seara, o estudo mais aprofundado sobre a inserção internacional de governos não centrais, isto é, das dimensões regional e local, é delineado pela paradiplomacia, definida como

[...] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes ou *ad hoc* com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promover questões socioeconômicas ou culturais, bem como qualquer outra dimensão exterior de suas competências constitucionais (CORNAGO, 2000, p. 2, tradução nossa).³

A compreensão da inserção desses novos atores no sistema internacional ocorre em um cenário de globalização no qual há o entrelaçamento entre o interno e o externo, o que leva os atores subnacionais a concentrarem parte de suas ações no plano internacional (KEATING, 1999). O conceito de paradiplomacia, inicialmente desenvolvido por Soldatos

³ No original: [...] *paradiplomacy can be defined as non-central governments' involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences.*

(1990) e Duchacek (1990), conota um aspecto paralelo às atividades dos entes subnacionais, afastadas e à margem das atividades de política externa do governo federal. Nesse sentido, Cornago (2000, p. 2, tradução nossa) complementa:

Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impede a existência de outras formas de participação subnacional no processo de política externa, mais diretamente subordinado às prioridades e objetivos dos governos centrais, nem ao crescente papel dos governos subnacionais nas estruturas multicamadas da governança global ou regional.⁴

Inserido nesse âmbito de novas formas de inserção internacional desses atores, o relacionamento cooperativo de unidades subnacionais no ambiente externo pode ser depreendido pela cooperação multinível (SALOMÓN, 2012) ou pela diplomacia multicamadas (HOCKING, 1993), que abarcam interação entre os níveis nacionais e regionais com o internacional e o estrangeiro. A cooperação multinível envolve a colaboração e o alinhamento de interesses entre os diversos níveis de governo (SALOMÓN, 2012) com diferentes atores no âmbito internacional. Nesta perspectiva, a atividade internacional dos atores subnacionais é entendida como uma ação conjunta e complementar à ação internacional do governo central, ou seja, com a articulação entre as esferas central e regional, entrelaçadas com o internacional; ao invés de uma ação vista como paralela e desafiadora ao governo central (HOCKING, 1993). Dessa maneira, uma diplomacia multicamadas (HOCKING, 1993) compreende as interações entre os âmbitos doméstico e internacional e que são empreendidas e organizadas de maneira conjunta ou complementar por atores dos níveis subnacional e nacional.

Com o processo de globalização econômica ocorreu também a reorganização das relações políticas e econômicas, as quais possibilitaram a participação de atores não centrais nas relações internacionais. Isso refletiu também na ampliação de temas tratados nos âmbito internacional e na expansão da agenda de política externa (HOCKING, 1993), levando à inclusão de assuntos como o meio ambiente, as mudanças climáticas e a CT&I. Entre as

⁴ No original: *Although quite contested, the concept of paradiplomacy does not preclude the existence of other forms of subnational participation in foreign policy process, more directly subordinated to central governments priorities and objectives, nor the increasing role of subnational governments in multilayered structures for global or regional governance.*

motivações para a atuação internacional de entes subnacionais está a crescente interdependência das esferas econômica (KEOHANE; NYE, 2012) e tecnológica, o que deixou as fronteiras entre o interno e o externo mais porosas, assim como diluiu a divisão de alguns temas entre assuntos de interesse federais e regionais e a segmentação de responsabilidades entre o governo central e outros atores políticos e econômicos nacionais e regionais (KEATING, 1999).

Outra definição que articula a interação internacional de governos não centrais é a cooperação descentralizada que, em sentido restrito, refere-se às relações estabelecidas pelos níveis das administrações públicas que não fazem parte dos governos e instituições centrais (BARROS, 2009). Nesta perspectiva, a cooperação internacional de um ente federado é entendida como o processo de inserção internacional dos governos subnacionais por meio de acordos formais ou informais firmados com governos nacionais ou subnacionais estrangeiros e organismos internacionais ou estrangeiros com ou sem a participação do governo central (BARROS, 2009). Essa inserção internacional de atores subnacionais, ainda que distinta da inserção do Estado, torna-se crucial para o desenvolvimento de uma região em um contexto em que o local, o nacional e o internacional estão entrelaçados.

Nesse sentido, a interação e ação internacional dos governos não centrais com atores estrangeiros ou internacionais compreende relações de cooperação em temas multisetoriais, como comércio, investimentos, políticas migratórias, cultural, educação e tecnologia (DUCHACEK, 1990; HOCKING, 1993; CORNAGO, 2000), sendo a cooperação em CT&I uma possibilidade para a cooperação internacional de governos subnacionais. Nesse ponto, para a questão da CT&I, é possível conceber, nessa mesma perspectiva, a interação internacional das dimensões regionais e nacionais dos sistemas de inovação com as estruturas dos sistemas de inovação estrangeiros para o compartilhamento de informação e a colaboração científica e tecnológica (FROMHOLD-EISEBITH, 2007; VAN ROOIJ *et al.*, 2008). A participação ativa na produção global de conhecimento por meio da cooperação constitui uma atividade essencial para o desenvolvimento e fortalecimento dos sistemas de inovação estaduais e, por conseguinte, do SNI, considerando que há uma interdependência entre as esferas local e

nacional com a dimensão internacional, na qual os sistemas de inovação interagem (FROMHOLD-EISEBITH, 2007).

À vista disso, conforme será apresentado, a cooperação internacional de agências estaduais de fomento à pesquisa científica e tecnológica e à inovação, as FAPs, como integrantes de administrações públicas estaduais atuando em conjunto com o seu órgão de representação nacional e interlocutor internacional, o CONFAP, pode ser entendida à luz da literatura sobre diplomacia multicamadas e cooperação descentralizada, ou multinível. Para tanto, na próxima seção será apresentado o caso da cooperação internacional entre FAPs estaduais, sob o intermédio do CONFAP, com o Fundo Newton, programa britânico.

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ENTRE AS FAPS E O FUNDO NEWTON

O Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP) atua como articulador nacional e interlocutor internacional dos interesses das fundações estaduais de fomento à pesquisa científica, tecnológica e inovação. A organização, composta pelas FAPs das unidades federativas e do Distrito Federal, auxilia no estabelecimento de relações internacionais que possibilitem a cooperação internacional dos sistemas regionais de inovação e os atores que o compõem. As FAPs são instituições de descentralização do fomento à CT&I no Brasil (MATOS, 2018) e que também fazem parte e atuam no SNI, em conjunto com os demais atores dos diferentes âmbitos do governo (federal, estadual e municipal) e as instituições do setor privado, e nos seus respectivos SRIs (CGEE, 2010).

Sobre a interação internacional, o CONFAP (2016, s/p) define como o objetivo do conjunto das FAPs a ele vinculadas “[...] o estímulo à ampliação de parcerias regulares das FAPs com agências nacionais e internacionais de fomento e incentivo ao desenvolvimento de CT&I, bem como parcerias com o setor empresarial”. Nos últimos anos as fundações estaduais de fomento à pesquisa, em conjunto com o CONFAP, firmaram diversos acordos de cooperação internacional, tendo entre os objetivos o aumento do impacto e a visibilidade da ciência feita no Brasil (CONFAP, 2019a). Além de cooperações nacionais estabelecidas pelo CONFAP com órgãos como o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); o Conselho

Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); e o Ministério da Saúde (MS), a organização possui parceria com instituições e organizações de diferentes países, como Itália, Estados Unidos da América, França, Alemanha, Reino Unido e com a União Europeia.⁵

Entre as relações de cooperação internacional do CONFAP e de suas FAPs está a parceria com o Fundo Newton. A parceria CONFAP/FAPs–Fundo Newton foi estabelecida em 2014, com a assinatura de um Memorando de Entendimento entre o Conselho Nacional das FAPs, em conjunto com 24 de suas FAPs vinculadas, com o Governo do Reino Unido, representado pelo Departamento de Negócios, Inovação e Habilidades (BIS, na sigla em inglês)⁶ (BIS; CONFAP; FAPS, 2014). Sendo o CONFAP a primeira instituição a operar o Fundo Newton no Brasil; posteriormente, instituições, como CNPq, CAPES, Fiocruz, Ministério do Meio Ambiente e ONGs aderiram à cooperação com o Fundo Newton mediante parcerias individuais (BRITISH COUNCIL, 2015a).

O Fundo Newton é uma iniciativa do governo britânico voltada à promoção do desenvolvimento social e econômico dos países parceiros mediante a colaboração em pesquisa, ciência e tecnologia (BEIS, 2017; BRITISH COUNCIL, 2015a). No lançamento do programa, em 2014, foi anunciado que o Fundo teria prazo de funcionamento até 2017. Entretanto, o programa foi estendido até o ano de 2021 para a abertura de novas chamadas (ICAI, 2019). No caso brasileiro, a relação com o CONFAP e as FAPs foi prorrogada, no ano de 2017, até 2022 (BEIS; CONFAP; FAPS, 2017).

As parcerias sob o Fundo Newton foram estabelecidas, ao todo, com 18 países em desenvolvimento⁷ e visam a apoiar a capacidade de pesquisa e inovação destes países e solucionar desafios de desenvolvimento e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento

⁵ Mais informações sobre a cooperação internacional do CONFAP e das FAPs e os parceiros destas estão disponíveis em: <https://confap.org.br/novo/pt/cooperacao/internacional>. Acesso em: 15 nov. 2020.

⁶ No original: *Department for Business, Innovation and Skills* (BIS), posteriormente, em 2016, fundido ao Departamento de Energia e Mudanças Climáticas (DECC, no original: *Department of Energy and Climate Change*), tornando-se o Departamento de Negócios, Energia e Estratégia Industrial (BEIS, no original: *Department for Business, Energy and Industrial Strategy*).

⁷ África do Sul; Brasil; Cazaquistão; Chile; China; Colômbia; Egito; Índia; Indonésia; Jordânia; Quênia; Malásia; México; Peru; Filipinas; Tailândia; Turquia e Vietnã.

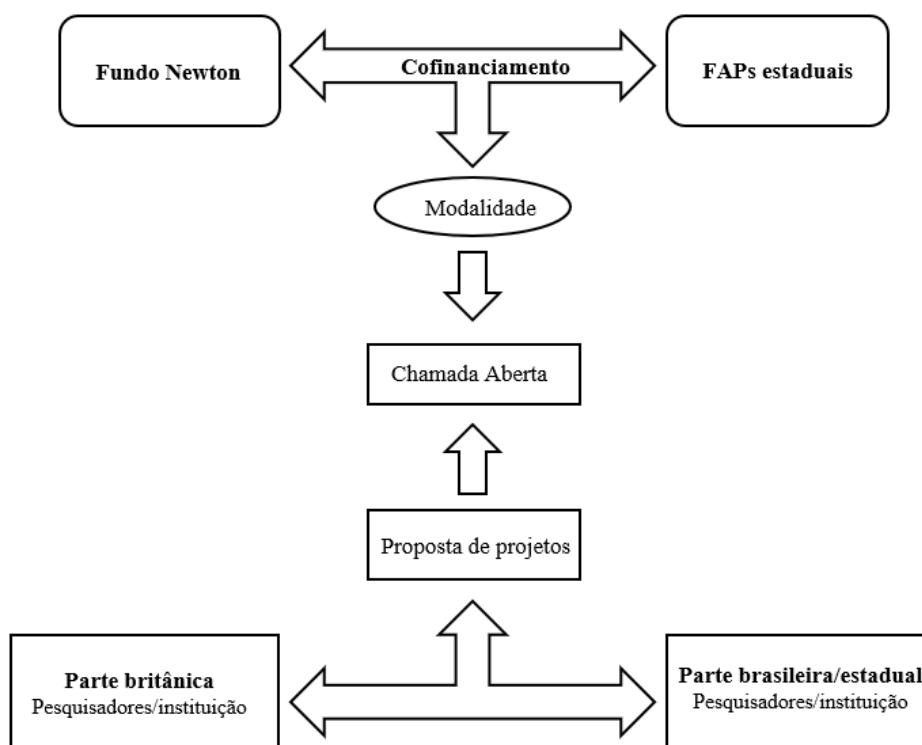
econômico e bem-estar social dos países colaboradores (BEIS, 2017). Em razão de seu compromisso com o desenvolvimento global e com o desenvolvimento dos países com os quais estabelece a parceria, as relações do Fundo Newton com os países parceiros devem, segundo o BEIS (2017), estar de acordo com a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD), voltada à redução da pobreza, promoção do desenvolvimento sustentável e melhoria do bem-estar. Um elemento importante para destacar é que os países parceiros do Fundo fazem parte da lista do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que os coloca como elegíveis para participar de ações de acordo com o compromisso de AOD. Essas ações concentram-se nos resultados que promovem o desenvolvimento econômico e o crescimento sustentável a longo prazo nos países parceiros (GRIMES; MCNULTY, 2016; UKRI; NEWTON FUND, 2015).

Dessa maneira, sendo um fundo voltado à AOD, o Fundo Newton tem como propósito viabilizar a pesquisa colaborativa entre pesquisadores britânicos com pesquisadores em países em desenvolvimento para possibilitar o desenvolvimento de soluções para problemas locais e para os desafios globais. As relações entre os atores de países parceiros com o Fundo Newton ocorrem com intermédio de uma agência nacional, ou ministério, que administra o programa em nível nacional, no caso brasileiro a mediação da participação das FAPs é feita pelo CONFAP (BRITISH COUNCIL, 2014; NEWTON FUND, 2015). O CONFAP administra a cooperação entre as FAPs com o Fundo Newton em nível nacional e auxilia a definir áreas de trabalho prioritárias em articulação com as fundações estaduais que atuam como *delivery partners*, ou operadoras, fornecer ou facilitar o financiamento adicional no nível nacional – como a participação do CNPq, por exemplo – e a estabelecer a direção estratégica da parceria. O financiamento à colaboração entre os pesquisadores dos estados com seus parceiros britânicos é efetuado de maneira conjunta entre as partes, requerendo uma contrapartida local das FAPs estaduais em termos financeiros ou de esforços na parceria. Desse modo, no âmbito brasileiro são as FAPs que de fato executam o orçamento e gerenciam, em articulação com o CONFAP, as aberturas de chamadas públicas para a colaboração internacional.⁸

⁸ O governo britânico, mediante as instituições britânicas operacionalizadoras do Fundo Newton, definiu o destino de £735 milhões, entre os anos de 2014 e 2021 para os programas do Fundo nos 17 países em que atua. No ano de seu lançamento, 2014, o orçamento anual para o Fundo Newton era de £75 milhões por ano. Em

A colaboração científica entre pesquisadores brasileiros e britânicos ocorre por intermédio do CONFAP e das FAPs pelo lado brasileiro e, do lado britânico, os escritórios do *British Council* no Brasil, as *UK Academies*⁹ e o *UK Research and Innovation (UKRI)*¹⁰ que realizam a abertura de editais de chamada pública para a seleção de pesquisadores e projetos e têm a função de estabelecer a colaboração e fornecer o financiamento. A Figura 1 apresenta o funcionamento da colaboração CONFAP/FAPs–Fundo Newton.

Figura 1 – Operacionalização do Fundo Newton no Brasil



Fonte: adaptada pela autora com base em British Council (2016).

2015 o orçamento anual foi revisado e expandido para £150 milhões anuais. Para o Brasil o orçamento foi estipulado em £3 milhões por ano, com a estimativa inicial de £45 milhões até 2019, sendo possível a realização de investimentos adicionais pelo lado britânico (BIS; CONFAP; FAPS, 2014; BRITISH COUNCIL, 2014; ICAI, 2019) e com previsão, até 2022, de £78 milhões. O financiamento dos pesquisadores estaduais é realizado por cada FAP estadual definindo o montante e a quantidade de projetos que irá financiar nas chamadas em que participa; além disso, o CNPq participou, em conjunto com as FAPs, do financiamento de projetos nas seguintes chamadas: a rodada de 2014 do *Researcher Links*; as rodadas de 2018 e 2019 da chamada com as *UK Academies* (CONFAP, 2020).

⁹ A *UK Academies* é composta pela *Royal Society*, *Academy of Medical Sciences* e a *British Academy*.

¹⁰ Anteriormente *Research Councils UK (RCUK)*.

A participação das fundações estaduais ocorre em dois pilares do programa Fundo Newton, o pilar “Pessoas”, com objetivos voltados à mobilidade científica e à capacitação de pesquisadores; o pilar “Programa”, voltado a projetos de pesquisa colaborativa em tópicos que promovam o desenvolvimento (BRITISH COUNCIL, 2014) e; o programa *Newton Fund Impact Scheme*, lançado em 2019 (CONFAP, 2019b). O funcionamento da parceria ocorre pela abertura de editais para o apoio financeiro a atividades como a organização de *workshops* com pesquisadores dos dois países para incentivar a colaboração internacional e por meio da mobilidade de pesquisadores brasileiros ao Reino Unido e de pesquisadores britânicos ao Brasil.

O Memorando de Entendimento assinado em 2014 identificou e definiu as áreas prioritárias para a relação, a saber: saúde, com foco em doenças negligenciadas; cidades e transformações urbanas; bioeconomia; agricultura sustentável; energia renovável; educação; biodiversidade e ecossistemas; mudanças climáticas; segurança alimentar e outras eventuais áreas que os parceiros possam vir a identificar como passíveis de colaboração (BIS; CONFAP; FAPS, 2014; BRITISH COUNCIL, 2015a). Os pilares e modalidades do Fundo Newton englobam as áreas de colaboração mencionadas, com estas variando de acordo com as instituições que operam os pilares e programas dentro do Fundo Newton. No Quadro 1, aponta-se os pilares da parceria, as modalidades e o funcionamento destas na colaboração entre pesquisadores brasileiros e britânicos.

Quadro 1 – Pilares, operador britânico, chamadas e modalidades do Fundo Newton

Pilar	Operador do Fundo Newton	Chamadas e modalidades
Pessoas (aumentar a capacidade em ciência e inovação, individual e institucionalmente)	<i>British Council</i>	<i>Researcher Links</i> – Apoio conjunto para organização de <i>workshops</i> com pesquisadores brasileiros e britânicos com objetivo de motivar a colaboração internacional e a carreira de jovens pesquisadores;
		<i>Researcher Connect</i> – Apoio conjunto de <i>workshops</i> para pesquisadores brasileiros para motivar o aumento de publicações de artigos científicos em revistas internacionais;
		<i>Institutional Links</i> – Apoio conjunto em projetos de pesquisa e de atividades de cooperação entre instituições brasileiras e britânicas incluindo <i>workshops</i> , missões, palestras e outras atividades de intercâmbio;

	<i>UK Academies</i>	<i>UK Academies</i> : responsáveis pela chamada e apoio financeiro a mobilidade de pesquisadores brasileiros ao Reino Unido e apoio a projetos de pesquisa conjuntos; <i>CONFAP, por meio das FAPs participantes</i> : responsável pela chamada e apoio financeiro a mobilidade de pesquisadores britânicos ao Brasil e apoio a projetos de pesquisa conjuntos;
Programa/Pesquisa (colaborações de pesquisa em tópicos de desenvolvimento)	<i>UKRI</i>	<i>Newton Fund-RCUK/UKRI</i> – Apoio conjunto de projetos de pesquisa entre pesquisadores brasileiros e britânicos, estes últimos mediante os Conselhos de Pesquisa britânicos ¹¹ para cada área de atuação, cobrindo o apoio a custos de pesquisa, custos de pessoal, pós-doutorado, despesas institucionais, viagens, subsistência e atividades de intercâmbio de conhecimento;
Newton Fund Impact Scheme	<i>British Council, UKRI e demais parceiros britânicos que operam no Brasil</i>	Objetivo: apoiar projetos já realizados ou em andamento pelo Fundo Newton e maximizar os impactos das atividades. A chamada adicionará um valor tangível ao investimento já feito pelos financiadores parceiros e pelo Reino Unido. Os valores poderão ser solicitados por qualquer beneficiário do fundo. Os projetos devem demonstrar impactos adicionais em políticas públicas de pesquisa ou em inovação comercial.

Fonte: a autora com base em CONFAP (2019b); *British Council* (2015b; 2016; 2019a; 2019b); *Newton Fund* (2015); *Newton Fund e GCRF* (2020).

Ademais, a cooperação entre atores brasileiros e britânicos nas modalidades mencionadas tem como objetivo proporcionar soluções para problemas locais e globais, assim como promover o desenvolvimento socioeconômico nos países em que o Fundo Newton opera e estabelece parcerias. Portanto, as parcerias sob o programa buscam o desenvolvimento de pesquisas sobre temas que ofereçam soluções aos desafios globais como a mudança climática, questões de saúde e recursos energéticos renováveis; além de estabelecer parcerias internacionais sustentáveis e que tenham impacto e contribuam para a discussão dessas questões e a busca por soluções.

OS ATORES NÃO CENTRAIS E A ARTICULAÇÃO PARA UMA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EM CT&I

¹¹ Compõem o Conselho de Pesquisa britânico (RCUK/UKRI): *Arts and Humanities Research Council (AHRC)*; *Biotechnology and Biosciences Research Council (BBSRC)*; *Economic and Social Research Council (ESRC)*; *Engineering and Physical Sciences Research Council (EPSRC)*; *Medical Research Council (MRC)*; *Natural Environment Research Council (NERC)*; *Science & Technology Facilities Council (STFC)*, com a adição do *Innovate UK* e *Research England*.

Como foi visto, a cooperação internacional em CT&I é planejada e implementada, no nível doméstico, por atores que vão além das instâncias governamentais centrais, abarcando a participação de atores como unidades federativas e suas agências de fomento à pesquisa, ciência, tecnologia e inovação. Nessa perspectiva, em um contexto de atuação internacional de atores não centrais, as agências de fomento à pesquisa representam um interlocutor e facilitador na colaboração internacional em CT&I entre pesquisadores (SANTOS, 2021), além de serem promotoras da descentralização do fomento à CT&I no âmbito nacional (MATOS, 2018). Demonstrando, portanto, a importância de agentes regionais, ou subnacionais, para a cooperação internacional em CT&I ao possibilitar vias adicionais para o acesso de pesquisadores locais às redes científicas internacionais e, de maneira geral, o contato internacional de atores dos sistemas regionais de inovação com a produção internacional de conhecimento e tecnologia, através do fomento colaboração internacional promovida por estes agentes estruturantes dos sistemas regionais de inovação.

Conforme visto no caso em discussão, as agências estaduais de fomento à pesquisa associadas ao CONFAP são atores capazes de atuar internacionalmente a partir da cooperação descentralizada ou, ainda, fazer parte de uma diplomacia multicamadas, e estabelecer relações tanto com atores tradicionais das relações internacionais, isto é, Estados e seus governos e agências, quanto com os demais atores não centrais ou não estatais (HOCKING, 1993; KEATING, 1999; BARROS, 2009), como institutos de ensino e pesquisa e organizações internacionais ou supranacionais. No nível doméstico tal fator possibilita a descentralização da implementação e a coordenação de políticas de fomento à cooperação internacional em CT&I, e concedem uma dimensão regional, ou estadual, para a cooperação internacional e, ao mesmo tempo, uma articulação nacional destes agentes regionais.

É neste cenário da participação de atores subnacionais não centrais para o fomento da cooperação internacional em CT&I que se localiza o papel do CONFAP, em conjunto com as FAPs estaduais, e a sua relação com o Fundo Newton, do Reino Unido. Nesse sentido, as atividades dos governos não centrais no cenário internacional tornam-se complementares às ações cooperativas promovidas pelo governo central. A contribuição da cooperação descentralizada para analisar as relações entre CONFAP/FAPs–Fundo Newton possibilita

compreender a ação internacional de atores de administrações públicas dos estados, as FAPs, e do ator que as congrega e representa, o CONFAP, com um governo estrangeiro e suas instituições, isto é, o BEIS, como agente que administra o Fundo Newton e as instituições britânicas que atuam como operadoras do Fundo.

Foi possível observar que a atuação internacional de governos estaduais na área de CT&I, com intermédio ou não do órgão de representação nacional ou de outras entidades, desempenha um papel imprescindível para a promoção e incentivo à colaboração internacional entre pesquisadores dos seus respectivos estados e as suas contrapartes estrangeiras. Essas relações de colaboração internacional representam um mecanismo que possibilita o avanço dos sistemas regionais de inovação, o reconhecimento internacional e o incremento de publicações internacionais por pesquisadores e grupos de pesquisa locais, a participação em redes científicas internacionais; assim como o fluxo de conhecimentos, técnicas e tecnologias entre os pesquisadores, o que por sua vez, pode vir a contribuir para o crescimento econômico regional e nacional.

A atuação conjunta das FAPs e do CONFAP, como agentes estruturantes dos SRIs e de descentralização do fomento à CT&I no Brasil, pode ser uma via facilitadora em negociações para cooperação internacional em CT&I que permite a colaboração internacional de estados com menor proeminência. Nesse sentido, Estados com menores capacidades, em termos financeiros e de contatos internacionais, por exemplo, e com menos experiência nas relações internacionais podem se beneficiar da atuação conjunta com estados que possuem um histórico nesse tipo de relação, como é o caso o estado de São Paulo e sua agência de fomento à pesquisa, a FAPESP (MCTIC, 2019; DOMINGUES, 2015; DOMINGUES; COSTA, 2016); bem como negociações em grupos maiores concedendo a possibilidade de maior poder de barganha.

Outrossim, é preciso destacar que, conforme mencionado, nesse cenário há diferenças entre os estados nas suas capacidades de investimentos em CT&I, mecanismos para atuar internacionalmente, além de capacidades relacionadas aos âmbitos financeiros, político e institucional, evidenciando uma assimetria interna (PAIVA, 2016; MATOS, 2018) em relação à possibilidade de promover a cooperação internacional dos pesquisadores e instituições

estaduais. Desse modo, visto que à exceção da FAPESP, que possui uma atuação internacional proeminente e de longa data (DOMINGUES, 2015), é fundamental para as demais FAPs – ainda que estejam em níveis diferentes entre si de consolidação institucional e atuação internacional – a função de um ponto de apoio desempenhada pelo CONFAP na interlocução com parceiros estrangeiros para o estabelecimento de acordos de cooperação internacional; contribuindo para a descentralização do fomento internacional à CT&I no âmbito interno, indo além do eixo dos grandes centros e principais polos de produção científica do Brasil, como Rio de Janeiro e São Paulo.

Nesse sentido, ressalta-se as assimetrias entre as unidades federativas do Brasil quanto às suas capacidades orçamentárias estaduais para investir em CT&I. Apesar desse fato contribuir para o “ciclo concentrador” em que os estados com maiores capacidades econômicas têm a possibilidade de investir mais em CT&I (MATOS, 2018), reitera-se a importância das FAPs como agentes estruturantes e capilarizadores de recurso nos SRIs e para o estímulo à cooperação internacional em CT&I. Dessa maneira, destaca-se a relevância de empreendimentos conjuntos entre as entidades subnacionais, de modo complementar e, ao mesmo tempo por vezes dissociado das iniciativas federais, como em parcerias internacionais sem a participação de agências federais, para o estabelecimento da cooperação internacional em CT&I com propósitos ligados ao desenvolvimento científico e tecnológico dos entes federados.

Por fim, a cooperação internacional realizada de maneira descentralizada pelas instituições subnacionais de fomento à pesquisa pode ser entendida como um instrumento adicional – isto é, complementar às políticas nacionais – à promoção do desenvolvimento científico e tecnológico local e, portanto, contribuem para a realização de interesses nacionais ligados à CT&I ao aumentar a competitividade regional e nacional e proporcionar a geração de crescimento econômico (SANTOS, 2021). Os governos não centrais e suas agências de fomento ao participar e promover parcerias de colaboração internacional entre seus pesquisadores locais e seus congêneres estrangeiros e buscar a realização de seus objetivos de cooperação internacional em CT&I com o intento de avançar o seu SRI, agem em sinergia com os interesses e objetivos nacionais de CT&I (SANTOS, 2021), conforme dispostos nas

Estratégias Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI, 2012; MCTIC, 2016), contribuindo para o avanço nacional destas áreas. Portanto, ao mesmo passo que os agentes dos SRIs possibilitam a cooperação internacional de seus pesquisadores considerando os seus interesses regionais, as capacidades científicas e tecnológicas e as necessidades locais para o desenvolvimento de seu SRI, há também um impulso ao desenvolvimento da CT&I nacional como um todo, visto que as pretensões regionais estão contidas no SNI e em diálogo com os atores federais.

Além disso, a percepção da importância do fomento à cooperação internacional realizado pelas FAPs e a organização destas ações por meio do seu Conselho de representação nacional pode proporcionar espaços de diálogo, como o Fórum Nacional do CONFAP, para o debate entre os atores estaduais e federais, e também estrangeiros, sobre os caminhos da cooperação internacional em CT&I do Brasil e o aproveitamento de oportunidades de parcerias internacionais; frente a um cenário em que há cortes de recursos para o investimento em pesquisa, ciência e tecnologia no país (SANTOS; SILVA, 2019), os quais geram consequências para a participação da ciência brasileira em projetos e colaborações internacionais. E, a partir de espaços como esse, proporcionar ambientes para o fortalecimento da atuação complementar dessas esferas no apoio à cooperação internacional em CT&I. Dessa maneira, evidencia-se a necessidade de atuação conjunta ou complementar entre os âmbitos federal e regional para estimular e viabilizar a colaboração internacional de pesquisadores para o desenvolvimento e aumento das capacidades destes a partir de trocas de conhecimento, bem como demonstrar a excelência da pesquisa brasileira em ambientes internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar a cooperação internacional em CT&I entre o CONFAP, as FAPs que este representa e o programa britânico Fundo Newton. Ao longo desta pesquisa foi possível observar que o incentivo e o fomento à cooperação internacional em CT&I realizados pela FAPs podem ser considerados um importante mecanismo para o acesso

de pesquisadores a redes científicas internacionais, o fluxo de conhecimento e o avanço dos sistemas regionais e nacional de inovação. Também foi possível observar que existem disparidades entre as unidades subnacionais no que concerne a atuação internacional e as capacidades para tal atuação.

A partir do caso estudado foi possível notar que além das agências do governo federal, que detêm um papel essencial para o apoio e realização de atividades como a cooperação internacional em CT&I, as FAPs desempenham um papel igualmente importante no apoio às atividades de cooperação internacional nesta agenda. Desse modo, entende-se que as FAPs constituem agentes estruturantes dos sistemas regionais de inovação – assim como integrantes do Sistema Nacional de Inovação – e atores indispensáveis para o apoio, incentivo e fomento da CT&I e à colaboração internacional de pesquisadores nestas áreas, bem como atuam como articuladoras de oportunidades e contatos internacionais. Nesse sentido, considera-se de extrema relevância a atuação conjunta dessas esferas, federal e subnacional, para a cumprir com objetivos dos sistemas subnacionais que se vinculam aos objetivos nacionais de CT&I.

A atuação e o esforço conjunto de agências federais e estaduais no fomento à cooperação internacional em CT&I, assim como ao fomento nacional deste setor, constitui um elemento fundamental para o estabelecimento da cooperação internacional. Como foi visto, a relação do CONFAP e das FAPs com o Fundo Newton foi estabelecida e consolidada a partir da atuação conjunta desses atores. Posteriormente, no decorrer da implementação da parceria, houve a participação de agências de fomento do nível federal, como o CNPq e CAPES, as quais tiveram papel no incentivo das ações sob a parceria com repasses adicionais de recursos financeiros em editais de chamada, participando de forma complementar na parceria entre CONFAP/FAPs e o Fundo britânico. Nesse sentido, foi possível verificar no caso em tela que os agentes subnacionais interagem com a esfera federal, com os últimos desempenhando uma função complementar na parceria tratada ao fornecer apoio e fomento adicionais à cooperação internacional em CT&I podendo-se, portanto, visualizar uma interação entre as esferas que se relacionada aos moldes de uma cooperação descentralizada ou da diplomacia multicamadas.

Cabe apontar, para além do caso estudado, que a relação do CONFAP e das FAPs com órgãos federais se faz presente em casos em que estes últimos atuam como intermediadores das relações internacionais ao facilitarem acordos de cooperação internacional; como é o caso da participação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil como mediador de um acordo entre CONFAP e o Ministério das Relações Exteriores e Cooperação Internacional da Itália (Maeci) para o apoio a projetos de ciência e tecnologia (CONFAP, 2019a). A articulação conjunta das FAPs e sua cooperação com agências e entidades federais para o incentivo à cooperação internacional em CT&I pode representar não apenas um incremento da colaboração internacional de pesquisadores brasileiros, mas também o fortalecimento da cooperação entre as FAPs e os demais atores nacionais.

Por fim, cabe apontar limitações desta pesquisa e algumas questões que podem ser aprofundados em pesquisas futuras. Este artigo restringiu-se à utilização de fontes como documentos oficiais – como Memorando de Entendimento, editais de chamadas públicas e informes dos atores envolvidos que abordassem a relação entre CONFAP/FAPs e o Fundo Newton –, a limitação encontrada foi em relação a fontes oficiais disponíveis que relatassem e tratassem sobre as negociações acerca da cooperação e possibilitassem um olhar mais acurado sobre a articulação que possibilitou uma relação de cooperação em diferentes níveis.

Pesquisas futuras podem ser enriquecidas com abordagens sobre o processo de negociação entre as FAPs e o seu órgão de representação nacional e interlocutor internacional, o CONFAP, e os atores britânicos representantes do Fundo Newton, o BEIS, responsável pelo Fundo, e o *British Council*, principal operador britânico do Fundo Newton no Brasil. Considera-se de igual importância um olhar mais aprofundado para as relações entre os atores domésticos brasileiros que participam da iniciativa do Fundo Newton, para além do CONFAP e das FAPs, e como estas confluem, ou não, para uma mobilização ou atuação conjunta para estabelecer o relacionamento com um ator estrangeiro.

Ademais, é necessário que pesquisas futuras expandam a análise para os efeitos da implementação de relações de cooperação internacional em CT&I, como a tratada neste trabalho, mas também aquelas realizadas com outros atores estrangeiros, e a continuidade ou não das relações entre pesquisadores e instituições de pesquisa brasileiros com suas

contrapartes. Como último elemento para pesquisas futuras, cita-se a possibilidade de estudos ampliados sobre as ações de cooperação internacional gerenciadas pelo CONFAP, na totalidade de suas FAPs afiliadas, e de órgãos e agências federais para ampliar as relações de cooperação internacional em CT&I entre pesquisadores brasileiros e seus parceiros estrangeiros. Aponta-se o caso da cooperação científica entre Brasil e União Europeia dentro do programa *Horizon 2020* como um importante exemplo de relação que abrange o envolvimento de atores da descentralização do apoio e fomento à pesquisa e de atores federais com parceiros estrangeiros.

REFERÊNCIAS

BARROS, Marinana Andrade e. **Atuação Externa dos Governos Subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro**. 2009. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

BEIS – Department for Business, Energy & Industrial Strategy. **Research & Innovation: Official Development Assistance (ODA) - Statement of intent**. 2017. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/623850/beis-research-innovation-oda-statement.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

_____; CONFAP; FAPS. **Primeiro Adendo ao Memorando de Entendimento entre o Governo do Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte Referente ao Fundo Newton (Parceria de Pesquisa e Inovação Reino Unido-Brasil) e o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa**. São Paulo, SP, 08 abr. 2017. Disponível em: <https://fapesp.br/index.php/11169/primeiro-adendo-ao-memorando-de-entendimento-entre-fapesp-newton-fund-e-confap>. Acesso em: 01 nov. 2020.

BIS; CONFAP; FAPS. **Memorando de Entendimento entre o Governo do Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte Referente ao Fundo Newton (uma parceria de Pesquisa e Inovação Reino Unido-Brasil) e o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa – CONFAP e as Fundações de Amparo à Pesquisa Estaduais (FAPs)**. São Paulo, SP, 09 abr. 2014. Disponível em: https://fapesp.br/acordos/NF_CONFAP_FAPESP_port.pdf. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13243, de 11 de janeiro de 2016**. Brasília, DF, 11 jan. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRITISH COUNCIL. **Newton Fund**. 2014. Disponível em: <https://www.britishcouncil.org.br/atividades/educacao/newton-fund>. Acesso em: 10 nov. 2020.

_____. **Perguntas Frequentes sobre Newton Fund**. 2015a. Disponível em: <https://www.britishcouncil.org.br/atividades/educacao/newton-fund/perguntas-frequentes>. Acesso em: 10 nov. 2020.

_____. **Newton Fund Institutional Links**. 2015b. Disponível em: <https://www.britishcouncil.org.br/newton-fund/institutional-links>. Acesso em: 10 nov. 2020.

_____. **Newton Fund no Brasil**. 2016. Disponível em: https://www.britishcouncil.org.br/sites/default/files/il_dd_newton_fund_peld.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

_____. **Newton Fund Impact Scheme**. 2019a. Disponível em: <https://www.britishcouncil.org/education/science/current-opportunities/newton-fund-impact-scheme#:~:text=The%20Newton%20Fund%20Impact%20Scheme,impact%20from%20Newto n%20Fund%20activities>. Acesso em: 10 nov. 2020.

_____. **Newton Fund Impact Scheme – edital 2019-20**. 2019b. Disponível em: <https://www.britishcouncil.org.br/newton-fund/impact-scheme-2019-20>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. **Sistemas de Inovação e Desenvolvimento**: as implicações de política. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 1, p.34-45, jan. 2005.

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Descentralização do fomento à ciência, tecnologia e inovação no Brasil**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

CONFAP – Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa. **O CONFAP**. 2016. Disponível em: <https://confap.org.br/pt/confap>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Fundações estaduais de amparo à pesquisa querem qualificar participação em cooperação internacional**. 2019a. Disponível em: <http://confap.org.br/news/fundacoes-estaduais-de-amparo-a-pesquisa-querem-qualificar-participacao-em-cooperacao-internacional/>. Acesso em: 14 nov. 2020.

_____. **Newton Fund Impact Scheme (NFIS)**. 2019b. Disponível em: <https://confap.org.br/pt/editais/30/newton-fund-impact-scheme-nfis>. Acesso em: 14 nov. 2020.

_____. **Fundo Newton**: chamadas do CONFAP com parceiros britânicos. 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ky47ID-RerNDfNFHvynIHxsGhmgvjGsU/view>. Acesso em: 13 nov. 2020.

CORNAGO, Noé. Exploring the global dimensions of paradiplomacy Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs.

Workshop on Constituent Units In International Affairs, Hanover, p.1-24, out. 2000.

DOMINGUES, Amanda Almeida. **Autonomia e supremacia da comunidade científica**: os acordos internacionais da FAPESP. 2015. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

_____, Amanda A.; COSTA, Maria Conceição da. **A colaboração internacional da FAPESP**: quais contextos para suas transformações? *Revista Brasileira de História da Ciência*, [s.l.], v. 9, n. 1, p. 19–35, 2016.

DUCHACEK, Ivo D.. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: DUCHACEK, Ivo D.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990. p. 1-33.

FELD, Adriana; KREIMER, Pablo. Scientific co-operation and centre-periphery relations: attitudes and interests of European and Latin American scientists. **Tapuya**: Latin American Science, Technology and Society, [s.l.], p.1-27, 4 set. 2019.

FLINK, Tim; SCHREITERER, Ulrich. Science diplomacy at the intersection of S&T policies and foreign affairs: toward a typology of national approaches. **Science and Public Policy**, [s.l.], v. 37, n. 9, p.665-677, 1 nov. 2010.

FREEMAN, Chris. The 'National System of Innovation' in historical perspective. **Cambridge Journal Of Economics**, [s.l.], p.5-24, fev. 1995.

_____, Chris. Continental, national and sub-national innovation systems—complementarity and economic growth. **Research Policy**, [s.l.], v. 31, n. 2, p.191-211, fev. 2002.

FROMHOLD-EISEBITH, Martina. Bridging Scales in Innovation Policies: How to Link Regional, National and International Innovation Systems. **European Planning Studies**, [s.l.], v. 15, n. 2, p.217-233, fev. 2007.

GAILLARD, Jacques; ARVANITIS, Rigas. Science and technology collaboration between Europe and Latin America: towards a more equal partnership?. In: GAILLARD, Jacques; ARVANITIS, Rigas (Ed.). **Research Collaborations between Europe and Latin America: Mapping and Understanding partnership**. Paris: Éditions Des Archives Contemporaines, 2013. Cap. 1. p. 1-20.

GRIMES, Robin W.; MCNULTY, Claire. The Newton Fund: Science and Innovation for Development and Diplomacy. **Science & Diplomacy**, Washington, v. 5, n. 4, p.1-2, dez. 2016. Disponível em: http://www.sciencediplomacy.org/files/the_newton_fund_0.pdf. Acesso em: 07 set. 2019.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. New York: St. Martin's Press, 1993. 249 p.

ICAI – INDEPENDENT COMMISSION FOR AID IMPACT (Reino Unido). **The Newton Fund: a performance review**. London: Crown, 2019. 39 p. Disponível em: <https://icai.independent.gov.uk/review/newton-fund/review/>. Acesso em: 01 dez. 2020.

KEATING, Michael. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Ed.). **Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments**. New York: Routledge, 1999. p. 1-16.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 4. ed. Glenview: Pearson, 2012.

KRIGE, John; BARTH, Kai-Henrik. Introduction: science, technology, and international affairs. **Osiris**, Chicago, v. 21, n. 1, p. 191-21, 2006.

MASTANDUNO, Michael. Do Relative Gains Matter? America's Response to Japanese Industrial Policy. **International Security**, [s.l.], v. 16, n. 1, p.73-113, 1991.

MATOS, Guilherme Paraol de. **As Fundações de Amparo à Pesquisa como Agentes Estruturantes dos Sistemas Regionais de Inovação e de Descentralização em C,T&I no Brasil**. 2018. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Tecnologia da Informação e Comunicação, Universidade Federal de Santa Catarina, Araranguá, 2018.

MCTI – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012 – 2015: Balanço das Atividades Estruturantes 2011**. Brasília, DF: MCTI, 2012. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/218981.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

MCTIC – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES (MCTIC). **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016 – 2022: Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Econômico e Social**. Brasília, DF: MCTIC, 2016. Disponível

em: <https://portal.insa.gov.br/images/documentos-oficiais/ENCTI-MCTIC-2016-2022.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. **Indicadores Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação 2019**. Brasília, DF: MCTIC, 2019. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/arquivos/Indicadores_CTI_2019.pdf. Acesso em: 24 nov. 2020.

MORAVCSIK, Andrew. Armaments Among Allies: european weapons collaboration, 1975-1985. In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (ed.). **Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics**. Berkeley: University of California Press, 1993. Cap. 5. p. 129-167.

NEWTON FUND. **About. 2015**. Disponível em: <https://www.newtonfund.ac.uk/about/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

_____; GCRF–Global Challenges Research Fund. **Newton Fund: Delivery Partner – UK Research and Innovation. 2020**. Disponível em: <https://www.newton-gcrf.org/newton-fund/delivery-partners/uk-research-and-innovation/>. Acesso em: 15 dez. 2020.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Dynamising National Innovation Systems**. OECD Publishing, Paris: 2002.

_____. **Science, Technology and Innovation Outlook 2018: adapting to technological and societal disruption**. OECD Publishing, Paris: 2018.

PAIVA, Luciana Leal Resende. **A evolução da cooperação descentralizada: um estudo de caso sobre a Ciência e Tecnologia em Minas Gerais**. 2016. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

RÜFFIN, Nicolas; SCHREITERER, Ulrich. **Case Study Science and technology agreements in the toolbox of science diplomacy: Effective instruments or insignificant add-ons?: Effective instruments or insignificant add-ons?**. Working Paper, Brussels, v. 6, n. 6, p.3-16, set. 2017.

SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p.9-15, dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rmi.2012.6378>. Acesso em: 22 jan. 2020.

SANTOS, Matheus Henrique Souza; SILVA, Raphael Borella Pereira da Silva Pereira da. A crise da ciência, tecnologia e inovação no Brasil pós 2016. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 70-78, 15 mar. 2019.

SANTOS, Barbara Vitória Marques Sá dos. **A Assimetria na Cooperação Internacional em CT&I: uma análise da relação do CONFAP e da FAPESC com o Fundo Newton.** 2021. 189 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

SKOLNIKOFF, Eugene B.. **The Elusive Transformation: Science, Technology, and the Evolution of International Politics.** Princeton: Princeton University Press, 1993.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: DUCHACEK, Ivo D.; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: the role of subnational units.** New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

UKRI – UK RESEARCH AND INNOVATION; Newton Fund. **Official Development Assistance: UKRI Newton Fund Guidance.** 201-. Disponível em: <https://www.ukri.org/wp-content/uploads/2020/12/UKRI-231220-ODANewtonFundGuidance.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.

VAN ROOIJ, Arjan et al. National innovation systems and international knowledge flows: an exploratory investigation with the case of the Netherlands. **Technology Analysis & Strategic Management**, [s.l.], v. 20, n. 2, p.149-168, mar. 2008.

VELHO, Lea. North-South collaboration and systems of innovation. **The International Journal of Technology Management and Sustainable Development**, Bristol, v. 1, n. 3, p.171-181, jan. 2002.

WAGNER, Caroline S. The elusive partnership: science and foreign policy. **Science and Public Policy**, [s.l.], v. 29, n. 6, p.409-417, 1 dez. 2002.

_____, Caroline S.. International collaboration in science and technology: promises and pitfalls. In: BOX, Louk; ENGELHARD, Rutger (Ed.). **Science and Technology Policy for Development Dialogues at the Interface: 'Science and Technology Policy for Development, Dialogues at the Interface.** London: Anthem Press, 2006.

_____, Caroline S.. **The New Invisible College: science for development.** Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

_____, Caroline S.; LEYDESDORFF, Loet. Network structure, self-organization, and the growth of international collaboration in science. **Research Policy**, [s.l.], v. 34, n. 10, p.1608-1618, dez. 2005.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.14551

Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Políticas Públicas: um campo de batalha pela autoridade do conceito de desenvolvimento internacional

*International Cooperation for Development and Public Policies: A
battlefield for the authority of the international development concept*

*Cooperación Internacional para el Desarrollo y Políticas Públicas: un
campo de batalla por la autoridad del concepto de desarrollo
internacional*

Chyara Sales Pereira

Professora do Departamento de Relações
Internacionais da Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais - PUC MINAS
Belo Horizonte- Minas Gerais, Brasil
E-mail: chyarasp@gmail.com
Orcid: Orcid - 0000-0001-7600-7362

Resumo: O argumento central deste texto é ancorado na premissa de que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é um campo político fundamental para as relações internacionais. Isto porque ela é o lugar onde as batalhas pela autoridade do conceito de desenvolvimento internacional, bem como a sua operacionalização, podem ser identificadas, refletindo diretamente na agenda das políticas públicas implementadas nos países receptores dessas ofertas. A CID se consolida na agenda internacional, após a Segunda Grande Guerra, no interior do aparato institucional das Nações Unidas. Expressa na Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, é percebida como um instrumento de redução das desigualdades internacionais e de modernização socioeconômica, bem como um incentivo à paz e à estabilidade sistêmica. No quadro de referência da Guerra Fria, a cooperação internacional é entendida como um recurso para a redução de conflitos e anteparo para a expansão do bloco soviético. O fim da Guerra Fria, a derrocada soviética e a diversificação da agenda internacional – proporcionada pela interdependência entre Estados e entre sociedades –, bem como a projeção dos chamados países emergentes, reforçou uma relação de disputa entre as organizações internacionais protagonistas desse campo (ONU e OCDE) desde o final dos anos 1990, redesenhando as fronteiras do desenvolvimento internacional, bem como das políticas públicas que foram, a partir dele, formuladas e implementadas.

Palavras-chave: Cooperação para o Desenvolvimento Internacional; Campo político; Políticas Públicas.

Abstract: The central argument of this text is anchored in the premise that International Cooperation for Development (CID) is a fundamental political field of international relations, where the authority battles the international development concept and its operationalization, we can be identified, directly reflected on the agenda. the public policies implemented in the countries receiving this offer. CID is consolidated on the international agenda, after the Second Great War, not within the institutional apparatus of the United Nations. It expresses an Official Aid for Development, seen as an instrument for the reduction of international inequalities and a means of socioeconomic modernization, as an incentive for peace and systemic stability. There is no reference to the Cold War, to international cooperation and understood, also, as a resource for the reduction of conflicts and before the expansion of the Soviet bloc. On the end of the Cold War, the Soviet overthrow and the diversification of the international agenda, provided by the interdependence between States and between societies, as well as the projections of two so-called emerging countries, reinforcing a dispute relationship between the international organizations protagonists from the field - UN and OECD - Since the end of two years 1990, redesigning the borders of international development, they have been the public policies that have been formulated and implemented from them.

Keywords: Cooperation for International Development; Political field; Public Policy.

Resumen: La Cooperación para el Desarrollo (CID) es un campo político fundamental para las relaciones internacionales. Esto se debe a que es el lugar donde se pueden identificar las batallas por la autoridad del concepto de desarrollo internacional, así como su operacionalización, reflejándose directamente en la agenda de políticas públicas implementadas en los países receptores de estas ofertas. La CID se consolida en la agenda internacional, después de la Segunda Guerra Mundial, dentro del aparato institucional de Naciones Unidas. Expresada en la Ayuda Oficial al Desarrollo, se percibe como un instrumento para reducir las desigualdades internacionales y para la modernización socioeconómica, así como un incentivo para la paz y la estabilidad sistémica. En el marco de referencia de la Guerra Fría, la cooperación internacional se entiende como un recurso para la reducción de conflictos y un amortiguador para la expansión del bloque soviético. El fin de la Guerra Fría, la debacle soviética y la diversificación de la agenda internacional – proporcionada por la interdependencia entre Estados y entre sociedades –, así como la proyección de los llamados países emergentes, reforzaron una relación de disputa entre las organizaciones internacionales protagonistas en este campo (ONU y OCDE) desde finales de la década de 1990, redefiniendo las fronteras del desarrollo internacional, así como las políticas públicas que, a partir de él, se formularon e implementaron.

Palabras clave: Cooperación para el Desarrollo Internacional; Campo político; Políticas Públicas.

Recebido em
31/01/2021

Aceito em
08/09/2021

INTRODUÇÃO

Não se pode dizer que a CID tenha sido, em algum momento, agenda prioritária da política internacional, mas se deve reconhecer que ela desempenhou importante papel em pelo menos três momentos da história: (a) após a Segunda-Guerra, quando recebeu forte investimento para o seu processo de institucionalização, principalmente por parte dos Estados Unidos, em sua estratégia de conter avanços do comunismo; (b) ao final da Guerra Fria, quando a onda do otimismo liberal disseminou a crença de que, a partir daquele momento, se deveria priorizar investimentos no desenvolvimento de países africanos, latino-americanos, asiáticos e do Leste Europeu; (c) no início do século XXI, quando se tem um novo alvorecer da cooperação estabelecida pelos países do Sul com reivindicações de mudanças das relações com os países desenvolvidos.

Assim, o argumento central deste texto se desenvolve a partir do entendimento de que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é um fundamental campo político das relações internacionais, onde batalhas pela autoridade do conceito de desenvolvimento internacional e sua operacionalização podem ser identificadas, refletindo diretamente na agenda das políticas públicas implementadas nos países recebedores dessas ofertas. Fez-se a opção por entendê-la como um campo político, nos termos de Pierre Bourdieu (2003), onde são identificadas batalhas pela legitimidade, autoridade e recursos materiais. A partir desse entendimento, o presente artigo realiza uma historiografia do processo de constituição da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento com o intuito de analisar os principais marcos desse processo e perceber de que maneira se situam os conceitos de desenvolvimento que orientam as políticas públicas implementadas nos países do sul, com a intenção de propiciar o desenvolvimento e a modernização de suas estruturas sociais.

Entendemos que, após o final dos anos 1990, em função de um novo fôlego da Cooperação Sul/Sul, dentre outros elementos, a batalha por poder no campo político entre ONU e OCDE se acirram, alterando as fronteiras do desenvolvimento internacional. Tal

processo traz implicações diretas para a natureza de políticas públicas formuladas e implementadas e o pressuposto para que isso aconteça é que a OCDE é claramente um ambiente de representatividade dos interesses dos agentes da tradicional Cooperação Norte/Sul; enquanto a ONU representaria os agentes da Cooperação Sul/Sul. Assim, a questão-problema que guia esse raciocínio é: como uma disputa política estabelecida entre ONU e Banco Mundial/OCDE no campo da CID, a partir do final dos anos 1990, acirra-se com a intensificação dos diálogos no âmbito da Cooperação Sul/Sul?

Para tanto, o artigo está estruturado da seguinte maneira: primeiro, faz-se uma historiografia da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento desde a sua concepção até o final dos anos 1990, com o objetivo de entender as nuances das relações de interesses e poder nas quais os atores envolvidos competem por autoridade, reconhecimento e recursos materiais. Nesse contexto, o desenvolvimento se torna o elemento que permite a universalização da lógica de modernização social. Em seguida, discute-se a CID como um campo político – na perspectiva de Pierre Bourdieu – e o embate de forças, realçado a partir do final dos anos 1990, entre a ONU e a OCDE. Ao final, passa-se para as considerações finais.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: UMA BREVE HISTORIOGRAFIA DE UM CAMPO DE BATALHA PELA AUTORIDADE DO DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

A cooperação internacional para o desenvolvimento se difundiu na sociedade global por meio de organizações internacionais e intergovernamentais, agências estatais e Estados. Primeiramente, institucionalizou-se nas Nações Unidas, momento em que os Estados do Norte se comprometeram a transferir, por meio das agências multilaterais, conhecimentos técnicos e recursos destinados à modernização de países pobres e subdesenvolvidos. Esse comprometimento se justifica por relações de interesses e poder, nas quais os atores envolvidos competem por autoridade, reconhecimento e recursos materiais. Conhecida como

Cooperação Norte-Sul (CNS), a oferta de cooperação teve, no marco de sua concepção, o desenvolvimento dos Estados capitalistas centrais como modelo, cuja concessão estava condicionada à erradicação da pobreza, ao respeito aos direitos humanos e fundamentais, etc., e, como ideal regulatório, a promoção da paz na sociedade internacional.

No presente artigo, optou-se por entender a CID como um campo político e, portanto, permeado por relações de poder – em que inúmeros atores competem por legitimidade, reconhecimento e recursos materiais. Estruturou-se um grande arranjo institucional em torno dos ideais regulatórios da paz e da igualdade na sociedade internacional, envolvendo organizações internacionais, entidades de mercado, Estados, organizações não governamentais e regras. As regras vigentes são difundidas a partir de instituições capazes de alterar interesses e preferências dos atores, gerando custos de transação numa situação de deserção. Tal constatação é interessante, pois o próprio desenvolvimento internacional assume a qualidade de regra nesse sistema na perspectiva de que lhe é conferida capacidade para alterar uma estrutura social por meio de práticas estipuladas por um conjunto de diretrizes e procedimentos que viabilizam a realização da cooperação. Assim, esse se torna uma das principais alternativas para a modernização de países pobres e subdesenvolvidos, de forma que os atores envolvidos dispendam recursos de mercado e de conhecimento nesse processo.

Nesse primeiro momento de institucionalização da CID – a partir de uma classificação do mundo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento –, há a disseminação da ideia de desenvolvimento internacional num caráter universalizante, que se torna, ao mesmo tempo, fonte de entendimento da realidade (conferindo-lhe sentido e significado) e conteúdo de formulação de políticas públicas, incorporadas nas agendas de modernização social, favorecendo a reprodução dos princípios do livre mercado. Na perspectiva deste estudo, isso só é possível porque o desenvolvimento internacional pode ser entendido nos termos de Giddens (1989), ou seja, como uma regra superficial, já que possui capacidade de oferecer, simultaneamente, uma orientação para as relações entre os agentes, isto é, um modelo de cognição por meio do qual estes mesmos agentes conferem sentido a eles mesmos, às suas

relações, à relação com o mundo e um princípio moral para o seu comportamento (GIDDENS, 1989).

Assim, o ideário do desenvolvimento internacional ligado à percepção de modernização social por meio dos princípios do livre mercado cria espaços de “entendimentos normativos intersubjetivos” entre as organizações como OCDE, ONU e outras, resultando na disseminação de padrões de comportamento “apropriado” para se promover a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Assim, pode-se dizer que as organizações, no campo político da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, atuam como “professores” de normas, contribuindo para a socialização dos Estados na aceitação de valores e preferências (BARNETT e FINNEMORE, 1996).

Isso porque, recorrendo ao raciocínio de Bourdieu (1983), um sistema simbólico, estruturante de um padrão cognitivo, só consegue exercer seu poder de conhecimento e comunicação porque é estruturado em uma linguagem que expressa uma visão de mundo. Esta, ao ser difundida, possibilita a produção de um consenso em torno de seu discurso e a legitimação de sua operacionalização, garantindo sua inserção nas sociedades sobre as quais atua e conformando padrões de comportamento e decisão necessários para a sua reprodução. É por isso que julgamos pertinente discutir a cooperação internacional para o desenvolvimento nos termos de Pierre Bourdieu, ao categorizar o que é um campo científico:

O campo científico é um lugar de luta concorrencial e o que está em jogo é o monopólio da autoridade científica definida como capacidade técnica e poder social; ou, se quisermos, o monopólio da competência científica, compreendida enquanto capacidade de falar e de agir legitimamente (isto é, de maneira autorizada e com autoridade), que é socialmente outorgada a um agente determinado. (BOURDIEU, 1983, p. 122).

Assim, podemos entender o campo proposto por Bourdieu (1983) como uma grande arena onde permeiam diferentes padrões cognitivos que orientam os agentes nos processos de entendimento e inserção na realidade. Cada um desses padrões cognitivos é constituído por princípios, normas, valores, tradição, crenças que, ao serem compartilhados pelos agentes, permite-os que conheçam o mundo sob um processo cognitivo. Esse compartilhamento gera uma intersubjetividade entre os agentes, construída por interações

ao longo do tempo e que não apenas limita ou capacita os atores no processo de entendimento da realidade social, mas define sua realidade social. Essa intersubjetividade se constitui com e na linguagem.

No entanto, é importante dizer que esse compartilhamento de sentidos e significados não é suficiente para que exista um equilíbrio ou consenso entre tendências concorrentes. Ou seja, dentro de um padrão cognitivo podem existir, nos termos de Bourdieu (1983), ideias dominantes e ideias dominadas – nos dois casos, as ideias devem ter autoridade e legitimidade para evocar a verdade. Quando ocorre de uma ideia ser dominante em relação às outras é porque seus agentes conseguem moldar a realidade em torno de significados autorizados (científicos ou não), tornando muito difícil, aos seus oponentes, desconstruí-las. Isso não invalida, contudo, a existência de uma intersubjetividade entre elas.

É sob essa perspectiva que se buscará entender de que maneira o desenvolvimento internacional estabelece os termos do campo da CID que, nascido de forma tímida nos anos 1940, progressivamente se consolidou como um grande mecanismo de ordenação das relações estabelecidas entre os países do Norte e do Sul e logo constituiu-se como um meio capaz de envolver Estados e sociedades por meio de programas e financiamentos de políticas públicas de desenvolvimento, bem como Estados e sociedades que os recebem. Tudo isso traduzido em uma miríade de três tipos de atores (beneficiários, doadores e mediadores) com identidades, interesses, preferências e objetivos próprios, orientados por “motivações políticas, econômicas, de segurança nacional, por razões humanitárias, ambientais ou morais” (MILANI, 2018, p. 24).

Em termos temporais, alguns momentos podem ser considerados marcantes nesse processo. Superada a fase da “incubação do desenvolvimento” (período correspondente ao nascimento da CID até o início dos anos 1960) (LANCASTER, 2007) (RIST, 2008), “os principais países doadores decidiram criar suas próprias agências bilaterais de cooperação para o desenvolvimento” (MILANI, 2018, p. 41). O surgimento desses novos atores marcou o início de uma divisão do trabalho no campo da CID: as agências bilaterais passam a exercer o papel de promover a assistência técnica e a ajuda orçamentária na modalidade da concessão; as agências multilaterais, que já ocupavam a cena, assumiram o papel de apoiar e gerir projetos,

enquanto os bancos multilaterais seguiram a função de principais financiadores no aporte de grandes volumes de recursos. Nesse momento, tais atores se guiavam basicamente por três temas: Direitos Humanos, Descolonização e Desenvolvimento.

Importante dizer que

[...] as noções de cooperação internacional e desenvolvimento acompanham a própria história do sistema econômico capitalista, das relações coloniais, do projeto pretensamente universal da modernidade e, mais contemporaneamente, associam a CID ao liberalismo multilateral nas relações internacionais. Ambas as noções – cooperação internacional e desenvolvimento – dizem respeito ao ideal de progresso econômico e solidariedade social, bem como à necessidade de construção de amplos consensos políticos entre as nações. (MILANI, 2018, p. 33).

Assim, a cooperação – como principal alternativa para um país se desenvolver – apresenta-se como uma necessidade histórica do capitalismo, nuance do pensamento liberal na política internacional e elemento central dos processos de modernização nos diferentes continentes (BENDIX, 1996) (RIST, 2008) (MILANI, 2018). Os países recebedores da cooperação se tornaram campo de políticas públicas de reformas modernizantes que os permitam ascender ao grupo das nações ditas modernas – ou desenvolvidas. Assim, é nessa lógica e mobilizando argumentos de alguns autores (BENDIX, 1996) (RIST, 2008) (MILANI, 2018) que se pode dizer que a CID desempenha, ao mesmo tempo, o papel integrador e legitimador dos ideários do capitalismo e da modernização social. A ONU, nesse contexto, manifesta-se como um pilar no processo de legitimação política e multilateral da CID, mas não de forma tão evidente quanto parece.

Salles (2015) detalha que a autoridade sobre a agenda do desenvolvimento internacional, importante elemento de estruturação da arquitetura da CID, foi, num primeiro momento, alvo de intensa disputa entre o Banco Mundial e a ONU. O ponto crítico desse processo foi o reconhecimento de que “existiam diferentes caminhos possíveis para o desenvolvimento e que a escolha do melhor caminho estava nas disputas e jogos travados pelos próprios agentes do campo” (SALLES, 2015, p. 349). A Comissão Pearson, realizada em 1969, teria apontado alguns elementos desse jogo, “evidenciando que não bastava promover políticas de ajuda para o desenvolvimento, mas que essas políticas deveriam ser eficientes e,

portanto, seguir certos critérios estabelecidos por aqueles engajados nessas práticas” (SALLES, 2015, p. 349).

As ponderações da Comissão Pearson abrem espaço para o surgimento do conceito de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, para o reconhecimento da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) como ator central na definição do objeto do desenvolvimento internacional, bem como os atores elegíveis para a sua atuação. Por ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD), entende-se:

[...] as doações e os empréstimos concedidos a países e territórios na Parte I da lista de destinatários beneficiados (países em desenvolvimento) do CAD (Comitê de Assistência ao Desenvolvimento), os quais: (a) sejam garantidos por um setor oficial; (b) tenham a promoção de desenvolvimento econômico e bem-estar como objetivos principais; (c) sejam realizados em termos financeiros concessionais (se um empréstimo tem um elemento de doação de pelo menos 25%). Além de fluxos financeiros, a cooperação técnica é incluída na ajuda. Doações, empréstimos e créditos para propósitos militares são excluídos. (OCDE, [s.d.]).

Pode-se dizer que esse esforço por definir o objeto do desenvolvimento internacional atribui papéis aos atores e explicita disputas no campo da CID pela autoridade do conceito de desenvolvimento internacional que, por sua vez, guiará o *modus operandi* dos fluxos e agentes envolvidos. Após a Comissão Pearson, essa autoridade acaba se centrando nas mãos da OCDE e do Banco Mundial. A primeira, coordenando o rol de agentes doadores, os fluxos permitidos e o padrão de políticas a serem implementadas, de forma que se tivesse algo próximo de um certo padrão reproduzido no âmbito das transações multilaterais. Ao Banco Mundial, como poderá ser visto logo adiante, estava a capacidade financeira de implementar, monitorar e garantir o alcance de resultados.

Acreditava-se que, dessa maneira, se criariam condições para assegurar que a assistência para o desenvolvimento multilateral prevalecesse àquela de natureza bilateral, sob o receio de que, por meio desta última, os agentes do campo perderiam o controle sobre a operacionalização do desenvolvimento, tendo em vista que outros interesses poderiam desviar o foco dos recursos transferidos como, por exemplo, a existência de agendas concorrentes da lógica do desenvolvimento e que estariam “governadas por considerações diplomáticas ou comerciais” (PEARSON, 1969, p.23). Nessa lógica, várias estratégias

começaram a ser pensadas para desencorajar os arranjos bilaterais de assistência ao desenvolvimento, fortalecendo aquele de caráter multilateral.

Para a ampliação do escopo de responsabilidades das organizações internacionais além de ajustes “mecânicos”, como a própria expansão de pessoal, era necessária ainda “uma revisão radical” do seu *modus operandi* para uma definitiva conversão da condição de fórum de atores para a condição de agentes do desenvolvimento. Essa revisão deveria levar em conta, principalmente, a política interna de cada organização vis-à-vis as relações estabelecidas entre elas. Deveria ainda deixar claro quem eram os agentes do campo (quais as fronteiras de participação), quais os capitais por eles mobilizados e quais os tipos de laços institucionais e posições de hierarquia potencialmente estabelecidos. Não só isso, essa revisão proposta deveria colocar em questão o senso comum até então prevalecente sobre desenvolvimento e favorecer a emergência de uma visão de mundo (mais ou menos) comum a todos os agentes em todos os países, desenvolvidos e subdesenvolvidos; visão essa a ser mediatizada pelas organizações internacionais. (SALLES, 2015, p. 356).

Assim, percebe-se que esse esforço para consolidar a assistência multilateral ao desenvolvimento em detrimento da bilateral, alimentado pelo relatório da Comissão Pearson, foi um importante passo para a CID, pois acabou incentivando um dado ajuste na atuação das organizações internacionais por meio de algumas prescrições. Interessante que até a maneira como se dava a alocação de recursos foi deixando a lógica aleatória e, progressivamente, foi ganhando contornos específicos de uma agenda. Além dos setores tradicionais, temas como a redução da pobreza e infraestrutura se tornaram recorrentes. Uma engrenagem complexa e contraditória de funcionalidades e procedimentos foi, aos poucos, se desenhando. Se, no início do século XX as ações da CID se manifestaram predominantemente por meio de assistências ao desenvolvimento de caráter bilateral e emergencial, ao longo dos anos foi se traduzindo em um rol infindável de políticas públicas financiadas pelas instituições multilaterais para promover reformas administrativas, transferência de conhecimento, modernização de estruturas produtivas, financiamentos de projetos sociais, de infraestrutura, educacionais etc. Aos poucos, essas instituições multilaterais foram matizando o campo político em torno de um padrão normativo e uma disputa por autoridade e legitimidade nos campos técnico e financeiro.

O Banco Mundial e as Nações Unidas se tornaram protagonistas dessa disputa por autoridade e legitimidade, tanto no campo técnico, quanto no financeiro. O Banco Mundial

capitalizava suas capacidades financeira e técnica por meio da implementação e do financiamento de projetos de modernização social e redução da pobreza. Esses projetos estavam em curso nos países em desenvolvimento nos anos 1960, em prol do fortalecimento de seus vínculos e do reconhecimento da sua capacidade de gerar resultados concretos – haja vista sua reconhecida experiência em coordenar a ajuda emergencial à Índia no período entre 1958 e 1968 (AKITA, 2014). As Nações Unidas, como meio de fortalecimento de seu vínculo com os países beneficiários da CID, utilizaram seu capital técnico para a construção daquilo que deveria ser a agenda de ação para a implementação de diretrizes de promoção do desenvolvimento. Assim, enquanto o Banco Mundial contava com recursos financeiros e técnicos para implementar intervenções de promoção do desenvolvimento, a ONU contava com o capital técnico capaz de estabelecer e indicar diretrizes daquilo que deveria ser o conteúdo desse desenvolvimento. No entanto, apesar de apresentar boa capacidade de proposição, a ONU possuía limitações para a implementação de suas propostas devido à escassez de recursos.

Isso confirmava uma divisão clara: à ONU não eram confiados os instrumentos “hard” de desenvolvimento, tais como assistência financeira e formulação de políticas macroeconômicas – isso tinha que ser preservado pelas instituições Bretton Woods com seu sistema de votos fechado e controlado pelos países industrializados ocidentais. À ONU cabia os instrumentos “soft” de cooperação, tais como ajuda no combate à fome, assistência técnica, temas relacionados a políticas sociais, crianças, mulheres e, mais recentemente, meio ambiente (SINGER, 1995, p. 380).

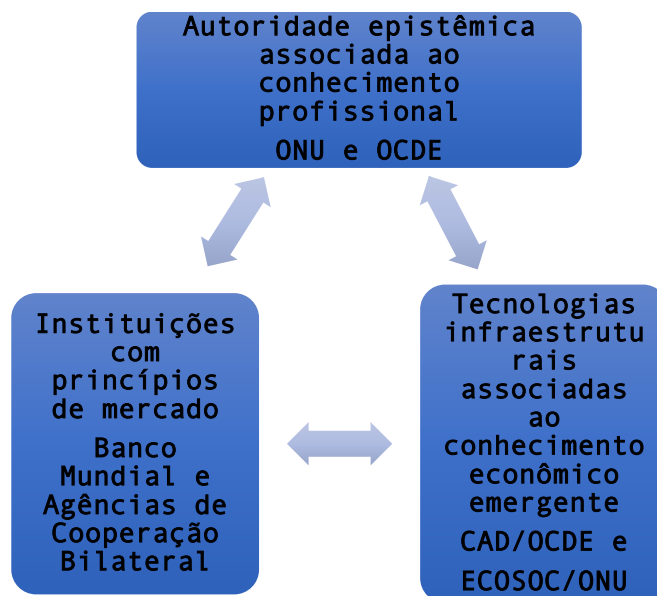
Essa divisão entre instrumentos *hard* e *soft* acabou sinalizando as limitações da ONU na coordenação da agenda de desenvolvimento e, por consequência do próprio campo da CID, abrindo espaço para que o Banco Mundial e, logo depois, também a OCDE o assumissem. Isso vai evidenciar a reprodução da assimetria decisória, assimetria esta que é interna a esses órgãos na própria dinâmica do sistema internacional, mais precisamente nas relações Norte/Sul.

A ONU é governada, pelo menos na área econômica, pela regra de um voto por país, enquanto o sistema “Bretton Woods” é o sistema um-dólar-um-voto. Isso garante aos países financeiramente poderosos o firme controle das instituições de Bretton Woods e isso os incentiva a concentrar seus recursos e apoio nessas instituições ao

invés de direcioná-los para o sistema ONU, onde eles têm sido voto minoritário desde a independência das jovens nações (SINGER, 1995, p. 383).

Assim, a tradicional dinâmica institucionalizada no âmbito da CID – em que os países do Norte são ofertantes e os países do Sul, recebedores – não foi algo casual, mas fruto de uma batalha política. O processo decisório interno ao Banco Mundial e à OCDE que guia os procedimentos de como devem ser feitos os aportes de recursos, reproduz-se no próprio sistema internacional e se torna mandatário da própria dinâmica da CID. Tanto Banco Mundial, quanto OCDE, assumiram controle do rol de doadores, maneira de empenho dos recursos financeiros, lógica de formulação das políticas a serem implementadas, bem como estratégias de monitoramento e avaliação das mesmas, conforme ilustrado na Figura 1:

Figura 1 - Elementos do Campo político da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Na Figura 1 pode-se perceber que, dentre os elementos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, existem algumas “forças” cujas representações são facilmente identificadas. A categoria “autoridade epistêmica associada ao conhecimento profissional”¹ é

¹ Para o aprofundamento do argumento que defende a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como um sistema, ver: AYLLON, Bruno. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões

representada pelas figuras das organizações internacionais, ou seja, a ONU e a OCDE, que travam a batalha pela *doxa* do campo; as “instituições com princípios de mercado” é representada pelo Banco Mundial, que oferece créditos para o financiamento de políticas públicas de infraestrutura, de reformas administrativas e de modernização social² (atualmente, também se percebe, nesse setor, um forte protagonismo do setor privado); por fim, a categoria “tecnologias infraestruturais associadas ao conhecimento econômico emergente” é representada pelo próprio CAD/OCDE e o ECOSOC/ONU. Esses dois últimos atores são aqueles que disputam espaço conforme o capital disponível. Já o *nomos* (lei fundamental) é representado pela modernização social que se universaliza por meio do desenvolvimento disseminado pelas agências que disputam a *doxa* do campo.

Nos anos 1970, contudo, vê-se movimentos paradoxais no campo da CID, pois há uma fragilização da crença naquilo que os resultados são capazes de produzir em função da crise de endividamento vivenciada pelos países do Sul. Por outro lado, nesse mesmo período, se iniciaram processos de sofisticação metodológica de gestão e implementação de projetos que perduram até hoje. Como resultado, se tem inovações na gestão do Banco Mundial por meio da alteração de sua estrutura interna e pela implementação de um novo instrumento de metas de empréstimo, o *Country Program Paper*. Uma das situações que mais diretamente demonstrava que a ideia de desenvolvimento, concebida no âmbito do Banco Mundial e OCDE, não estava resultando no previsto era o que ocorria, por exemplo, na América Latina e Caribe.

Após anos de políticas públicas baseadas no modelo de modernização social e crescimento econômico, nos anos 80, o Produto Interno Bruto da América Latina e do Caribe deixou de crescer, apresentando inclusive taxas negativas em alguns anos. Ao mesmo tempo, o índice de pobreza e de exclusão social aumentou de forma assustadora. Segundo o Banco Mundial, em 1985, a América Latina e o Caribe registravam 19% da população abaixo da linha de pobreza (o que significava 70 milhões de pessoas) e 12% da população se encontrava

teóricas. In: *Revista de Economia e Relações Internacionais / Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado*. - Vol. 5, n. 8 (2006) - São Paulo: FEC-FAAP, 2005.

² Atualmente, também se percebe uma forte presença de atores privados no financiamento de políticas públicas no setor de infraestrutura.

abaixo da linha extrema de pobreza (o que correspondia a 50 milhões de pessoas). (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 29). No caso do Brasil, por exemplo, ao mesmo tempo que a sua economia passou a ocupar o nono lugar no ranking mundial, seus indicadores de Desenvolvimento Humano aproximaram-se daqueles verificados nos mais pobres países da África.

Tem-se, nesse contexto, um esgarçamento daquilo que se estava entendendo como desenvolvimento internacional – por parte do Banco Mundial/OCDE –, bem como a evidência das contradições nos resultados alcançados a partir das políticas públicas implementadas e as reclamações, por parte dos países do Sul, em relação às condicionalidades macroeconômicas trazidas pelos programas de ajuste estrutural, intervindo diretamente nas suas políticas desenvolvimentistas. Assim, de forma geral, as políticas públicas implementadas a partir da agenda da CID passaram a integrar, nos anos 1980, os programas de ajuste estrutural, alterando o discurso da cooperação. Este se voltou para a defesa de “condicionalidades políticas”:

Para que os países em desenvolvimento pudessem receber ajuda oficial dos países doadores, teriam de se submeter a pacotes de austeridade fiscal, financeira e econômica que seguiam a receita ideológica e teórica do Estado mínimo, bem como parâmetros políticos do Consenso de Washington, ou seja, redução e racionalização do setor público, implementação de políticas macroeconômicas segundo os preceitos do FMI e do Banco Mundial, abertura das economias nacionais ao comércio internacional, abandono dos modelos nacional-desenvolvimentistas. (MILANI, 2018, p. 56).

Tais preceitos foram disseminados, legitimados e reforçados mesmo após a queda do muro de Berlim e fim da Guerra Fria, mas provocaram uma reorientação da CID a partir dos anos 1990 em função de intensos questionamentos quanto aos resultados auferidos. Até o final dos anos 1980, as organizações multilaterais atuantes no campo não conseguiram encerrar as críticas levantadas à forma como a operacionalização do desenvolvimento, por parte do Banco Mundial, estava operando em cada uma das etapas do seu ciclo – concepção da política pública, implementação, gestão, monitoramento e avaliação. Ao mesmo tempo, não conseguiram emplacar os termos de uma agenda alternativa, principalmente aquela propagada pela ONU que tentava dissociar desenvolvimento, lógica de mercado e indicadores econômicos de mensuração, como o Produto Interno Bruto, levando em conta uma concepção

de desenvolvimento “mais humana”, em que os problemas fundamentais da pobreza seriam levados em consideração.

A AGENDA DA COOPERAÇÃO NO PÓS-GUERRA FRIA, QUESTIONAMENTOS AO DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL E O ENFRAQUECIMENTO POLÍTICO DO BANCO MUNDIAL E DA OCDE

Nesse jogo, nos anos 1990, as Nações Unidas, por meio dos relatórios “Agenda para a Paz” (1992) e “Agenda para o Desenvolvimento” (1994), reconheceram a “natureza multidimensional do desenvolvimento em torno de cinco eixos principais: a paz como seu fundamento, o desenvolvimento econômico como base para o progresso, a sustentabilidade ambiental, a justiça social e a democracia” (MILANI, 2018, p. 57)³. Essa extensão do conceito de desenvolvimento implicou igualmente numa diversificação temática da agenda da ONU no âmbito da CID (incluindo temas como mudança climática, combate a pandemias, proteção da biodiversidade, minoração da pobreza e difusão das microfinanças), alterando a maneira de conceber e implementar programas de políticas públicas nos países do Sul. A lógica dos mercados livres e do Estado mínimo é mantida, mas agora redimensionada para a gestão da interdependência econômica, favorecendo os diálogos sobre políticas públicas (*policy dialogues*) e programas de formação (*capacity-building*).

Segundo Milani (2014; 2018); Rist (2008); Ayllón (2014); Besharati e Esteves (2015); Renzio e Seifert (2014), três temas principais polarizaram as atenções da CID nos anos 1990. O primeiro deles foi o lançamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como novo parâmetro de mensuração do desenvolvimento em detrimento do Produto Interno Bruto (PIB), legitimando o entendimento multidimensional do desenvolvimento e do tratamento da pobreza e ofuscando a centralidade do debate estrutural e político sobre as desigualdades entre países. Em segundo lugar, tem-se a pauta de temas globais e suas discussões no âmbito

³ Para acessar informações sobre os relatórios mencionados, conferir Nações Unidas, Assembleia Geral, “Na Agenda for Development”, documento A/48/935, 6 de maio de 1994. Ver também: <http://www.undemocracy.com/A-49-665.pdf>.

das grandes conferências realizadas: Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (1992), Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993), Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994), Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995), Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (1995), Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Estabelecimentos Humanos – Habitat II (1996)⁴.

Tais conferências trazem três contribuições: chamam atenção para a importância da inclusão de novos temas na agenda internacional, agora menos tensionada em função do fim da Guerra Fria; discutem os mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e permitem o acesso de uma nova rede de *stakeholders*, como as cidades, movimentos sociais e organizações não-governamentais. O terceiro tema diz respeito aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) cujo conteúdo foi grande parte redigido pela OCDE, mas com participação das Nações Unidas, tendo como referência diálogos estabelecidos nas diversas conferências mencionadas acima⁵.

No entanto, é importante destacar que o documento dos ODMs tem um antecedente. Os vários documentos produzidos a partir das conferências realizadas pela ONU ao longo dos anos 1990 se tornaram referência para a produção do *Shaping the 21st Century – the Contribution of Development Co-operation*, organizado pela OCDE e adotado na Quarta Reunião de Alto Nível do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, em 1996. Esse documento, produzido pela OCDE, ofereceu subsídios para que uma publicação conjunta entre OCDE, ONU, FMI e Banco Mundial fosse feita: a *Better World for all*, considerada uma prévia dos ODMs em termos de conteúdo e proposta de agenda de desenvolvimento. Assim,

Logo antes da histórica Cúpula do Milênio, a OCDE, a ONU, o Banco Mundial e o FMI divulgaram relatório chamado *Better World for all*, propondo um marco de objetivos quase idênticos aos que vieram a ser os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

⁴ Publicado pelo Departamento de Informação Pública das Nações Unidas DPI/1825/Rev. 7. Junho de 1999.

⁵ Os objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) surgiram da Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada por 191 Estados-membros de 2000. Cf. NAÇÕES UNIDAS. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/tema/odm/>. Acesso em: 20 dez. 2020. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável seriam o avatar de 2015, uma vez que se constroem sobre o legado dos ODM e, conforme anuncia a própria ONU, devem concluir o que os ODM não conseguiram alcançar. Cf. NAÇÕES UNIDAS. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

Eles se baseavam, em grande parte, nos compromissos feitos em várias conferências principais da ONU nos anos 1990, bem como nos objetivos para o desenvolvimento internacional propostos pelo DAC no documento *Shaping the 21st century*. (BESHARATI e ESTEVES, 2015, p. 321).

Do ponto de vista de Besharati e Esteves, a autoria dos documentos gerados a partir das conferências levanta uma questão política entre as instituições assinaladas – OCDE, Banco Mundial, FMI e ONU – que diz respeito diretamente ao campo da CID: “quais seriam os facilitadores e, fundamentalmente, como [seria] financiado e quem [seria] o responsável por [esses] novos compromissos internacionais?” (BESHARATI e ESTEVES, 2015, p. 308). Como bem coloca Sachs (2005), na tradicional agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, as metas de desenvolvimento estavam sob a responsabilidade dos países do Norte por meio da AOD e, com os ODMs, tem-se uma vaga responsabilização dos países do Norte, bem como um frágil sistema de monitoramento (BESHARATI e ESTEVES, 2015).

Nessa linha de raciocínio, tem-se que a ONU, por meio dos ODMs, tenta assumir o comando do campo político da CID junto à OCDE, sendo responsável pela agenda de promoção do desenvolvimento, acatada por 191 países presentes na Cúpula do Milênio no dia 08 de setembro de 2000. A ONU também acaba chamando para si o gerenciamento dos instrumentos necessários para a implementação dos programas norteadores das políticas públicas, ou seja, por meio da formulação de indicadores, da sistematização da base de monitoramento, de avaliação e do gerenciamento dos fundos de financiamento. No entanto, por mais bem intencionada que tenha sido a agenda dos ODMs, eles não foram apresentados como universais, nem amplamente debatidos. Por essas razões, esse foi um processo considerado *top-down*, que não problematizou a raiz das principais tensões presentes na relação Norte/Sul e da concepção linear de desenvolvimento propagada pelo Banco Mundial. Seus resultados foram tímidos, motivando as Nações Unidas a trabalhar em uma nova agenda de desenvolvimento, lançada em 2015, chamada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Além das limitações da Agenda dos ODMs, um outro movimento da política internacional torna inevitável o lançamento dos ODS: o fortalecimento dos diálogos entre os países do Sul.

O FORTALECIMENTO DA COOPERAÇÃO SUL/SUL E AS PRESSÕES EXERCIDAS NO CAMPO POLÍTICO DA CID: REDEFININDO FRONTEIRAS DO DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

Pensar uma nova agenda de desenvolvimento por meio de um processo mais colaborativo com os países do Sul, em termos mais universais e com posicionamento crítico em relação ao que estava sendo praticado no âmbito dos diálogos Norte/Sul, fez-se inevitável por parte da ONU por três motivos. Primeiro, em função da intensificação dos diálogos estabelecidos entre os países do Sul nesse e em outros contextos, fruto do desdobramento desse processo. A Cooperação Sul/Sul é discutida no presente artigo para que seja possível entender que aquilo que se desenvolveu no início do alinhamento dos países do Sul em Bandung, em 1955 (como uma cooperação para o apoio mútuo e de reivindicação pelo estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI), nos termos da Declaração de 1974), transformou-se em nível de escopo e de valor. A seguir, os principais marcos desse processo serão evocados para que o argumento fique melhor entendido.

Desde Bandung até os dias de hoje, um sem número de diálogos marcaram as relações entre os países do Sul, criando, na agenda, uma ampla gama de formas de cooperação, desde os espaços multilaterais de negociação (por exemplo, o G-77 ou o G-20 comercial) até a formação de coalizões políticas (como IBAS e BRICS, por exemplo), passando inclusive pela promoção do comércio Sul-Sul (ALADI, SADC), pela construção de espaços regionais de integração (Mercosul, UNA-SUL), pelo financiamento de projetos de infraestrutura via empréstimos subsidiados, até modalidades de transferência de tecnologia, intercâmbio de experiências de campo das políticas públicas e cooperação técnica por meio de ministérios, agências, unidades subnacionais, universidades e organizações não-governamentais.

Sem dúvida, a fundação da UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), em 1964, foi considerada um passo importante para a consolidação institucional da CSS e o berço de surgimento do G77 (grupo dos 77 países em desenvolvimento). Nos anos 1960 e 1970, a UNCTAD foi considerada uma das mais importantes plataformas de coordenação dos países em desenvolvimento, de seus interesses,

de formulação de políticas comerciais e de negociação com os países desenvolvidos. Tanto a UNCTAD quanto o G77 são considerados movimentos estruturantes da ideia de Nova Ordem Econômica Internacional (*New International Economic Order*), cuja Declaração de criação ocorreu em 1974 e que também se tornou outra importante etapa para o processo de institucionalização da CSS.

Em 1974, no âmbito do PNUD, foi criada a Unidade Especial para o CTPD (ABC, 2017). Em 1978, a AGNU (Assembleia Geral das Nações Unidas) outorga mandato ao PNUD, por meio da Unidade Especial de CSS, para coordenar toda a CSS no Sistema das Nações Unidas, tendo como atribuições

[...] fomentar a cooperação técnica e econômica entre os países em desenvolvimento; promover o reconhecimento e inclusão da CSS como uma alternativa para a promoção do desenvolvimento; ser catalisador para necessidades inovadoras da CSS; mobilizar apoio mundial; gerir o Fundo Fiduciário para a CSS, o Fundo Fiduciário Pérez Guerrero para a Cooperação Técnica para os Países em Desenvolvimento e para a Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento; por fim, também se responsabilizar por formular o Marco da CSS no âmbito do PNUD (NAÇÕES UNIDAS, 1978, s/p).

As diretrizes de ação desse grupo de trabalho foram consubstanciadas no Plano de Ação derivado da *Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento*⁶ realizada em Buenos Aires em 1978 – o PABA (Plano de Ação de Buenos Aires) –, considerado o primeiro documento que sistematiza um conjunto de diretrizes aos países em desenvolvimento que desejam cooperar⁷. Um ponto específico chama atenção nesse documento: a retomada do papel da cooperação técnica, discutida em Bandung, e a reafirmação da capacidade desse instrumento de permitir que os países em desenvolvimento resolvam os seus problemas com criatividade e autonomia (ESTEVES; ASSUNÇÃO, 2014).

Sem nenhuma controvérsia entre os vários autores que discutem a CSS, o PABA é considerado o seu documento simbólico, pois consagra o instrumento da cooperação técnica e seu princípio realizador – a horizontalidade de diálogo entre os países do Sul –, conferindo-

⁶ Participaram dessa conferência 138 países, 45 ministros, 41 vice-ministros e 81 diretores de departamentos de cooperação e planejamento.

⁷ O conteúdo do PABA se tornou diretriz interna de ação da ONU/PNUD mediante a Resolução nº22/134.

lhe o atributo de ser um “meio para fomentar uma cooperação mais efetiva entre países em desenvolvimento” e a CSS como “força decisiva para organizar e fomentar o desenvolvimento mediante transferência de conhecimentos e a prática de compartilhar experiências” (ONU, 1978). Ou seja, o PABA, ao reconhecer a existência da cooperação entre países em desenvolvimento, legitima-a por meio de diretrizes que contribuem para a institucionalização tanto do processo, quanto de conceitos que se tornaram referência para a CSS até os dias atuais.

No entanto, se o início dos anos 1970 se constituíram como um período fértil para o florescimento da CSS, não se pode dizer o mesmo do final dessa mesma década e dos anos 1980. Um conjunto de fatores (principalmente de ordem econômica) que reacende nos Estados Unidos uma nova chama de retomar ou reafirmar seu papel hegemônico tem um efeito, em alguma medida, desmobilizador no Movimento dos Países Não-Alinhados e, por consequência, na própria configuração da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Em função disso, os anos 1980 são marcados por uma desarticulação do Sul Global e por uma desaceleração do seu ímpeto reativo ao Sistema de Governança da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento vigente (MAWDSLEY, 2012) (AYLLÓN, 2014).

Tal contexto tem como reflexo um relativo processo de deslegitimação das demandas dos países em desenvolvimento sob o argumento de eles coadunarem com a lógicas das ações que guiam os países do Norte na implementação de políticas de promoção ao desenvolvimento, por aceitarem replicá-las em suas esferas domésticas. Dessa maneira, não haveria sentido promover reivindicações de mudanças no sistema econômico internacional, já que esta era a forma como as políticas dos países em desenvolvimento estavam sendo implementadas (AYLLON, 2014). Assim, nesse período, identifica-se um esvaziamento da NOEI e de qualquer outro arranjo contestatório promovido pelos países do Sul.

O fato é que, a partir da segunda metade dos anos 1990, alguns autores, como Ayllón (2009; 2014); Besharati e Esteves (2015); Esteves e Assunção (2014); Renzio e Seifert (2014) e Mawdsley (2012), identificam uma lenta recuperação da Cooperação Sul/Sul, sendo parte desse desempenho atribuído ao relativo crescimento econômico de alguns países em desenvolvimento mais avançados, pois tiveram suas capacidades internas relativamente

fortalecidas. Além disso, também é identificada a intensificação e priorização do uso da CSS como alternativa à tradicional CNS, por parte daqueles países tradicionalmente posicionados como receptores de alto volume de AOD. O lançamento do documento intitulado *Novas Direções para a CTPD*, em evento organizado pela ONU em 1995, é considerado uma alavanca dessa nova dinâmica observada. Não apenas pelas novas diretrizes estabelecidas para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, mas também por encorajar um grupo de 22 nações⁸ a assumir o protagonismo na cooperação em função de suas condições políticas e econômicas. Mas aquela dimensão política que marcou a CSS no início da mobilização do Sul Global, consagrando-a como um movimento de contestação do sistema de governança vigente, teve seu brado e encorajamento enfraquecido para uma agenda técnico-burocrática da própria CID.

Autores como Ayllón (2014), Behsarati e Esteves (2015), Milani (2012), Souza (2014), Esteves e Assunção (2014), Renzio e Seifert (2014) e Mawdsley (2012) indicam que esse novo fôlego assumido pela CSS no início dos anos 2000 é justificado pela articulação dos BRICS e o papel que eles passam a desempenhar não apenas na dinâmica da política internacional do Sul Global, mas nas relações internacionais de forma geral. Inegável que o arranjo estabelecido entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul teve efeitos diretos no sistema de governança da CID. Bem possivelmente em função disso, mas também em função de outros fatores que serão discutidos, pode-se perceber que a primeira década dos anos 2000 foi marcada por um grande esforço dos países do Sul de se organizarem coletivamente, utilizando principalmente as plataformas para discutir interesses e estratégias a serem adotadas prioritariamente, como, por exemplo, as cúpulas do G-77 e China. Os ODMs tinham aberto a brecha na governança da CID e essa oportunidade não poderia ser perdida para alavancar novamente a CSS. Tudo isso será emocionante, porque, como poderá ser observado, isso se reverterá no sistema de governança da CID em um verdadeiro campo de batalha entre os cavaleiros do Sul, da ONU e da OCDE.

⁸ Brasil, Chile, Colômbia, México, Costa Rica, Cuba, Peru, Trinidad-Tobago, China, Índia, Indonésia, Malásia, Turquia, Egito, Tunísia, Coreia do Sul, Tailândia, Nigéria, Gana, Senegal, Malta e Ilhas Maurício.

No ano seguinte, em 2009, ocorreu a II Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul/Sul em Nairóbi, com a finalidade de examinar os 30 pontos do Plano de Ação de Buenos Aires (1978). Pode-se dizer que essa conferência, nos marcos dos anos 2000, é uma das mais importantes para a cooperação estabelecida entre os países do Sul por três principais razões. A primeira delas é a quebra do jejum de quase 30 anos, por parte das Nações Unidas, na promoção de um novo fórum de diálogo dos países do Sul após Buenos Aires em 1978; a segunda, como o próprio nome da Conferência sinaliza, justifica-se em termos institucionais, pois a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) torna-se a Cooperação Sul/Sul. Já a terceira razão refere-se à natureza do conteúdo do documento de encaminhamento que, além de estabelecer uma sólida análise do cenário então vivenciado pelos países do Sul, recomenda diretrizes a serem adotadas por eles, “ressaltando a cooperação Sul/Sul como importante elemento de cooperação internacional para o desenvolvimento ao oferecer oportunidades viáveis aos países em desenvolvimento em sua busca individual e coletiva de crescimento econômico e desenvolvimento sustentável” (NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Nessa linha, outros trechos do documento merecem ser destacados, sobretudo porque neles há uma evidente manifestação de apoio das instâncias e fundos orçamentários das Nações Unidas à “causa” da Cooperação Sul/Sul e da Cooperação Triangular, reconhecendo a sua importância estratégica, além de uma forte sinalização da necessidade de os países do Sul desenvolverem mecanismos próprios para a implementação das iniciativas de promoção do desenvolvimento – no sentido de que a CSS não é uma modalidade de AOD, mas deve cumprir uma agenda de cooperação própria guiada por demandas específicas dos países do Sul. Assim, eles mesmos são responsabilizados pela criação e pela manutenção de sistemas de monitoramento baseados em indicadores que mensurem bem a transformação da realidade sujeita às ações de desenvolvimento.

No documento de encaminhamento da Conferência, há um encorajamento da cooperação entre os países do Sul, inclusive na modalidade triangular. Além disso, é enfatizada a necessidade de os países em desenvolvimento melhorarem os seus sistemas nacionais de informação para avaliarem a qualidade e o impacto da CSS. Também foi

reforçada a utilização da modalidade triangular, difundindo e compartilhando experiências e lições aprendidas. O discurso dessa Conferência deixa manifesta a ênfase dada ao argumento da efetividade da CID:

Reafirmamos o papel fundamental das Nações Unidas, incluindo seus fundos, programas, agências especializadas e comissões regionais, no apoio e promoção da cooperação entre os países em desenvolvimento, reiterando que o país tem a responsabilidade primária pelo seu próprio desenvolvimento. Reiteramos a resolução 33/134 de 19 de dezembro de 1978, endossando o Plano de Buenos Aires de Ação, que constituiu um marco importante na evolução da Sul-Sul e cooperação triangular.

Reconhecemos as diferentes histórias e particularidades da Cooperação Sul-Sul e reafirmamos nossa visão da cooperação Sul-Sul como uma manifestação de solidariedade entre os povos e países do Sul que contribui para o bem-estar nacional, autossuficiência nacional e coletiva e o alcance de metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os países do Sul têm que estabelecer sua própria agenda sendo guiados por princípios do respeito à soberania nacional, à apropriação e independência nacional, igualdade, não-condicionalidade, não-interferência nos assuntos internos e benefício mútuo.

Ressaltamos que a cooperação Sul-Sul não é um substituto, mas sim um complemento à cooperação Norte-Sul.

Reconhecemos o valor do apoio crescente oferecido pelos países desenvolvidos, organizações internacionais e sociedade civil aos países em desenvolvimento, a pedido destes, na melhoria das suas competências e capacidades nacionais através de mecanismos triangulares de cooperação, incluindo apoio direto ou compartilhamento de custos, acordos, projetos conjuntos de investigação e desenvolvimento, formação de programas e apoio aos centros Sul-Sul, bem como ao fornecimento de conhecimento, experiência e recursos necessários, de modo a ajudar outros países, de acordo com suas prioridades e estratégias nacionais de desenvolvimento.

A cooperação Sul-Sul não deve ser entendida como Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. É uma parceria entre iguais baseada na solidariedade. Nesse sentido, reconhecemos a necessidade de melhorar a eficácia do desenvolvimento promovido no âmbito da Cooperação Sul-Sul, aumentando a responsabilidade mútua, transparência e coordenando suas iniciativas com outras áreas do desenvolvimento. (NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Além da importância do trecho mencionado acima, outros excertos também merecem destaque, mas no momento não se tem espaço suficiente para abordá-los. De modo geral, o Documento de Nairóbi é um importante passo dado pelas Nações Unidas no tocante ao reconhecimento e à institucionalização para o fortalecimento da Cooperação Sul/Sul como alternativa de promoção do desenvolvimento do tradicional diálogo Norte/Sul. Tal reposicionamento da Cooperação Sul/Sul, além de um conjunto de práticas de promoção de

desenvolvimento, também é fonte de orientação das Nações Unidas para a adoção de um conjunto de ajustes internos e tem um efeito que pode ser entendido numa perspectiva relativamente revisionista do sistema de governança vigente, que prioriza o atendimento dos interesses dos países do Norte. Além disso, considerando a realização dos Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, organizados pela OCDE, percebe-se que os anos 2000 são marcados por dois processos paralelos: aqueles referentes ao esgotamento das reformas orientadas para o mercado e aqueles que se referem às abordagens em prol da pobreza, traduzidos nos ODMs (ESTEVES e ASSUNÇÃO, 2014). Mesmo assim, como será discutido adiante, a Declaração de Nairóbi influenciou, em alguma medida, algumas discussões e diretrizes adotadas no IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado em Busan, em 2011.

Mas o ponto alto do processo de discussão dos novos contornos que o sistema de governança da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento estava assumindo em função do crescente papel da CSS é o Quarto Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda, realizado na cidade de Busan, Coreia do Sul, em 2011. Para muitos autores, é no Documento de Parceria de Busan (*The Busan Partnership Document*) que se tem o *turning point* da Cooperação Sul/Sul, por consagrá-la como legítima modalidade de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, tal como fica bem ilustrado no trecho abaixo:

A complexa atual arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento evoluiu do paradigma Norte-Sul. Diferentemente das tradicionais relações entre os provedores de ajuda e receptores, as nações em desenvolvimento e várias economias emergentes tornaram-se importantes provedores da Cooperação para o Desenvolvimento Sul-Sul [...] A Declaração de Paris não abordou a complexidade desses novos atores, mas a Agenda para Ação de Acra reconheceu sua importância e especificidades. Embora a cooperação Norte-Sul continue sendo a principal forma de Cooperação para o Desenvolvimento, a Cooperação Sul/Sul continua evoluindo, apresentando-se como alternativa adicional de recursos para a promoção do desenvolvimento. Em Busan, *todos nós somos agora partes integrantes de uma nova e mais inclusiva agenda de desenvolvimento, na qual esses atores participam guiados por objetivos comuns, princípios compartilhados e compromissos diferenciais*. Nessa mesma base, saudamos a inclusão da sociedade civil, do setor privado e de outros atores (OCDE, 2011 [Tradução nossa] [grifo nosso])⁹.

⁹ “Today’s complex architecture for development cooperation has evolved from the North–South paradigm. Distinct from the traditional relationship between aid providers and recipients, developing nations and a number of emerging economies have become important providers of South–South development cooperation [...] The Paris Declaration did not address the complexity of these new actors, while the Accra Agenda for Action recognized their importance and specificities. While North–South

Sem dúvida, a CSS ter o reconhecimento da OCDE (aquela que deteve o monopólio dos marcos da ajuda internacional desde o final da II Guerra Mundial) é um importante marco. O fato é que reconhecer a legitimidade da modalidade Sul/Sul na promoção do desenvolvimento significou também assimilar o conjunto de valores que orientam essas interações no âmbito das instituições, bem como reposicionar os países em desenvolvimento nos processos decisórios das organizações envolvidas na agenda do desenvolvimento. Sumariamente, em outras palavras,

o documento final (i) reconhece o papel cada vez mais relevante da cooperação Sul-Sul na ajuda internacional para o desenvolvimento; (ii) oferece um lugar destacado às novas práticas de cooperação para o desenvolvimento e (iii) propõe a construção da “Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva” (*Global Partnership for Effective Development Cooperation*), inscrita em uma nova parceria global para o desenvolvimento. (ESTEVEZ *et al*, 2012, sp.).

Mas os fatos não evoluíram de forma tão linear e simples como parece. Ao longo da reunião de Busan, uma intensa força tarefa foi realizada para garantir que as negociações fluíssem de forma que assinaturas de importantes países como China, Índia e Brasil fossem angariadas (SEIFERT e RENZIO, 2014). No entanto, a pretensa unidade de posicionamento, assegurada pelos processos de coordenação de políticas (que deveria ser a principal conquista das discussões realizadas em Busan), foi prejudicada pela dissidência em relação à expressão “compromissos diferenciais” (*differential commitments*) presente no documento final. China e Brasil deixaram claro que não assinariam a declaração sem que houvesse uma expressão explícita que reconhecesse a natureza voluntária dos parceiros do Sul no cumprimento dos compromissos específicos, metas e ações (SEIFERT e RENZIO, 2014). Ambos os países não avaliavam como justa a lógica da *responsabilidade comuns, porém diferenciadas* no sentido de que, juntamente com as potências emergentes, os provedores menores também poderiam

cooperation remains the main form of development cooperation, South–South cooperation. At Busan, we now all form an integral part of a new and more inclusive development agenda, in which these actors participate on the basis of common goals, shared principles and differential commitments. On this same basis, we welcome the inclusion of civil society, the private sector and other actors”. (OCDE, 2011).

cumprir um papel, aumentando o apoio para a erradicação da pobreza e complementando os recursos dos maiores doadores.

Dissidências, como as apresentadas pela China e pelo Brasil em relação ao documento final, também marcaram as discussões que sucederam a reunião de Busan, principalmente no âmbito da “Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva” (*Global Partnership for Effective Development Cooperation*). Essa organização, como recentemente mencionado, foi criada devido ao encaminhamento do IV Fórum para ser, ao mesmo tempo, uma grande plataforma unificada das modalidades de cooperação para o desenvolvimento (envolvendo tanto as modalidades Norte/Sul como a Sul/Sul) de forma que viabilizasse: a interlocução entre os *stakeholders* (governo, sociedade civil, setor privado e outros) da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; o intercâmbio de conhecimento e inovação; o acompanhamento de processos por meio de mecanismos de monitoramento e avaliação; o espaço para que novos parceiros e políticas possam ser desenvolvidos e intercambiados (GLOBAL PARTNERSHIP, 2018).

Diante do exposto, tem-se outros dois pontos importantes que podem ser considerados desdobramentos do fortalecimento da CSS: a oposição que todo esse movimento faz aos princípios do CAD/OCDE e do Banco Mundial, fragilizando-os em suas posições no campo da CID. Também contribuindo para essa fragilização, atingindo mais diretamente o papel do Banco Mundial e seus instrumentos *hard*, manifesta-se nas figuras do Banco da China e do Banco de Desenvolvimento dos BRICS. Se, antes, o Banco Mundial atrelava à sua capacidade de empréstimo financeiro a sua ingerência nas esferas domésticas dos países recebedores (orientando-os para que soubessem como executar esses recursos nos termos de concepção, implementação e monitoramento de políticas públicas), a possibilidade de se estabelecer novos diálogos de empréstimos com o Banco da China ou dos BRICS fragilizou essas condicionalidades.

Todos esses movimentos provocaram um relativo esvaziamento dos papéis desempenhados pelo Banco Mundial e OCDE, consagrados nos últimos anos como autoridades do campo, minando também suas autoridades para estabelecer sua ideia de desenvolvimento internacional como aquela dominante no campo. Abriu-se espaço para que

agendas alternativas encampadas pela ONU ganhassem espaço, assim como o que aconteceu com o lançamento dos ODS em 2015. Com isso, pode-se concluir que os diálogos estabelecidos entre os países do Sul conseguiram estabelecer pressão suficiente no campo da CID para que suas fronteiras fossem revistas, mesmo que não alteradas totalmente nos termos de uma Nova Ordem Econômica Internacional, e a ONU, muito atenta a esse processo, aproveitou para assumir a *doxa* do desenvolvimento internacional por meio dos ODS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fez-se a opção pelo modelo de desenvolvimento como elemento de entendimento da dinâmica do campo político da CID, pois o ideário da modernização social, ao se universalizar, torna o desenvolvimento o marco fundante e estruturante da CID. Nos termos de Bourdieu (1983), a modernização social é o *nomos* do campo, definindo papéis, regras e valores compartilhados pelos atores envolvidos no sistema, pois possui capacidade de oferecer, simultaneamente, uma orientação para as relações entre os agentes, ou seja, um modelo de cognição por meio do qual esses mesmos agentes conferem sentido a eles mesmos, às suas relações, à relação com o mundo e ao um princípio moral para o seu comportamento. Além disso, ele também pode ser considerado uma razão de ser da clivagem então estabelecida entre os países do Norte e do Sul, já que eles foram divididos não por sua posição geográfica (apesar da coincidência), mas porque são posicionados em gradações diferentes na escala do desenvolvimento, dividindo-se em países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Por isso, a CID, ao consolidar essa clivagem orientando suas diretrizes nessa modalidade de divisão dos países, acaba sendo um elemento reforçador e de manutenção do *status quo*.

Assim, chega-se à primeira conclusão deste estudo: a adoção do modelo de desenvolvimento alternativo àquele que propagou a modernização social nos termos de Bendix (1996) seria uma alternativa não apenas para se problematizar a tradicional clivagem política e econômica existente no sistema internacional, mas para também contribuir para o estabelecimento de elementos concretos de alteração da dinâmica no campo político da CID.

Assim, quando a ONU – por meio dos ODS – apresenta uma nova agenda de desenvolvimento, reconhecendo a dinâmica da CSS em processo de novo fôlego, e esta articulação cria uma instância de instrumentos *hard* a serviço de seus interesses e compartilhando elementos de sua visão de mundo, tem-se uma fragilização das fronteiras do campo da CID.

A partir disso, tem-se a segunda conclusão deste estudo, mesmo que não tenha sido objeto central desta análise: se os países do Sul se mobilizarem mais fortemente em um esforço conjunto de conferir maior concerto às suas práticas por meio de instâncias de divulgação, de sistemas de monitoramento e avaliação e de mecanismos de transparências de suas informações, isso pode contribuir para um processo de disseminação de um *modus operandi* específico da CSS. Não que essa padronização seja necessária e interessante, mas talvez seja um primeiro passo para facilitar processos de institucionalização. Ou seja, há a assimilação da prática da CSS por parte das organizações internacionais nos termos de suas burocracias, já que estas demandam, pela natureza de sua finalidade, um conjunto de mecanismos de gerenciamento para dar existência a um projeto ou a uma atividade específica, a começar pela própria discussão sobre rubricas orçamentárias. Tão elementar, tão burocrática, mas imagine-se um departamento da OCDE dedicado à CSS tendo que pensar sua execução orçamentária a partir de ações, atores e atividades tão heterogêneas e diversas quanto aquelas que existem no âmbito da CSS.

A partir desse último raciocínio, este estudo se encerra com uma antiga inquietação: em todos esses anos, desde o início da CID, pode-se perceber, de fato, sinais de desenvolvimento, nos termos materiais estabelecidos pelo Norte, nos países em desenvolvimento? Em quais bases? Pois, se o que se percebe é justamente um contínuo alargamento das agendas de desenvolvimento organizadas pela ONU, onde garantias cada vez mais imateriais são estabelecidas como indicadores de desenvolvimento, então desenvolvimento seria de fato garantido por obra, cidade, indústria, automóvel, etc. ou seria garantido por tolerância, respeito, dignidade, liberdade e autonomia?

REFERÊNCIAS

AKITA, S. The Aid-India Consortium, the World Bank, and the International Order of Asia, 1958-1968, *Asian Review of World Histories*, vol. 2, n. 2, 2014, p.217-248.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: international organizations in global politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania – estudos de nossa ordem social em mudança**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

BESHARATI, Neissa; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento internacional. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 37, n.1, 2015, pp. 289-330.

BORDIEU, Pierre. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (org.). **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

ESTEVES, Paulo; MANAÍRA, Assunção. South-South cooperation and international development battlefield: between the oecd and UN. In: **Third World Quarterly**, vol. 35, n.10, 2014, 1775-1790.

ESTEVES, Paulo; ABREU, Aline; FONSECA, João; NIV, Amir; ASSUNÇÃO, Manaíra; URIAS, Filipe. **A cooperação para o desenvolvimento: os BRICS e a política externa brasileira. Economia, Parlamentos, Desenvolvimento e Migrações**. Rio de Janeiro, 2012.

FINNEMORE, Martha. **National Interests in International Societ**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

MAWDSLEY, Emma. **From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape**. London: Zed Books Ltda, 2012.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. In: **Caderno CRH**. Salvador, v.25, n.65, 2012, p.p. 211-231.

MILANI, Carlos R. S. Organizações Multilaterais de desenvolvimento. Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. In: SOUZA, André de Mello (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

MILANI, Carlos R. S. **Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2018.

NAIROBI OUTCOME (2010). Disponível em: <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2010/01/GA-resolution-endorsed-Nairobi-Outcome-21-Dec-09.pdf><http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2010/01/GA-resolution-endorsed-Nairobi-Outcome-21-Dec-09.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

PEARSON, Lester (Org.). **Sócios no progresso: relatório da Comissão de Desenvolvimento Internacional**. [s.l.]: APEC (versão traduzida), 1969.

PINO, Bruno Ayllón. Agentes transformadores da Cooperação para o Desenvolvimento: poderes emergentes e Cooperação Sul-Sul. **Relaciones internacionales (La Plata)**, vol. 40, 2011.

PINO, Bruno Ayllón; O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. In: **Revista de Economia e Relações Internacionais**. Vol.5, n.8, 2006, p.p 5-23.

RENZIO, Paolo de; SEIFERT, Jurek. South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options. In: **Third World Quarterly**, vol. 35, n. 10, 2014, pp. 1860-1875.

RIST, Gilbert. **The History of Development: From Western Origins to Global Faith**. 4. ed. Londres: Zed Books, Ltda, 2008.

SACHS, Wolfgang. Meio Ambiente. In: _____ (Org.). **Dicionário do Desenvolvimento – guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.

SALLES, Fernanda Cimini. O papel da ONU e do Banco Mundial na consolidação do campo internacional do desenvolvimento. In: **Contexto Internacional**, vol.37, no 2, 2015, pp. 347-373.

SINGER, Hans W. Half a Century of Economic and Social Development Policies of the UN and Bretton Woods Institutions. **The Pakistan Development Review**. Winter, 1995, pp. 375-392.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13085

A ONU e a difusão do desenvolvimento sustentável: o caso brasileiro

The UN and the diffusion of sustainable development: the Brazilian case

La ONU y la difusión del desarrollo sostenible: el caso brasileño

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves

Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba – UFPB CCSA – João Pessoa, Paraíba, Brasil

E-mail: pascoal.goncalves@academico.ufpb.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1336-3148>

Bruno Domingos do Nascimento

Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba – UFPB CCSA – João Pessoa, Paraíba, Brasil

E-mail: bddn@academico.ufpb.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5441-6103>

Resumo: O artigo busca identificar empiricamente o impacto do debate internacional sobre desenvolvimento na agenda governamental brasileira. Objetiva-se aprofundar os estudos sobre o impacto do ambiente internacional na formulação de políticas públicas domesticamente, especificamente lançando luz no processo de formação de agenda governamental face à agenda internacional de desenvolvimento pactuada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em 2015. Para tanto, utilizamos análise de conteúdo para pesquisar três macro dimensões do desenvolvimento sustentável – social, ambiental e econômica – nos diários da Câmara dos Deputados do Brasil. Em termos de recorte temporal, definimos os anos de 1992, quando o país sediou a Rio 92, e 2015, quando a Agenda 2030 foi adotada com a definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A análise dos dados textuais revela um impacto significativo das discussões na ONU no trabalho do legislativo no Brasil.

Palavras-chave: Difusão de Políticas; Desenvolvimento Sustentável; Políticas Públicas.

Abstract: The article seeks to identify empirically the impact of the international debate on development on the Brazilian government agenda. The objective is to deepen studies on the impact of the international environment on the formulation of public policies at home, specifically shed light on the process of shaping the governmental agenda in view of the international development agenda agreed in the Sustainable Development Goals in 2015. For this purpose, we use analysis of content to research three macro dimensions of sustainable development – social, environmental, and economic – in the newspapers of the Chamber of Deputies of Brazil. In terms of time frame, we defined the years 1992, when the country hosted Rio 92, and 2015, when the 2030 Agenda was adopted with the definition of the Sustainable Development Goals. The analysis of textual data reveals a significant impact of discussions at the UN on the work of the legislature in Brazil.

Keywords: Policy Diffusion; Sustainable development; Public policy.

Resumen: El artículo busca identificar empíricamente el impacto del debate internacional sobre el desarrollo en la agenda del gobierno brasileño. El objetivo es profundizar los estudios sobre el impacto del entorno internacional en la formulación de políticas públicas en el hogar, específicamente arrojar luz sobre el proceso de conformación de la agenda gubernamental en vista de la agenda de desarrollo internacional acordada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015. Por Con este propósito, utilizamos el análisis de contenido para investigar tres macro dimensiones del desarrollo sostenible - social, ambiental y económico - en los periódicos de la Cámara de Diputados de Brasil. En términos de tiempo, definimos los años 1992, cuando el país fue sede de Río 92, y 2015, cuando se adoptó la Agenda 2030 con la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El análisis de datos textuales revela un impacto significativo de las discusiones en la ONU sobre el trabajo de la legislatura en Brasil.

Palabras clave: Difusión de políticas; Desarrollo sostenible; Política pública.

Recebido em
02/12/2020.

Aceito em
26/08/2021.

Introdução

Em dezembro de 1961 a Assembleia Geral das Nações Unidas designou aquela década como a Década de Desenvolvimento das Nações Unidas, na qual os Estados membros, fossem eles países desenvolvidos ou em desenvolvimento, bem como suas respectivas populações, deveriam intensificar os esforços para acelerar o progresso econômico e o avanço social, definindo a meta de crescimento econômico para os países em desenvolvimento na ordem de 5% ao ano até 1970.

Desde os anos de 1960 o debate sobre desenvolvimento internacional no âmbito do sistema ONU produziu ideias e conceitos que são difundidos pelo mundo e se tornam parâmetro para a definição de políticas por parte dos tomadores de decisão. Como lembra Santos Filho (2005), num primeiro momento, as noções e modelos de progresso e modernização foram diluídas nas iniciativas de “ajuda para o desenvolvimento” que pautaram as relações cooperativas internacionais Norte-Sul no pós-Guerra. As metas de crescimento, as estratégias para alcançar os objetivos e as agendas temáticas a serem priorizadas foram acompanhando, progressivamente desde os anos de 1960, a conjuntura internacional e o debate acadêmico sobre desenvolvimento, transformando a natureza da cooperação internacional e, principalmente, as noções de desenvolvimento difundidas a partir da ONU.

Essas orientações para o desenvolvimento, expressas nas inúmeras resoluções aprovadas em quase sessenta anos de debate, implicam em deliberações oficiais que os tomadores de decisões nos Estados se valerão para traçar planos, metas e, em última instância, criarem suas percepções objetivas e subjetivas sobre a natureza dos problemas e das soluções públicas relacionadas ao desenvolvimento. Tendo isso em mente, podemos dizer que a ONU serve como um importante ator para a difusão de políticas, seja do ponto de vista objetivo (metas e estratégias), seja do ponto de vista subjacente (o que é desenvolvimento e como alcançá-lo).

O fenômeno da difusão internacional de políticas públicas tem chamado a atenção da comunidade científica há décadas e gerou uma farta e fragmentada literatura (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013). Acompanhando o interesse da comunidade acadêmica sobre o tema, a internacionalização dos processos de produção das políticas públicas, tanto nos governos

centrais como nos subnacionais se tornou um fenômeno perceptível em todas as etapas do ciclo das políticas públicas (FARIA, 2018). O presente artigo tem por objetivo geral aprofundar os estudos sobre o impacto do ambiente internacional da formulação de políticas públicas domesticamente, especificamente lançando luz no processo de formação de agenda governamental no Brasil face à agenda internacional de desenvolvimento pactuada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em 2015.

Dentre as abordagens teóricas sobre o processo de difusão, o institucionalismo sociológico e algumas de suas vertentes chamam a atenção para os constrangimentos sociais sobre a tomada de decisão dos atores políticos e a forma pela qual um repertório de questões e respostas são socialmente definidas a priori, cognitivamente, através do escopo de visão objetiva dos atores. Assim, tomadores de decisão emulam aquilo que está sendo feito em outros lugares, legitimando ideias e ações com aquilo que é tido como “normal”.

A partir desse referencial, podemos pensar na agenda governamental como uma série de questões que eventualmente se tornam o foco da atenção dos tomadores de decisão pelo fato de que, em muitos outros lugares, também essas questões passaram ao centro da agenda (KINGDON, 2014). Nesse sentido, cabe indagarmos sobre os atores e processos envolvidos na naturalização de determinadas questões na agenda governamental de um país que surgiram ou foram definidas em outro lugar.

Todavia, para lançar luz sobre a formação da agenda pública no Brasil, devemos ter em mente o papel das Organizações Internacionais (OIs). Conforme veremos, as OIs podem impactar as políticas públicas de diversas formas; neste artigo, tomaremos como referência a capacidade de definir e difundir normas internacionais que delimitam cognitivamente os atores públicos. Tendo isso em mente, nosso problema de pesquisa é: há evidências empíricas da difusão de normas das organizações internacionais para o Brasil?

Nosso trabalho busca responder essa questão a partir da literatura já publicada sobre o tema e pela análise dos diários da Câmara dos Deputados do Brasil. Partimos da noção de que OIs definem e difundem normas internacionais, constroem ideias sobre os problemas e suas soluções, colocando novas ideias e conceitos na agenda governamental. Apesar de a literatura apontar a resposta para nosso problema, buscamos também evidências empíricas que deem

sustentação à literatura. Para tanto, tomamos como caso o impacto da ONU na Câmara dos Deputados do Brasil. Como dito, dois momentos foram utilizados como parâmetros: o ano de 1992, quando aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio 1992, e o ano de 2015, quando, na 70ª Assembleia Geral da ONU, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram adotados.

Nesse sentido, a escolha dos dois momentos históricos se justifica por: 1) 1992 é tido como o ano no qual o conceito de desenvolvimento sustentável se torna um termo chave no debate sobre desenvolvimento; 2) o intervalo de quase 25 anos é tempo suficiente para ocorrerem mudanças na concepção dos atores, no caso, os membros do legislativo brasileiro; 3) os dois anos marcam o início do processo de mudança no debate internacional sobre desenvolvimento e seu, até então, último capítulo. Tendo isso em mente, definimos o corpus textual do presente trabalho como sendo todos os diários da Câmara dos Deputados do Brasil dos anos de 1992 e 2015, num total de 448 documentos oficiais.

A análise do corpus foi feita por meio de análise de conteúdo, de forma dedutiva, ou seja, a partir da literatura sobre desenvolvimento sustentável foi criado um codebook com os principais termos a serem buscados de forma automatizada nos documentos. Os termos dizem respeito às seguintes categorias: economia, política social, meio ambiente e sustentabilidade.

Apesar de o problema de pesquisa sugerir teste de hipótese, nossa análise qualitativa versará, em consonância com Kelle (2015), sobre exame de hipótese. Sustentamos que há relação entre o debate internacional no âmbito das OIs e que essa relação pode ser, sim, demonstrada empiricamente por meio de análise de conteúdo. Conforme detalhado mais adiante, partimos da seguinte proposição: se as categorias do nosso estudo – economia, política social e meio ambiente – co-ocorrem com a categoria “sustentabilidade”, então teremos as nossas dimensões de análise: sustentabilidade econômica; sustentabilidade social; e sustentabilidade ambiental.

Desenvolvimento sustentável, em suas dimensões econômica, social e ambiental, é um termo derivado do debate internacional sobre desenvolvimento. Logo, se um termo que surge no âmbito das OIs chega aos trabalhos parlamentares no Brasil, a hipótese de que há difusão

de normas das OIs para a arena doméstica ganha elementos empíricos. Nesse sentido, e definidas as dimensões do nosso estudo, podemos analisar nossa hipótese da seguinte forma: sendo nossa hipótese válida, variações em uma ou mais dimensões serão observadas no período de realização das conferências.

O artigo está organizado em quatro seções, para além desta introdução e da conclusão: inicialmente revisamos os conceitos de difusão e transferência internacional de políticas públicas. Essa revisão permite localizar nosso trabalho teoricamente nos estudos decorrentes do institucionalismo sociológico. Posteriormente, passamos para uma discussão sobre o papel das Organizações Internacionais e seu impacto nas políticas públicas domésticas. Em seguida, apresentamos o processo de consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável no debate internacional. A quarta parte apresenta de forma pormenorizada a metodologia do trabalho e os principais resultados, quais sejam, a análise de conteúdo conduzida com auxílio do software Atlas.ti encontrou elementos que sugerem uma relação próxima entre as discussões na ONU e o trabalho do legislativo no Brasil.

Difusão e transferência internacional de políticas públicas

A presente seção tem por objetivo discutir sinteticamente a seguinte questão: como ocorre o processo de difusão internacional de políticas e, principalmente, ideias? Para responder essa questão devemos ter em mente os conceitos de difusão/transferência de políticas públicas e o papel das ideias nas abordagens sociológicas/organizacionais.

A literatura sobre difusão que se volta para a origem exógena de determinadas políticas públicas possui dois grandes eixos analíticos: transferência e difusão de políticas. Segundo Newmark (2002), difusão é um termo mais geral, que pode englobar fatores estruturais na explicação sobre a adoção de uma determinada política. Por outro lado, a transferência é mais específica e diz respeito aos casos de conhecimento consciente de uma política, programa ou ideia que é utilizado no desenvolvimento de uma política domesticamente. Apesar das possibilidades de contribuição recíproca (FARIA, 2003, 2018; MARSH; SHARMAN, 2009), os estudos ainda seguem caminhos diferentes: enquanto os estudos sobre transferência de políticas focam nos mecanismos e atores, dando preferência

para abordagens metodológicas como o *process-tracing*; as pesquisas sobre difusão, em sua busca de compreensão sobre a estrutura, possuem uma orientação teórica mais bem desenvolvida e preferência por metodologias quantitativas por conta de sua capacidade de análise macro (BENNETT, 1991; BENNETT; HOWLETT, 1992; BENSON; JORDAN, 2011; DOLOWITZ; MARSH, 2000). Nosso trabalho se insere nos estudos sobre difusão de políticas.

Quando analisamos a literatura sobre difusão, nos deparamos com aquilo que Braun e Gilardi (2006) identificaram como a ausência de uma estrutura teórica coerente. Todavia, apesar da ausência de uma coerência teórica, Dobbin, Simmnons e Garret (2007) identificam quatro diferentes matrizes que contribuem com a difusão: construção social, coerção, competição e aprendizado. A coerção ocorre quando uma política é imposta por uma organização internacional ou país poderoso (FMI, Banco Mundial e UE), se valendo de ameaças, como imposição de sanções, ou prometendo ajuda em troca de proteção fiscal, livre-comércio, etc. (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007).

A competição ocorre quando países influenciam uns aos outros em busca de recursos econômicos (GILARDI, 2013). Países competem para atrair investimento e vender exportações, reduzindo o custo de fazer negócios, reduzindo as restrições ao investimento ou reduzindo as barreiras tarifárias na esperança de reciprocidade (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). Esse processo geralmente é orientado por preceitos liberais e implica na redução do peso do Estado na economia, desregulamentação financeira e retração na oferta de políticas sociais. Esse tipo de competição é conhecido pelo termo "*race to the botton*" (FARIA, 2018).

O aprendizado diz respeito a experiências de outros países em prover informações úteis sobre as consequências de uma política. Para Dolowitz e Marsh (1996), há aprendizado (*lesson drawing*), quando atores políticos em um país aprendem com outras experiências de outros lugares. Como ressalta Faria (2018), é possível aprender também com a própria experiência, de forma que novas evidências alterem as crenças prevalecentes sobre a relação causa-efeito esperada de uma dada estratégia de intervenção governamental.

Por fim, o construtivismo entende que as normas políticas são organizadas em comunidades epistêmicas e Organizações Internacionais, que definem noções como

progresso e direitos humanos. Nessa perspectiva, alinhada com o neo institucionalismo sociológico e organizacional, organizações emulam umas às outras buscando legitimidade, levando a um crescente isomorfismo. Isso se dá por que características normativas e socialmente construídas de políticas importam mais que suas consequências objetivas, levando a uma padronização de políticas e organizações dentro e entre diferentes ambientes (GILARDI, 2013; MEYER; ROWAN, 1977).

Landolt (2004) aponta que os construtivistas enfatizam a construção tanto da estrutura social como da agência dos atores e dão ênfase ao papel das ideias e normas em (re)definir os interesses e objetivos dos Estados ao longo do tempo. A abordagem construtivista assume que as normas ocidentais, como a racionalidade, a democracia liberal, os mercados livres, os direitos humanos e o próprio Estado (enquanto única forma legítima de organização política nas relações internacionais) se difundem internacionalmente por meio de uma estrutura social internacional independente, em vez de serem projetadas a partir do nível doméstico. Decorre disso que, nessa abordagem, as Organizações Internacionais têm um papel de destaque (FINNEMORE, 1996; LANDOLT, 2004). Daremos mais de atenção e profundidade à perspectiva sociológica da difusão internacional na seção a seguir.

A difusão internacional de normas e ideias e as políticas públicas

A difusão internacional de políticas públicas pode decorrer de mudanças nas ideias, numa perspectiva construtivista, ou nos incentivos dos atores, numa leitura coercitiva. A vertente construtivista sociológica que subsidia este artigo sustenta que mudanças nas ideias levam a mudanças nas políticas, enfatizando o poder das teorias e da retórica como fontes de novas ideias (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007)

Para Campbell (1998), os *insights* centrais do institucionalismo organizacional para entendermos o papel das ideias nas políticas públicas são sua teoria de restrição que foca em estruturas subjacentes cognitivas, ao invés das estruturas normativas, e sua teoria da ação, que descreve como os atores definem e articulam seus problemas políticos e soluções inicialmente utilizando seus *scripts* institucionalizados, e rotinas que constituem suas estruturas cognitivas, capacitando-os a agir. Nesse sentido, as ideias podem ser pressupostos

subjacentes, quando são tomadas como dadas no contexto do debate sobre políticas ou então podem ser cognitivas, enquanto descrições e análises teóricas que especificam relações de causa e efeito. Ideias fornecem, assim, soluções específicas para problemas políticos, constroem o escopo cognitivo das soluções que os formuladores de políticas estão dispostos a considerar e constituem símbolos e conceitos que permitem que os atores construam estruturas com as quais legitimam as propostas de políticas.

A teoria da ação na perspectiva sociológica deve muito à obra de Giddens (2018), e sua discussão sobre agência, estrutura e estruturação. Sinteticamente, a estruturação parte do suposto herdado dos estruturalistas da sociolinguística (Saussure, Derrida e, principalmente Lévi-Strauss) de que a conduta humana depende em grande medida de “estruturas gerativas”, como a linguagem e outras instituições sociais. Todavia, Giddens pensa essas estruturas a partir do teorema da “dualidade” que a estrutura mantém com a agência: se as estruturas fornecem as condições da ação, é mediante a ação que elas são continuamente reconstruídas no tempo-espaço e, assim, se reproduzem historicamente.

Nas palavras do autor,

O conceito de estruturação envolve o de dualidade da estrutura, que está ligado ao caráter fundamentalmente recorrente da vida social e expressa a mútua dependência entre estrutura e atuação. Por dualidade de estrutura entendo que as propriedades estruturais dos sistemas sociais são tanto meios quanto resultado das práticas que constituem esses sistemas. [...] A estrutura, portanto, não deve ser concebida como uma barreira à ação, mas como essencialmente envolvida na sua produção, mesmo nos processos mais radicais de mudança social, que, como quaisquer outros ocorrem no tempo. [...] De acordo com a noção de dualidade da estrutura, regras e recursos são utilizados pelos atores na produção da interação, mas são assim também reconstituídos através dessa interação (GIDDENS, 2018, p. 78-79).

Conforme argumenta Campbell (1998), as estruturas sociais “possibilitam” e “empoderam” os atores a gerarem soluções para seus problemas provendo pistas e *scripts* sobre as formas legítimas de ação. A teoria da ação reconhece a importância da agência, uma vez que reconhece que atores autoconscientes inventam soluções para seus problemas pela manipulação explícita e deliberada de conceitos culturalmente dados (estrutura) no primeiro plano cognitivo.

Segundo Dobbin, Simmons e Garrett (2007), o entendimento de como as políticas públicas se tornam socialmente aceitas é fundamental para entender por que elas são difundidas internacionalmente. Entender como determinadas políticas começam a ser seguidas, ou posições defendidas em determinados países ou organizações internacionais, passa necessariamente pelo entendimento de quais são as formas legitimadas de percepção de problemas e soluções num dado momento do tempo. A aceitação e, por conseguinte, legitimação de uma política pode se dar por três caminhos: países líderes servem como exemplo e outros países passam a imitar considerando que, aparentemente, estão fazendo a coisa certa (siga o líder); especialistas levantam argumentos sobre a adequação de uma política, definindo-a como a certa em determinadas circunstâncias.

A terceira forma de legitimação de uma política é por meio grupos de especialistas que teorizam sobre os efeitos de uma nova política, dando aos formuladores razões para adotá-las (aprendizado racional). Isso diz respeito mais a um isomorfismo normativo que um “*case de sucesso*” em particular. Aqui cabe indagar qual grupo tem capacidade de estabelecer o isomorfismo normativo nessa magnitude. Dobbin, Simmons e Garrett (2007) sustentam que as Organizações Internacionais têm essa capacidade. A ideia é que mudanças nas ideias impulsionam a difusão de políticas.

O isomorfismo institucional, decorrente do processo de difusão, é abordado na literatura a partir do conceito de convergência política, que trata do efeito da difusão. Bennett (1991) definiu convergência política em termos de: objetivos políticos - uma junção de intenções para lidar com problemas políticos comuns; conteúdo político - as manifestações mais formais da política governamental em termos de estatutos, regras administrativas, regulações, decisões de cortes, etc.; instrumentos políticos - ferramentas institucionais (regulamentares, administrativas ou judiciais) disponíveis para a administrar a política; resultados, impactos ou consequências da implementação da política, sejam positivos ou negativo, eficazes ou ineficazes; convergência de estilo de política - respostas formuladas para responder aos problemas públicos.

Faria (2018) lembra que as Organizações Internacionais não se limitam a ser apenas instrumentos de países poderosos ou simplesmente arenas deliberativas para os Estados. Elas,

de fato, adquiriram grande capacidade de agência, assumindo protagonismo no processo de internacionalização das políticas. Cabe lembrar que as OIs que têm atuação setorial e/ou estruturante, aumentaram muito em número nas últimas décadas (contribuindo para a institucionalização das relações internacionais), possuem alcance regional/global e são centrais para a construção, legitimação e operação de diversas redes transnacionais e comunidades epistêmicas.

Segundo Jakobi (2009), um dos instrumentos das OIs para influenciar as políticas públicas é a disseminação discursiva, que implica em estabelecer ideias na agenda política nacional. Essa noção está relacionada aos meios que o Estado possui para informar e orientar as escolhas dos cidadãos, mas inclui regras e suposições implícitas sobre como os problemas políticos devem ser resolvidos. Ideias sobre relações de causa e efeito, o impacto das decisões políticas e a ligação com os objetivos já definidos das políticas são pré-condições importantes para a definição de agendas.

Por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Essas questões, levantadas por Kingdon (2014) em seu livro clássico sobre mudanças de agenda, estão totalmente alinhadas com nossa discussão. O autor considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos que compreendem: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; a escolha entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Em seu modelo de *multiple streams*, o autor se preocupa especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*). A formação da agenda é definida a partir de três fluxos, a saber: o dos problemas; o processo político; e o dos participantes visíveis.

A literatura que examinamos até aqui nos permite sustentar que, em consonância com a obra de Kingdon (2014), o debate internacional no âmbito da ONU sobre desenvolvimento sustentável impacta principalmente a definição dos problemas. Resumidamente, os atores públicos, incluindo Legislativo e Executivo, concentram sua atenção em alguns problemas

potenciais e ignoraram outros. A vida política dos países é permeada de condições, ou seja, uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Estas condições se tornam problemas apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito (KINGDON, 2014). No caso sobre o debate internacional, os limites físicos do planeta que levaram ao conceito de “desenvolvimento sustentável” progressivamente se tornaram um problema para os tomadores de decisão no nível doméstico dos países.

Cabe então indagar: como estudar o impacto de normas e ideias desenvolvidas internamente na política doméstica? Para responder essa indagação, recorreremos a Cortell & Davis (2000) que defendem que podemos estudar essa relação do internacional para o nacional a partir da saliência doméstica das normas internacionais. Especificamente, os autores apontam que o impacto doméstico pode ser observado em três níveis diferentes, sucessivos e complementares: primeiro, a norma internacional se apresenta no discurso das autoridades políticas; segundo, a norma causa uma mudança institucional doméstica; terceiro, políticas públicas específicas serão criadas em consonância com a norma internacional. Especificamente, nosso trabalho foca no primeiro nível, em diálogo direto com a visão de Jakobi (2009) e Cambell (1998): analisar o impacto das diferentes conferências da ONU nos discursos das autoridades públicas, especificamente na Câmara dos Deputados do Brasil. Assumimos neste artigo que o conceito de normas internacionais é equivalente ao de ideias (na literatura sobre difusão de políticas)¹.

A próxima seção tem por objetivo apresentar o processo de consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável no debate internacional. Implícita nessa seção está a noção de que esse processo de décadas criou um entendimento compartilhado internacionalmente entre especialistas e autoridades sobre os rumos que o desenvolvimento deveria tomar. Esse entendimento compartilhado é parte daquilo que foi identificado anteriormente como

¹ Apesar de usarmos os termos de forma intercambiável, cabe ressaltar que normas são mais amplas e constroem as ideias dos atores políticos. Ver o trabalho clássico de Finnemore e Sikkink (1998) para uma discussão mais detalhada.

“estrutura”, e gera, entre seus efeitos, mudanças nos interesses e constrangimentos cognitivos sobre a natureza dos problemas e suas soluções nos atores.

Sustentabilidade e desenvolvimento

Uma busca por notícias sobre desenvolvimento sustentável na base ProQuest retorna um dado interessante: a primeira vez que o termo surge é em dezembro 1988, numa postagem da “UN Chronicle” que informa sobre um encontro de cúpula das principais agências da ONU para promover o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável, promovido pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. As notícias seguintes, uma em 1990, treze em 1991 e trinta e nove notícias em 1992, dão conta da crescente importância do tema e de sua eminente origem no debate internacional sobre desenvolvimento. Conforme apresentado abaixo, a revisão de literatura sobre as origens do uso contemporâneo do termo “desenvolvimento sustentável” embasa a rápida observação dos resultados da busca na ProQuest.

Nos anos de 1960 e 1980, duas correntes no debate ambientalista debateram o termo “sustentabilidade”: uma posição utilitarista e outra mais espiritualista. A posição utilitarista defendia a proteção de áreas naturais a partir de uma postura “conservacionista”. Contudo, essa postura assumia a forma de um auto interesse iluminado, visando a conservação da terra e demais recursos para posterior uso humano. Decorrente da lógica utilitarista, essa posição tinha como objetivo garantir o maior benefício para a maior parte dos membros de uma sociedade. Por outro lado, a corrente espiritualista defendia a preservação de áreas naturais no que era percebido como sendo sua forma intocada, primitiva, não desenvolvida. Essa posição “preservacionista” era geralmente expressa em termos românticos ou espirituais, remetendo ao transcendentalismo americano e ao romancismo europeu (ROBINSON, 2004).

Essas duas posturas marcaram posições políticas distintas no plano doméstico e no internacional. Paterson (PATERSON, 2001) identifica que os chamados “ambientalistas” no plano político assumiram a postura utilitária, enquanto que os “verdes” defendiam uma mudança social profunda para evitar a crise ambiental. No debate sobre as relações internacionais, os ambientalistas defenderam uma resposta do sistema estatal aos problemas

ambientais, focando na criação de “regimes ambientais internacionais”, numa perspectiva análoga a dos institucionalistas liberais. Os “verdes”, por sua vez, identificavam que a raiz da crise ambiental estava nas estruturas políticas, sociais, econômicas e normativas da política mundial, sendo necessários uma guinada ética da humanidade (do antropocentrismo para o ecocentrismo), o reconhecimento dos limites para o crescimento econômico e uma descentralização radical de poder.

O relatório encomendado pelo Clube de Roma e publicado em 1972 com o título “Os limites do Crescimento” lançou muitas das questões que balizaram posteriormente o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Ao apontar que a Terra tinha um limite físico de recursos e que exceder esse limite de exploração poderia terminar em catástrofe, o relatório convergiu a discussão já existente sobre os impactos ambientais da atividade humana (a agenda ambiental) com a discussão internacional sobre desenvolvimento. Embora parta do reconhecimento dos limites para o crescimento, ponto defendido pelos verdes, o relatório explicita a busca por um modelo de desenvolvimento que tivesse abrangência planetária e que fosse: 1) sustentável sem um colapso súbito e incontrolável da espécie humana; e 2) capaz de satisfazer as necessidades materiais de todas as pessoas (GROBER, 2014).

O termo “desenvolvimento sustentável”, em sua acepção contemporânea, foi definido no famoso Relatório “Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão Brundtland de 1987. Segundo Du Pisani (2006), o Relatório expressou a crença que a igualdade social, o crescimento econômico e a manutenção ambiental são possíveis simultaneamente, assim enfatizando três componentes fundamentais do desenvolvimento sustentável: o meio ambiente, a economia, e a sociedade. Entretanto, apesar de reconhecer a tensão entre crescimento econômico e proteção ambiental, o relatório defendeu que crescimento econômico é fundamental para os países em desenvolvimento, embora um modelo de crescimento econômico ambientalmente sustentável fosse necessário e ainda inexistente.

Pensado a partir da dicotomia conservação/preservação apresentadas anteriormente, o relatório possui notável perspectiva preservacionista/desenvolvimentista. A sustentabilidade ambiental não pode ser alcançada se o problema da pobreza não puder ser efetivamente resolvido globalmente. Desenvolvimento humano, pobreza e deterioração

ambiental são questões que podem ser resolvidas simultaneamente e de forma que se reforcem mutuamente. Além disso, a resposta para os problemas de super e subconsumo, assim como para as preocupações ambientais, estaria em prover mais desenvolvimento humano. Para tanto, a Comissão Brundtland chega a defender um aumento de 5 a 10 vezes na atividade industrial bruta no mundo ao longo do século XXI para atender às necessidades dos mais pobres. Não há referência ou ênfase em mudança de valores, mudanças na percepção sobre a natureza ou responsabilidade individual. O foco é todo direcionado a respostas institucionais coletivas, ganhos de eficiência e responsabilidade social (ROBINSON, 2004).

Por outro lado, o super-desenvolvimento é uma ameaça equivalente, então mais do mesmo tipo de desenvolvimento não é a resposta. A resposta seria uma nova forma de desenvolvimento sustentável, definido como o desenvolvimento que atende as demandas das gerações atuais sem comprometer a capacidade de futuras gerações em atender suas próprias necessidades (BRUNDTLAND et al., 1987; ROBINSON, 2004).

Segundo Grober (2015), os elementos presentes nessa definição de desenvolvimento sustentável são bastante precisos. Primeiro, o termo “necessidades” é especificado como “necessidades essenciais”, ou a satisfação de necessidades básicas. Desenvolvimento é, assim, entendido no contexto de luta contra a pobreza, de justiça Norte-Sul. Ainda, o relatório enfatiza que a capacidade presente e futura do ecossistema de suportar a atividade humana deve definir os limites para a tecnologia e para a civilização. Essa capacidade de suportar se torna então o parâmetro para atividade econômica, e não os mercados globalizados.

A definição do Relatório Brundtland foi transmitida para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED em inglês), que ocorreu em 1992 no Rio de Janeiro. Desde então, conforme ressaltado por Grober (2015), sustentabilidade se tornou um termo chave no vocabulário global no século XXI. A Eco-92 também definiu os rumos do regime ambiental, consolidando a preocupação com as mudanças climáticas e definindo a estrutura da ONU para tratar especificamente essa temática: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC em inglês).

Segundo Waters (2008), a declaração da Rio 92 conclamou por parcerias globais e novos níveis de cooperação entre Estados, setores-chaves da sociedade e indivíduos a fim de estabelecer acordos internacionais pautados pelo respeito aos interesses de todas as partes e que protegessem a integridade do meio ambiente e dos sistemas de desenvolvimento. Líderes de 179 governos assinaram a Agenda 21, o plano de ações definido na Rio 92. As conferências subsequentes da UNCED em 1997, em Nova Iorque (EUA) e em 2002, em Johannesburgo (África do Sul) reafirmaram a determinação de muitos países e da ONU em alcançar o desenvolvimento sustentável no século XXI.

Paralelamente, nesse mesmo período, ocorriam as discussões sobre a Estratégia Internacional de Desenvolvimento para a Quarta Década de Desenvolvimento (1991-2000) da ONU, particularmente importante para entendermos como o debate internacional chegou aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. As Décadas de Desenvolvimento tiveram início nos anos de 1960 e foram marcadas pela atenção ao crescimento econômico pautado em políticas keynesianas para os países em desenvolvimento. Com o passar das décadas, as conferências incluíram progressivamente a complexificação da agenda internacional de desenvolvimento, passando a incluir, por exemplo, os objetivos sociais (emprego, educação, saúde, nutrição, participação) na segunda década e a questão ecológica (mecanismos de gestão e financiamento ecológico) na terceira década.

A Quarta Década de Desenvolvimento se caracterizou pela incorporação da ideia de direitos humanos. Nesse período, os temas sociais assumiram definitivamente o protagonismo em detrimento do enfoque puramente econômico. Refletindo as discussões em outras agendas, a declaração final ressaltou os compromissos de: acelerar o crescimento econômico nos países em desenvolvimento; conceber um processo de desenvolvimento que atendesse às necessidades sociais, reduzindo a extrema pobreza significativamente e que fosse ambientalmente saudável e sustentável; melhorar os sistemas internacionais monetário, financeiro e comercial; fortalecer e estabilizar a economia mundial estabelecendo práticas saudáveis de gestão macroeconômica, tanto nacional como internacionalmente (KOEHLER, 2016).

Para ilustrar como as outras agendas impactaram nas discussões internas da Quarta Década para o Desenvolvimento, lembramos que os anos 90 ficaram conhecidos como a década das Conferências das Nações Unidas: em 1990, em Nova Iorque, sobre a infância; em 1992, no Rio de Janeiro, sobre o meio ambiente e desenvolvimento; em 1993, em Viena, sobre direitos humanos; em 1994, no Cairo, sobre população e desenvolvimento; em 1995, em Pequim, sobre mulheres e desenvolvimento; em 1995, em Copenhague, sobre desenvolvimento social; em 1996, em Roma, sobre segurança alimentar e em Istambul, sobre assentamentos humanos. Ainda, a partir de 1995 começam as Conferências das Partes (COPs) sobre as mudanças climáticas com periodicidade anual (KOEHLER, 2015).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio podem ser pensados como o lançamento da quinta Década de Desenvolvimento da ONU. Na linha das décadas anteriores, os ODM definiram objetivos, cronogramas e delimitaram áreas prioritárias de desenvolvimento para as arenas nacionais e internacional. Todavia, os ODM foram além das décadas anteriores ao destringir objetivos em metas e oferecer indicadores para mensurar a implementação (KOEHLER, 2016). Os ODM foram adotados no ano 2000 com prazo de 15 anos para sua implementação.

Apesar de os ODMs terem se caracterizado pela timidez em relação aos direitos sociais e humanos, a Agenda de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015) teve o mérito de conseguir organizar dezenas de indicadores desenvolvidos para acompanhar a implementação dos ODMs, bem como um grande inventário de políticas e ações bem sucedidas ao redor do globo (JANNUZZI; DE CARLO, 2019). A conferência Rio +20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável), realizada em 2012, definiu os rumos da agenda internacional de desenvolvimento para o pós-ODM. Foi definido que os novos objetivos de desenvolvimento deveriam almejar e incorporar de forma equilibrada três dimensões fundamentais da sustentabilidade: econômica, social e ambiental (KANIE et al., 2014).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram aprovados na 70ª Assembleia Geral da ONU entre 25 e 27 de setembro de 2015 por mais 190 países, dando continuidade aos esforços internacionais das décadas de desenvolvimento anteriores, aperfeiçoando metas e indicadores propostos nos ODMs ao incluir uma nova gama de objetivos e metas, com maior

ênfase na questão ambiental e social, em detrimento do caráter econômico. A nova agenda do desenvolvimento global para 2030 se baseou nos cinco P's: pessoas (erradicar a pobreza e a fome e garantir a dignidade e a igualdade); prosperidade (garantir vidas prósperas e plenas, em harmonia com a natureza); paz (promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas); parcerias (implementar a agenda por meio de uma parceria global sólida); planeta (proteger os recursos naturais e o clima do nosso planeta para as gerações futuras). Estes cinco pontos organizam a visão de sustentabilidade e desenvolvimento que norteou o estabelecimento dos 17 ODSs (PNUD, 2016; Koehler, 2016).

Segundo Menezes e Minillo (2017), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) constituem a maior iniciativa global organizada para a temática do desenvolvimento e suas múltiplas dimensões socioeconômicas. Os ODM e os ODS estabeleceram metas negociadas internacionalmente a serem alcançadas individualmente pelos países a partir de suas próprias iniciativas domésticas em suas diferentes esferas de governo, a sociedade civil e o setor privado de forma geral.

Modelo de análise e resultados

No início do trabalho perguntamos se há evidências empíricas da difusão de normas das organizações internacionais para o Brasil. Conforme exposto, assumimos uma posição que decorre do institucionalismo sociológico/organizacional segundo a qual as políticas públicas são impactadas pela atuação de Organizações Internacionais que definem e difundem normas, modelos de políticas e ideias que servirão de parâmetros para os tomadores de decisão balizarem suas posições, tendo em vista legitimar suas decisões e as políticas públicas que delas decorrem. Como vimos, o conceito contemporâneo de desenvolvimento sustentável surge no debate internacional na ONU entre os anos de 1970 e 1980 e se consolidada partir da Rio 92.

Tomamos como caso de estudo o Brasil, que sediou a Rio 92 e foi um dos signatários dos ODS em 2015. Como visto anteriormente, uma das formas de as Organizações Internacionais impactarem a política doméstica é por meio da disseminação discursiva (JAKOBI, 2009). Além

disso, como apontam Cortell e Davis (2000), podemos analisar a saliência de uma norma internacional, como o desenvolvimento sustentável, a partir dos discursos das autoridades públicas.

Desenvolvemos o modelo de análise de conteúdo a partir da premissa de que a importância de um determinado termo em um texto aumenta com a frequência de sua aparição, conforme entendimento de Bardin (2009). Como informado na introdução do artigo, operacionalizamos o modelo de análise a partir de análise de conteúdo dedutiva, com a definição das seguintes categorias: economia, política social, meio ambiente e sustentabilidade.

Nossa hipótese, de que é possível observar empiricamente o efeito da difusão de normas no legislativo brasileiro, parte da seguinte proposição: se os termos relativos à categoria “economia” co-ocorrem com os termos relativos à categoria “sustentabilidade”, então teremos a dimensão sustentabilidade econômica, voltada para o entendimento tradicional de crescimento da economia; de maneira similar, se “social” co-ocorre com “sustentabilidade”, então teremos a dimensão sustentabilidade social, voltada para direitos e políticas sociais; se “meio ambiente” co-ocorre com “sustentabilidade”, então teremos sustentabilidade ambiental, relativa aos limites dos recursos naturais, conforme apresentado anteriormente.

Seguindo o disposto por Kelle (2015), a análise de co-ocorrências pode ser extremamente útil para examinarmos nossa hipótese de pesquisa, desde que observadas as seguintes limitações:

- O pré-requisito de teste independente exige que a hipótese não seja testada com o mesmo material empírico a partir do qual ela foi desenvolvida;
- As hipóteses devem ser empiricamente testáveis, o que significa que elas devem ser suficientemente precisas e tenham conteúdo empírico;
- Os códigos que são empregados para teste de hipótese devem denotar claramente fenômenos precisos de maneira confiável e estável.

Tendo isso em mente cabe notar: 1. O material empírico a partir do qual nossa hipótese foi gerada decorre da literatura sobre as origens do desenvolvimento sustentável,

apresentada na terceira parte desse artigo, portanto, completamente distinta do material empírico analisado (os diários da Câmara dos Deputados do Brasil); 2. Nossa hipótese, proposta com base na proposição se e então (KELLE, 2015), é precisa suficiente para ser empiricamente testável; 3. Os códigos empregados na construção das categorias denotam de forma precisa os fenômenos de forma confiável e estável, conforme apresentado abaixo nos Gráfico 1 e 2.

Como foi apresentado anteriormente, desenvolvimento sustentável, em suas dimensões econômica, social e ambiental, é um termo deriva do debate internacional sobre desenvolvimento. A análise de co-ocorrência das dimensões de análise lança luz empírica sobre a difusão do termo do nível internacional para o nível nacional: sendo nossa hipótese válida, variações em uma ou mais dimensões serão observadas no período de realização das conferências.

Com o auxílio do software Atlas.ti, codificamos os 448 documentos dos diários da Câmara dos Deputados coletados na base do Congresso Nacional. Os diários da Câmara dos Deputados incluem toda a atividade legislativa como projetos de lei, discursos em plenário, atividade das comissões, etc. Consideramos assim que “discurso” diz respeito a todo esse material textual publicado pelo Congresso e que constitui o corpus da pesquisa. Cabe lembrar que na análise de conteúdo é necessário definirmos a unidade de registro e a unidade de contexto (BARDIN, 2009), noções que estão incluídas nas caixas de codificação automática do *Atlas.ti*. A unidade de registro utilizada foram as palavras relacionadas a cada uma das categorias mencionadas anteriormente. Por sua vez, a unidade de contexto,

[...] serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro. Esta pode, por exemplo, ser a frase para a palavra e o parágrafo para o tema (BARDIN, 2009, p. 137)

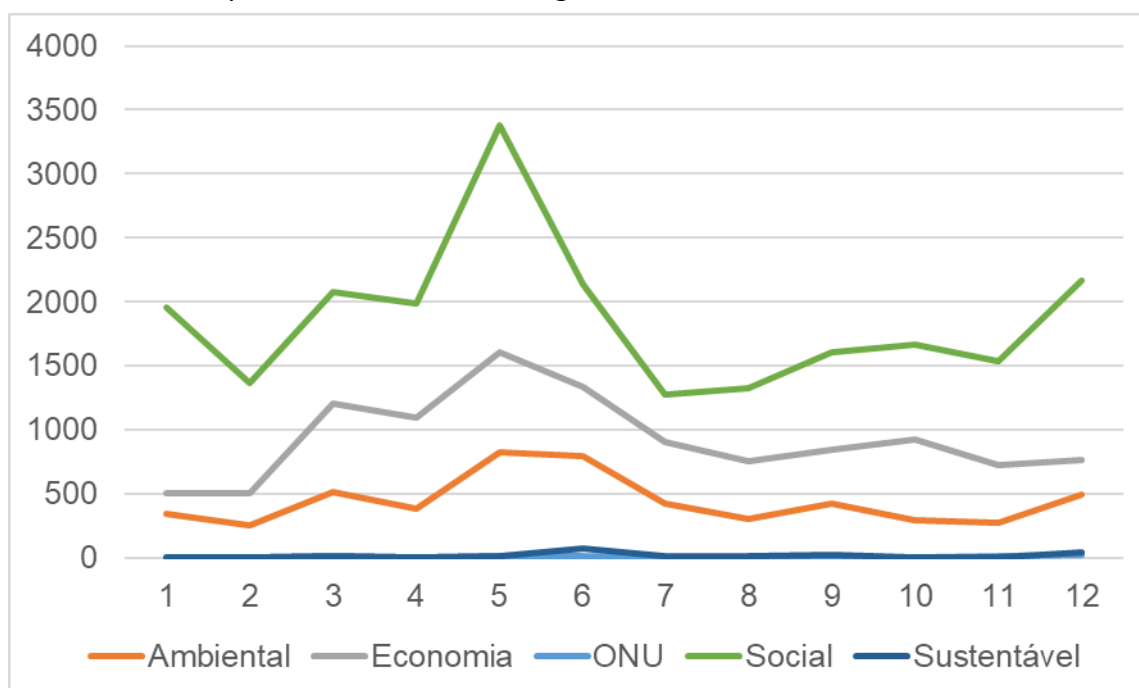
Utilizamos como unidade de contexto a sentença, ou seja, o texto que se encontra entre dois pontos finais. A análise de co-ocorrência implica contar a frequência em que um determinado código (unidade de registro) está presente na mesma unidade de contexto de outro. O uso de co-ocorrência inclui o contexto na análise, ajudando a eliminar “codificações

espúrias”. Definimos como referência a unidade de contexto da categoria sustentabilidade. Ou seja, o software contou quantas vezes os termos das demais categorias apareceram na unidade de contexto (na mesma frase) da sustentabilidade. Desta maneira, só foram contadas as vezes que, por exemplo, “meio ambiente” aparece na mesma frase que “sustentável”.

Seguindo o modelo analítico proposto, a análise de conteúdo foi feita em dois momentos: o primeiro com a codificação absoluta das categorias: economia, política social, meio-ambiente e sustentabilidade nos documentos; o segundo momento com a análise de co-ocorrência, ou seja, as dimensões: sustentabilidade econômica, sustentabilidade social e sustentabilidade ambiental.

Passemos, então, à apresentação dos dados. Em um primeiro momento, apresentamos a codificação em termos absolutos, resumida nos Gráficos 1 e 2 abaixo:

Gráfico 1 – Frequência absoluta das categorias – 1992



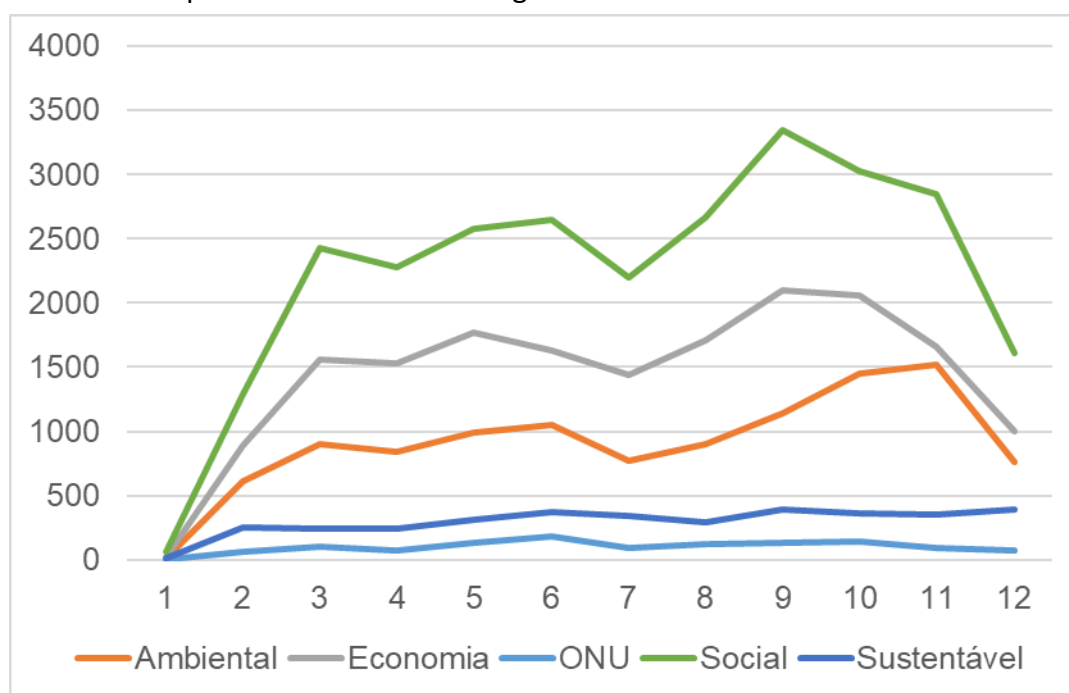
Fonte: os autores com dados da pesquisa.

O Gráfico 1 apresenta a frequência mensal da codificação absoluta das dos termos para o ano de 1992. O eixo X apresenta os meses, enquanto que o Y o número total de registros feitos

nos documentos a partir das categorias. No gráfico é possível notar um aumento expressivo na frequência das palavras pesquisadas e relacionadas à sustentabilidade no mês exatamente anterior à conferência da ONU no Rio de Janeiro, em que pese que aquele ano foi marcado pelo início do processo de impeachment do então presidente Fernando Collor. O gráfico também evidencia as prioridades da agenda pública brasileira tendo em vista as palavras que foram utilizadas na codificação dos documentos. Podemos notar que a agenda social é a mais relevante, seguida pela econômica e a ambiental. É possível verificar também que sustentabilidade era um termo ainda estranho, amplamente desconhecido e que surge com um pouco mais de ênfase justamente no mês de junho.

O Gráfico 2, abaixo, apresenta a codificação em termos absolutos das nossas categorias para o ano de 2015:

Gráfico 2 - Frequência absoluta das categorias – 2015



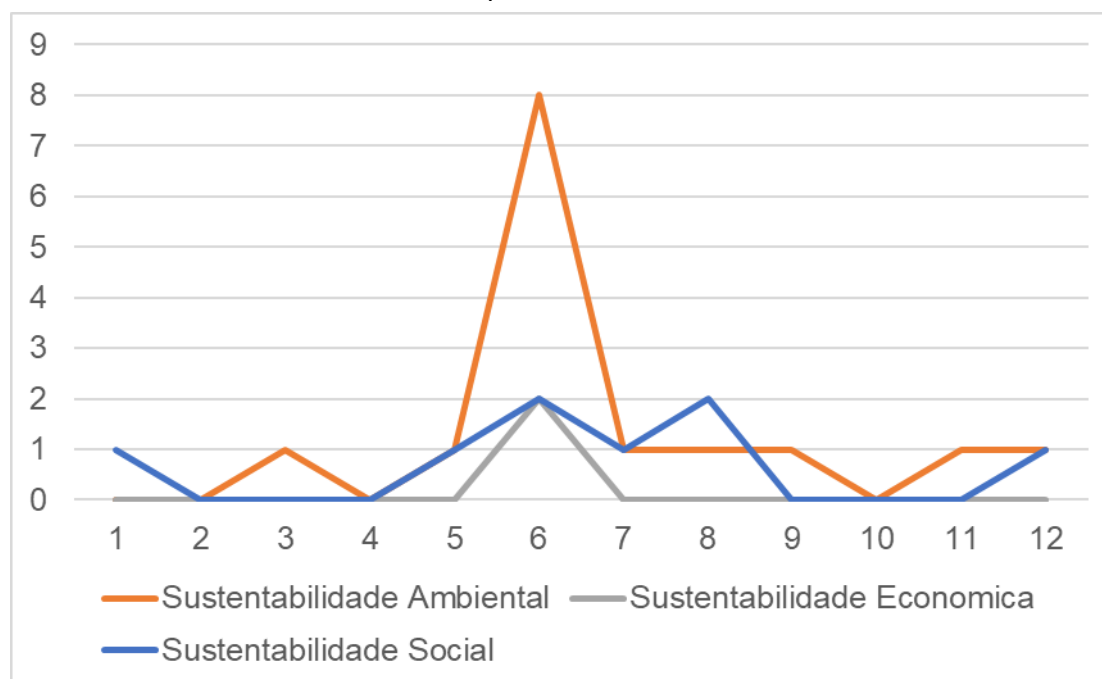
Fonte: os autores com dados da pesquisa.

A princípio, fica evidente a quase inexistência de atividade legislativa no mês de janeiro daquele ano. Comparado com o Gráfico 1, a ordem dos temas mais frequentes é a mesma,

com o social com o maior número de registros, seguido de economia e meio ambiente. Nota-se, porém, que sustentabilidade passou a ser um termo mais frequente, apesar de sua frequência apresentar pouca variação ao longo do ano. Outro aspecto que chama a atenção é a maior frequência de todas as categorias em 2015 em relação à 1992, ou seja, os termos em nossas categorias foram mais citados em 2015 do que em 1992. De resto, é possível notar que todas as dimensões - ambiental, economia, social e sustentabilidade – foram utilizadas com maior frequência nas atividades da Câmara dos Deputados no mês de setembro, variando acima da média do restante do ano.

Apresentados os resultados brutos, a frequência da codificação absoluta das categorias, podemos passar para o segundo e mais relevante momento da análise de conteúdo da pesquisa, as co-ocorrências que definem as dimensões de análise nos gráficos 3 e 4.

Gráfico 3 – Análise de co-ocorrência para o ano de 1992

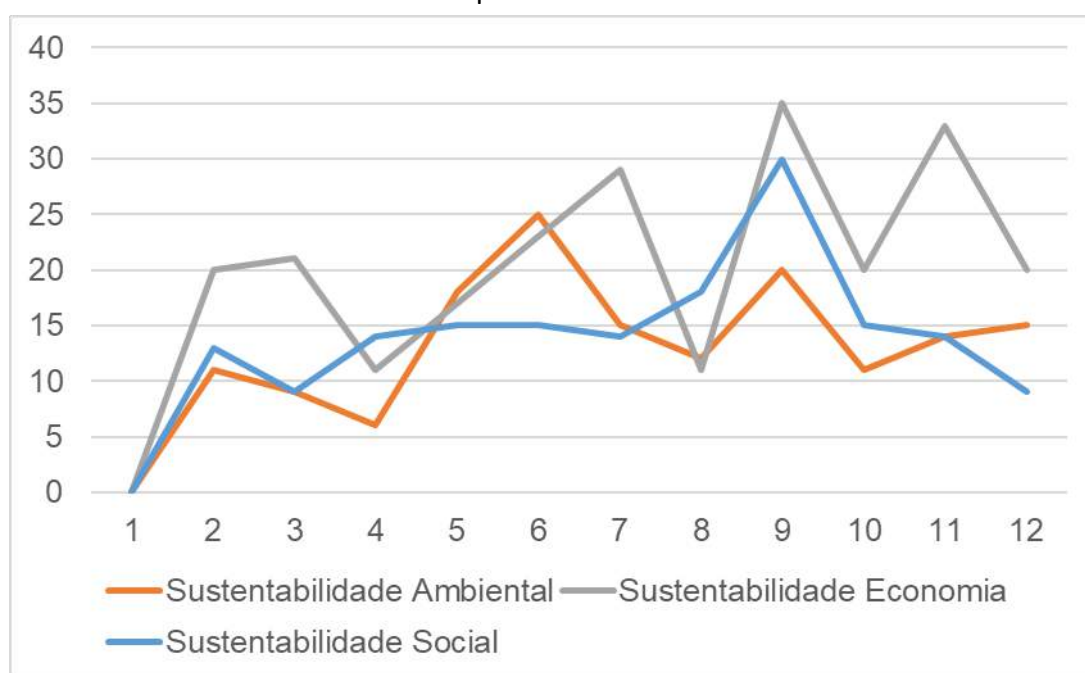


Fonte: os autores com dados da pesquisa.

Em primeiro lugar, cabe comparar os números do eixo y do Gráfico 3 com os do Gráfico 1. O uso da co-ocorrência dos termos reduz drasticamente o volume do material analisado.

Realizada essa filtragem, com os dados do gráfico 3 podemos observar o impacto da conferência da ONU no trabalho da Câmara dos Deputados no mês de junho de 1992, com destaque para a dimensão ambiental da sustentabilidade (foco da conferência da Rio 92). A dimensão social, embora mais frequente na codificação absoluta, ficou em segundo lugar nas co-ocorrências com a dimensão sustentabilidade. A dimensão econômica foi a menos associada à sustentabilidade, sendo interessante notar que os termos só estiveram presentes na mesma frase no mês de junho. Cabe lembrar que, conforme apresentado no Gráfico 1, a categoria “sustentabilidade” demonstrou ser uma agenda distante da realidade legislativa, tendo aparecido somente 205 vezes ao longo do ano, contra 4996 vezes da ambiental, 10645 da economia e 20536 do social.

Gráfico 4 – Análise de co-ocorrência para o ano de 2015



Fonte: os autores com dados da pesquisa.

Por fim, o Gráfico 4 apresenta os dados da análise de co-ocorrência para os dados de 2015. Três observações parecem mais pertinentes. Primeiramente, em termos absolutos, a categoria sustentável foi contada 3553 vezes ao longo do ano, contra 10929 vezes da categoria ambiental, 17345 da econômica e 26914 da social. Todas as categorias foram mais frequentes em 2015 de forma que a categoria ambiental cresceu cerca de 2,2 vezes em 2015 comparado

com 1992, a agenda econômica 1,6 e a social 1,3 vezes, respectivamente. Por outro lado, a categoria sustentabilidade passou a ser 17,3 vezes mais frequente em 2015 comparado com 1992. Em segundo lugar, é possível notar uma homogeneização dos dados, de forma que todas as três categorias, ambiental, economia e social, co-ocorrem com sustentabilidade ao longo de todo ao ano. Disso é possível inferir que não somente sustentabilidade se tornou um termo mais comum em 2015, mas também que sustentabilidade ambiental, econômica e social estavam muito mais difundidas. Em terceiro lugar, observa-se uma tendência de crescimento das dimensões econômica e social ao longo do ano de 2015, com particular destaque para a econômica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou a relação entre políticas públicas e relações internacionais a partir dos constrangimentos cognitivos que as OIs criam para os tomadores de decisão domesticamente. Para tanto localizamos nosso trabalho nos estudos sobre difusão de normas internacionais, apresentamos a visão da literatura sobre o impacto das OIs e apresentamos a consolidação do desenvolvimento sustentável na agenda internacional. Em busca de elementos empíricos que sustentem as leituras realizadas, avaliamos como a difusão internacional de normas sobre desenvolvimento impactou o legislativo brasileiro em dois momentos chave para o debate internacional sobre desenvolvimento sustentável, em 1992 e em 2015.

Primeiramente, o modelo de análise desenvolvido se provou válido para o estudo proposto, tendo sido responsivo ao problema de pesquisa e à literatura pesquisada. Tomando como referência os gráficos apresentados na seção anterior, podemos inferir que: 1) o termo sustentabilidade se popularizou muito nos últimos tempos, em linha com o apontado na literatura; 2) a popularização do termo foi acompanhado de suas três dimensões – ambiental, social e econômica; 3) a dimensão econômica, no caso, desenvolvimento sustentável, demonstra a força da visão antropocêntrica apresentada anteriormente, com maior ênfase no desenvolvimento econômico e social.

A principal conclusão do artigo, como apresentado na introdução, é que foi possível visualizar empiricamente a relação entre as discussões na ONU e o trabalho do legislativo no Brasil: no curto prazo, no ano de 1992 quando a dimensão sustentabilidade ambiental ecoou nos trabalhos da Câmara dos Deputados; no longo prazo, no ano de 2015 quando todas as dimensões analisadas refletiam a consolidação do debate internacional sobre desenvolvimento. Em termos gerais, o artigo corrobora a literatura sobre: difusão de normas; sobre o papel das OIs na difusão de determinadas normas; sobre o papel das OIs sobre as políticas públicas domesticamente. Isso implica que ideias produzidas no âmbito das Organizações Internacionais são difundidas globalmente e “normalizam” determinados conceitos que, por sua vez, passam a integrar o cotidiano dos tomadores de decisão e dos responsáveis pela elaboração das políticas públicas, e que as ideias que esses atores têm sobre os problemas e as soluções são gradualmente transformadas, e as novas noções, no caso, desenvolvimento sustentável, passam a legitimar novas decisões.

Como limitações e apontamentos para pesquisas futuras cabe registrar que, embora a metodologia empregada, em particular a análise de co-ocorrência, permita visualizar o impacto da ONU no trabalho do legislativo brasileiro e analisar a hipótese do trabalho, a análise de frequência é insuficiente para uma conclusão mais assertiva. Eventualmente, um desenho de pesquisa quali/quantitativo, que permita teste de hipótese, possibilite um controle maior dos resultados, mesmo que em termos estatísticos. Em relação a pesquisas futuras, inicialmente cabe ressaltar a enorme riqueza da base de dados analisada. Os diários do legislativo são uma fonte primária riquíssima e detalhada da história política do Brasil. Nesse sentido, trabalhos que dissequem cada um dos 17 ODS e avancem na metodologia podem contribuir significativamente para avançar a literatura sobre difusão.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. Análise de conteúdo. rev. e atual. **Lisboa: Edições**, v. 70, n. 3, 2009.

BENNETT, C. J. What Is Policy Convergence and What Causes It? **British Journal of Political Science**, v. 21, n. 2, p. 215–233, 1991.

- BENNETT, C. J.; HOWLETT, M. The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. **Policy Sciences**, v. 25, n. 3, p. 275–294, 1992.
- BENSON, D.; JORDAN, A. What have we Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. **Political Studies Review**, v. 9, n. 3, p. 366–378, set. 2011.
- BRUNDTLAND, G. H. et al. Our common future. **New York**, v. 8, 1987.
- DOBBIN, F.; SIMMONS, B.; GARRETT, G. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? **Annual Review of Sociology**, v. 33, n. 1, p. 449–472, ago. 2007.
- DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5–23, jan. 2000.
- FARIA, C. A. P. DE. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- FARIA, C. A. P. DE. Políticas públicas e relações internacionais. 2018.
- FINNEMORE, M. Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology’s Institutionalism. **International Organization**, v. 50, n. 2, p. 325–347, 1996.
- FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887–917, 1998.
- GIDDENS, A. **Problemas Centrais Em Teoria Social: ação, estrutura e contradição na análise sociológica**. [s.l.] VOZES, 2018.
- GILARDI, F. Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies. In: **Handbook of International Relations**. 1 Oliver’s Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2013. p. 453–477.
- GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science**, v. 43, n. 3, p. 673–701, jul. 2013.
- GROBER, U. The discovery of sustainability: The genealogy of a term. In: **Theories of sustainable development**. [s.l.] Routledge, 2014. p. 16–25.
- JAKOBI, A. P. Global education policy in the making: International organisations and lifelong learning. **Globalisation, Societies and Education**, v. 7, n. 4, p. 473–487, 2009.
- JANNUZZI, P. M.; DE CARLO, S. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Bahia Análise & Dados**, v. 28, n. 2, p. 6–27, 2019.

KANIE, N. et al. Integration and Diffusion in Sustainable Development Goals: Learning from the Past, Looking into the Future. **Sustainability**, v. 6, n. 4, p. 1761–1775, 3 abr. 2014.

KELLE, U. Análise com auxílio de computador: codificação e indexação. In: **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

KINGDON, John, W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Essex, Pearson Education Limited. 2nd Edition. 2014

LANDOLT, L. K. Review: (Mis)Constructing the Third World? Constructivist Analysis of Norm Diffusion Reviewed Work(s): National Interests in International Society by Martha Finnemore; Activists beyond Borders by Margaret Keck and Kathryn Sikkink; The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change by Thomas Risse, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 579–591, 2004.

MARSH, D.; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. **Policy Studies**, v. 30, n. 3, p. 269–288, jun. 2009.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340–363, set. 1977.

PATERSON, M. Green politics. **Theories of international relations**, v. 2, 2001.

ROBINSON, J. Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. **Ecological Economics**, v. 48, n. 4, p. 369–384, 20 abr. 2004.

SANTOS-FILHO, Onofre. **O Fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social** In: LAS CASAS CAMPOS, Taiane (Org.). Desenvolvimento, desigualdades e relações Internacionais. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005. p. 13-75

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13035

China e a Cooperação para o Desenvolvimento nos Financiamentos de Infraestrutura na América Central e Caribe

*China's Development Cooperation and Infrastructure Financing in
Central America and the Caribbean*

*Chine et la Coopération au Développement dans le Financement des
Infrastructures en Amérique Centrale et les Caraïbes*

Ticianá Amaral Nunes

Silk Road School, Renmin University of
China (RUC)
Suzhou, Jiangsu, China
Email: ticiana.nunes@ipea.gov.br
OrCID: 0000-0002-0999-9637

Thomaz da Costa Farias

Programa de Pós-Graduação em
Economia Política Internacional,
Universidade Federal do Rio de
Janeiro (UFRJ)
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Email: thcostafarias@gmail.com
OrCID: 0000-0002-8547-5245

Resumo: Recentemente, o mundo testemunhou o crescimento exponencial dos financiamentos de infraestrutura da China em países em desenvolvimento. Considerando esses fluxos como a pedra angular da cooperação para o desenvolvimento da China, o artigo examina a sua expansão na América Central e Caribe. No âmbito da teoria, apresenta uma revisão bibliográfica e documental, acessando os principais valores e práticas que integram a cooperação chinesa para o desenvolvimento. Ademais, analisa as transformações recentes na China que corroboraram para o “boom” do financiamento de infraestrutura. Empiricamente, aborda a presença de obras de infraestrutura financiadas pela China na região e, por meio da metodologia de estudo de caso, analisa dois portos reabilitados, um em Cuba e outro em Antígua e Barbuda, oferecendo um maior nível de detalhe sobre esse processo. O artigo argumenta que, apesar de não constituir ajuda no sentido “tradicional”, o sistema de cooperação promovido pela China na região compreende uma relação mutuamente benéfica e particularmente relevante para os países em desenvolvimento que sofrem com gargalos de infraestrutura e insuficiência crônica de investimento.

Palavras-chave: Cooperação de Desenvolvimento da China; Infraestrutura; América Central e Caribe.

Abstract: Recently, the world has witnessed the exponential growth of China's financial support for infrastructure improvements in developing countries. Considering infrastructure finance as a cornerstone of the Chinese development cooperation, the article looks at its expansion in Central America and the Caribbean. In the realm of theory, it presents a bibliographic and documentary review, accessing main principles and practices of the Chinese development cooperation. Additionally, it analyzes recent transformations in China that have corroborated to the "boom" of infrastructure finance. Empirically, it addresses the presence of infrastructure projects financed by China in the region and, through the methodology of case study, analyzes two ports rehabilitated, one in Cuba and the other in Antigua and Barbuda, offering a deeper level of detail on this process. The article argues that, despite not composing aid in the "traditional" sense, the cooperation system promoted by China in the region constitutes a mutually beneficial relation that is particularly relevant for developing countries who suffer from infrastructure bottle-necks and chronic insufficient investment.

Keywords: China's Development Cooperation; Infrastructure; Central America and the Caribbean.

Résumé: Récemment, le monde a témoigné la croissance exponentielle de la assistance financier de Chine à l'amélioration des infrastructures dans les pays en développement. En considérant le financement des infrastructures comme une pierre angulaire de la coopération chinoise au développement, l'article examine son expansion en Amérique Centrale et les Caraïbes. Sur le plan théorique, ça présente une revue bibliographique et documentaire, accédant aux grands principes et pratiques de la coopération chinoise au développement. En outre, ça analyse les transformations récentes en Chine qui ont corroboré pour le «boom» du financement des infrastructures. Empiriquement, ça aborde la présence de projets d'infrastructure financés par Chine dans la région et, grâce à la méthodologie d'étude de cas, analyse deux ports réhabilités, l'un à Cuba et l'autre à Antigua-et-Barbuda, offrant un niveau de détail plus approfondi sur les processus. L'article soutient que, bien qu'il ne constitue pas une aide au sens « traditionnel », le système de coopération promu par Chine dans la région constitue une relation mutuellement bénéfique qui est particulièrement pertinente pour les pays en développement qui souffrent de goulots d'étranglement dans les infrastructures et d'investissements

Mots-clés: Coopération Chinoise au Développement; Infrastructure; Amérique Centrale et les Caraïbes.

Recebido em

11/11/2020.

Aceito em

25/08/2021.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

*“Se você quiser ser rico, primeiro deve construir a estrada”.*¹

Em grande parte do mundo, o governo da China, empresas e parceiros comerciais locais têm financiado megaprojetos de infraestrutura. Portos, aeroportos, estradas, ferrovias de alta velocidade, oleodutos, gasodutos, usinas de geração e sistemas de transmissão de energia, entre outros. Especialmente nos países em desenvolvimento, o avanço desse processo é evidente.

A iniciativa mais emblemática, nesse sentido, é Nova Rota da Seda ou Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative - BRI), cujo propósito inicial foi o de estruturar uma série de projetos visando aumentar o desenvolvimento, as transações econômicas e a conectividade no entorno regional da China. Contudo, nos últimos anos a expansão dos financiamentos para promover a conectividade e as melhorias infraestruturais adquiriu uma dimensão global.

Ao observar o avanço desses fluxos na América Latina, diversos estudos sugeriram uma relação causal direta com o escoamento de recursos naturais abundantes na região, como alimentos, minérios e petróleo. Contudo, ao efetuar-se o recorte geográfico na América Central e Caribe, evidencia-se que nem sempre essa relação causal é verificada. Adicionalmente, ao enforçar nessas sub-regiões uma parte significativa da literatura atribui a expansão da cooperação da República Popular da China (RPC) à “diplomacia dos dólares” ou “dos estádios”². Segundo essa visão, uma vez que a maior parte dos países que reconhecem Taiwan no mundo está situada na América Central e Caribe, o governo chinês tentaria reverter essa situação e estimular a adesão à Política de Uma Só China.³ No entanto, ao verificar-se o

¹ Tradução do provérbio chinês “要想富先修路”.

² Os termos referenciam a aproximação com a Costa Rica em 2007 quando o país transferiu o reconhecimento de Taiwan para a República Popular da China pouco após uma doação de US\$134 milhões para um estádio, US\$791 milhões em empréstimos, além da assinatura de um acordo de livre comércio e investimentos em outros projetos.

³ Os países na região que ainda mantêm laços com Taipei são Nicarágua, Honduras, Belize, Guatemala, Haiti, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas e Santa Lúcia.

espectro temporal do estabelecimento de laços diplomáticos com a China, demonstra-se que também não foi encontrada uma relação causal exclusiva.

O artigo não busca se opor ou falsear esses estudos. Contudo, visto que com o passar do tempo a inserção chinesa na região se torna mais complexa e multidimensional, a pesquisa visa complementá-los, ao associar a expansão da cooperação para o desenvolvimento da China na região, através de financiamentos de infraestrutura, às transformações estruturais da economia política chinesa nas últimas décadas que impulsionaram esses fluxos em escala global.

Diversos estudos se dedicaram ao fenômeno da expansão dos financiamentos chineses em infraestrutura, especialmente em países da Ásia e África, a partir do entendimento de que esses fluxos constituem o alicerce da cooperação para o desenvolvimento da China. O presente artigo pretende seguir a mesma linha em relação a esse processo na América Central e Caribe. Empiricamente, verifica-se a ampliação recente desses financiamentos na região e, a partir dos estudos de caso das obras nos portos de Santiago de Cuba e Saint John's (Antígua e Barbuda), a pesquisa apresenta de forma mais minuciosa os mecanismos, instituições e dinâmicas envolvidos.

Argumenta-se que o crescimento da cooperação para o desenvolvimento com foco na promoção de melhorias infraestruturais na região constitui uma relação de benefícios mútuos para os envolvidos. De um lado, a China amplia a abertura de novos mercados para suas empresas e a adesão de mais Estados a sua esfera de influência sob o emblema da BRI. Já nos países da América Central e Caribe, devido à escassez de recursos, os financiamentos chineses conferem uma alternativa substancial para a redução dos gargalos de infraestrutura e, conseqüentemente, benefícios para o desenvolvimento de longo prazo na região.

A primeira seção apresenta uma revisão bibliográfica e documental sobre a cooperação de desenvolvimento da China, seus princípios, instituições e práticas, identificando como os financiamentos de infraestrutura integram esse conjunto. A seção seguinte sintetiza as transformações recentes, à nível doméstico e internacional, que contribuíram para a reorientação da diplomacia econômica chinesa em direção à ampliação, em termos de diversificação geográfica e volume, dos financiamentos de infraestrutura. Finalmente, a

terceira seção traz um mapeamento da ampliação desses fluxos na América Central e Caribe na última década. Além de fornecer uma visão ampla desse processo, através dos estudos de caso de Cuba e Antígua e Barbuda, confere-se maior detalhamento, identificando à nível de projeto os agentes, motivações e dinâmicas envolvidos nos empreendimentos.

A Cooperação de Desenvolvimento da China

No início do século XXI, a ascensão dos países em desenvolvimento do Sul-Global⁴ foi caracterizada pela realização de novas cúpulas e fóruns, marcados por diálogo político e compromissos entre países emergentes, captando a energia e a confiança que caracterizaram o avanço da Cooperação Sul-Sul (CSS) (KAUL, 2013).⁵ Nesse contexto, a transformação da China de país absorvente de capital estrangeiro em um dos maiores exportadores de capital do mundo foi decisiva na consolidação de um novo campo de alternativas disponíveis aos países emergentes que buscavam financiar seu desenvolvimento.

Ao afirmar que a infraestrutura seria a pedra angular da conectividade e um gargalo de desenvolvimento que muitos países enfrentam, em ocasião do Segundo Fórum Internacional de Cooperação da BRI, o presidente Xi Jinping argumentou que a execução de projetos sustentáveis e de alta qualidade poderia ajudar os países a aproveitarem plenamente suas vantagens em recursos e a se integrarem às cadeias globais de valor e ao “desenvolvimento global interconectado” (CGTN, 2019). Essa associação é frequente no discurso político chinês em eventos internacionais e confere legitimidade a iniciativas como a BRI e o Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (BAII).

A diplomacia chinesa demonstrou em inúmeras ocasiões que os financiamentos de projetos de infraestrutura são considerados pilares do seu modelo de cooperação para o

⁴ De acordo com Pino (2014), o termo “Sul Global” é designação simbólica para denominar uma ampla gama de nações em desenvolvimento, diversificadas em suas histórias, origens e tradições, com múltiplos enfoques no que se refere ao poder, à cultura ou à identidade.

⁵ Estima-se que a participação dos países em desenvolvimento nos fluxos de investimento externo direto (IED) cresceu de 6% em 1980 para 31% em 2012. Da mesma forma, o comércio entre os países em desenvolvimento cresceu de 8% do comércio global em 1980 para 27% em 2010” (CHATURVEDI, 2012)

desenvolvimento. Alguns estudos (Bräutigam, 2011; Lin; Wang, 2017; Stallings; Kim, 2017; Chin; Gallagher, 2019; Malacalza, 2019; Chen, 2020) entendem que esse termo se refere tanto ao subconjunto da “ajuda oficial ao desenvolvimento” (AOD) ou ao “financiamento oficial ao desenvolvimento”, em seu sentido amplo.

Em relação ao primeiro termo, persiste a divergência léxica no emprego do termo “ajuda” entre os formuladores chineses e a tradição ocidental fundada pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que delimita o conceito de AOD aos movimentos que contenham os requisitos de: i) serem recursos transferidos para países em desenvolvimento; ii) visando principalmente o crescimento econômico e o bem-estar social nos beneficiários; iii) quando estruturados como fluxos financeiros semelhantes a empréstimos com elemento de doação não inferior a 25% (OECD, 2020). Embora constitua uma instituição informal, o CAD desempenhou um papel crucial na coordenação dos fluxos de assistência e na delimitação do conceito de ajuda.⁶

Contudo, com a ascensão do Sul-Global, novas práticas e instrumentos na dinâmica horizontal das relações entre esses países passam a caracterizar a Cooperação Sul-Sul. A CSS, diferente da ideia de “assistência” propõe uma relação de benefícios mútuos, horizontalidade e maior participação e controle local dos recursos. Adicionalmente, substitui os conceitos de doador e destinatário por “parceiros” (SOUZA, 2014). Enquanto a assistência para o desenvolvimento Norte-Sul é guiada pelos princípios da filantropia e do altruísmo, a CSS é guiada pela reciprocidade e benefícios mútuos (CHATURVEDI, 2012).⁷

⁶ O regime atual de AOD tem sua origem no estabelecimento das instituições de Bretton Woods, no pós-Segunda Guerra Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial). Em 1960, a OCDE criou uma subcomissão especial para coordenar a assistência ao desenvolvimento entre os Estados membros, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) (CHENG, 2015).

⁷ “A cooperação Sul-Sul é feita por meio de um amplo quadro de colaboração entre os países do Sul nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode ser bilateral, regional, intra-regional ou inter-regional. Por meio da Cooperação Sul-Sul, os países em desenvolvimento compartilham conhecimento, habilidades, experiência e recursos para cumprir suas metas de desenvolvimento por meio de esforços conjuntos” (UNOSSC, 2020).

De acordo com os dois Livros Brancos de Ajuda Externa da China, divulgados respectivamente em 2011 e 2014 pelo Conselho de Estado, é possível inferir que a China não orienta suas práticas de cooperação estritamente aos moldes da OCDE. Sua identidade como país em desenvolvimento seria um componente que aproximaria a China dos países do Sul-Global e do engajamento na CSS:

A China é o maior país em desenvolvimento do mundo. Em seu desenvolvimento, tem se empenhado em integrar os interesses do povo chinês aos de outros países em desenvolvimento, prestando assistência da melhor maneira possível no âmbito da Cooperação Sul-Sul [...] (STATE COUNCIL, 2014).

Outro ponto enfatizado se refere à premissa de não interferência e ausência da imposição de condicionalidades políticas.⁸ Segundo o documento, ao oferecer sua ajuda, o governo chinês baseia-se na igualdade, no respeito à soberania e não imposição de condicionalidades, no benefício mútuo, além de não contemplar a cooperação como ação assistencial.

Na prestação de assistência externa, a China segue os princípios de não impor condições políticas, não interferir nos assuntos internos dos países beneficiários e respeitar plenamente o direito de escolher de forma independente seus próprios caminhos e modelos de desenvolvimento. Os princípios básicos que a China defende ao fornecer assistência externa são respeito mútuo, igualdade, cumprimento da promessa e benefícios e ganhos mútuo (Ibid).

Cheng (2015) argumenta que a China, desprendida de legado colonial e "fardo do homem branco", não considera como obrigação moral oferecer ajuda no sentido paternalista ou assistencialista. Da mesma forma, a cooperação da China, no sentido amplo, é prestada no espírito da CSS, tendo por princípio subjacente não "dar e receber ajuda", mas, como

⁸ O princípio de não interferência foi declarado pela primeira vez em 1964 nos "Oito Princípios da Ajuda Econômica e Assistência Técnica a Outros Países", no famoso discurso de Acra pronunciado pelo ex-primeiro-ministro Zhou Enlai. Propunha-se que a cooperação prestada pela China se guiava por: i) enfatizar a igualdade e o benefício mútuo; ii) respeitar a soberania e nunca impor condicionalidades; iii) oferecer empréstimos sem juros ou com juros baixos; iv) ajudar os países recipiendários a desenvolver sua independência e autossuficiência; v) construir projetos que requerem baixo investimento e que podem ser realizados rapidamente; vi) oferecer equipamento e material de qualidade a preços de mercado; vii) assegurar assistência técnica efetiva; e viii) pagar especialistas conforme os padrões locais (PINO, 2014).

comumente descrito nos círculos políticos chineses, a “cooperação igual” para uma situação “ganha-ganha” (CHENG, 2015).

O documento ainda define como instrumentos de financiamento que podem constituir ajuda: doações; empréstimos a juro zero; empréstimos concessionais (juros baixos). Enquanto as doações e empréstimos a juro zero são destinados a projetos de menor porte, o documento explica que as linhas concessionais servem principalmente para financiar projetos de infraestrutura de grande e médio porte com benefícios econômicos e sociais, ou para o fornecimento de fábricas completas, maquinários e produtos eletrônicos. Nesse modelo, o Banco de Exportação e Importação da China (CHEXIM) é o banco responsável pelo levantamento dos empréstimos e as taxas inferiores às referências divulgadas pelo Banco do Povo da China são compensadas pelo Ministério de Finanças como subsídios financeiros (STATE COUNCIL, 2014).

Contudo, diversos autores argumentam que a China conta também com outros instrumentos que compõem a categoria mais abrangente de financiamento oficial ao desenvolvimento, incluindo, por exemplo, créditos de exportação, empréstimos não subsidiados e linhas especiais de crédito (CHEN, 2020).⁹

Lin e Wang (2017) argumentam que são os financiamentos com menor grau de concessão destinados a grandes obras que realmente contribuem para o desenvolvimento nos países receptores, na medida em que impulsionam a mudança estrutural, diferente de doações, geralmente destinadas a projetos de menor porte que engendram impactos pouco significativos no âmbito macroeconômico.

Adicionalmente, Chen (2020) argumenta que esse modelo representa uma modalidade de participação do Estado na cooperação para o desenvolvimento em que o mesmo não atua diretamente na canalização do capital, mas aumentando a credibilidade dos projetos por meio de apoio indireto, oferecimento de garantias e coordenação política. Ademais, financiamentos

⁹ Esses instrumentos guardam semelhanças com a definição de Financiamento Oficial ao Desenvolvimento pela OCDE. Segundo a organização, o termo engloba: i) assistência oficial ao desenvolvimento bilateral; ii) donativos e empréstimos concessionais e não concessionais para o desenvolvimento por instituições financeiras multilaterais; iii) outros fluxos oficiais para fins de desenvolvimento (incluindo empréstimos de refinanciamento) que têm um elemento de concessão muito baixo para se qualificarem como AOD.

baseados no mercado que não possuem lastro com o gasto fiscal do governo devem se orientar, principalmente em projetos de maior risco, aos empréstimos com juros suficientemente altos para permitir que as instituições mantenham o equilíbrio financeiro e, conseqüentemente a viabilização de empreendimentos futuros.

Diversas instituições financeiras e empresas providenciam esses fluxos. No entanto, o Banco de Desenvolvimento da China (BDC) e o CHEXIM lideram em concessão de empréstimos no exterior. Durante as reformas de 1994 do setor financeiro, o governo chinês fundou ambos como "bancos de políticas", cujos empréstimos apoiariam explicitamente os objetivos políticos do governo, os separando, portanto, dos propósitos estritamente comerciais. Ambos têm capital inicial do Banco do Povo da China e do Ministério das Finanças e levantam recursos adicionais nos mercados chineses e globais.

Com mais de US\$1 trilhão em ativos, o BDC excede os combinados do Banco Mundial e dos quatro principais bancos de desenvolvimento regionais 10 (HURLEY; MORRIS; PORTELANCE, 2018). O banco ocupa posição ministerial, sendo propriedade integral de vários acionistas do governo ¹¹ e tem como finalidade apoiar as políticas macroeconômicas estabelecidas nos Planos Quinquenais, com foco em oito áreas: energia elétrica, construção de estradas, ferrovias, petróleo e petroquímica, carvão, correios e telecomunicações, agricultura e indústrias relacionadas e infraestrutura pública (CHIN; GALLAGHER, 2019).

Contudo, apenas o CHEXIM está autorizado a conceder empréstimos concessionais. A taxa de juros praticada pelo banco flutua geralmente em torno de 2% e 3% com 15 a 20 anos de reembolso, incluindo 5 a 7 anos de carência (ZHANG, 2020). Além de empréstimos concessionais, o CHEXIM oferece empréstimos preferenciais em dólares, também abaixo da taxa de juros de mercado: o crédito de comprador preferencial. Esses empréstimos não são calculados como ajuda externa oficial, pois são financiados pelo capital próprio do banco e não são subsidiados por fundos do governo (CHEN, 2020). Sob tutela do Conselho de Estado, o banco tem como orientação para suas operações estabilizar o crescimento, reestruturar e

¹⁰ Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

¹¹ Ministério das Finanças, 36,5%; Central Huijin Investment Ltd, 34,6%; Buttonwood Investment Holding Company Ltd, 27,1%; Conselho Nacional de Seguridade Social, 1,59% (CHIN; GALLAGHER, 2019).

promover as exportações, e aplicar a estratégia de “Go Out”, auxiliando as empresas chinesas em projetos e investimentos externos.

Chin e Gallagher (2019) apontam para uma característica peculiar compartilhada pelos bancos de políticas chineses que os distingue das instituições ocidentais de financiamento ao desenvolvimento, que consiste na sua determinação em construir mercados onde eles ainda não existem, identificando valores estratégicos e potencialidades de cada região. Por essa razão os empréstimos do BDC e CHEXIM na casa das centenas de milhões ou dos bilhões de dólares são mais frequentes do que nas instituições ocidentais (CHIN; GALLAGHER, 2019).

Em regra, esses fluxos são bem recebidos nos países em desenvolvimento e constituem uma alternativa valiosa, especialmente para países com dificuldade de acesso a crédito e investidores externos.¹² Em países de baixa renda, o total de empréstimos da China excedeu os do Banco Mundial, do FMI e de fontes privadas entre 2010 e 2015 (HURLEY; MORRIS; PORTELANCE, 2018).

Redirecionamento da Política Externa Chinesa em direção aos megaprojetos de infraestrutura

Em comparação ao início do século XXI, a projeção internacional da RPC possui hoje diferenças consideráveis, tendo a sua política externa se tornado mais assertiva e orientada globalmente. De acordo com Cintra e Pinto (2017), a internacionalização do capital chinês constituiu um dos fenômenos empresariais mais profundos das últimas décadas. Em 2016, a China ultrapassou o Japão se tornando o segundo maior investidor do mundo (MOFCOM, 2019). Ademais, de 2006 a 2020, o número de empresas chinesas no top 100 da Forbes, em termos de receitas, saltou de 3 para 18 (FORBES, 2020).¹³

¹² Na América Latina constam quatro dos 20 países que mais receberam financiamentos dos bancos chineses no mundo, respectivamente, Venezuela, Brasil, Argentina e Equador. Com exceção do Brasil, os demais possuem restrições ou dificuldades de obter financiamento externo, devido ao seu endividamento externo ou a ausência do preenchimento de outros requisitos (AIDDATA, 2017).

¹³ A metodologia adotada pela Forbes não considera as companhias sediadas em Hong Kong dentro dessa estimativa, Caso estas fossem consideradas, o número de empresas subiria para 21.

Em relação aos países do Sul-Global, sua diplomacia está orientada no sentido da cooperação para o desenvolvimento sem imposição de condicionalidades políticas (CINTRA; PINTO 2017). Na esteira desse processo, a viabilização de projetos de infraestrutura constitui um dos instrumentos de maior impacto e visibilidade da política externa chinesa. Segundo o Ministério do Comércio da China (MOFCOM), o valor contratual dos projetos de infraestrutura com participação de empresas chinesas no exterior, entre janeiro e agosto de 2019, foi de US\$110 bilhões, representando 85,1% do valor total dos contratos assinados (MOFCOM, 2019). Entre as iniciativas mais emblemáticas lideradas pela China nesse âmbito estão a BRI e o BAI, ambas anunciadas em 2013.

Inicialmente, a BRI estava direcionada ao desenvolvimento da conectividade a partir dos eixos geográficos: entre a China e a Europa através da Ásia Central e da Rússia; China, Golfo Pérsico e Mediterrâneo, passando pela Ásia Central e Ocidental; e China e Oceano Índico através do Sudeste Asiático e do Sul da Ásia. A BRI permite à China diversificar e expandir seu acesso a recursos naturais de vizinhos como Turcomenistão, Cazaquistão e Rússia, promovendo diversificação e vantagens significativas em termos de segurança energética. Ademais, as melhorias efetuadas na conectividade regional podem ampliar o acesso a produtos chineses e integrar as províncias do interior da China aos mercados globais (HONG, 2017).

No entanto, nos últimos anos a iniciativa adquiriu dimensão global, incluindo mais de 3.485 projetos em 138 países e mais de US\$273,6 bilhões em financiamento oficial. Devido à complexidade de atores e projetos envolvidos, há indícios de que a BRI, para além de uma iniciativa de conectividade, se converteu em uma insígnia, através da qual a RPC ancora suas relações de cooperação com outros países. Estimativas conservadoras calculam o dispêndio de até US\$1 trilhão, até 2027 (OECD, 2018; MORGAN STANLEY, 2017).¹⁴

Para apoiar a implementação da BRI, a China liderou o estabelecimento do BAI. O banco de desenvolvimento multilateral iniciou suas operações em 2016 com capital inicial de US\$100 bilhões e a proposta de financiar governos asiáticos e apoiar o desenvolvimento de

¹⁴ Outras estimativas na mídia trazem valores diferentes. Balding (2017), por exemplo, argumenta que os projetos de infraestrutura em discussão para Ásia, Europa e África totalizam um montante de até US\$8 trilhões.

infraestrutura na região. No entanto, o BAII já conta com mais de 100 membros e projetos aprovados em todo o mundo (HONG, 2017).¹⁵

O que explicaria, portanto, esse “boom” dos financiamentos chineses de projetos de infraestrutura no exterior na última década? Em partes, o extraordinário crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) chinês e a necessidade resultante de se ampliar mercados e diversificar o fornecimento de recursos naturais conferem uma resposta ao fenômeno (WORLD BANK, 2020). Contudo, uma explicação satisfatória inclui identificar os elementos em transição, à nível doméstico e na economia política internacional, que influenciam na reorientação da diplomacia econômica de Beijing.

Nos anos 2000 a China havia desenvolvido a reputação de “fábrica do mundo”. No entanto, a maior parcela de sua pauta de exportação consistia em bens de baixo valor agregado ou produtos acabados de firmas e tecnologias estrangeiras que eram apenas montados em seu território, aproveitando-se da mão de obra barata e qualificada de sua população. Esse crescimento econômico de alto custo social e ambiental, além de elevada vulnerabilidade externa, colocaram em cheque sua desejabilidade no longo prazo (NOGUEIRA, 2012).

A crise de 2008 expôs as fragilidades e contradições da economia chinesa. A resposta da política econômica no curto prazo foi compensar a queda na demanda externa com investimentos em infraestrutura doméstica, o que poupou a China da recessão. Contudo, a crise agiu como catalisador para os aspectos problemáticos ocultados pelo vertiginoso crescimento do PIB: investimento excessivo, bolha imobiliária e excesso de capacidade industrial. Ademais, o fato da China ser o maior detentor de títulos da dívida pública do tesouro norte-americano se transformou em ansiedade generalizada de que estes perderiam seu valor como resultado dos efeitos da crise nos Estados Unidos (EUA). Nesse momento, surge então um consenso nos meios políticos e empresariais de que uma alternativa para solucionar a crise seria investir em ativos no exterior (WANG, 2016).

¹⁵ A China ainda integra, no âmbito multilateral, o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) dos BRICS, fundado em 2014 e pelos países membros do grupo para apoiar os esforços em projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em seus Estados e outras economias emergentes. Com sede em Xangai, o banco deu início as suas operações também com um capital inicial autorizado de US\$100 bilhões (NBD, 2020).

Nos anos seguintes, evidenciam-se os elementos da nova orientação para o desenvolvimento chinês.¹⁶ Em fontes documentais, o redirecionamento estratégico do Partido Comunista da China para a execução do “novo-normal” do crescimento econômico, associado a um ritmo mais lento e sustentável de desenvolvimento, está claramente pautado no 13º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Social e Econômico da República Popular da China (2016-2020). Ao contrário de acelerar o crescimento do PIB, a prioridade passa a ser sustentar um ritmo mais lento, porém sustentável de desenvolvimento, voltado para a inovação tecnológica, ascensão nas cadeias globais de valor, atenuação de desigualdades sociais e regionais, a conectividade regional, questões ambientais e a utilização de fontes limpas de energia, entre outros (KOLESKI, 2017).

No novo modelo, a expansão dos megaprojetos internacionais de infraestrutura seria eficaz para dar vazão a uma série de desafios e objetivos da transição do desenvolvimento chinês. Lidar com o excesso de capacidade se tornou uma das principais prioridades econômicas do governo (CAI, 2017). A taxa de utilização caiu para 71% no aço, 70% no alumínio, 67% no cimento, 72% no vidro e 76% na indústria automobilística, tornando os investimentos em infraestrutura no exterior uma plataforma eficaz para lidar com o excesso de capacidade crônico (DITTMER, 2017). Ademais, melhorias na conectividade contribuem com a migração de fábricas excedentes (em regra de montagem e bens de menor valor agregado) e para integrar mercados consumidores, satisfazendo a oferta excedente da indústria.

Condicionado aos investimentos e financiamentos dos projetos de infraestrutura, geralmente encontra-se a execução destes por companhias chinesas de engenharia e construção, telecomunicações, máquinas e equipamentos entre outros, o que facilita não somente a ampliação de espaços para a reprodução do capital, mas também a difusão de

¹⁶ Embora o governo central da RPC formule e divulgue periodicamente planos e documentos oficiais renovando o modelo de desenvolvimento econômico à nível nacional, isso não implica que a “natureza” do Estado chinês deva ser concebida como ente unitário desenvolvimentista, racional e desprovido de interesses de classe. Nogueira e Qi (2019), ao definirem o Estado enquanto relação social, entendem as decisões deferidas no centro do Partido como subproduto de uma complexa rede de interações, limitações e comprometimentos entre os agentes públicos e a classe capitalista em ascensão, que passa a ter cada vez mais influência no aparelho estatal, ainda que não o subjugue completamente aos seus interesses.

padrões tecnológicos em segmentos estratégicos (BREZNITZ; MURPHREE, 2013).¹⁷ O último elemento é crucial, pois padrões tecnológicos são essenciais para o posicionamento em setores de alta tecnologia e a conquista de autonomia técnica. Como exemplos, pode-se mencionar a exportação da tecnologia 5G pela Huawei, a expansão de malhas ferroviárias de trens de alta velocidade pela China Railway Construction Corporation e, no setor portuário, a padronização dos contêineres e docas para navios da China Ocean Shipping Company Limited (COSCO).

Ainda que os objetivos da internacionalização e a conquista do status de moeda reserva global para o renminbi (RMB) estejam muito distantes de se concretizarem, os contratos em projetos de infraestrutura viabilizam maior margem para transações realizadas na moeda chinesa. Esses contratos e financiamentos ampliaram a autonomia da China e de seus parceiros em relação ao dólar e, ainda que muito longe de se converter na unidade internacional de referência, o RMB vem expandindo sua inserção global e, possivelmente, conquistando o status de moeda secundária ou regional (EICHENGREEN; KAWAI, 2015).

Finalmente, a condição atual da China de segunda maior economia mundial demanda que, para manter um ritmo de desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo, seja necessária uma estratégia geoeconômica de estabelecer uma rede integrada de fornecedores e cadeias de valor, especialmente nos setores de transporte, energia e produção. Em uma economia globalizada, essa estratégia demanda investimentos massivos em infraestrutura de portos, aeroportos, estradas, ferrovias, fibra óptica, telecomunicações, geração de energia, entre outros.

No longo prazo, os projetos de infraestrutura permitem à China não somente projetar suas companhias nos mercados globais, como também intensificar sua influência política e expandir sua participação nos processos relativos à governança econômica global, na medida em que se apresenta como a principal alternativa para países em transição que não têm acesso

¹⁷ A China está aumentando rapidamente sua habilidade e sofisticação na organização de padrões globais, contando inclusive com um Instituto Nacional de Padronização da China, que lançou programas de mestrado em padronização de tecnologia (BREZNITZ; MURPHREE, 2013).

fácil a crédito nas instituições tradicionais tenham condições de executar suas agendas de desenvolvimento.

A expansão dos projetos de infraestrutura financiados pela China na América Central e Caribe

O conceito de infraestrutura não é autoexplicativo e, frequentemente, seu sentido varia a depender do contexto e dos interlocutores. Geralmente é empregado em associação a estruturas físicas, tais como portos, aeroportos, estradas e usinas de energia. Essa colocação no sentido “hardware” situa a infraestrutura como “um conjunto de estruturas e instalações de engenharia de longa vida útil que constituem a base sobre a qual se realiza a prestação de serviços considerados necessários ao desenvolvimento de fins produtivos, geopolíticos, sociais e pessoais” (CEPAL, 2017, p.2). No entanto, o conceito cada vez mais se refere também ao seu conteúdo “software”, englobando serviços e outras atividades em segmentos das cadeias globais de valor, tais como concepção, projeto, construção, bem como vários processos de pós-construção, serviços de monitoramento, manutenção e até mesmo o atendimento ao consumidor (DUSSEL PETERS, 2020).

Um estudo recente de Sánchez, Lardé, Chauvet e Jaimurzina (2017) considera serem insuficientes na América Latina as estruturas, equipamentos e instalações físicas que são a base do crescimento econômico sustentável e inclusivo e o progresso em direção aos objetivos acordados internacionalmente nos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. Os autores concluem que o investimento anual (incluindo manutenção e reparo) necessário na região corresponderia a 2,0%, 3,5%, 4,7% e 6,0% do PIB regional entre 2016 e 2030, segundo os cenários hipotéticos de crescimento do PIB de 1,4%, 2,5%, 3,2% e 3,9%, respectivamente.

Kogan e Bondorevsky (2016) estimam que os países latino-americanos levariam 20 anos para atingir o nível de qualidade em infraestrutura que os países da OCDE têm hoje, enquanto países asiáticos em desenvolvimento levariam cerca de 15 anos. O mesmo estudo argumenta que 70% dos investimentos vêm do setor público. Em virtude das sucessivas

recessões na região nas últimas décadas, a manutenção das infraestruturas foi prejudicada devido à escassez de recursos.

A situação dos países centro-americanos e caribenhos é potencialmente mais grave, de acordo com o último relatório do Logistical Performance Index (LPI) de 2018, do Banco Mundial.¹⁸ A tabela 1 apresenta a performance dos países da região incluídos no ranking do LPI, evidenciando seu posicionamento dentre 160 países e a qualidade de sua infraestrutura em uma escala de 1.37 (pior) e 4.37 (melhor), segundo o indicador integrado calculado pelo Fórum Econômico Mundial.

Tabela 1: Qualidade da infraestrutura e posição da performance logística dos países centro-americanos e caribenhos (2018)

Países	Qualidade da Infraestrutura	Ranking LPI
Bahamas	2.41	112
Costa Rica	2.49	73
Cuba	2.04	146
El Salvador	2.25	101
Guatemala	2.20	125
Haiti	1.94	153
Honduras	2.47	93
Jamaica	2.20	113
Panamá	3.13	38
República Dominicana	2.36	87
Trinidade e Tobago	2.38	124

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir de Banco Mundial (2018).

Após décadas de declínio dos investimentos em infraestrutura na região, na contramão dessa tendência, observa-se que recentemente a China se converte cada vez mais em um importante aliado no setor, tanto no âmbito multilateral quanto nas relações bilaterais.¹⁹ Em 2014,

¹⁸ O indicador do Banco Mundial classifica países ponderando sua média em seis dimensões: eficiência do processo de liberação pelas agências de controle de fronteira, incluindo alfândega; qualidade do comércio e infraestrutura relacionada ao transporte (por exemplo, portos, ferrovias, estradas, tecnologia da informação); facilidade de organizar remessas com preços competitivos; competência e qualidade dos serviços logísticos; capacidade de rastrear remessas; e pontualidade das mesmas em chegar ao destino dentro do prazo de entrega programado.

¹⁹ Uma série de circunstâncias estruturais e eventos contribuíram para o declínio dos investimentos em infraestrutura na região a partir do último quarto do século XX. Os financiamentos para infraestrutura do Banco Mundial atingiam 70% do volume total nos anos 1960 e declinaram a partir das décadas posteriores, atingindo menos da metade, 30%, em 2000 (DOLLAR, 2017). O choque do dólar e o subsequente endividamento nos anos 1980 também contribuíram para essa tendência, seguidos pelos ajustes macroeconômicos e austeridade fiscal nos anos do Consenso de Washington, na década 1990. Diversos governos da região buscaram delegar o setor

celebrou-se a criação do Fórum CELAC-China, seguido pela formulação do Plano de Cooperação CELAC-China 2015-2019. A China se comprometeu a criar um fundo de US\$35 bilhões para financiar projetos de transporte, portos, estradas, tecnologia de informação e comunicação, eletricidade entre outros.²⁰

De acordo com o mapeamento de projetos financiados pelos bancos de políticas, realizado pelo China - Latin America Finance Database, o CHEXIM financiou 21 dos 22 empreendimentos da América Central e Caribe desde 2005. Desses, 16 projetos integram o setor de infraestrutura, correspondendo a 86,5% do valor de todos os financiamentos. Essa proporção contrasta com a América Latina como um todo, onde, no mesmo período, o setor de infraestrutura representa 19,5% do total (THE DIALOGUE, 2020).

Na tabela 2 foram mapeados os principais projetos de infraestrutura (com valor acima de US\$30 milhões) financiados pela China na região, entre 2008 e 2018, de modo a ilustrar o avanço desses fluxos. Considerando a inexistência de fontes primárias unificadas e relatórios periódicos contendo informações sobre os financiamentos, o quadro foi sistematizado a partir dos dados contidos em bases secundárias como o China - Latin America Finance Database e AidData, nos relatórios do Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos (US Exim Bank), que compila informações de projetos financiados pela China no exterior, em notícias de páginas governamentais dos países analisados e da coleta de informações sediadas em múltiplas fontes jornalísticas. Não foram considerados os projetos cancelados ou em fase de negociação, somente os que já estão em execução ou concluídos.

aos investimentos privados e ao estabelecimento de parcerias público-privadas (PPP), mas esses capitais não foram suficientes para atingir o patamar das inversões governamentais. É só a partir de 2004, com a retomada dos investimentos públicos, que os indicadores voltaram a melhorar na região (CHAUVET et al, 2020).

²⁰ A composição do fundo seria de US\$20 bilhões oriundos do BDC, US\$10 bilhões do CHEXIM e outros US\$5 bilhões da Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento da China.

Tabela 2: Projetos de infraestrutura financiados pela China (2008-2018)

País	Financiamento	Valor (US\$ milhões)	Projeto	Empresa Chinesa Contratada	Início - Andamento
Antígua e Barbuda	CHEXIM	75	Terminal do aeroporto internacional Vere Cornwall Bird	CCECC	2011 - concluído
Antígua e Barbuda	CHEXIM	90	Renovação do porto de águas profundas de Saint John's	CCECC	2016 – em andamento
Bahamas	CHEXIM	67	Acesso ao aeroporto internacional Nassau Lynden Pindling	CCA	2010 - concluído
Bahamas	CHEXIM	39	Porto Ábaco Norte	CHEC	2014- concluído
Barbados	CHEXIM	170	Ampliação do aeroporto internacional Grantly Adams	COMPLANT e AFEC	2016 - em andamento
Costa Rica	Doação do gov. chinês	50	Doação ao Instituto de Fomento e Asesoria Municipal (IFAM)	-	2008 - concluído
Costa Rica	CHEXIM	395	Expansão da Rota 32 San José – Puerto Limón	CHEC	2015 – em andamento
Cuba	CHEXIM	34	Reativação do setor de reparação naval do Porto de Havana	CMC	2017 – concluído
Cuba	CHEXIM	125	Terminal Marítimo Multipropósito del Puerto Guillermon Moncada	CCCC	2014 - concluído
Dominica	Doação do gov. chinês	100	Reabilitação da rodovia E.O Leblanc	QCG	2017 - em andamento
Granada	CHEXIM	66	Reabilitação e melhorias no aeroporto internacional Maurice Bishop	CHEC	2017 – em andamento
Honduras	CHEXIM	297	Planta da hidrelétrica Patuca III	Sinohydro	2015 – em andamento
Jamaica	CHEXIM	326	Melhorias na rodovia Southern Costal Roadways	CHEC	2017- concluído
Jamaica	CHEXIM	457	Rodovia Norte-Sul	CHEC	2013 - concluído
Jamaica	CHEXIM	352	Major Infrastructure Development Programme	-	2013 – em andamento
Jamaica	CHEXIM	400	Jamaica Development Infrastructure Programme	-	2010 – em andamento
Jamaica	CHEXIM	68	Reabilitação e proteção da linha costeira de Palisadoes	CHEC	2010 - concluído
Panamá	Landbridge e Shanghai Gorgeous Group	1.100	Panamá Colón Container Port (PCCP)	CCCC	2017 – em andamento
Panamá	CHEXIM e CHEC	165	Terminal de Cruzeiros do Panamá (Fuerte Amador)	CHEC	2017 – em andamento
Rep. Dominicana	CHEXIM	600	Melhorias no sistema de distribuição energética	-	2018 - concluído
Trinidad e Tobago	CHEXIM	147	Hospital infantil Couva	SCG	2010 - concluído

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir das bases de dados definidas no corpo do texto

Siglas: China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC); China Construction America (CCA); China National Complete Plant Import Export Corporation (COMPLANT); Anhui Foreign Economic Construction Group (AFECC); China National Machinery Import and Export Corporation (CMC); China Communications Construction Company (CCCC); Qingdao Construction Group (QCG); Shanghai Construction Group (SCG).

A partir dos dados encontrados, não foi observada, na maior parte dos casos, uma correlação entre a concessão de financiamentos e a troca do reconhecimento político de Taipei para Beijing. Os únicos casos onde essa relação se verificou e os países passaram a reconhecer a RPC foram Costa Rica (2007), Panamá (2017) e República Dominicana (2018).²¹ Com exceção de Honduras, os demais países que receberam financiamentos acima de US\$30 milhões para projetos de infraestrutura mantinham previamente relações diplomáticas com a RPC.

Contudo, há indícios de que os países que mais receberam financiamentos para projetos de infraestrutura são os mesmos que aderiram à BRI. 10 Estados da região assinaram os MoUs (do inglês, Memorandum of Understanding) desde 2017: Antígua e Barbuda, Panamá, Costa Rica, Trinidad e Tobago, Dominica, República Dominicana, Jamaica, Granada, El Salvador e Barbados.

A análise das informações contidas no Quadro 2 constatou a prevalência de um modelo padrão no qual o CHEXIM, único banco de política capacitado a fornecer empréstimos a juros baixos, fornece empréstimo a entidades governamentais na região para a construção de projetos específicos.²² Na maioria dos casos verificou-se que as obras são executadas por empresas chinesas, principalmente a CHEC. Não foram identificados “aliados prioritários” ou subsetores preferenciais como destinatários dos empréstimos.

Averiguou-se na execução desse modelo a prevalência de uma dinâmica triangular envolvendo: i) a aproximação política entre os agentes públicos, representando os seus respectivos interesses; ii) a concessão de financiamento pelo CHEXIM; iii) uma companhia

²¹ El Salvador trocou o reconhecimento para Beijing em 2018 e em seguida aderiu a BRI. Embora não possua projetos de infraestrutura financiados pela China em andamento, desde esse ano estão sendo negociados uma série de empreendimentos, incluindo a reforma do “Puerto de La Libertad”.

²² Com exceção dos dois projetos de reformas de estradas na Jamaica, onde os empréstimos foram concedidos diretamente à empresa responsável por executar as obras, a CHEC.

chinesa, geralmente a CHEC, responsabilizada por executar as obras. A apresentação dos estudos de caso busca fornecer maior nível de detalhe sobre o funcionamento dessa dinâmica.

Cuba: Terminal Marítimo Multipropósito do “Puerto Guillerón Moncada”

Em 1960, Cuba tornou-se o primeiro país do Hemisfério Ocidental a reconhecer a RPC. Entre os episódios emblemáticos das relações entre os países está a retaliação internacional imposta à China após o massacre na praça Tiananmen. No dia posterior ao evento, o Ministro de Relações Exteriores da China, Qian Qichen, chegava à América Latina para realizar uma série de visitas diplomáticas. Os países da região desaprovaram a postura do governo chinês e cancelaram os encontros previamente agendados, exceto um deles: Cuba. As boas relações se mostraram recíprocas, durante o chamado “Período Especial em tempo de paz”. Quando Cuba enfrentou severas dificuldades econômicas decorrentes do fim da União Soviética, a China se tornou o principal aliado da ilha, concedendo empréstimos e fornecendo bens de consumo básicos (CHENG, 2007).

No início do século XXI, os países aprofundaram suas relações bilaterais. Cuba foi o país da América Latina que mais recebeu visitas oficiais de autoridades chinesas, com quatro viagens: dos presidentes Jiang Zemin (2003), Hu Jintao (2004 e 2008) e Xi Jinping (2014) (DUSSEL PETERS, 2015). Simbolicamente, em 2014, Havana foi a cidade escolhida para sediar o histórico encontro no qual foi criado o Fórum de Cooperação CELAC-China. Cuba é o país que mais recebeu ajuda oficial da China, visto que foram perdoados quase US\$10 bilhões em dívida até 2019 (RAPOZA, 2019).

No plano econômico, China e Cuba possuem cooperação em áreas como biomedicina, turismo, manufaturas, níquel, petróleo, transportes, telecomunicações, educação e cultura. Recentemente, o setor de energia renovável cubano se tornou um dos principais destinos dos investimentos chineses. A construção de três unidades fotovoltaicas na Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel, iniciada em 2019, formarão um dos maiores parques solares do

Caribe, com uma produção total de 50 megawatts. Outros projetos estão sendo desenvolvidos nos setores de energia eólica e bioenergia (CUBA STANDARD, 2019).

Além de contar com uma economia baseada em commodities agrícolas e minerais, desde 1962, Cuba enfrenta um bloqueio econômico imposto pelos EUA, o que restringe o seu desenvolvimento econômico e acesso às linhas de crédito das instituições financeiras internacionais, limitando os recursos disponíveis para investimento em setores estratégicos como o de infraestrutura portuária.

O estudo elaborado pela Japan International Cooperation Agency (JICA), visando subsidiar o Ministério dos Transportes de Cuba na elaboração do plano nacional do setor, apontou que as instalações portuárias do país estão obsoletas e deterioradas, sendo que o orçamento disponível é utilizado para a manutenção e reparo mínimos necessários para o funcionamento das instalações (JICA, 2018). Os principais portos cubanos estão em Havana, Mariel, Cienfuegos e Santiago de Cuba.

Em 2014, durante visita à ilha, os presidentes Xi Jinping e Raúl Castro celebraram, entre diversos acordos de cooperação, o contrato para construção do Terminal Marítimo Multipropósito del Puerto Guillermon Moncada, em Santiago de Cuba. No dia 22 de julho do mesmo ano, os Ministros de Comércio da China, Gao Hucheng, e de Cuba, Rodrigo Malmierca Díaz, assinaram o acordo com os termos para dar início ao projeto. Paralelamente, o vice-presidente do CHEXIM, Sun Ping, e a Ministra de Finanças e Preços de Cuba, Lina Rodríguez, firmaram o acordo contendo os termos da concessão de crédito e valores. O contrato garantiu o repasse de US\$125 milhões, financiados pelo CHEXIM. Não foram divulgados detalhes sobre taxa de juros e prazo. No entanto, consta no acordo a garantia de uma linha concessional de crédito, com juros abaixo do mercado (GRANMA, 2014).

A reforma do porto foi executada pela construtora China Communications Construction Company (CCCC), a quarta maior do mundo no setor em termos de receitas (ENR, 2019). As obras foram iniciadas no ano seguinte e concluídas em 2019. Foram construídos um novo terminal de cargas, com três gruas de embarque e desembarque de cargas gerais, cargas a granel e contêineres e a capacidade operacional do porto foi ampliada, proporcionando que navios maiores, com até 40 mil toneladas de peso bruto, tivessem condições de atracar.

O porto de Santiago de Cuba é um porto estatal, administrado pela Empresa Servicios Portuarios del Oriente (ESPO), vinculada ao Ministério de Transportes de Cuba. A obra concluída representou a fase I do plano de desenvolvimento do porto, composto pela ampliação e modernização do terminal, inclusive com novos equipamentos. Antes da reforma, o porto de Santiago não contava com um armazém para depósito de cereais a granel, o que demandava a necessidade de transportá-los a outro destino tão logo eram descarregados, reduzindo a eficiência operacional de embarque e desembarque das mercadorias (JICA, 2018). Além disso, o porto de Santiago, assim como Mariel, passou a contar com modernas gruas para carga e descarga, maquinários vendidos pela empresa chinesa Shanghai Zhenhua Heavy Industry (ZPMC), integrante do mesmo grupo econômico da construtora CCCC e que domina 82% do mercado mundial de máquinas e equipamentos portuários (ZPMC, 2017).

Os investimentos em infraestrutura de portos da China em Cuba justificam-se pela proximidade política e intercâmbio econômico entre os dois países, que garante à China, nos casos dos portos, presença em duas cidades cubanas com localização estratégica no Caribe, Havana e Santiago de Cuba. Mesmo que Cuba não possua embarcações de grande porte, como os New-Panamax, sua indústria naval local pode servir de apoio para os navios das empresas comerciais de navegação internacional, principalmente da chinesa COSCO, e ainda gerar ganhos econômicos tão necessários para dinamizar a economia da ilha. Ademais, empresas chinesas possuem investimentos no setor de turismo em Cuba e ainda se especula a respeito da possibilidade da China vir a constituir uma nova base de operações para oferecer cruzeiros marítimos turísticos, na qual a COSCO poderá se utilizar do porto de Santiago de Cuba e oferecer itinerários a Bahamas, Jamaica, Haiti, República Dominicana e outros destinos insulares (PERELLÓ CABRERA, 2017).

Antígua e Barbuda: Renovação do Porto de Águas Profundas de Saint John's

Em janeiro de 1983, Antígua e Barbuda tornou-se o primeiro país do Caribe oriental a estabelecer relações diplomáticas com a China e, recentemente, novamente foi primeiro da

região a assinar o MoU nos marcos da BRI. Em 4 de junho de 2018, o primeiro-ministro de Antígua e Barbuda, Gaston Browne, e o embaixador da China, Wang Xianmin, firmaram o MoU, visando promover a cooperação entre os dois países em projetos de estradas, pontes, aviação civil, portos, energia e telecomunicações (FARIAS, 2020).

Browne destacou que a abertura para o comércio e investimentos “também prevê a expansão da moeda chinesa e o incentivo à indústria para construir parques industriais e zonas econômicas e comerciais especiais” (ABHC, 2018). O embaixador Wang ressaltou que Antígua e Barbuda é a maior economia do Caribe oriental e “pode ser um importante centro na extensão natural da Rota Marítima da Seda do século XXI para a América Latina, com grandes potenciais a serem explorados” (WANG, 2018). A assinatura do MoU legitima a BRI na região, o que é estratégico para China, além de fortalecer os laços políticos entre os dois países e ampliar a presença chinesa em obras de infraestrutura.

A China já financiou e participou da construção de importantes obras em Antígua e Barbuda, como a ponte Big Creek, o novo terminal do aeroporto internacional Vere Cornwall Bird, o hospital Mount Saint John’s, o estádio de críquete Sir Vivian Richards, a escola Five Islands e o centro comunitário de Barbuda. Em setembro de 2017, o furacão Irma devastou Antígua e Barbuda. Após a tempestade, a China investiu nos esforços de reconstrução e em outros setores da economia antiguana, especialmente no turismo.

Pouco após esses esforços de cooperação, em janeiro de 2018, Browne esteve reunido com diplomatas chineses na capital, Saint John’s, para estimular financiamentos em um pacote de projetos de infraestrutura na ilha. Segundo a imprensa, o próprio presidente teria ligado para a China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) durante um dos encontros e convidado a empresa a participar dos empreendimentos e construir uma sede na capital (JAMAICA OBSERVER, 2018).

Iniciadas no mesmo ano, a expansão e a modernização do porto de Saint John’s estão sendo descritas pela imprensa local como a maior obra de infraestrutura já realizada no país. O CHEXIM emprestou US\$90 milhões para o “Saint John’s Deepwater-Harbour project”, através de uma linha concessional com juros de 2% ao ano e prazo de 25 anos, para primeira fase do projeto, que consiste na transformação de Saint John’s em um porto de águas

profundas – possibilitando receber navios de maior calado – a construção de um terminal de carga, de um parque logístico e de um terminal para navios de cruzeiros marítimos turísticos. A CCECC, que inclusive já concluiu outros projetos no país, como a construção do terminal do aeroporto internacional Vere Cornwall Bird, está encarregada da execução da obra (ABPA, 2015).

O porto de Saint John's é gerenciado pela Antigua and Barbuda Port Authority (ABPA), uma autarquia estatal, e não se discute, pelo menos neste momento, eventual privatização e concessão para iniciativa privada. Todavia, o que o projeto denota é uma articulação com outros investimentos privados chineses, como a “Antigua and Barbuda Special Economic Zone” criada em 2015.

O governo de Antígua e Barbuda concedeu à empresa Yida International Investment Antigua Limited licença para estabelecer e administrar uma zona econômica especial de 647,4 hectares de área total. A companhia integra a Yida China Holdings Limited, uma grande empresa chinesa do setor imobiliário. Estima-se que os acordos de comércio com países da região, firmados por Antígua e Barbuda no âmbito da Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS), Comunidade do Caribe (CARICOM, em inglês) e Associação dos Estados do Caribe (AEC), atrairão empresas a se instalarem na zona econômica especial para utilizarem o benefício de reexportar seus produtos sem pagar impostos (ABPA, 2015).

O porto de Saint John's, embora localizado na rota marítima de comunicação entre o Canal do Panamá e a Europa, apresenta um movimento portuário pequeno do ponto de vista comercial, sequer constando entre os 118 listados no Informe da Atividade Portuária latino-americana (CEPAL, 2019). Ainda assim, o valor estratégico do porto pode estar relacionado à presença da empresa privada chinesa Yida e a constituição da zona econômica especial.

A integração entre o porto e a zona econômica possibilitará a articulação de ao menos três negócios interessantes sob o ponto de vista chinês: exportações, finanças e turismo. As trocas comerciais podem crescer com a integração entre porto e zona econômica, instalação de empresas chinesas no território caribenho e a reexportação de produtos para os países das proximidades. Além disso, Antígua e Barbuda é um centro financeiro e polo turístico caribenho, de modo que a concessão da zona especial à Yida abre possibilidades de participação chinesa

nos setores hoteleiro, financeiro, bancário e de contas “offshore”. Por fim, a ampliação da profundidade do porto de Saint John, a construção de um terminal de armazenamento de cargas e de um terminal de cruzeiros, podem servir às companhias de transporte marítimo internacional, como a COSCO e, em especial, a subsidiária do segmento de cruzeiros turísticos, COSCO International Travel.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de iniciativas como a BRI, do estabelecimento de fóruns e fundos multilaterais e de parcerias com instituições e governos locais, a China tem implementado e expandido sua cooperação para o desenvolvimento em escala global. Do mesmo modo, na América Central e Caribe, a China intensificou essa relação, priorizando a coordenação bilateral com os governos locais e a participação em projetos de infraestrutura.

Embora os estudos mencionados na primeira seção apontem para uma série de instrumentos financeiros que poderiam compor a cooperação para o desenvolvimento da China, em relação aos projetos de infraestrutura na região verificou-se que, na maior parte dos casos, predomina a dinâmica triangular onde o CHEXIM, banco que pratica taxas de juros geralmente em torno de 2% a 3%, fornece recursos diretamente aos governos e, para a execução das obras, em quase todas são contratadas empresas chinesas.

O CHEXIM é o banco de política que tem por desígnio incentivar e viabilizar a internacionalização das companhias chinesas. A constatação desse padrão na região, onde prevalecem os financiamentos do CHEXIM, reforça a hipótese de que a China se utilizaria da cooperação com esses países para abrir novos mercados para suas empresas, de acordo com a estratégia de “Go Out”, sobretudo em setores estratégicos onde possa consolidar e difundir seus padrões técnicos, como é o caso do ramo de engenharia e construção. Contudo, conforme apontado na terceira seção, há indícios de que se encadeariam também benefícios indiretos através uma articulação abrangente e de longo prazo, envolvendo outros segmentos, empresas e empreendimentos chineses na região.

Ademais, para a China, que detém o segundo maior PIB do mundo, conceder ocasionalmente empréstimos a juros baixos constitui uma relação de custo-benefício prolífica.

O financiamento de projetos de infraestrutura na região possibilita não só que a diplomacia de Beijing amplie laços amistosos e consolide a Política de Uma Só China, mas também expanda sua zona de influência, sobretudo através da adesão de novos Estados a BRI.

Conforme demonstrado na terceira seção, os países da América Central e Caribe possuem gargalos significativos em infraestruturas públicas, dificuldades de acesso a crédito externo e investimento privado insuficiente. Nesse contexto, os financiamentos do CHEXIM a juros baixos constituem uma alternativa para a realização de melhorias infraestruturais, além de potencialmente proporcionarem benefícios expressivos ao desenvolvimento de longo prazo na região.

Finalmente, para além das implicações relativas aos países diretamente envolvidos, é possível argumentar que o estudo da cooperação de desenvolvimento da China para a América Central e Caribe é significativo em outros domínios. Para os formuladores teóricos no tema da cooperação internacional, constitui um objeto a partir do qual é possível aprofundar a compreensão sobre os elementos que integram a cooperação de desenvolvimento da China e as práticas contemporâneas da CSS. Na Economia Política Internacional, esse fenômeno é indicador de um cenário de transição, no qual as instituições tradicionais do ocidente não mais monopolizam os fluxos e limites de ajuda e cooperação. A China apresenta-se cada vez mais como um ator relevante nesse âmbito e, conseqüentemente, na definição das normas e dinâmicas da governança econômica global do século XXI.

REFERÊNCIAS

AIDDATA. **Geocoded global Chinese official finance, version 1.1.1**, 2017. Disponível em: <<https://www.aiddata.org/data/geocoded-chinese-global-official-finance-dataset>>. Acesso em: 10 set. 2020.

ANTIGUA AND BARBUDA. Antigua and Barbuda Special Economic Zone (Yida International Investment Antigua Limited) licence order, *Official Gazette. Saint John*, v. XXXV, n. 75, p. 1-17, 14 dec. 2015.

ANTIGUA AND BARBUDA PORT AUTHORITY (ABPA). **St. John's Harbour Port Redevelopment Project**, 2015. Disponível em: <<http://anuport.com/wp/index.php/port-development-plan/>>. Acesso em: 15 out. 2020.

ANTIGUA AND BARBUDA HIGH COMMISSION (ABHC). **Government paves the way for further economic development with the China Belt and Road Initiative**, 2018. Disponível em: <<https://antigua-barbuda.com/government-paves-the-way-for-further-economic-development-with-the-china-belt-and-road-initiative>>. Acesso em: 06 out. 2020.

BALDING, Christopher. Can China afford its Belt and Road? Financing its grand geopolitical ambitions will be harder than it looks. **Bloomberg**, 17 mai. 2017. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2017-05-17/can-china-afford-its-belt-and-road>>. Acesso em: 11 set. 2020.

BERNSTEIN, Richard. China and the rise of the new 'authoritarian international'. **Real Clear Investigations**, 2017. Disponível em: <https://www.realclearinvestigations.com/articles/2017/11/12/china_and_the_authoritarian_international.html>. Acesso em: 01 set. 2020.

BLIVAS, Alex; KOLESKI, Katherine. **China's engagement with Latin America and the Caribbean**. Washington: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2018.

BRÄUTIGAM, Deborah. Aid 'with Chinese characteristics': Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime, **Journal of International Development**. v. 23, p.752-764, 2011.

BREZNITZ, Dan; MURPHREE, Michael. **The rise of China in technology standards: new norms in old institutions: research report prepared on behalf of the U.S.-China Economic and Security Review Commission**. 16 jan. 2013. Disponível em: <<https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/RiseofChinainTechnologyStandards.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2020.

CAI, Peter. Understanding China's Belt and Road Initiative. **Lowy Institute for International Polics**, 2017. Disponível em: <<https://www.lowyinstitute.org/publications/understanding-belt-and-road-initiative>>. Acesso em: 21 set. 2020.

CGTN. **Highlights of Xi's keynote speech at Second Belt and Road Forum**, 2019. Disponível em: <<https://news.cgtn.com/news/3d3d674e32636a4d34457a6333566d54/index.html>>. Acesso em: 02 set. 2020.

CHATURVEDI, Sachin. Development cooperation: contours, evolution and scope. In: _____; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. (eds.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** Nova York: Zed Books, 2012.

CHAUVET, Pablo, et al. **China**: current and potential role in infrastructure investment in Latin America. Santiago: Nações Unidas - CEPAL, 2020.

CHEN, Muyang. *Beyond donation: China's Policy Banks and the reshaping of development finance*. **Studies in Comparative International Development**, v. 55, p. 436–459, 2020.

CHENG, Cheng. Official Development Finance with Chinese characteristics: development cooperation between China and Africa. In: FREEMAN, Carla (ed.). **Handbook on China and developing countries**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

CHENG, Yinghong. *Fidel Castro and "China's lesson for Cuba": a Chinese perspective*. **The China Quarterly**, n. 189, p. 24-42, mar. 2007.

CHIN, Gregory; GALLAGHER, Kevin. Coordinated credit spaces: the globalization of Chinese development finance. **Development and Change**, v.50, n. 1, p.245–274, 2019.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo; PINTO, Eduardo Costa. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, p. 381-400, abr.-jun., 2017.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (CEPAL). **Boletín FAL: gobernanza de la infraestructura para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: una apuesta inicial**, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41859/S1700455_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 set. 2020.

_____. **Dados estatísticos do informe da atividade portuária da América Latina e o Caribe 2018**, 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/dados_estatisticos_do_informe_da_atividade_portuaria_alc_2018.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

CUBA STANDARD. **Prince Charles cuts ribbon for Chinese-funded solar project at Mariel**, 2019. Disponível em: <<https://www.cubastandard.com/prince-charles-breaks-ground-on-chinese-funded-solar-project-at-mariel/>>. Acesso em: 05 set. 2020.

DITTMER, Lowell. Xi Jinping's "new normal": quo vadis? **Journal of Chinese Political Science**, v. 22, n. 3, p. 429-446, 2017.

DOLLAR, David. China's investment in Latin America. **Geoeconomics and Global Issues**, v. 4, 2017.

DUSSEL PETERS, Enrique. **Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2020**. Ciudad del Mexico: Red ALC-China, 2020.

_____. **China's evolving role in Latin America: can it be a win-win?** Washington: BID, 2015.

EICHENGREEN, Barry; KAWAI, Masahiro. Introduction and overview. In: _____; _____. **Renminbi internationalization: achievements, prospects, and challenges**. Washington: Brookings Institution Press, 2015, p. 1-24.

ENGINEERING NEWS RECORD. **ENR's 2019 top 250 global contractors**, 2019. Disponível em: <<https://www.enr.com/toplists/2019-Top-250-Global-Contractors-1>>. Acesso em: 19 out. 2020.

FARIAS, Thomaz. **Infraestrutura de portos e projeção do poder marítimo da China no Mar do Caribe no início do século XXI**. 2020. 163 p. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

FORBES. **Global 2000: the world's largest public companies**, 2020. Disponível em: <<https://www.forbes.com/global2000/#32f92a69335d>>. Acesso em: 09 set. 2020.

GRANMA. **Intensifican cooperación Cuba y China**, 2014. Disponível em: <<http://www.granma.cu/cuba/2014-07-23/intensifican-cooperacion-cuba-y-china>>. Acesso em: 30 set. 2020.

HONG, Yu. Motivation behind China's 'One Belt, One Road': initiatives and establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank. **Journal of Contemporary China**, v. 26, n. 105, p. 353-368, 2017.

HURLEY, John; MORRIS, Scott; PORTELANCE, Gailyn. **Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective**. Washington: Center for Global Development, 2018.

JAMAICA OBSERVER. **Antigua wants China to partner on State-funded projects**, 2018. Disponível em: <http://www.jamaicaobserver.com/latestnews/Antigua_wants_China_to_partner_on_State-funded_projects?profile=1228>. Acesso em: 21 set. 2020.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA). **Sector portuario y transporte marítimo de Cuba**. La Habana: JICA, 2018.

KAUL, Inge. The rise of the Global South: implications for the provisioning of global public goods. **United Nations Development Programme**, 2013. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/rise-global-south>>. Acesso em: 10 set. 2020.

KOGAN, Jorge; BONDOREVSKY, Diego. La infraestructura en el desarrollo de América Latina. **Economía y Desarrollo**, v.156 n.1, p. 168-186, La Habana jan.-jun. 2016.

KOLESKI, Katherine. **The 13th Five-Year Plan: research report prepared on behalf of the U.S.-China Economic and Security Review Commission**, 14 fev. 2017. Disponível em: <[https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/The%2013th%20Five-Year%20Plan_Final_2.14.17_Updated%20\(002\).pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/The%2013th%20Five-Year%20Plan_Final_2.14.17_Updated%20(002).pdf)>. Acesso em: 13 set. 2020.

LIN, Justin; WANG; Yan. **Going beyond aid: development cooperation for structural transformation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

MALACALZA, Bernabé. What led to the boom? unpacking China's development cooperation in Latin America. **World Affairs**, v. 182, n.4, p. 370-403, 2019.

MINISTRY OF COMMERCE OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **MOFCOM Department of Outward Investment and Economic Cooperation comments on China's outward investment and cooperation in January-August 2019**. 19 set. 2019. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201909/20190902900675.shtml>>. Acesso em: 19 set. 2020.

_____. **Ministry of Commerce and other authorities issue the 2018 statistical bulletin of China's outward foreign direct investment**, 13 set. 2019. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/201909/20190902901191.shtml>>. Acesso em: 13 set. 2020.

MORGAN STANLEY. **Inside China's plan to create a modern Silk Road**, 2018. Disponível em: <<https://www.morganstanley.com/ideas/china-belt-and-road>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

NEW DEVELOPMENT BANK (NDB). **About us**, [2020]. Disponível em: <<https://www.ndb.int/about-us/strategy/strategy/>>. Acesso em: 13 set. 2020.

NOGUEIRA, Isabela, QI, Hao. The State and domestic capitalists in China's economic transition: from great compromise to strained alliance, **Critical Asian Studies**, v. 51, n. 4, p. 558-578, 2019.

NOGUEIRA, Isabela. Cadeias produtivas globais e agregação de valor. **Revista Tempo do Mundo**, v.4, n.3, p. 5-46, 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). China's Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape. **OECD business and finance outlook**, 2018. Disponível em: <<https://www.oecd.org/finance/Chinas-Belt-and-Road-Initiative-in-the-global-trade-investment-and-finance-landscape.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

_____. **Official Development Assistance: definition and coverage**, 2020. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>>. Acesso em: 09 out. 2020.

PANAMA COLON CONTAINER PORT (PCCP). *PCCP, Un proyecto integrado que combina en un mismo espacio: terminal portuaria, zona franca y un parque logístico*, 2018. Disponível em: <<https://www.pccp.com.pa/pccp/>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

PERELLÓ CABRERA, José Luis. **China y Cuba: la nueva ruta de la seda**, 2017. Disponível em: <<https://www.excelenciascuba.com/noticia/china-y-cuba-la-nueva-ruta-de-la-seda>>. Acesso em: 4 out. 2020.

PINO, Bruno Ayllón. Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul. In: SOUZA, A (ed.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2014, p. 57-86.

RAPOZA, Kenneth. China has forgiven nearly \$10 Billion in debt. Cuba accounts for over half. **Forbes**, 2019. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2019/05/29/china-has-forgiven-nearly-10-billion-in-debt-cuba-accounts-for-over-half/?sh=3d48f22c615b>>. Acesso em: 10 out. 2020.

SÁNCHEZ, Ricardo, et al. **Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades**. Santiago: Nações Unidas - CEPAL, 2017.

SOUZA, Andre Mello. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2014.

STALLINGS, Barbara; KIM, Eun. **Promoting development: the political economy of East Asian foreign aid**. Singapura: Palgrave, 2017.

STATE COUNCIL OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's foreign aid**. Beijing: Information Office of the State Council, 2014

THE DIALOGUE. **China – Latin America Finance Database**. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/map_list/>. Acesso em: 13 set. 2020.

THE EXPORT-IMPORT BANK OF THE UNITED STATES. **Competitiveness reports**. Disponível em: <https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/competitiveness_reports>. Acesso em: 16 ago. 2020.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION (UNOSSC). **International Day for South-South Cooperation**. 12 set. 2020. Disponível em: <<https://www.un.org/en/observances/south-south-cooperation-day>>. Acesso em 20 set. 2020.

WANG, Xianmin. *Deepening cooperation under the Belt and Road Initiative in a bid to upgrade the bilateral relationship, 2018*. Disponível em: <<http://ag.chineseembassy.org/eng/xwdt/t1567220.htm>>. Acesso em: 07 out. 2020.

WANG, Yong. *Offensive for defensive: the Belt and Road Initiative and China's new grand strategy*. *The Pacific Review*, v. 29, n.3, p. 455–463, 2016.

WORD BANK. **Data: GDP growth, 2020**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&start=1990>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. **Logistics Performance Index, 2018**. Disponível em: <<https://lpi.worldbank.org/international/global/2018?sort=asc&order=Infrastructure#datatable>>. Acesso em: 23 set. 2020.

ZHANG, Denghua. Chinese concessional loans. **Department of Pacific Affairs, 2018**. Disponível em: <http://dpa.bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2018-11/ib_2018_23_zhang.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

ZHENHUA PORT MACHINERY COMPANY (ZPMC). **Annual Report 2016**. Beijing, 2017.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.12458

Na contramão do unilateralismo: assistência alimentar internacional dos Estados Unidos no governo Trump

Against unilateralism: United States international food assistance in the Trump government

Contra el unilateralismo: asistencia alimentaria internacional de Estados Unidos bajo la administración Trump

Atos Dias

Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Membro do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FomeRI)
Recife, Pernambuco, Brasil
E-mail: atosrabi@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9690-5696>

Thiago Lima

Professor do Departamento de Relações Internacionais,
Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FomeRI).
João Pessoa, Paraíba, Brasil
E-mail: tlima@ccsa.ufpb.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9183-3400>

Resumo: Os Estados Unidos têm se caracterizado como o principal doador de assistência alimentar para o mundo desde a década de 1950, quando programas de doação internacional de alimentos foram criados. Ao chegar à Casa Branca, Donald Trump propôs extinguir os programas de assistência alimentar internacional, como parte de sua agenda de política externa de desengajamento das organizações internacionais e do multilateralismo. Apesar disso, o que se percebeu de seu governo foi uma continuidade deste tipo de ajuda externa. Quais fatores contribuíram para a continuidade da assistência alimentar internacional dos Estados Unidos?

A partir de uma análise de política externa do governo Trump, o artigo aponta para três principais razões: (a) a posição contrária de congressistas e membros do governo aos cortes em ajuda externa propostos pelos “falcões do orçamento” do governo Trump; (b) a escolha estratégica do republicano David Beasley como diretor geral do Programa Mundial de Alimentos; e o (c) lobby feito pelo triângulo de ferro (produtores e processadores agrícolas, empresas de transporte marítimo e ONGs de distribuição). O artigo contribui para entender a influência que atores para além do chefe de Estado, e mediados por instituições (nacionais ou internacionais), podem ter na política externa estadunidense.

Palavras-chave: Assistência Alimentar Internacional; Estados Unidos; Donald Trump.

Abstract: Historically, the United States is the world's largest food donor. But upon reaching the White House, Donald Trump proposed to extinguish international food assistance programs as part of his foreign policy agenda of disengagement from international organizations and multilateralism. Despite this, what was perceived of his government was a continuation of this type of foreign aid. What factors contributed to the continuity of the United States' international food assistance? From an analysis of the Trump administration's foreign policy, the article points to three main reasons: (a) the contrary position of congressmen and members of the government to the foreign aid cuts proposed by the Trump administration's 'budget hawks'; (b) the strategic choice of Republican David Beasley as director-general of the World Food Program; and (c) lobbying by the iron triangle (agricultural producers and processors, shipping companies and distribution NGOs). The article helps to understand the influence that actors other than the head of state, and mediated by institutions (national or international), can have on American foreign policy.

Keywords: International Food Assistance; United States; Donald Trump.

Resumen: Históricamente, Estados Unidos es el mayor donante de alimentos del mundo. Pero al llegar a la Casa Blanca, Donald Trump propuso poner fin a los programas internacionales de asistencia alimentaria como parte de su agenda de política exterior de desvinculación de las organizaciones internacionales y el multilateralismo. Pese a ello, lo que se percibió de su gobierno fue una continuación de este tipo de ayuda exterior. ¿Qué factores contribuyeron a la continuidad de la asistencia alimentaria internacional de Estados Unidos? A partir de un análisis de la política exterior de la administración Trump, el artículo apunta a tres razones principales: (a) la oposición de congresistas y miembros del gobierno a los recortes en la ayuda exterior propuestos por los “halcones del presupuesto” de la administración Trump; (b) la elección estratégica del republicano David Beasley como director general del Programa Mundial de Alimentos; y (c) cabildeo por parte del triángulo de hierro (productores y procesadores agrícolas, compañías navieras y ONG de distribución). El artículo contribuye a comprender la influencia que los actores más allá del jefe de Estado, y mediados por instituciones (nacionales o internacionales), pueden tener en la política exterior de Estados Unidos.

Palabras clave: Asistencia Alimentaria Internacional; Estados Unidos; Donald Trump.

Recebido em
13/07/2020.

Aceito em
24/08/2021.

INTRODUÇÃO¹

Os Estados Unidos têm historicamente utilizado seus programas de assistência alimentar internacional como ferramenta de política externa ligada a interesses econômicos, políticos e de segurança nacional (PORTILLO, 1987). Na década de 1950, o programa denominado *Public Law* (PL) 480 (mais tarde renomeado para *Food for Peace*) – primeiro e mais importante instrumento estadunidense de assistência alimentar internacional – foi criado pelo presidente Dwight D. Eisenhower visando, segundo suas próprias palavras, “*lay the basis for a permanent expansion of our exports of agricultural products with lasting benefits to ourselves and people of other lands*” (EISENHOWER, 1955). Embora tenha passado por reformas durante seus anos de existência – principalmente no intuito de aproximá-la a fins mais humanitários, tornando-a mais efetiva e menos custosa – os objetivos acima citados parecem continuar influenciando fortemente a política de assistência alimentar internacional estadunidense. De um modo ou de outro, o fato é que os Estados Unidos são, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, indiscutivelmente o maior doador mundial de alimentos (CLAPP, 2012).

A chegada de Donald Trump ao poder em 2017 parecia trazer mudanças nesse cenário. No contexto de sua proposta de desengajamento das obrigações internacionais e do enfraquecimento das organizações internacionais, a expectativa era de que os programas de assistência alimentar internacional fossem reduzidos ou extintos (QUINN, 2016).

Essa perspectiva soava demasiadamente preocupante para o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU) e para agentes humanitários. Apesar de questionada quanto aos seus métodos, é inegável a importância das doações de alimentos dos Estados Unidos e qualquer corte mais agudo certamente prejudicaria os esforços de amenizar as catástrofes humanitárias justamente no período em que há a maior quantidade de refugiados já computada na História, já antes da pandemia de Covid-19.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Apesar das ameaças de corte, no entanto, o que se observou dos dados da assistência alimentar internacional dos EUA foi, de modo geral, um aumento e continuidade. No caso das doações ao PMA, houve um crescimento recorde de doações estadunidenses para o ano de 2020 (de acordo com os dados disponíveis do PMA) (WFP, 2021). Por que a gestão Trump não diminuiu ou mesmo extinguiu os gastos com as políticas de assistência alimentar internacional dos EUA?

O objetivo do artigo é examinar o porquê, nesse campo específico, o governo Trump contrariou sua política externa de desengajamento e de enfraquecimento do multilateralismo. Buscamos explicar – a partir da análise de dados das doações, de relatórios oficiais, de audiências do Congresso e de artigos na mídia – quais fatores contribuíram para o crescimento e continuidade da assistência alimentar internacional estadunidense.

Esse é, portanto, um estudo de caso ancorado no campo da Análise de Política Externa (APE), cujo objetivo é compreender ações de política externa que pareçam irracionais ou incoerentes. Especificamente, abordamos o caso a partir de uma perspectiva pluralista da APE que busca analisar as relações entre atores relevantes, mediados por instituições (MILNER, 1997). Quer dizer, recusa-se atribuir ao chefe de Estado todos os elementos necessários para a compreensão do fenômeno em tela. Desse modo, identificar interesses, as relações de poder entre os atores e o papel das instituições são ações fundamentais. No caso específico dos Estados Unidos, apoiamo-nos também no quadro analítico desenvolvido por Vigevani, Mendonça e Lima (2018). Para os autores, as pressões isolacionistas e protecionistas estão sempre presentes nos debates referentes à formulação de política econômica internacional dos EUA, mas tendem a ser contrabalançadas por grupos de interesses, atores políticos e também limitadas por instituições, ora no Executivo, ora no Legislativo. Como observamos, esse parece ter sido justamente o caso na política de assistência alimentar internacional.

O artigo está organizado em quatro partes. Após essa introdução, na seção dois apresentamos elementos gerais da política externa de Trump. A seção três indica os motivos para a continuidade e crescimento da assistência alimentar internacional no governo Trump à luz da imagem do ‘triângulo de ferro’ (DIVEN, 2006; CLAPP, 2012; LIMA; DIAS, 2016). A seção quatro oferece considerações finais.

ELEMENTOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA DE TRUMP

O programa de assistência alimentar internacional dos EUA foi o primeiro do tipo na História. Até então, ajudas ocorriam de forma pontual, mas um programa de alcance global foi pela primeira vez organizado com a PL 480, após a II Guerra Mundial. Esse programa foi duramente criticado ao longo do tempo, pois estava claro que parte fundamental de seu objetivo era promover interesses econômicos e de política externa dos Estados Unidos. A partir dos anos 1970, com a profissionalização da cooperação internacional, inclusive da ajuda humanitária, surgiram questionamentos também em termos da efetividade dos métodos e da eficiência da gestão da ajuda². Em resposta a essas críticas, houve tentativas de reformar os instrumentos e métodos da assistência alimentar internacional dos Estados Unidos, por parte de presidentes Republicanos e Democratas, como George W. Bush e Barack Obama, mas essas avançaram timidamente em comparação com outros grandes doadores (como União Europeia e Canadá), principalmente pela resistência encontrada no Congresso (CLAPP, 2012; LIMA; DIAS, 2016).

O governo Trump foi iniciado com outra perspectiva. Sua prioridade inicial era promover cortes nas diversas modalidades de assistência humanitária oferecida pelo país. Essa tarefa – que é avessa ao histórico de protagonismo de Washington na distribuição internacional de comida e de fomento ao PMA – se coadunava à agenda de política externa prometida em sua campanha e, aplicada na prática, destoava da tradição estadunidense de encabeçar a manutenção de uma ordem internacional liberal por meio do multilateralismo, ainda que recorrendo a políticas unilaterais e protecionistas simultaneamente (VIGEVANI; MENDONÇA; LIMA, 2018).

De fato, a eleição de Trump representou um perigo à sustentação da ordem internacional vigente. Como explica Stokes (2018), o governo Trump encorajou de forma ativa o desmantelamento da União Europeia, sobretudo a saída do Reino Unido por meio do *Brexit*;

² Devido a esses questionamentos, que atingiram também outros prestadores de cooperação e doadores internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os maiores doadores de alimentos do mundo reformaram seus programas de ajuda. Destaque para a desvinculação (*untying*) da ajuda alimentar (CLAPP, 2012).

questionou a participação dos EUA na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), bem como o papel da instituição para a segurança internacional; e deu maior ênfase a um nacionalismo econômico ao realizar forte crítica à globalização. Stokes (2018) vai mais além ao dizer que, se com o fim da Guerra Fria o paradigma cultural dominante foi o “fim da história” – como assim apregoou Fukuyama (1992) – a vitória de Trump pareceu representar um impasse à preponderância de um internacionalismo liberal ao acentuar a primazia do Estado-nação estadunidense a partir da (nem tão nova) política externa denominada “*America First*”, que foi adotada em alguns momentos da história dos EUA e que tinha como dois principais pilares o nacionalismo e o unilateralismo/bilateralismo.

É importante salientar que boa parte da retórica de campanha se tornou efetivamente política externa. Duas horas depois de ter assumido a presidência, Trump enviou um comunicado oficial afirmando que pretendia renegociar o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta, sigla em inglês), o que culminou no Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, sigla em inglês) (MARIANO; MATTOS; SUGAHARA, 2019). Três dias após ter assumido a presidência, a Casa Branca também assinou um memorando presidencial para retirar os EUA da Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês) (MENEZES; CARVALHO; LEITE, 2021). No campo do comércio internacional, pela primeira vez a presidência era ocupada por um mandatário que não defendia o livre-comércio como um princípio (MENDONÇA et al, 2019).

De acordo com Poggio (2018), o governo Trump representava uma espécie de pensamento paleoconservador no que diz respeito à política externa. No contexto dos Estados Unidos, o movimento articulado de intelectuais conservadores começou a ser desenhado durante a década de 1950 e se consolidou na década posterior. Poggio (2018) explica que esse movimento teve como principal “pedreiro” William Buckley Jr. que, ao criar a revista intitulada *National Review* em 1955, intuiu abrigar diversas vertentes do conservadorismo (principalmente libertários e tradicionalistas) em um periódico que permitisse um diálogo entre diferentes vertentes conservadoras e, mais do que isso, fosse capaz de promovê-las dentro da sociedade estadunidense. O “cimento” que permitiu esse alinhamento dialógico entre diferentes vertentes de pensamentos conservadores foi justamente o anticomunismo dos EUA em meio à Guerra Fria.

Com a derrocada da União Soviética e o conseqüente fim da Guerra Fria, no entanto, abriu-se espaço para a cisma entre o movimento conservador até então unificado em sua base ideológica. A fragmentação, contudo, teria começado ainda a partir da metade da década de 1980, entre os neoconservadores (de posição mais liberal) e os paleoconservadores (um grupo mais ligado aos tradicionalistas). Apesar do prefixo “paleo” na palavra “paleoconservadorismo” dar uma ideia de que essa corrente seja mais antiga dentre as tendências conservadoras, ambas aqui tratadas (paleo e neo) surgiram na mesma época como um efeito da divisão no movimento conservador estadunidense (WOLTERMANN, 1993). Enquanto os neoconservadores se destacam por uma postura mais secularista, os paleoconservadores defendem a estreita relação entre cristianismo e conservadorismo.

De forma mais específica, em termos de política externa, os neoconservadores advogam uma ação internacional ativa (ou intervencionista), moldada principalmente pela promoção da democracia e do comércio internacional. A abordagem dos neoconservadores à política externa segue a lógica da agenda doméstica que essa corrente defende. Isso significa a promoção do estilo ocidental contemporâneo da democracia representativa, juntamente com uma cultura cívica com base nos direitos humanos e na igualdade. O argumento apresentado pelo neoconservadorismo é de que: se esse tipo de agenda é bom para estadunidenses e europeus ocidentais, deve ser igualmente bom para o resto do mundo (WOLTERMANN, 1993).

Em contraposição, os paleoconservadores possuem uma perspectiva mais isolacionista, baseada no nacionalismo, no protecionismo econômico, no combate ao multiculturalismo e numa posição antimigratória (WOLTERMANN, 1993). Para Pat Buchanan, um dos principais protagonistas do paleoconservadorismo nos anos 1990, os EUA devem ser uma república constitucional e não um império. Segundo Buchanan, as repúblicas cuidam dos seus assuntos próprios, seus governos possuem poderes limitados e seu povo está muito preocupado com seu próprio país, o que não dá espaço para que se atentem a problemas em outros países (FRANCIS, 2002).

Os paleoconservadores possuíam pouca expressividade dentro das instituições políticas e na sociedade civil, de um modo geral. Essa realidade, no entanto, teria mudado com a eleição de Donald Trump.

Poggio (2018) aponta três fatores que contribuíram para a derrota do neoconservadorismo enquanto vertente dominante do movimento conservador: o fracasso da guerra do Iraque, a crise financeira de 2008 e a eleição de Barack Obama (ver PECEQUILO, 2017). A desconfiança que envolveu o neoconservadorismo abriu espaço para o fortalecimento das ideias paleoconservadoras, nas quais Trump pareceu basear sua agenda de política externa: desde o slogan “*America First*”, que foi bastante utilizado por Pat Buchanan, até a renúncia da liderança da ordem liberal internacional, incluída aí uma política menos intervencionista no exterior. É dentro dessa perspectiva que se propunham cortes na ajuda humanitária internacional e, de modo mais específico, na assistência alimentar oferecida pelos EUA ao mundo.

Embora tenha falado de maneira reduzida sobre o tema da ajuda internacional durante a campanha presidencial, pouco depois de eleito Donald Trump declarou que o governo pararia de enviar ajuda a países que “odeiam” os EUA; e que iria redirecionar para o território nacional a ajuda humanitária dada ao estrangeiro. Antes mesmo de Trump assumir, especialistas como Alex Thier – ex-funcionário da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, sigla em inglês) – especularam que existia chance real de que a USAID (principal agência de ajuda humanitária dos EUA e do mundo) poderia ser abolida ou diminuída e incorporada pelo Departamento de Estado (QUINN, 2016).

Uma vez na presidência, Trump emitiu sua *National Security Strategy*. Esse é um documento sempre importante, pois dá o tom do vínculo entre os diversos temas com a questão da segurança. Nele, o governo de Trump assim se referia à assistência humanitária oferecida pelos EUA ao mundo:

The United States will continue to lead the world in humanitarian assistance. Even as we expect others to share responsibility, the United States will continue to catalyze international responses to man-made and natural disasters and provide our expertise and capabilities to those in need. We will support food security and health programs that save lives and address the root cause of hunger and disease. We will support displaced people close to their homes to help meet their needs until they can safely and voluntarily return home (p. 42).

The United States will partner with governments, civil society, and regional organizations to end long-running, violent conflicts. We will encourage reform, working with promising nations to promote effective governance, improve the rule of law, and develop institutions accountable and responsive to citizens. We

will continue to respond to humanitarian needs while also working with committed governments and regional organizations to address the root causes of human suffering. If necessary, we are prepared to sanction government officials and institutions that prey on their citizens and commit atrocities. When there is no alternative, we will suspend aid rather than see it exploited by corrupt elites (p. 52) (WHITE HOUSE, 2017, p. 42, 52).

Entretanto, em um discurso em janeiro de 2018, numa mostra de Realismo explícito, Trump afirmou que o governo planejava vincular a ajuda externa ao apoio à política externa estadunidense. É claro que isso é corriqueiro nas relações internacionais, mas assumir esse discurso demonstra que não há pudores ao afrontar o multilateralismo e, mais especificamente, o regime multilateral de ajuda humanitária.

Quanto à operacionalização da política de assistência alimentar internacional, Trump deixou claro o interesse em cortar alguns programas desse tipo, sobretudo três: *McGovern-Dole Food for Education*, *Food for Peace* (PL 480) e *Food for Progress*. Importante salientar que essas três modalidades trabalham com entrega direta de alimentos de origem estadunidense a países e organizações internacionais, principalmente o PMA. Para a proposta de orçamento do ano de 2018, o governo Trump objetivou cortar as duas primeiras modalidades anteriormente citadas. Esse corte representaria uma economia de US\$ 2 bilhões, cerca de 7% do total da ajuda externa oferecida pelos EUA. De acordo com o governo Trump, não existiriam evidências de que ambas as modalidades pudessem ser efetivamente implementadas pois, na verdade, elas se mostravam ineficazes, lentas e de alto custo (WERFT, 2017). Propostas de reestruturação por meio de enxugamento também foram apresentadas para os orçamentos de 2019 e de 2020³, destacando que o então modelo de ajuda seria ineficiente.

Como resposta, grupos de lobistas e políticos tiveram sucesso em impedir o plano de reforma de Trump⁴. Temos aqui uma amostra dos freios e contrapesos do sistema político

³ Para o Ano Fiscal de 2020 – pela terceira vez consecutiva – Trump propôs cortar os fundos *McGovern-Dole Food for Education* e o Título II do *Food for Peace* (que dispõe de doação direta de alimentos a países estrangeiros). A diferença para o ano de 2020 é que a proposta previa a extinção desses fundos independentes e a incorporação de ambos em demais contas de assistência humanitária. O Congresso, no entanto, não adotou as propostas apresentadas pelo governo (CASEY; MORGENSTERN, 2020).

⁴ Note que críticas semelhantes a esses programas também foram feitas pelas presidências de Obama e Bush filho, e que as reformas propostas pelo Executivo também foram restringidas (LIMA; DIAS, 2016).

estadunidense, ou do papel dos diques institucionais em conter uma guinada antiliberal e antimultilateral nos EUA. Isso não significa, no entanto, que nenhuma reforma tenha sido feita, ainda que por vias indiretas⁵.

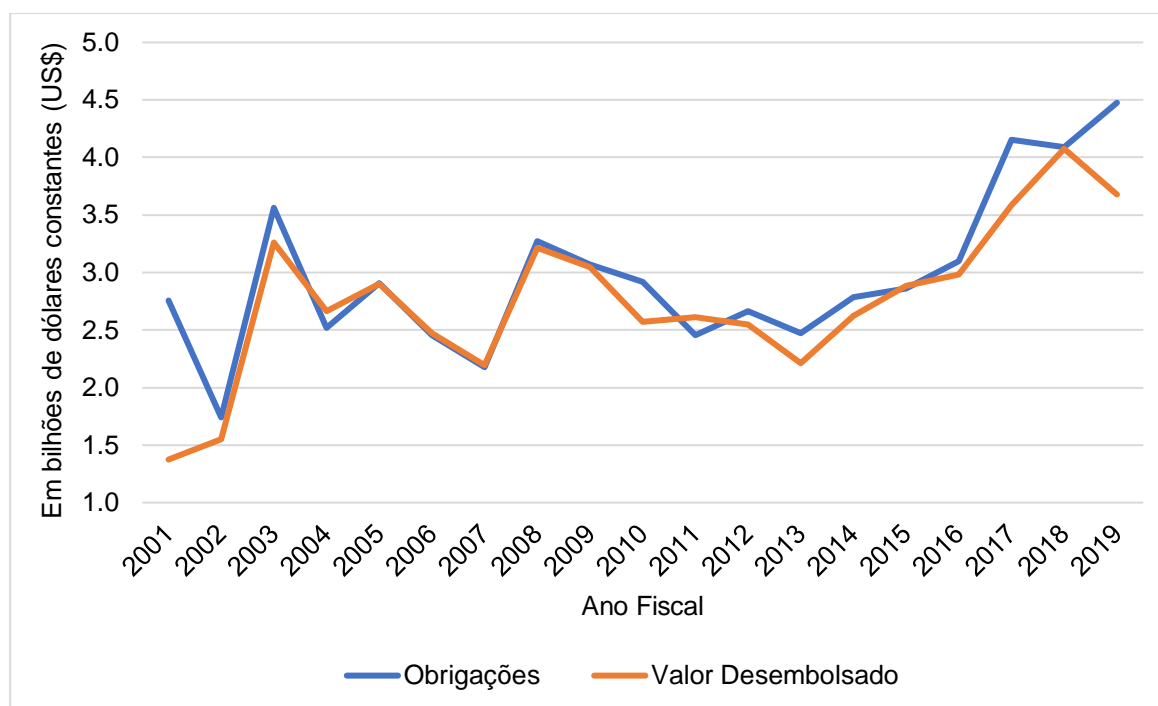
Observando o gráfico 1, os dados mostram que a assistência alimentar internacional fornecida pelos EUA parece se opor à proposta de política externa de Trump de diminuir os programas. Houve aumento do valor desembolsado em 2017 e 2018. E mesmo com a queda do valor desembolsado em 2019, os gastos permaneceram em um patamar alto se comparado a governos anteriores dentro da série histórica, demonstrando, portanto, uma continuidade desse tipo de política durante a gestão de Trump.

Analisando os resultados de 2017, constata-se um aumento de 29,9% em relação à média da série histórica. Em 2018, houve um aumento de 47,6% em relação à média. O resultado de 2019 representou uma queda em valores absolutos em relação aos dois anos anteriores, mas ainda assim 33,3% maior do que a média da série histórica. De modo geral, os valores desembolsados pela gestão Trump são os maiores da série histórica, que incluem as gestões de George W. Bush e Barack Obama.

Gráfico 1 – Obrigações e gastos dos EUA com assistência alimentar internacional⁶

⁵ Na parte 3 do artigo, citamos em detalhes a reforma feita por meio da *Farm Bill* de 2018 que extinguiu a obrigatoriedade da prática de monetização.

⁶ Os dados foram confirmados levando-se em consideração o somatório, para cada ano fiscal, das atividades de ajuda externa dos seguintes fundos de financiamento (*funding account*): *Public Law 480 Title I Direct Credit and Food for Progress Program Account*; *Public Law 480 Title I Food for Progress, Credits Program Account*; *Public Law 480 Title II Grants*; *McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program Grants*; *Commodity Credit Corporation Fund*; *International Disaster Assistance* (especificamente as atividades de assistência alimentar emergencial e não emergencial e alimentação escolar); e atividades de outros fundos com propósito ligado à assistência alimentar emergencial e não emergencial e alimentação escolar. Os valores estão



Fonte: Elaboração própria com base em USAID, 2021.

É bastante perceptível que as obrigações e o valor desembolsado se mantiveram altos entre 2017 e 2019, apenas com uma leve queda dos gastos no último ano da série histórica. De modo geral, os dados demonstram que, embora houvesse iniciativa por parte da gestão Trump em desobrigar gastos com assistência alimentar internacional, os cortes não se concretizaram, o que revela uma disputa entre forças políticas antagônicas.

Nossa análise considera que pelo menos três fatores contribuíram para a continuidade e aumento de doações de Washington na forma de assistência alimentar internacional: (a) a posição contrária de congressistas e membros do próprio governo Trump; (b) a escolha estratégica do republicano David Beasley como diretor geral do PMA; e o (c) lobby feito pelo triângulo de ferro (produtores e processadores agrícolas, empresas de transporte marítimo e ONGs⁷ de distribuição), grupo diretamente interessado pela continuidade dos gastos do governo dos EUA com assistência alimentar internacional. Na seção seguinte analisamos os

ajustados de acordo com a inflação. Os dados referentes ao ano de 2020 não estão conformados e, portanto, não foram incluídos.

⁷ Organizações não governamentais.

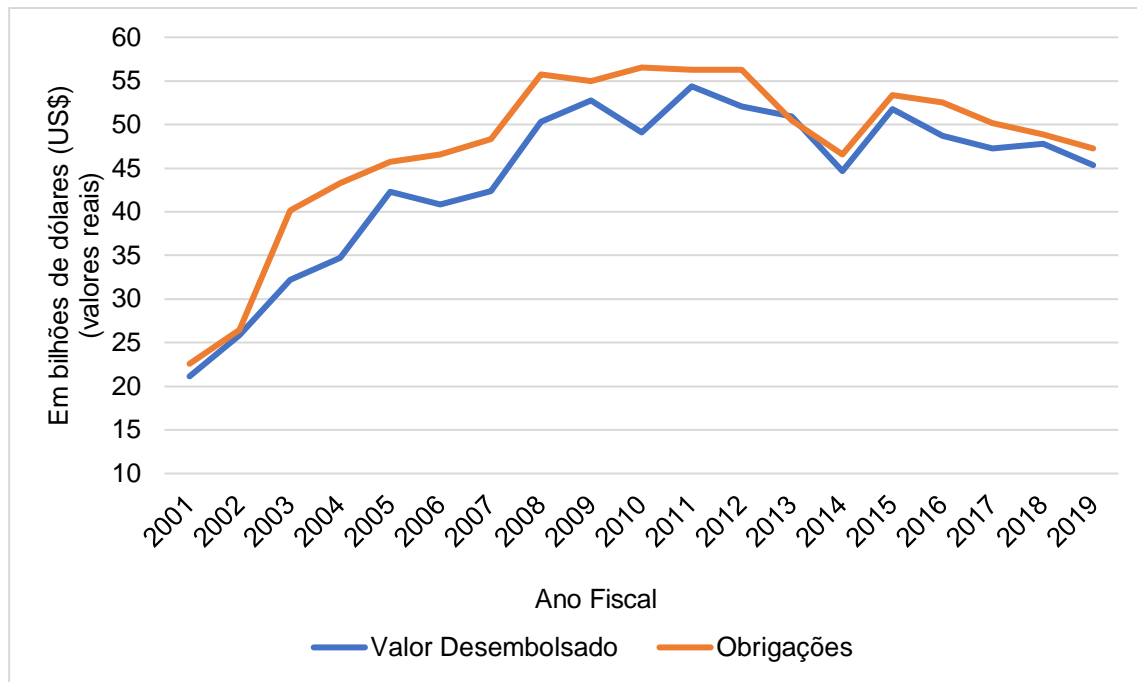
três fatores acima citados. Além disso, trataremos da guerra comercial entre EUA e China como um possível fator que também pode ter contribuído para a continuidade da assistência alimentar internacional estadunidense. A queda nas exportações de commodities agrícolas estadunidenses para a China (devido às tarifas impostas por Pequim) pode ter servido de alerta ao governo Trump para a importância estratégica da assistência alimentar internacional como uma ferramenta eficaz no escoamento de excedentes e na garantia de remuneração da produção agrícola nos EUA.

PERMANÊNCIA DA ASSISTÊNCIA ALIMENTAR INTERNACIONAL NO GOVERNO TRUMP: ANALISANDO QUATRO FATORES

Como explicado anteriormente, entre as propostas do governo Trump estava a realização de cortes profundos na ajuda externa, sobretudo para aqueles países considerados “inimigos” dos EUA. Tendo isso em vista, o governo propôs, em 2017, a diminuição do orçamento básico do Departamento de Estado e da USAID (MORELLO, 2017). No entanto, como apresentado no gráfico 2, de 2017 para 2018 o valor desembolsado foi praticamente igual. E em 2019, houve leve queda, cerca de 5%, em relação a 2018. Nos três anos, as obrigações caíram seguidamente, embora não se observe nenhuma anormalidade em relação à série histórica.

Gráfico 2 – Gastos dos EUA com ajuda externa por ano⁸

⁸ Os dados representam o universo da ajuda externa econômica e militar enviada pelos EUA por ano fiscal em valores constantes/reais. Até a conclusão do artigo, os dados referentes ao ano de 2020 não estavam consolidados e, portanto, não foram incluídos.



Fonte: Elaboração própria com base em USAID, 2021.

Por que os cortes não foram maiores? Nesse quesito, é necessário levar em consideração o papel de congressistas e membros do próprio governo que trabalharam para que os cortes fossem os mais razoáveis possíveis.

Tanto em 2018 quanto em 2019 – no mês de agosto – Trump foi convencido a recuar de propostas apresentadas pelos chamados “falcões do orçamento” (*budget hawks*) do governo (dentre eles Mick Mulvaney, que liderava a *White House’s Office of Management and Budget*) que previam corte significativo na parcela do orçamento (cerca de quatro bilhões de dólares) destinada à ajuda estrangeira que já havia sido aprovada pelo Congresso para os respectivos anos. Dentre os que buscaram convencer Trump contra os cortes estavam congressistas (democratas e republicanos), o secretário do Tesouro estadunidense Steven Mnuchin e, sobretudo, o secretário de Estado Mike Pompeo (WONG; KARNI; COCHRANE, 2019; WADHAMS; FABIAN, 2019).

Entre os congressistas contrários às propostas de corte destacou-se Nancy Pelosi (democrata), presidente da Câmara de Deputados dos EUA, inimiga política de Trump e terceira na linha de sucessão à presidência. Na época da proposta de corte orçamentário em ajuda externa apresentada em 2019, Pelosi chegou a afirmar que a ação violava a boa-fé das

negociações orçamentárias e que também poderia comprometer o acordo

orçamentário de dois anos entre os democratas e o governo Trump. Pelosi, à época, chegou a enviar um comunicado a Mnuchin pedindo para que o mesmo trabalhasse junto à Administração no intuito de interromper a proposta. Dentre os republicanos que se posicionaram contra a proposta de cortes estavam o senador Lindsey Graham (Carolina do Sul) e o deputado Hal Rogers (Kentucky); nas palavras de ambos, o possível corte prejudicaria os interesses de segurança nacional e encorajaria os adversários dos EUA (BOYER, 2019). Nota-se, portanto, que o papel atribuído à ajuda humanitária na política externa dos EUA, conforme descrito na *National Security Strategy* de 2017, não oferecia segurança a muitos atores políticos.

Não tendo realizado os cortes, o governo Trump empregou uma política externa de ‘custo-benefício’ para alguns casos: em 2019, revogou a ajuda de US\$ 1,3 bilhão para o Paquistão e de US\$ 500 milhões para a Palestina. Nas palavras do presidente estadunidense: “*We giving billions of dollars to countries that don’t even like us, and I’ve been cutting that a lot*”. Na visão de Trump, usar a ajuda externa como instrumento de barganha seria uma alavanca útil para a diplomacia. Trump ainda afirmou que, no caso do Paquistão, o corte serviu para promover uma relação favorável com Islamabad e um provável futuro acordo com a Palestina (BOYER, 2019; WADHAMS; FABIAN, 2019).

No que se refere à política de assistência alimentar internacional, quando o governo Trump propôs pôr fim a programas do tipo (*McGovern-Dole Food for Education e Food for Peace*) em 2017, diversos congressistas republicanos e democratas se posicionaram contrários à medida. O republicano Ted Yoho (Flórida) afirmou à época que se a ajuda externa fosse cortada, seria necessário comprar mais munição. Outro congressista republicano, Filemon Vela (Texas), defendeu que o que deveria estar em discussão seria o aprimoramento dos programas de assistência alimentar internacional no lugar do debate sobre os cortes. O democrata Jimmy Panetta (Califórnia) argumentou que o corte na assistência alimentar de Washington deixaria um vácuo na liderança internacional que certamente outros países poderiam preencher. E o republicano Mike Conaway (Texas) – então presidente do Comitê de Agricultura da Câmara – declarou que os cortes nos programas de assistência alimentar pareciam contraintuitivos aos ideais do “*America First*” (WERFT, 2017). Parece-nos, assim, que

a pressão exercida por congressistas e membros do próprio governo Trump



pode ter contribuído para a manutenção dos programas de assistência alimentar internacional dos EUA⁹.

O segundo fator a ser levado em consideração a fim de entendermos, além da continuidade, o crescimento contraintuitivo da assistência alimentar internacional, diz respeito à atuação do Programa Mundial de Alimentos. O PMA é uma agência da ONU, criada na década de 1960, com o intuito de oferecer assistência alimentar internacional ao mundo e tem os EUA como seu principal financiador histórico (CLAPP, 2012).

Em 2017, Trump indicou o ex-governador da Carolina do Sul, o republicano David Beasley, para o cargo de diretor executivo do PMA (o mais alto da instituição). A ONU acatou a indicação no que parece ter sido um movimento para tentar frear os cortes dos recursos estadunidenses para o PMA¹⁰. Note-se que os cinco estadunidenses que cronologicamente antecederam Beasley na gestão do PMA possuíam alguma experiência com políticas de assistência alimentar internacional, enquanto o ex-governador não tinha qualquer vivência com o ofício, nem com o sistema ONU. Especialistas da ONU esperavam que, com a nomeação, Beasley pudesse ser capaz de convencer “seus amigos de Washington” a poupar o PMA dos cortes da Casa Branca (LYNCH, 2017; LEIMBACH, 2019; USA SENATE, 2019).

Três cabeças que poderiam influenciar o destino orçamentário dos EUA para o PMA pertenciam à rede de contato do novo diretor executivo da agência: a ex-embaixadora dos EUA na ONU e ex-governadora da Carolina do Sul Nikki Haley; o senador republicano (conterrâneo de Beasley) Lindsey Graham, que presidia o subcomitê *State, Foreign Operations, and Related Programs* responsável por supervisionar o financiamento estadunidense à ONU; e o chefe do orçamento da Casa Branca à época, Mick Mulvaney (LYNCH, 2017; LEIMBACH, 2019; USA SENATE, 2019).

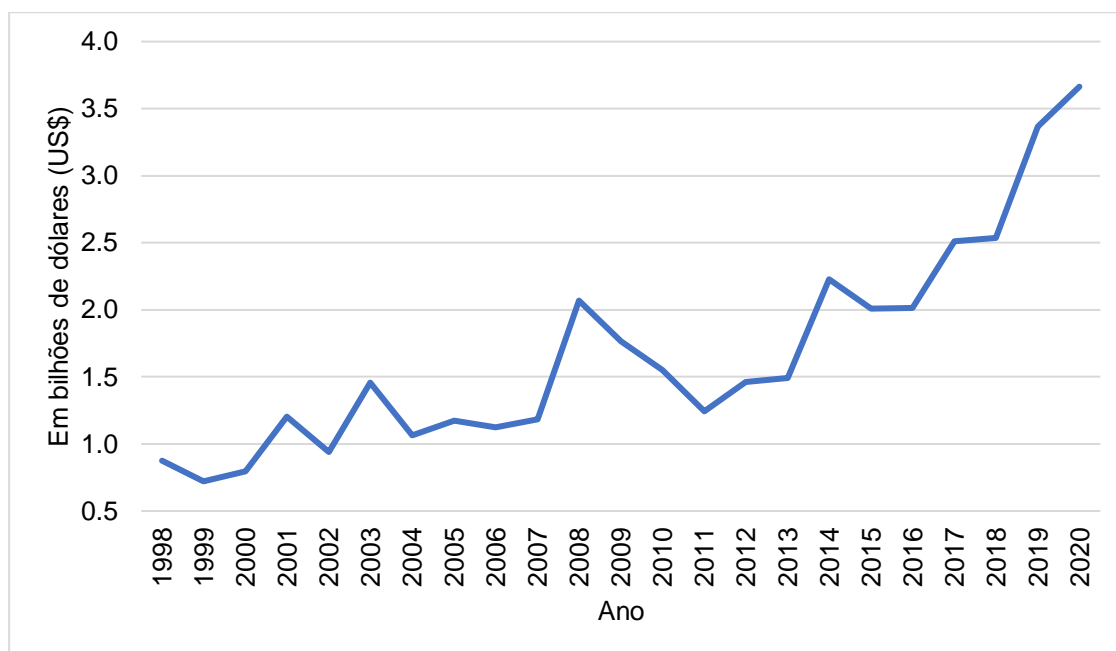
Desde a nomeação de Beasley em 2017, a contribuição dos EUA para o PMA não apenas se manteve como atingiu um pico em 2020 dentro da série histórica, como se observa

⁹ Mesmo assim, o governo Trump não desistiu de reformar e diminuir os instrumentos de assistência alimentar internacional, como apontado na nota de rodapé 3.

¹⁰ Dos 13 diretores gerais da história do PMA, seis são estadunidenses. Além disso, a Diretoria Executiva do PMA está sob responsabilidade de um estadunidense de forma continuada desde 1992. Portanto, não é novidade histórica que um estadunidense seja nomeado para o principal cargo da agência (DIAS, 2016).

no gráfico 3 (de acordo com os dados disponíveis). A ascensão da curva de 2018 para 2019 é bastante significativa, representando um crescimento em torno de 34%. Em 2020, também há um aumento de 8% em relação a 2019. Os dados demonstram um resultado bastante expressivo diante de uma agenda de governo que, em tese, pretendia cortar gastos relacionados à assistência alimentar internacional oferecida pelos EUA.

Gráfico 3 – Contribuições dos EUA ao PMA¹¹



Fonte: Elaboração própria com base em WFP, 2021.

O terceiro fator a ser levado em consideração diz respeito à atuação do triângulo de ferro. Um triângulo de ferro refere-se ao estabelecimento de redes entre atores dos setores público e privado que interagem entre si para controlar uma determinada agenda política (DIVEN, 2006). De modo mais específico, o triângulo de ferro da assistência alimentar internacional nos EUA é formado por três principais grupos: o agronegócio; empresas de transporte marítimo; e ONGs de distribuição. É importante salientar que esse triângulo de ferro é principalmente favorável à modalidade de assistência alimentar baseada na entrega direta dos grãos produzidos e embalados nos EUA. Isso beneficia economicamente os

¹¹ Os valores em dólares no gráfico são nominais ou correntes, isto é, não estão corrigidos pela inflação.

produtores e processadores agrícolas (responsáveis pelo fornecimento dos alimentos a serem doados); é favorável às empresas de transporte marítimo dos EUA, que formam um oligopólio e garantem contratos governamentais a preços significativos; e, por fim, é do interesse das ONGs de distribuição, que são contratadas pela USAID para administrar as doações e, portanto, conseguem financiar suas atividades (CLAPP, 2012; LIMA; DIAS, 2016).

Deve-se considerar também que várias dessas empresas envolvidas com a política de assistência alimentar internacional financiam campanhas políticas, o que em consequência favorece a criação e manutenção de uma rede na defesa da permanência da assistência alimentar de entrega direta de alimentos, o que abre espaço para uma prática intensiva de lobby a favor dos seus interesses (CLAPP, 2012). O triângulo de ferro, portanto, atua como uma força que limita o desengajamento internacional dos EUA, em geral, e a reforma dos instrumentos, em específico.

Na época em que o governo Trump apresentou a proposta para o ano fiscal de 2018, um dos grupos de lobistas ligado aos transportes marítimos, intitulado *American Maritime Officers*, criticou os cortes propostos no programa *Food for Peace*, mais especificamente no Título II, que autoriza a compra de mercadorias de origem nacional para doação direta ao estrangeiro. Cabe apontar que, por lei, 50% das doações alimentares oriundas dos EUA devem ser feitas por navios de empresas estadunidenses sob a bandeira do país. Um corte profundo, ou até mesmo o fim de uma modalidade como o *Food for Peace*, representaria um prejuízo significativo para o oligopólio das empresas de transporte marítimo. Em um comunicado publicado logo após à apresentação da proposta orçamentária para o ano fiscal de 2018, a *American Maritime Officers* declarou que os cortes sugeridos (incluindo a modalidade *Food for Peace*) teriam um impacto devastador nas capacidades marítimas mercantes e de defesa nacional dos EUA. O documento deixou claro que o grupo em questão continuaria trabalhando no Capitólio (isto é, exercendo pressão nos congressistas) para garantir a autorização e o financiamento dos programas. A declaração ainda argumentava que o elemento mais prejudicial da proposta do orçamento era a completa eliminação do Título II do *Food for Peace*. O documento enfatizou também a decepção do grupo bem como o desejo de que o governo apoiasse de forma melhor os agricultores, fazendeiros e a comunidade marítima do país (AMO, 2017).

Em 2018, quando o governo Trump apresentou uma proposta de orçamento para o ano fiscal de 2019 que incluía o fim do financiamento para programas de assistência alimentar (*Food for Peace*, *McGovern-Dole Food For Education* e *Food for Progress*), alguns grupos de interesse também apresentaram declarações em favor da continuidade desse tipo de ajuda externa. Um grupo lobista que apoia as exportações de trigo de nome *The U.S. Wheat Associates*, por exemplo, emitiu um documento intitulado “*An Appeal to Protect International Food Assistance*”. No documento, o grupo afirmava que além de ajudar os necessitados em todo mundo, esses programas de assistência alimentar internacional trazem benefícios vitais para os cidadãos estadunidenses. Além disso, o grupo também argumentou que a assistência alimentar contribui para os esforços de segurança nacional (o mesmo discurso utilizado por congressistas estadunidenses que apoiam a continuidade desse tipo de ajuda externa). Mais do que isso, o grupo enfatizou a importância da utilização de commodities estadunidenses no lugar de doações em dinheiro, visto que “*the use of U.S. commodities ties farmers directly to program beneficiaries*”. Por fim, o grupo pediu ao congresso que, como ocorrido para o orçamento de 2018, pudessem impedir a eliminação desses programas para o orçamento de 2019 (U.S. WHEAT ASSOCIATES, 2018).

As chamadas ONGs de distribuição também exerceram uma considerável pressão política para que os sucessivos cortes em assistência alimentar do governo Trump fossem desconsiderados. Em julho de 2019, no 65º aniversário do *Food for Peace*, um grupo de instituições de caridade (dentre elas *CARE*, *Action against Hunger*, *Catholic Relief Services*, *Save the Children*) se reuniram no Capitólio com o intuito de defender a modalidade e, mais do que isso, requisitarem aos congressistas um aumento no financiamento aos programas de assistência alimentar internacional dos EUA. Esse grupo chegou a afirmar que os alimentos devem estar no topo da agenda de política externa (LAMBERS, 2019).

O triângulo de ferro da assistência alimentar internacional, portanto, parece ter sido elemento eficaz de resistência à mudança. Contudo, ele não é infalível e algumas reformas podem ocorrer.

Em 2018, por exemplo, a *Farm Bill*¹² autorizou que o Título II do *Food for Peace* fosse prorrogado por mais quatro anos (até 2023), mas fez algumas mudanças no programa. A principal delas foi a eliminação da obrigatoriedade de monetizar pelo menos 15% das commodities doadas através do Título II (MORGENSTERN, 2019). A monetização – uma prática realizada por ONGs responsáveis em implementar a assistência alimentar – é a venda dos produtos agrícolas doados pelos EUA nos mercados locais dos países receptores com a finalidade de financiar programas não emergenciais. A prática é criticada por especialistas por restringir o acesso das populações vulneráveis a mais comida, por prejudicar o mercado interno nos países receptores e por perder entre 20 a 25 centavos por dólar na venda dos produtos (CLAPP 2012; LIMA; DIAS, 2016). Com a mudança feita pela *Farm Bill*, a monetização só poderá ser realizada por meio de uma autorização legal (MORGENSTERN, 2019).

Por último, a disputa comercial entre EUA e China pode ter sido fator capaz de garantir a continuidade e aumento dos programas de assistência alimentar internacional estadunidense. No entanto, essa relação não pôde ser observada por falta de indícios corroborativos. É tratada aqui apenas como uma hipótese a ser estudada.

A guerra comercial entre China e EUA impactou as exportações agrícolas estadunidenses com destino a Pequim. A disputa teve início em março de 2018, quando o governo Trump impôs tarifas comerciais sobre importações chinesas num valor de US\$ 60 bilhões. A medida estava em conformidade com a política “*America First*” adotada pelo presidente Trump e que, nesse caso, mirava o déficit comercial estadunidense frente a demais países do globo em acordos bilaterais. Trump classificou a China como inimigo econômico e responsabilizou o país adversário pelas perdas de milhares de empregos, de bilhões de dólares em receitas e de roubar propriedade intelectual dos EUA (MENDONÇA et al, 2019).

Frente à retaliação dos Estados Unidos, a China impôs tarifas no valor de US\$ 34 bilhões sobre produtos estadunidenses, sendo a soja um dos mais atingidos (LANDLER; TANKERSLEY, 2018; ZHONG, 2018). Deu-se início a uma disputa comercial entre ambos os

¹² A *Farm Bill* é uma lei agrícola estadunidense, renovada a cada quatro anos, que trata dos programas da política agrícola do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), incluindo a assistência alimentar internacional.

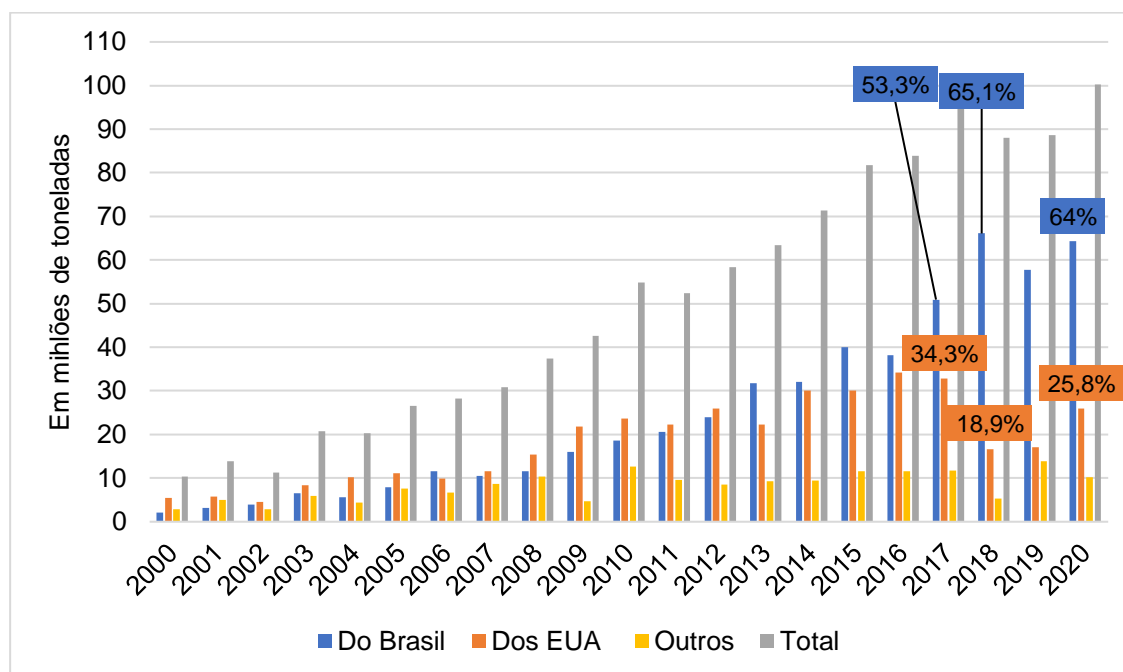
países que se estenderia por meses até um acordo firmado em dezembro de 2019 estabelecer uma trégua. Nesse mesmo mês, a China anunciou a revogação das tarifas impostas sobre os produtos agrícolas como uma demonstração de “boa vontade” (PATTON; CHEN, 2019).

A primeira fase do acordo que foi assinada entre ambos os países em janeiro de 2020 estabeleceu, dentre outras medidas, que a China compraria um adicional de US\$ 32 bilhões em produtos agrícolas dos EUA em dois anos (2020 e 2021), elevando a média anual de compras agrícolas para US\$ 40 bilhões (DONNAN; WINGROVE; MOHSIN, 2020).

Essa nova média anual é cerca de 60% maior do que a anterior à guerra comercial entre ambos os países, algo em torno de US\$ 25-30 bilhões. Durante a disputa, as perdas estadunidenses com exportações agrícolas para a China foram significativas, sobretudo para a soja. As tarifas impostas por Pequim à soja e demais produtos agrícolas foram inicialmente de 25% em julho de 2018. Em setembro do mesmo ano, a tarifa sobre a soja chegou em 30% e até o final de 2019 alcançou 33%. O impacto nas exportações agrícolas dos EUA para a China representou uma queda de 72%, ficando em torno US\$ 7 bilhões de dólares anuais (FENG, 2020).

No caso específico da soja, como se observa no gráfico 4, há uma queda acentuada das exportações estadunidenses para a China. Enquanto que em 2017 a soja dos EUA representou 34,3% do total das importações do grão na China, em 2018 esse índice caiu para 18,9%, valor semelhante ao de 10 anos atrás. Em 2019, a importação de soja estadunidense se manteve semelhante ao ano anterior e em 2020 houve um aumento para 25,8%, embora 8,5% abaixo do patamar anterior à disputa comercial.

Gráfico 4 – Importações chinesas de soja



Fonte: Elaboração própria com base em UN, 2021.

A China, porém, não deixou de comprar soja. No mesmo gráfico se observa que as importações permaneceram e os EUA perderam mercado para o Brasil – maior produtor de soja do mundo – que elevou suas exportações da commodity para a China em 11,8% de 2017 para 2018.

É fato que a produção nas fazendas estadunidenses representa apenas cerca de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) dos EUA. Se considerarmos, no entanto, o setor agrícola e alimentar de um modo geral – levando em consideração campo e indústria – esse valor aumenta. Em 2017, ano anterior à disputa comercial, a participação foi de 5,4% no PIB e a mão de obra empregada representou cerca de 11% do total de empregos nos EUA, e a soja é o produto agrícola mais valioso do país (USDA, 2017). Adicionalmente, a queda na demanda da soja dos EUA afeta a produção de outros importantes cultivos. Tendo em vista as tarifas impostas e uma esperada queda na demanda e no preço, grandes produtores agrícolas do centro-oeste do país decidiram cultivar milho ou trigo no lugar de soja, o que prejudicou os níveis de preços de ambas as commodities agrícolas.

Em 2018, ano do início da disputa, o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA, sigla em inglês) aprovou um plano emergencial de US\$ 12 bilhões para a agricultura com o objetivo de compensar os preços baixos e a queda de demanda (PATTON; CHEN, 2019). O setor era politicamente estratégico para Trump, pois apoiou amplamente sua eleição.

Tendo em vista o cenário acirrado da disputa, em maio de 2019 Trump propôs um segundo plano de ajuda emergencial ao setor agrícola (que seria apresentado em julho do mesmo ano no valor de US\$ 16 bilhões em subsídios) (RAPPEPORT, 2019). No mesmo mês, o presidente também indicou escoar excedentes agrícolas na forma de assistência alimentar internacional. Em seu perfil oficial na rede social Twitter, Trump publicou:

With the over 100 Billion Dollars in Tariffs that we take in, we will buy.....agricultural products from our Great Farmers, in larger amounts than China ever did, and ship it to poor & starving countries in the form of humanitarian assistance. In the meantime we will continue to negotiate with China in the hopes that they do not again try to redo deal! (TRUMP, 2019).

Donald Trump erroneamente afirmou na mesma rede social que a compra seria realizada com as tarifas pagas pela China (TRUMP, 2019). Na verdade, são as importadoras – empresas estadunidenses ou estrangeiras registradas no país – quem arcam com os custos das tarifas. O Estado, na verdade, é remunerado com o pagamento do imposto sobre as importações.

Além disso, existem outros dois fatores que dificultariam a solução proposta por Trump. Em primeiro lugar, qualquer fundo financeiro desse tipo faz parte do Tesouro dos EUA e é do Congresso a competência de gerir os gastos do país. Ou seja, não é nada simples arrecadar dinheiro e gastá-lo ao sabor do Executivo. E em segundo lugar, a soja e o milho – commodities mais prejudicadas na disputa comercial – são mais utilizadas como ração animal e insumo industrial do que como alimento, o que inviabilizaria um fornecimento massivo na forma de assistência alimentar internacional (PATTON; CHEN, 2019; DURISIN, 2019).

Analisando os dados da USAID sobre assistência alimentar internacional percebe-se que não há um aumento significativo de gastos com o Título II do *Food for Peace*, que prevê a doação direta de produtos agrícolas na forma de assistência alimentar emergencial para países em desenvolvimento e entidades privadas. O que se percebe, entre 2018 e 2019 é uma

leve baixa, cerca de 4,7% (USAID, 2021). Mais do que isso, não há uma maior participação de produtos agrícolas derivados de milho e soja – os mais afetados pela disputa comercial – em relação aos demais (como trigo e sorgo, por exemplo) (USAID, 2018; 2019).

No entanto, pode-se pensar que a disputa comercial entre EUA e China despertou o governo Trump para a importância estratégica da política de assistência alimentar internacional na produção agrícola estadunidense. Isso ficou claro quando o presidente propôs utilizar a produção agrícola para doações internacionais a países famintos – mesmo sendo esse tipo de doação altamente controverso (PORTILLO, 1987; CLAPP, 2012, LIMA; DIAS, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa do governo Trump preconizava a diminuição do engajamento internacional dos EUA por meio da ajuda externa. No entanto, os dados relacionados às doações alimentares feitas pelo país durante a gestão Trump apontaram para uma continuidade e, no caso do PMA, um aumento considerável da assistência alimentar internacional.

Se, por um lado, Trump não logrou desmaterializar o engajamento de Washington nesse campo, parece que o governo Trump conseguiu influenciar em parte a direção da ajuda estrangeira a partir da sua política externa baseada no custo-benefício, principalmente no que se refere aos países considerados “bons” ou “maus” para os interesses estadunidenses.

Em nossa compreensão, a continuidade e aumento da ação multilateral e de assistência alimentar internacional de Trump em meio a uma política externa que se guia pelo unilateralismo responde no mínimo a três fatores: (a) a posição contrária de congressistas e membros do próprio governo com relação aos cortes em ajuda externa propostos pelos “falcões do orçamento” do governo Trump; (b) a escolha estratégica do republicano David Beasley como diretor geral do Programa Mundial de Alimentos; e o (c) lobby feito pelo triângulo de ferro (produtores e processadores agrícolas, empresas de transporte marítimo e ONGs de distribuição), grupo diretamente interessado pela continuidade dos gastos do

governo dos EUA com assistência alimentar internacional.



Não está claro se houve maior participação de produtos agrícolas atingidos pela guerra comercial nas doações internacionais. Contudo, essa parece uma hipótese plausível e importante de ser investigada, pois, em sendo confirmada, mais uma vez os Estados Unidos estariam recorrendo à assistência alimentar internacional como uma forma de resolver seus problemas de mercado. Embora isso pareça uma boa ideia para os que sofrem com a fome, os especialistas no campo demonstraram como isso é problemático, tanto em termos de *dumping* comercial, quanto no seu potencial de desorganizar a produção dos países que recebem os produtos gratuitamente ou abaixo do valor de mercado. Ao mesmo tempo, devemos sempre recordar que esses foram os anos em que houve o maior número de refugiados e pessoas deslocadas já registrado na História e, portanto, não se pode descartar que o contexto humanitário internacional tenha demandado – com as mediações dos atores domésticos e do diretor geral do PMA – maior engajamento dos Estados Unidos. O que aparenta ser menos duvidoso é que a gestão Trump parece ter percebido que a política de assistência alimentar internacional dos EUA pode ser uma ferramenta útil na agenda *America First*.

Em suma, a dificuldade que o governo vivenciou em pôr fim aos programas de assistência alimentar internacional mostrou o enraizamento desse tipo de política em estruturas institucionais e em grupos de interesses articulados na sociedade. O estudo desse caso, certamente pequeno no conjunto da política externa estadunidense, aponta que a autonomia do chefe do Executivo em determinar a ação internacional dos Estados Unidos pode encontrar limites internos, sugerindo que uma guinada completa de Washington, no sentido de desfazer a ordem internacional calcada (ainda que manca) no multilateralismo, pode encontrar resistências significativas na própria Casa Branca, no Capitólio e na sociedade estadunidense.

REFERÊNCIAS

AMO (American Maritime Officers). **Administration seeks to eliminate Food for Peace Title II, roll back MSP funding in FY 2018 budget.** 2017. Disponível em:<
<http://www.amo-union.org/News.aspx?code=201706-02>> Acessado em: 28 fev. 2020.



BOYER, Dave. Nancy Pelosi calls Donald Trump foreign aid cuts illegal. **Washington Times**, 2019. Disponível em:< <https://www.washingtontimes.com/news/2019/aug/18/nancy-pelosi-calls-donald-trump-foreign-aid-cuts-i/>>. Acessado em: 05 jul. 2021.

CASEY, Alyssa R.; MORGENSTERN, Emily M. International Food Assistance: FY2020 Appropriations. **Congressional Research Service**. 2020. Disponível em:<https://www.everycrsreport.com/files/20200304_R46255_088b7172f6fa199e02d6cf58b5396d22ea3034d0.pdf> Acessado em: 01 mai. 2020.

CLAPP, Jenifer. **Hunger in the Balance: the new politics of international food aid**. Londres: Cornell University Press, 2012.

DIAS, Atos. **O impacto da política de ajuda alimentar internacional dos Estados Unidos na cooperação multilateral do Programa Mundial de Alimentos**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal da Paraíba, 2016.

DIVEN, Polly. A Coincidence of Interests: the hyperpluralism of U.S. Food Aid Policy. **Foreign Policy Analysis**, v. 2, n. 4, p. 361-384, 2006.

DONNAN, Shawn; WINGROVE, Josh; MOHSIN, Saleha. U.S. and China Sign Phase One of Trade Deal. **Bloomberg**, 2020. Disponível em:<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-15/u-s-china-sign-phase-one-of-trade-deal-trump-calls-remarkable>> Acessado em: 28 abr. 2020.

DURISIN, Megan. President Trump Says U.S. Will Buy American Farmers' Crops to Offset China Trade Losses. **Time**, 2019. Disponível em:<<https://time.com/5587231/trump-us-crops-china-trade-war/>> Acessado em: 28 abr. 2020.

EISENHOWER, Dwight D. Statement by the President Upon Signing Bill Amending the Agricultural Trade Development and Assistance Act. **The American Presidency Project**. 1955. Disponível em:< <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-president-upon-signing-bill-amending-the-agricultural-trade-development-and>>. Acessado em: 05 jul. 2020.

FENG, Zhaoyin. EUA e China assinam acordo após 2 anos de guerra comercial: o que mudou ao longo da disputa? **BBC**, 2020. Disponível em:<<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51119805>> Acessado em: 27 abr. 2020.

FRANCIS, Samuel. The Paleo Persuasion. **The American Conservative**. 2002. Disponível em:<<https://www.theamericanconservative.com/articles/the-paleo-persuasion/>> Acessado em: 23 abr. 2020.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. São Paulo: Rocco, 1992.



LAMBERS, William. Six-five years later, Ike's Food for Peace is our best hope. **TCPALM**, 2019. Disponível em:< <https://www.tcpalm.com/story/opinion/contributors/2019/07/08/sixty-five-years-later-ikes-food-peace-our-best-hope/1655323001/>> Acessado em: 20 jan. 2020.

LANDLER, Mark; TANKERSLEY, Jim. Trump Hits China with Stiff Trade Measures. **New York Times**, 2018. Disponível em:<<https://www.nytimes.com/2018/03/22/us/politics/trump-will-hit-china-with-trade-measures-as-white-house-exempts-allies-from-tariffs.html>> Acessado em: 26 abr. 2020.

LEIMBACH, Dulcie. Cowboys may be running the World Food Program, but Donations Keep Coming. **PassBlue**, 2019. Disponível em:< <https://www.passblue.com/2019/10/27/cowboys-may-be-running-the-world-food-program-but-donations-keep-coming/>> Acessado em: 01 dez. 2019.

LIMA, Thiago; DIAS, Atos. Ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 1, n. 1, p. 189-211, 2016.

LYNCH, Colum. U.N to put Trump Appointee at Head of World Food Programme to help stave off U.S. cuts. **Foreign Policy**, 2017. Disponível em:<<https://foreignpolicy.com/2017/03/24/u-n-to-put-trump-appointee-at-head-of-world-food-program-to-help-stave-off-cuts/>> Acessado em: 02 jan. 2020.

MARIANO, Karina L. P.; MATTOS, Angelo R.; SUGAHARA, Daniela R. Do NAFTA ao USMCA: Trump e os interesses nacionais. **Perspectivas**, v. 54, p. 235-260, jul./dez. 2019.

MENDONÇA, Filipe; THOMAZ, Lais Forti; LIMA, Thiago; VIGEVANI, Tullio. "AMERICA FIRST BUT NOT ALONE": uma (nem tão) nova política comercial dos Estados Unidos com Donald Trump. **Revista Tempo Do Mundo**, vol. 5, n. 1, p. 107-141, 2019.

MENEZES, Henrique Z., CARVALHO, Pedro H. M., LEITE, Alexandre C. C. Will Trump make China great again? A saída dos Estados Unidos do TPP e as respostas chinesas. In BOJIKIAN, Neusa M., MENEZES, Henrique Z. **A economia política do governo Trump**. Curitiba: Appris, 2021.

MILNER, Helen V. **Interest, institutions and information. Domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORELLO, Carol. State Department's 28 percent cut hit foreign aid, U.N. and climate change. **Washington Post**, 2017. Disponível em:< https://www.washingtonpost.com/world/national-security/state-departments-28-percent-cuts-hit-foreign-aid-un-and-climate-change/2017/03/15/294d7ab8-0996-11e7-a15f-a58d4a988474_story.html> Acessado em: 12 jan. 2020.

MORGENSTERN, Emily M. International Food Assistance: Food for Peace Nonemergency Programs. **Congressional Research Service**. 2019. Disponível em:<<https://fas.org/sgp/crs/row/R45879.pdf>> Acessado em: 01 mai. 2020.

PATTON, Dominique; CHEN, Yawen. China to waive tariffs on some U.S. soybeans, pork in goodwill gesture. **Reuters**, 2019. Disponível em:<<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-tariffs/china-to-waive-tariffs-on-some-u-s-soybeans-pork-idUSKBN1YA0FW>> Acessado em: 27 abr. 2020.

PECEQUILO, Cristina S. Os Estados Unidos de H. Bush a Donald J. Trump (1989/2017): Dinâmicas políticas de consenso e polarização. **Revista Esboços** v. 24, n. 38, p. 339-359, 2017.

POGGIO, Carlos Gustavo. **Qual conservadorismo? Da América de Trump ao Brasil de Bolsonaro**. 2018. Disponível em:<<https://estadodaarte.estadao.com.br/conservadorismos-da-america-de-trump-ao-brasil-de-bolsonaro/>> Acessado em: 12 dez. 2019.

PORTILLO, Luis. **¿Alimentos para la Paz? La “ayuda” de Estados Unidos**. Madrid: Iepala Editorial, 1987.

QUINN, B. Will Trump honour pledge to stop sending aid to countries that hate us? **The Guardian**, 2016. Disponível em:<<https://www.theguardian.com/global-development/2016/nov/13/will-trump-presidency-honour-pledge-stop-sending-foreign-aid-to-countries-that-hate-us-usaid>> Acessado em: 25 jan. 2020.

RAPPEPORT, Alan. U.S. Rolls Out More Farm Aid as Soy Growers Urge Trade Cease-Fire. **New York Times**, 2019. Disponível em:<<https://www.nytimes.com/2019/07/25/us/politics/farm-aid-trade-wars.html>> Acessado em: 28 abr. 2020.

STOKES, Doug. Trump, American hegemony and the future of the liberal international order. **International Affairs**, v. 94, n. 1, p. 133-150, 2018.

TRUMP, Donald J. Talks with China continue in a very congenial manner... 2019. **Twitter: @realDonaldTrump**. Disponível em:<<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1126815126584266753>> Acessado em: 28 abr. 2020.

UNITED NATIONS (UN). **UN Comtrade Database**. 2021. Disponível em:<<https://comtrade.un.org/data/>> Acessado em: 23 jun. 2021.

U.S. WHEAT ASSOCIATES. **An Appeal to Protect International Food Assistance**. 2018. Disponível em:<<https://www.uswheat.org/wheatletter/an-appeal-to-protect-international-food-assistance/>> Acessado em: 28 jan. 2020.

USA SENATE. **State, Foreign Operations, and Related Programs**. 2019. Disponível em:<



<https://www.appropriations.senate.gov/subcommittees/state-foreign-operations-and-related-programs>> Acessado em: 29 jan. 2020.

USAID (United States Agency for International Development). **USAID Data Services**. 2021. Disponível em:<<https://explorer.usaid.gov/>> Acessado em: 10 jun. 2021.

USAID (United States Agency for International Development). **U.S. Agency for International Development International Food Assistance Report: Fiscal Year 2018**. 2019. Disponível em:<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1869/USAIDInternationalFood_AssistanceReportFY2018.pdf> Acessado em: 29 abr. 2020.

USAID (United States Agency for International Development). **U.S. International Food Assistance Report: Fiscal Year 2017**. 2018. Disponível em:<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1867/FY_2017_IFAR.pdf> Acessado em: 29 abr. 2020.

USDA (United States Department of Agriculture). **Ag and Foods Sectors and the Economy**. 2017. Disponível em:<<https://www.ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/ag-and-food-sectors-and-the-economy/>> Acessado em: 28 abr. 2020.

VIGEVANI, Tullo. MENDONÇA, Filipe, LIMA, Thiago. **Poder e Comércio: a política comercial dos Estados Unidos**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

WADHAMS, Nick; FABIAN, Jordan. Trump to scale back planned foreign aid cuts after pompeo plea. **Bloomberg**, 2019. Disponível em:<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-20/trump-to-scale-back-planned-foreign-aid-cuts-after-pompeo-plea>> Acessado em: 10 jan. 2020.

WERFT, Meghan. The Trumps administration wants to cut food aid amid a famine - but congress can stop it. **Global Citizen**, 2017. Disponível em:<<https://www.globalcitizen.org/en/content/congress-listens-to-the-case-for-keeping-us-food-a/>> Acessado em: 15 dez. 2019.

WFP (World Food Programme). **Contributions by Year**. 2021. Disponível em:<<https://www.wfp.org/funding>> Acessado em: 23 jun. 2021.

WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. 2017. Disponível em:<<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> Acessado em: 30 abr. 2020.

WOLTERMANN, Chris. What is Paleoconservatism? **Telos**, n. 97, p. 9-20, 1993.

WONG, Edward; KARNI, Annie; COCHRANE, Emily. Trump Administration Drops Proposal to Cut Foreign Aid After Intense Debate. **New York Times**, 2019. Disponível

em:<<https://www.nytimes.com/2019/08/22/us/politics/trump-foreign-aid.html>> Acessado em: 12 dez. 2019.

ZHONG, Raymond. China Strikes Back at Trump's Tariffs, but Its Consumers Worry. **New York Times**, 2018. Disponível em:<<https://www.nytimes.com/2018/07/06/business/china-trump-trade-war-tariffs.html>> Acessado em: 26 abr. 2020.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13054

A Formação da agenda e a Seleção da alternativa para a participação do Brasil na instalação da Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM)

The agenda setting and the alternative specification for the Brazil's participation in the installation of the Mozambican Society of Medicines (MSM)

La formación de la agenda y la selección de la alternativa para la participación de Brasil en la instalación de la Sociedad Mozambicana de Medicamentos (SMM)

Michelle Silva Santos

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG).
Goiânia, Goiás, Brasil.

E-mail: santosmichelle1784@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6761-710X>

Andréa Freire de Lucena

Professora associada, Universidade Federal de Goiás (UFG).
Goiânia, Goiás, Brasil.

E-mail: andflucena@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2984-3688>

Resumo: O artigo tem por objetivo apresentar o processo de formação de agenda e seleção de alternativa que deu origem a participação do Brasil na instalação da Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM). A análise foi baseada no Modelo dos Fluxos Múltiplos, de John Kingdon (1984). Embora este seja um modelo tradicionalmente utilizado para análise de políticas de âmbito nacional, ele foi empregado neste estudo devido a sua gama de variáveis, que permitem uma análise consistente dos aspectos domésticos e internacionais que influenciaram na condução dessa política. O artigo se propõe também a apresentar o Modelo dos Fluxos Múltiplos como possibilidade metodológica para analisar a formação da agenda e seleção de alternativa em ações de cooperação internacional. As fontes de dados utilizadas foram documentos dos governos brasileiro e moçambicano, que foram compreendidos por meio da análise de conteúdo. Como resultado, o artigo identificou os fatores que influenciaram na condução dos fluxos que deram origem à parceria entre Brasil e Moçambique para a instalação da SMM. De modo mais específico, concluiu-se que a janela de oportunidade que deu origem à política em questão foi aberta pelo fluxo da política brasileira.

Palavras-chave: Cooperação internacional; Brasil; Moçambique.

Abstract: The article aims to present the processes of agenda setting and alternative specification that gave rise to Brazil's participation in the installation of the Mozambican Society of Medicines, based on the Multiple Streams Framework (MSF), by John Kingdon (1984). The model has traditionally been used for the analysis of national policies and it was used due to its range of variables that allows a consistent analysis of the domestic and international aspects that influenced the conduct of this policy. The article also proposes to present the Multiple Streams Framework as a methodological possibility to analyze the formation of the agenda and the selection of alternative in international cooperation actions. The main data sources used were documents from the Brazilian and Mozambican governments, which were understood through content analysis. As a result, the article identified the factors that influenced the conduct of the flows that gave rise to the partnership between Brazil and Mozambique for the installation of the SMM. More specifically, it was concluded that the window of opportunity that gave rise to the policy in question was opened by the flow of Brazilian politics.

Keywords: International cooperation; Brazil; Mozambique.

Resumen: El artículo tiene como objetivo presentar el proceso de establecimiento de la agenda y selección de alternativa que dieron lugar a la participación de Brasil en el establecimiento de la Sociedad de Medicamentos de Mozambique (SMM). El análisis se basó en el modelo de flujos múltiples de John Kingdon (1984). El modelo se ha utilizado tradicionalmente para analizar las políticas nacionales y fue utilizado debido a su gama de variables que permite un análisis coherente de los aspectos nacionales e internacionales que han influido en la conducción de esta política. El artículo también propone presentar el Modelo de Flujos Múltiples como posibilidad metodológica para analizar la formación de la agenda y selección de alternativa en acciones de cooperación internacional. Las fuentes de datos utilizadas fueron documentos de los gobiernos de Brasil y Mozambique, que se entendieron a través del análisis de contenido. Como resultado, el artículo identificó los factores que influyeron en la conducción de los flujos que dieron lugar a la asociación entre Brasil y Mozambique para la instalación del SMM. Más específicamente, se concluyó que la ventana de oportunidad que dio origen a la política en cuestión fue abierta por el flujo de la política brasileña.

Palabras clave: Cooperación internacional; Brasil; Mozambique.

Recebido em
21/02/2020.

Aceito em
11/04/2020.

INTRODUÇÃO

As ações de cooperação internacional na área do HIV/AIDS, no Brasil, começaram na década de 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), como uma parte importante da política externa do país, e foram reforçadas durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva. O Brasil, desde os anos 2000, começou a oferecer transferência de tecnologia para produção de antirretrovirais em outros países em desenvolvimento (BRASIL, 2002). Em 2002, teve início, no âmbito do Ministério da Saúde, o Programa de Cooperação Internacional para Ações de Prevenção e Controle do HIV/AIDS para outros Países em Desenvolvimento. Esse programa tinha por objetivo financiar a implantação de 10 projetos pilotos, com valor anual de R\$ 250 mil reais cada, que seriam realizados por meio de assistência técnica, doação de medicamentos antirretrovirais produzidos por laboratórios públicos brasileiros e capacitação de recursos humanos. Foi no âmbito desse projeto que o Brasil firmou com Moçambique suas primeiras parcerias relativas ao HIV/AIDS (FOLLÉR, 2013).

A Sociedade Moçambicana de Medicamentos, ou SMM, é considerada por alguns como o mais emblemático projeto de cooperação internacional brasileiro na África¹ e como símbolo da dificuldade brasileira de realizar projetos de cooperação internacional de grande porte (ROSSI, 2013). No entanto, o mais longo projeto de cooperação do governo brasileiro na África, e o mais caro – com custo estimado em R\$ 40 milhões – apesar de ter, inicialmente, como principal objetivo a produção de antirretrovirais (ARVs), não produz mais esse tipo de medicamento. O antirretroviral Nevirapina, cuja tecnologia para produção foi transferida, é hoje ultrapassado e, por isso, sua produção foi suspensa. Os planos eram que a fábrica produzisse, além da Nevirapina, outros antirretrovirais, que também já estão ultrapassados (ROSSI, 2017).

O projeto também envolveu a transferência de tecnologia para produção de outros medicamentos não ARVs e hoje, como primeira e única indústria farmacêutica pública no país, a SMM produz soluções injetáveis e, ainda, sólidos orais indicados para o tratamento, por

¹A cooperação para a instalação da fábrica também contemplou a transferência de tecnologia, de técnicas de gestão e de técnicas laboratoriais para capacitar o corpo técnico e gerencial moçambicano (COMITIVA..., 2020).

exemplo, de diabetes e pressão alta. Além desses, a fábrica possui uma série de outros medicamentos em fase de desenvolvimento. Os medicamentos produzidos pela SMM abastecem o Serviço Nacional de Saúde do país². Mas, como um projeto tão caro e controverso foi alçado à agenda política brasileira? Ainda, por que o governo brasileiro decidiu que a solução para resolver o problema de acesso aos ARVs em Moçambique seria por meio da instalação de uma fábrica que os produzisse?

É comum que as pessoas se perguntem como o governo está conduzindo determinada política, mas, apesar dos questionamentos, é menos usual que se pergunte como um problema foi definido como importante e como os governantes decidiram selecionar determinada solução para enfrentá-lo. Foi buscando respostas como essas que John Kingdon (1984) desenvolveu o Modelo dos Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*). O modelo busca avaliar, com base no fluxo dos problemas, da política e das alternativas, por que algumas questões ascendem à agenda governamental enquanto outras são negligenciadas.

Compartilha-se a compreensão de Sanches *et al.* (2006) de que as políticas interna e externa fazem parte de um mesmo processo decisório. De acordo com as autoras, a política externa não se diferencia das demais políticas públicas e o processo decisório da política interna e externa pode estar sujeito à mesma metodologia de análise das fases de políticas públicas. Nesse sentido, o artigo propõe o uso do Modelo dos Fluxos Múltiplos para análise do processo decisório de ações de Cooperação Internacional quando houver o interesse de compreendê-lo a partir dos variados aspectos que influenciam a sua formação.

O objetivo do artigo consiste em compreender como a parceria Brasil-Moçambique para a instalação da SMM ascendeu como prioridade na agenda do governo brasileiro e como se deu a seleção da alternativa para essa política. A pesquisa é qualitativa e documental e fez uso da análise de conteúdo principalmente dos atos internacionais firmados entre Brasil e Moçambique no processo que deu origem à parceria para a instalação da SMM.

² Informações fornecidas pela SMM, por e-mail institucional em julho de 2020.

O MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS

John Kingdon em seu livro *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, de 1984, buscou avaliar porque algumas questões ascendem à agenda governamental, enquanto outras são negligenciadas, e porque algumas alternativas para tais questões são levadas em consideração, enquanto outras são ignoradas. Para ele, boa parte das respostas para estes questionamentos está relacionada aos atores envolvidos no processo e ao processo em si. Kingdon (1984) reconheceu a existência de três fluxos nesse processo, o fluxo dos problemas, das alternativas e das políticas.

Seu estudo se concentra em duas fases da política pública, a formação da agenda e a seleção da alternativa. O processo de formação de agenda destaca os acontecimentos que fizeram com que determinado tema alcançasse a agenda governamental. No que se refere à formação de agenda (*agenda setting*), Kingdon (1984) se propõe responder como a agenda governamental é construída a partir da análise do fluxo dos problemas e das políticas. No processo de seleção de alternativa, o autor apresenta a grande gama de alternativas possíveis diante daquelas que são de fato escolhidas.

No fluxo dos problemas, o modelo tenta analisar por que alguns problemas ocupam a atenção governamental mais do que outros. A resposta para tal questionamento reside no modo pelo qual determinada situação passa a ser percebida e como começa a ser reconhecida como problema. As situações se tornam problemas e despertam a necessidade de ação por meio de mecanismos como indicadores e eventos de destaque (*focusing events*). Quando os indicadores apontam para uma situação, ela pode ser percebida como um problema pelos formuladores de políticas. Os indicadores não determinam a existência de um problema, mas contribuem, principalmente, quando revelam dados quantitativos que mostram a existência de uma situação que precisa de atenção. Assim, os indicadores servem para avaliar a magnitude de uma situação e seus níveis podem chamar a atenção das autoridades (KINGDON, 1984).

Um evento de destaque, como um desastre ou uma crise, chama mais atenção para algumas condições do que para outras. Os eventos de destaque entram em cena, pois, muitas

vezes, um problema não é determinado por meio de indicadores, mas sim por meio de eventos como crises e desastres que irão concentrar a atenção em determinado assunto. Embora tais eventos não possam por si só levar um assunto à agenda, eles podem reforçar a percepção preexistente de um problema. Kingdon (1984) explica que esses eventos podem perder o efeito se não houver uma indicação mais precisa de que há um problema, uma percepção pré-existente ou uma combinação desse evento com outros similares.

As alternativas de políticas públicas não surgem aos pares com os problemas. Na seleção da alternativa pelo modelo dos fluxos múltiplos, as ideias tecnicamente viáveis, com custos toleráveis, com valores compartilhados e com aceitação do público em geral e receptividade dos formuladores de política sobrevivem. A seleção da alternativa para um dado problema, para Kingdon (1984), é construída por meio da influência dos participantes ocultos no processo e, também, a partir do fluxo das políticas (*policy stream*). Os participantes ocultos, organizados em comunidades de especialistas, influenciariam a especificação da alternativa por meio da produção de propostas e soluções para determinados problemas. Eles atuam, por exemplo, no planejamento e na avaliação das políticas.

Os participantes ocultos de áreas específicas tendem a formar comunidades especializadas. Haveria, por exemplo, uma comunidade de especialistas na área da saúde, onde haveria pessoas localizadas em áreas ainda mais específicas, mas todos ligados à saúde. A aproximação nessas comunidades torna as propostas dos participantes conhecidas dos demais membros. As ideias são difundidas por meio de conversas, almoços etc. Assim, ocorre o compartilhamento, as críticas, o aprimoramento e a revisão das ideias (KINGDON, 1984).

No fluxo das alternativas, Kingdon (1984) percebe a seleção de alternativa de modo semelhante ao modelo *garbage can* de Cohen, March e Olsen (1972). Para eles, as escolhas políticas eram feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo, ou seja, as respostas não eram criadas conforme as demandas. As respostas dadas eram as disponíveis no momento, mesmo não sendo as mais adequadas para determinado problema. Kingdon (1984), partindo do mesmo pressuposto, analisa o modo como as alternativas são selecionadas fazendo uma analogia com a seleção natural biológica. Assim, as alternativas seriam geradas como se estivessem flutuando no caldo primordial da política, onde flutuariam

muitas ideias que poderiam se encontrar formando combinações e recombinações. Desse modo, as origens das políticas seriam um tanto obscuras e difíceis de prever e de decifrar.

Por meio da análise do fluxo da política também se pode compreender a alta ou baixa importância que é dada a um tema pelo governo. Para Kingdon (1984), o fluxo da política possui regras próprias e, por isso, flui independente do reconhecimento dos problemas ou do desenvolvimento de propostas de alternativas para as políticas públicas. Nele, os protagonistas são os atores visíveis, como o presidente, os ministros, os membros do congresso e a mídia. Os fatores que afetam esse fluxo são o clima ou humor nacional (*national mood*), a ação de grupos e forças políticas organizadas, a distribuição partidária ou ideológica do congresso e as mudanças dentro do governo, principalmente as trazidas por novas eleições.

Kingdon (1984) defende que cada um dos fluxos apresentados por ele – dos problemas, das alternativas e das políticas – são independentes. Cada um é definido e reconhecido conforme suas próprias características. Em determinadas circunstâncias, os três fluxos são reunidos e é então gerada uma oportunidade de mudança na agenda. A agenda governamental se refere aos temas que recebem atenção dos governantes durante um determinado período e a agenda de decisão se refere aos assuntos cujas decisões para resolução já estão em curso. Há momentos em que os fluxos se encaixam parcialmente, mas quando há a união completa dos três (problemas, alternativas e políticas), a chance do tema da agenda governamental se fixar na agenda decisória aumenta drasticamente (KINGDON, 1984).

As janelas de oportunidade (*policy windows*) são as circunstâncias que possibilitam a convergência dos três fluxos. Uma janela aberta é uma oportunidade para empreendedores políticos lançarem as soluções que defendem ou chamarem a atenção para problemas específicos. Tais empreendedores mantêm sempre soluções e problemas prontos à espera de uma janela de oportunidade. As janelas podem ser abertas por meio do fluxo dos problemas ou das políticas, assim, há janelas de problemas e janelas de políticas. Quando um novo problema surge, ele cria a oportunidade de se utilizar uma alternativa ou solução (KINGDON, 1984).

FORMAÇÃO DE AGENDA E A SELEÇÃO DA ALTERNATIVA

Para que se possa compreender como a agenda governamental para a participação do Brasil na instalação da Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM) foi estabelecida, de acordo com Kingdon (1984), é necessário considerar a ação do fluxo dos problemas, do fluxo da política e a ação dos participantes visíveis. Importante ressaltar que, para os fins do artigo, considerou-se que a agenda para o tema começou a ser formada em novembro de 2003, quando, na visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Moçambique, foi anunciada a intenção brasileira de participar da instalação da SMM. Além do protocolo de intenções para a instalação da SMM, foi firmado um memorando entre os países para a implantação do “Projeto de Assistência de Prevenção ao HIV/AIDS”, que previa a doação de antirretrovirais genéricos do Brasil para Moçambique.

Esses dois documentos marcam a formação da agenda, pois são os primeiros atos relacionados à parceria estabelecida entre Brasil e Moçambique para acesso aos antirretrovirais (ARVs). Portanto, a visita do presidente Lula a Moçambique em novembro de 2003 é o momento em que o Brasil, reconhecendo o problema da falta de acesso aos ARV em Moçambique, passou a considerar que deveria fazer algo a respeito.

Fluxo dos Problemas

No contexto temporal da análise aqui apresentada, a prevalência de HIV/AIDS em Moçambique na população com idade entre 15 e 49 anos teve fases de grande ascendência. Em 1990, era cerca de 2% da população, em 2000, de 12%, e, em 2003, de 14%, revelando uma tendência à estabilidade entre 2004 e 2007, com uma taxa girando em torno de 16%. Portanto, em 2001, no início dos diálogos entre Brasil e Moçambique para parcerias no combate ao HIV/AIDS, Moçambique vivia ainda um processo de aumento nos níveis de contágio (UNAIDS, 2020).

Além dos dados epidemiológicos do período, outro importante indicador se refere ao acesso aos antirretrovirais em Moçambique. Até o ano de 2001, o governo de Moçambique e os grandes contribuintes para a campanha nacional contra o HIV/AIDS mantinham uma

posição oficial contrária à distribuição de antirretrovirais (ARV). Até esse período, o acesso ao ARV em Moçambique se dava apenas por meios privados ou por Organizações não Governamentais (ONGs). As ações do governo de Moçambique integradas pelo Plano Estratégico Nacional de Combate às DTS/HIV (PEN I), primeiro do tipo estabelecido em Moçambique, com vigência entre 2000 a 2002, não consideravam como possibilidade a distribuição pública de ARV (KULA, 2008).

A posição oficial do governo quanto à distribuição pública de ARV foi alterada com a aprovação do Diploma Ministerial nº 183-A/2001, em 18 de dezembro de 2001, que regulamentou a introdução oficial da Terapia Antirretroviral (TARV) no país. A ação governamental teve início, mas, em 2003, ano da primeira visita do presidente Lula ao país, apenas 10 unidades sanitárias ofereciam TARV em 06 das 11 províncias do país. A introdução dos genéricos proporcionou redução dos custos e, conseqüentemente, aumento dos beneficiários, que, em outubro de 2004, chegaram a 7284 e, em 2005, a 19.000 (KULA, 2008).

Moçambique também possuía alta dependência externa para manter seus programas relacionados ao enfrentamento do HIV/AIDS. No país, cerca de 40% do orçamento era fruto de doações internacionais e 100% dos antirretrovirais distribuídos pelo governo também eram fruto de doações externas (FIOCRUZ, 2012). Além disso, 75% do orçamento para a resposta nacional ao HIV/AIDS vinha de fontes internacionais (UNAIDS, 2013).

Outro ponto citado por Kingdon (1984) para o processo de conhecimento de uma situação é a ocorrência de eventos importantes como desastres, crises, experiência pessoal ou símbolos poderosos. Importantes eventos aos quais se pode fazer referência para a compreensão desse processo foram visitas diplomáticas estabelecidas entre Brasil e Moçambique, pois algumas delas se tornaram referência na formação da agenda que deu origem à parceria para a SMM.

A primeira visita importante foi a missão da Vice-Ministra da Saúde de Moçambique, Aída Libombo, ao Brasil entre os dias 21 e 24 de maio de 2001. Essa visita influenciou os acordos relativos à saúde firmados na visita do então presidente de Moçambique, Joaquim Alberto Chissano, que visitou o Brasil em 20 de julho de 2001, ocasião na qual foram assinados os primeiros atos internacionais entre Brasil e Moçambique relacionados à cooperação

internacional em saúde e HIV/AIDS. Um desses atos foi o protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área da saúde. Nesse documento, os países se comprometeram à prestação mútua de cooperação técnica em saúde em diversas áreas, nas quais se incluiu a transferência de tecnologia para a produção de antirretrovirais, mesmo antes da aprovação, em Moçambique, da distribuição pública de ARV (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2001a).

Também em 20 de julho de 2001, foi assinado um ajuste complementar ao acordo Geral de Cooperação assinado em 1981 pelos dois países. Esse ajuste dispôs sobre a implantação do projeto “Apoio ao Programa Nacional de Controle as DTS/SIDA” (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2001b). Com maior destaque nesse processo, e marco na formação dessa agenda, foi a visita do presidente Lula a Moçambique em novembro de 2003, quando o presidente brasileiro anunciou a intenção da participação brasileira na instalação da SMM.

Essas visitas foram consideradas como eventos de destaque que contribuíram para que o Brasil prestasse mais atenção na problemática de Moçambique e, portanto, elas são relevantes para a compreensão do fluxo dos problemas. A percepção de Puente (2010) de que as parcerias de cooperação técnica internacional brasileira são formadas a partir da demanda dos países receptores, da oferta brasileira e de uma agenda diplomática favorável contribui para o entendimento da importância dessas visitas para a formação da agenda.

Além da experiência pessoal dos governantes nas missões diplomáticas acima citadas, identificou-se a proximidade cultural entre os países como um símbolo poderoso para o conhecimento da situação. Brasil e Moçambique possuem um vínculo histórico por terem um colonizador em comum e compartilharem do mesmo idioma, fazendo, inclusive, parte da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP).

No contexto-doméstico, desde 1996 é feita a distribuição gratuita de antirretrovirais no Brasil. Por conta da expertise adquirida em âmbito nacional, as ações relativas à prevenção e ao tratamento do HIV/AIDS ocuparam lugar de destaque na cooperação técnica brasileira. Contribuíram para isso um conjunto de fatores nacionais e internacionais que fizeram com que o Brasil fosse cada vez mais requisitado a participar de discussões internacionais a respeito do tema. Assim, o país passou a se destacar não só no âmbito da cooperação em HIV/AIDS, mas também como importante formador de opinião do tema.

Em 2002, iniciou-se o primeiro programa brasileiro de grande amplitude de cooperação técnica internacional em HIV/AIDS. O Programa de Cooperação Internacional para Ações de Controle e Prevenção do HIV para Países em Desenvolvimento (PCI) lançou um processo seletivo internacional com a expectativa de atender dez países. Por meio de iniciativas com essa, o Brasil entrou no cenário internacional como um importante *global player* nas discussões sobre a doença, defendendo o acesso universal da população à prevenção, assistência e tratamento. Em 2004, o PCI passou ser chamado de “Projeto Laços Sul-Sul” (LIMA *et al.*, 2010).

Após a influência dos indicadores e dos eventos de destaque para o reconhecimento de uma determinada situação, torna-se necessário identificar de que forma a situação percebida foi definida como um problema. Para Kingdon (1984), uma situação reconhecida passa a ser percebida como um problema quando se acredita que se precisa fazer algo para mudá-la. Uma situação passa a ser compreendida como um problema por comparação com a situação de outros países ou de outras unidades relevantes ou quando coloca em cheque valores importantes.

A unidade de análise mais relevante para essa comparação é a estabelecida entre Brasil e Moçambique referente a níveis epidemiológicos e acesso ao ART. Em 13 de novembro de 1996, o Brasil, com a aprovação da Lei nº 9.313, foi o primeiro país em desenvolvimento a aprovar uma lei que assegurasse o acesso gratuito aos medicamentos antirretrovirais para pacientes portadores de HIV/AIDS. A aprovação desta lei e a política brasileira de atenção à saúde dos portadores de HIV/AIDS possibilitaram que, em 1998, 11 medicamentos antirretrovirais fossem distribuídos gratuitamente pela rede pública de saúde (AZEVEDO, 2010). O Brasil, em 2002, já era capaz de garantir tratamento a 100% dos doentes, provocando significativa diminuição nos índices de mortalidade (GRANGEIRO; SILVA; TEIXEIRA, 2009).

Uma situação também passa a ser definida como um problema quando coloca em xeque valores importantes e a necessidade de acesso universal a ARV sempre foi defendida pelo Brasil durante as negociações internacionais das quais o país fez parte. De acordo com Pedro Chequer, coordenador do programa das Nações Unidas de combate ao HIV/AIDS no Brasil, e Jorge Chediek, coordenador-residente do Sistema das Nações Unidas no Brasil, a

partir de sua política nacional de combate ao HIV/AIDS, o Brasil era uma voz sempre presente nas discussões internacionais sobre o tema, contribuindo para o combate da doença também em outros países (UNAIDS, 2016).

Além disso, em 2001, o Brasil se opôs a exclusividade de comercialização e produção de ARV em um contencioso com os Estados Unidos (EUA) na Organização Mundial do Comércio (OMC). Os EUA questionaram a utilização brasileira da licença compulsória de medicamentos em casos de emergência de saúde pública, pois, para os EUA, esse licenciamento violaria o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionadas ao Comércio (OLIVEIRA; MORENO, 2007).

O governo brasileiro ameaçou, em 2001, conceder licença compulsória a dois antirretrovirais da empresa americana Merck e da suíça Roche. No entanto, ambas negociaram com o governo uma redução de 60% nos preços de seus medicamentos. Mesmo assim, o governo americano entrou com um pedido de consulta na OMC para questionar o direito brasileiro de conceder licença compulsória. Diante da mobilização brasileira internacional que, em conjunto com países menos desenvolvidos, chamou atenção para a relevância social do tema, os EUA decidiram retirar a queixa. O Brasil argumentava que o bem estar público deveria prevalecer sobre o lucro (OLIVEIRA; MORENO, 2007). O Quadro 1 sistematiza o fluxo dos problemas.

Quadro 1 - Fluxo dos Problemas

O que levou ao conhecimento da situação?	Indicadores em Moçambique: Alta prevalência de soropositivos, baixo acesso aos antirretrovirais e dependência externa no enfrentamento ao HIV/AIDS.
	Eventos de destaque/símbolos poderosos: Visita ao Brasil da Vice-Ministra da Saúde de Moçambique Aída Libombo, em maio de 2001, e do presidente Joaquim Chissano, em junho de 2001. Visita do Presidente Lula a Moçambique em novembro de 2003. Proximidade cultural existente entre Brasil e Moçambique.
Sob quais bases a situação foi definida como um problema?	Valores: O Brasil defendia nacional e internacionalmente o acesso a antirretrovirais.
	Enquadramento: Discurso de reparação à África, mas com reconhecimento da instrumentalidade da cooperação internacional para a Política Externa.

Fonte: Elaboração das autoras.

Foi, portanto, possível identificar que o problema a ser atacado em Moçambique com a instalação da fábrica foi o baixo acesso aos antirretrovirais e a dependência externa que o país tinha para manter a distribuição pública desses medicamentos. Além disso, o acesso universal aos ARVs já era tema defendido nacional e internacionalmente pelo Brasil e a cooperação estabelecida com Moçambique era justificada por motivações humanitárias.

Fluxo da Política

A análise das ações que influenciaram o fluxo da política, fazendo ascender à agenda brasileira a questão do acesso aos ARVs em Moçambique, foi dividida em dois grandes blocos. O primeiro considerou as mudanças dentro do governo e o segundo levou em consideração o humor nacional. Para compreender como as mudanças no governo contribuíram para a formação da agenda diplomática brasileira com Moçambique no que diz respeito ao acesso aos ARVs, é relevante analisar o perfil da política externa e da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) dos governos que estiveram envolvidos nesse processo, especificadamente o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

A diplomacia do governo Lula, de acordo com Almeida (2004), foi marcada por um ativismo exemplar, que pode ser comprovado pelas viagens e visitas bilaterais realizadas por Lula ou por seu Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, no Brasil e no exterior. No entanto, muitas dessas iniciativas seriam desdobramentos de ações iniciadas na administração do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Mesmo nos casos em que tais iniciativas ganharam nova roupagem conceitual, elas estariam mais caracterizadas como de continuidade do que de ruptura. Em relação aos países africanos, em especial os lusófonos, FHC se limitava a um discurso de uma bem intencionada política de cooperação, enquanto Lula passou a proclamar uma ativa política de solidariedade com a África. Almeida (2004, p. 177) traduz a diplomacia FHC em “aceitar o mundo como ele é” e a de Lula em “mudar o mundo”.

Para compreender como as mudanças no governo contribuíram para a formação da agenda diplomática do Brasil e de Moçambique no que tange ao acesso aos ARVs, torna-se

necessário conhecer o perfil da política externa e da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)³ dos governos envolvidos nesse processo. Considerou-se o governo FHC (1995-2002) e o primeiro governo Lula (2003-2006), sendo este último responsável por consolidar a agenda em análise. Cabe destacar que o segundo mandato do governo Lula será considerado apenas em relação à seleção das alternativas.

Foram consideradas as mudanças relativas à CTPD nos dois governos, no plano do discurso e prático, para identificar como tais mudanças influíram na formação e na intensificação da agenda em questão. Um estudo realizado por Puente (2010) revelou como a CTPD era tratada no discurso de política externa e na prática diplomática do Governo FHC e do primeiro governo Lula. No plano do discurso, durante o governo FHC (1995-2002), a CTPD era pouco citada no discurso e nos documentos referentes à política externa. Nesses discursos e documentos, divulgados pelo próprio presidente e por seus chanceleres, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, se fazia maior referência à cooperação em sentido explícito apenas no que se refere aos países africanos, aos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) e aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), com clara prioridade aos PALOP (PUENTE, 2010).

O combate ao HIV/AIDS estava entre as três temáticas de CTPD mais recorrentes no discurso de política externa do governo FHC. Para Puente (2010), mesmo tendo havido crescimento das ações de CTPD durante o governo FHC, com aumento de escopo, amplitude geográfica e áreas temáticas, esse aumento não se refletiu no discurso, em decorrência de uma percepção restrita acerca da instrumentalidade das ações de cooperação para a política

³ O conceito de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) foi criado pelas Nações Unidas na década de 1970. Essa modalidade de cooperação está inserida no fenômeno da Cooperação Internacional. A CTPD se configurou como uma estratégia alternativa e complementar à cooperação tradicional estabelecida entre os países doadores do Norte e os países receptores do Sul. A Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação entre Países em Desenvolvimento, realizada em Buenos Aires, em 1978, foi um marco para a formação da CTPD. Essa conferência foi o primeiro esforço coletivo de identificar e sistematizar formas, possibilidades e modalidades de CTPD (PUENTE, 2010). O Plano de Ação de Buenos Aires, documento resultante dessa conferência, estabeleceu o principal quadro referencial de cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Ele lançou as bases para a disseminação da CTPD e tratava da necessidade de os países em desenvolvimento registrarem e compartilharem informações sobre suas capacidades técnicas e experiências; estabelecerem e fortalecerem ligações institucionais e físicas necessárias para o compartilhamento de recursos; identificarem e concretizarem oportunidades de cooperação, com foco nas necessidades dos países menos desenvolvidos (UNDP, 2004).

externa do país. Durante o primeiro mandato do governo Lula, a CTPD esteve mais presente no discurso de política externa, em comparação ao governo FHC, embora ainda sem presença muito expressiva. Houve também uma mudança no modo como esse tipo de ação passou a ser tratada no discurso, pois, no governo Lula, as ações de CTPD passaram a ser admitidas de modo mais claro como instrumentos de política externa.

A CTPD do Brasil com a África manteve seu peso no discurso de Política Externa do governo Lula assim como no governo FHC; no entanto, o governo Lula adicionou motivações solidárias e éticas de reparação pelo período de escravidão no seu discurso (BRASIL, 2007). Os discursos no governo Lula também ressaltavam a cooperação com países da CPLP, inclusive Moçambique, exemplificado por um trecho do discurso de posse de Celso Amorim, em 1º de janeiro de 2003: “Angola e Moçambique, que passaram por prolongados conflitos internos, receberão atenção especial. Valorizaremos a cooperação no âmbito da CPLP [...]” (BRASIL, 2007, p. 17).

O combate ao HIV/AIDS no governo Lula, assim como no anterior, é um dos temas que mais receberam prioridade no discurso referente à cooperação do governo, atrás apenas da luta internacional contra a fome e a pobreza. No entanto, o aumento do peso no discurso não refletiu em ações concretas, pois mesmo com o aumento da demanda e reforço orçamentário da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) iniciada no último ano de mandato do FHC, as dificuldades institucionais da ABC, sobretudo no que se referem aos recursos humanos e operacionais, que foram amenizados apenas em 2005, dificultaram o aumento dessas ações (PUENTE, 2010).

De acordo com Lima (2005), no Brasil, o relativo desinteresse da opinião pública em geral, no que se refere às questões de política externa, assegura grande autonomia decisória ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). A política externa também sofre insulamento no jogo legislativo por conta do princípio constitucional que dá ao Executivo a competência na condução da política externa. A escassa disputa entre forças partidárias pelo posto do Ministério das Relações Exteriores parece confirmar o dito popular de que política externa não rende votos.

Para Puente (2010), o entrelaçamento das questões internas e externas tem aumentado a presença de temas de política internacional na mídia e no debate popular. Para o autor, por envolver recursos públicos destinados a outros países, seria importante que a CTPD contasse com maior participação e respaldo social. Mesmo não tendo sido identificados estudos a respeito da posição da opinião pública em geral acerca da cooperação internacional prestada pelo Brasil, há uma boa vontade do congresso em aprovar atos sobre o assunto. Isso pode ser percebido na aprovação das legislações referentes à implantação da SMM e das legislações anteriores relacionadas ao tema com Moçambique. Embora o poder legislativo tenha importante papel na seleção das alternativas por ter que ratificar tratados internacionais, a formação da agenda diplomática se refere diretamente à condução da política externa que, segundo a Constituição de 1988, é atribuída ao poder Executivo. Essa característica reduz a possibilidade de o tema ser alvo de debate pelas forças políticas, grupos de pressão e debate popular.

Mas, mesmo diante da estrutura brasileira de condução de política externa, ainda se pode considerar o “humor” de alguns personagens envolvidos nesse processo. Souza (2002) realizou, entre 2000 e 2001, uma pesquisa com 149 personalidades que formam a “comunidade brasileira de política externa” com questões sobre a agenda governamental de política externa do Brasil. Essa “comunidade” incluía autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não governamentais, acadêmicos e jornalistas.

Para 99% dos entrevistados, o Brasil deveria se envolver mais em questões internacionais, exercendo uma liderança que fosse compatível com seu grande território e tradição diplomática. Quando perguntada a opinião dos entrevistados sobre a concessão de ajuda econômica a países pobres, 80% dos entrevistados se mostraram favoráveis à iniciativa, mas, para a maioria deles, essa ajuda deve ser destinada aos países com os quais o Brasil tem vínculos históricos ou de língua, o que colocaria Moçambique na lista de países cuja cooperação seria defendida por essa “comunidade”.

Quadro 2 - Fluxo da Política



Mudanças no governo	Fernando Henrique Cardoso (FHC): Multilateralismo moderado, prioridades econômicas e discurso mais moderado de cooperação com a África.
	Luiz Inácio Lula da Silva (LULA): Forte multilateralismo, prioridades políticas e discurso que proclamava uma ativa política de solidariedade com a África.
Humor nacional	A Comunidade brasileira de política externa se mostrava favorável às parcerias de cooperação do Brasil com países com os quais possui vínculos históricos ou de língua. Boa vontade do congresso em aprovar atos internacionais relativos à cooperação internacional.

Fonte: Elaboração das autoras.

Portanto, embora a opinião pública não estivesse muito envolvida com a formação dessa agenda, pode-se dizer que a opinião dos atores envolvidos com questões de política externa, no período, tendia a ser favorável às parcerias de cooperação com países africanos de idioma português, como é o caso de Moçambique. O Quadro 2 destaca os principais pontos relativos ao fluxo da política.

Assim, considera-se que, no fluxo da política, a formação da agenda foi influenciada pela postura do governo FHC de aproximação com a África, em especial com os PALOP, e de cooperação em temas de HIV/AIDS. Essa postura foi intensificada pelo governo Lula por meio de uma ativa política de solidariedade com o continente. Além disso, o humor nacional favorável garantiu um terreno fértil para o desenvolvimento da agenda.

Fluxo da Alternativa

O processo de harmonização da política ocorreu no caso da SMM à medida que ela foi precedida por outras parcerias entre Brasil e Moçambique na área de saúde e HIV/AIDS. O primeiro ato internacional firmado entre os dois países na área da saúde foi um protocolo de intenções de cooperação técnica, firmado em julho de 2001, na ocasião da visita do então presidente de Moçambique ao Brasil. A assinatura desse protocolo foi precedida e balizada pelas negociações ocorridas com a visita da Vice-ministra da saúde de Moçambique ao Brasil, em maio de 2001. Um dos temas englobados por esse protocolo de intenções foi a transferência de tecnologia no âmbito da produção de antirretrovirais (BRASIL; MOÇAMBIQUE 2001a).

Na mesma data, Brasil e Moçambique também firmaram um acordo para a implementação do projeto “Apoio ao Programa Nacional de Controle às DST/SIDA”. Esse foi o primeiro acordo bilateral firmado entre os dois países para implantação de um projeto de cooperação relativo à doença. O objetivo da parceria era o de fortalecer a capacidade técnica e gerencial do programa de controle das DSTs e HIV/AIDS de Moçambique (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2001b).

Em maio 2003, foi firmado um memorando de entendimento entre os países para a implementação do “Projeto de Assistência de Prevenção ao HIV/AIDS”. Esse memorando foi firmado no âmbito do “Programa de Cooperação Internacional para Ações de Controle e Prevenção do HIV para Países em Desenvolvimento”. O memorando previa o apoio a um projeto piloto para o tratamento de cerca de 100 pessoas com ARVs genéricos produzidos no Brasil e fornecidos pelo Ministério da Saúde a Moçambique (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2003a). O objetivo da implantação desse projeto seria estimular Moçambique a adotar uma política de assistência aos pacientes de HIV/AIDS, semelhante à aplicada no Brasil, promovendo o acesso aos medicamentos (TORRONTÉGUY, 2010).

Considerando essas ações como importantes no processo de amaciamento da política, a análise de viabilidade começou a ser realizada em junho de 2003. Foi nesse período que a Fiocruz empreendeu uma visita a Moçambique a fim de analisar a situação do país para estabelecer uma proposta de cooperação. Em novembro de 2003, o processo de amaciamento construído a partir da visita da Vice-Ministra da Saúde de Moçambique ao Brasil em maio de 2001, dos primeiros acordos relativos ao HIV/AIDS firmados entre os países em junho de 2001 e do estudo de viabilidade empreendido pela Fiocruz em junho de 2003 deu origem a um protocolo de intenções para cooperação científica e tecnológica na área da saúde.

Em princípio, o protocolo de intenções previa que, ao Brasil, caberia oferecer apenas a formação necessária para o pessoal técnico que iria trabalhar na produção dos medicamentos e no gerenciamento do laboratório, cuja instalação, de acordo com o documento, era responsabilidade de Moçambique. O Brasil também ajudaria Moçambique na identificação do local para a instalação da fábrica. A infraestrutura física deveria ser disponibilizada por Moçambique, mas os países se comprometeram a buscar em conjunto os

recursos financeiros necessários para a instalação do laboratório (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2003b). Portanto, em princípio, não estava previsto que o Brasil seria responsável pela doação dos equipamentos necessários para a instalação da fábrica.

Na mesma data da assinatura do protocolo, Brasil e Moçambique firmaram um ajuste complementar ao Acordo Geral de Cooperação de 1981, para a implementação do Projeto PCI-Ntwanano em Moçambique. O projeto PCI-Ntwanano visava fortalecer a capacidade gerencial do “Projeto de Assistência de Prevenção do HIV/AIDS” criado pelo memorando de 02 de maio de 2003, bem como fortalecer a cooperação técnica estabelecida entre Brasil e Moçambique na área de HIV/AIDS. Conforme dispôs o ajuste, caberia ao Brasil, dentre outros, o envio de especialistas a Moçambique, a realização de treinamentos e o envio de medicamentos genéricos antirretrovirais. A gestão e a avaliação dos projetos seriam responsabilidade de ambos os países (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2003c).

Em visita do presidente Moçambicano, Joaquim Alberto Chissano, ao Brasil, entre os dias 31 de agosto e 3 de setembro de 2004, o presidente Lula assumiu o compromisso de ser o Brasil o responsável por arcar com todos os custos decorrentes do estudo de viabilidade para a implementação da fábrica. Em 15 de julho de 2005 foi firmado ajuste complementar entre os países para a implementação do projeto “Estudo de viabilidade técnico econômico para a instalação de fábrica de medicamentos em Moçambique para produção de medicamentos antirretrovirais e outros” (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2005).

Conjuntamente com a assinatura do ajuste, também foi assinado o projeto do estudo de viabilidade. O custo do projeto de viabilidade foi orçado em US\$ 455.400.00 e teria como fonte de financiamento o governo brasileiro, por meio do orçamento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Com o término do projeto, esperava-se que o estudo pudesse indicar a necessidade, a oportunidade e a viabilidade da construção da fábrica. Caso positivo, o estudo deveria também apontar seus custos aproximados, as fontes de matéria-prima e insumos e as fontes de recursos humanos. Caso não fosse determinada a viabilidade da fábrica, o estudo objetivava apontar alternativas para reduzir os fatores que provocavam a demanda por medicamentos, promovendo, por exemplo, programas de prevenção (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2005).

O estudo de viabilidade foi dividido em três grandes fases. Na primeira, seria realizado o levantamento das condições pré-existentes em Moçambique, relativas à construção da fábrica. Nessa fase, seriam realizados levantamentos como, por exemplo, da capacidade de gastos do governo moçambicano em saúde, do quantitativo de pessoal envolvido no diagnóstico e tratamento do HIV/AIDS, dos recursos físicos disponíveis para esse diagnóstico e tratamento, da realidade quantitativa e qualitativa da atual oferta de medicamentos e as fontes desse fornecimento.

Na segunda etapa seria avaliada a alternativa de produção local dos medicamentos. Nessa fase, seriam realizados estudos como os de alternativas de produção local, os de custo de maquinário, de perfil e quantidade de pessoal necessário para fábrica, disponibilidade atual de pessoal qualificado para a fábrica bem como a necessidade de capacitação. Na terceira e última fase seria realizada a análise geral da viabilidade econômica e discutida com autoridades locais as alternativas estudadas (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2005).

Em 22 de agosto de 2007, o porta-voz do governo moçambicano, Luís Covane, anunciou, em Maputo, que o governo havia aprovado a instalação da fábrica de antirretrovirais no país. De acordo com ele, o estudo de viabilidade realizado pelo Brasil indicava que Moçambique precisava da fábrica. O estudo de viabilidade foi apresentado ao Ministro da Saúde de Moçambique, Ivo Garrido, em maio de 2007. Em 2008, Moçambique adquiriu a única indústria farmacêutica existente em Moçambique, uma fábrica de soros, para a instalação da SMM (FIOCRUZ, 2012).

Em 04 de setembro de 2008 foram firmados entre Brasil e Moçambique um ajuste complementar para “Capacitação em Produção de Medicamentos antirretrovirais e outros medicamentos”. O objetivo deste ajuste foi o de implementar um projeto de capacitação aos profissionais de Moçambique para atuarem na produção dos medicamentos da fábrica, cuja análise de viabilidade já havia sido concluída. Essa capacitação envolveria não só a produção de medicamentos, mas também gestão e administração da indústria farmacêutica, garantia da qualidade e manutenção da indústria. Nesse processo, a ABC atuaria como instituição responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação do projeto e o Instituto de

Tecnologia de Fármacos (Farmanguinhos) foi designado como instituição executora (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2008a).

Outro ajuste firmado em 04 de setembro de 2008 foi para o “Fortalecimento institucional do Órgão Regulador de Medicamentos de Moçambique como agente regulador do setor farmacêutico”. Esse ajuste tinha por objetivo fortalecer o Órgão Regulador de Medicamentos de Moçambique, por meio de capacitação e troca de experiência com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A instituição brasileira responsável pela execução das atividades desse ajuste foi a Anvisa e, por parte de Moçambique, foi designado o Órgão Regulador de Medicamentos de Moçambique (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2008b).

Na mesma data dos ajustes foi assinado um acordo entre os governos para a instalação da sede do escritório regional da Fiocruz para a África. Este acordo previa a instalação do escritório da Fiocruz África em Maputo, Moçambique. O objetivo desse escritório seria o de coordenar, acompanhar e avaliar os programas de cooperação em saúde entre a Fiocruz e os países africanos, inclusive os estabelecidos com Moçambique para a construção da fábrica. Este escritório, conforme previa o acordo, gozaria de imunidade e inviolabilidade, possuindo personalidade jurídica internacional (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2008c).

Em 14 de dezembro de 2009, foi aprovada, no Brasil, a Lei nº 12.117, que autorizou o Poder Executivo brasileiro a doar recursos a Moçambique, no total de até R\$ 13.600.000,00 para auxiliar na construção da primeira fase da fábrica de medicamentos. Essa doação foi feita com base no orçamento do Ministério da Saúde. O processo de aprovação desta lei teve início em 2008, com sua proposição feita pelo Poder Executivo. De acordo com a exposição de motivos do projeto de lei, apresentada em 1º de outubro de 2008, o recurso doado pretendia financiar a instalação da primeira fase da fábrica e seria destinado às obras de instalação e para aquisição de equipamentos, utensílios e insumos para medicamentos. A doação foi justificada pela importância estratégica e humanitária dessa parceria para o Brasil (BRASIL, 2009).

Na exposição de motivos foi apresentado o quadro epidemiológico de Moçambique, onde, de acordo com o documento, 87% da população que necessitava de tratamento com antirretrovirais não tinham acesso aos medicamentos. A defesa da aprovação da doação

também foi defendida com o objetivo de impedir a apropriação do projeto de construção da fábrica por outros países, o que, de acordo com o documento, representaria a perda de um valioso instrumento de cooperação e de afirmação dos interesses políticos brasileiros na África (BRASIL, 2008). Para Hayne Silva, diretor de Farmanguinhos, um dos impasses para a instalação da fábrica era que não estava prevista, na legislação brasileira, a doação de equipamentos, por isso o presidente Lula enviou ao congresso o projeto de Lei para a liberação dos R\$ 13,6 milhões destinados à aquisição do maquinário (SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010).

Entre os dias 9 e 10 de novembro de 2010, o presidente Lula realizou sua terceira viagem a Moçambique, ocasião na qual inaugurou a primeira fase da fábrica de medicamentos (UCHÔA, 2010). Em 22 de dezembro de 2011 foi assinado, em Maputo, pelo embaixador do Brasil em Maputo e pelo Ministro da Saúde de Moçambique, um ajuste complementar ao acordo de cooperação estabelecido entre os dois países em 1981 para o “Projeto de instalação da fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos em Moçambique”. Seu objetivo seria o de implementar o projeto de instalação da fábrica por meio da transferência de conhecimentos, tecnologia e capacitação de recursos humanos moçambicanos. O documento considerou a conclusão da análise de viabilidade da fábrica, prevista no ajuste firmado em 15 de julho de 2005 (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2011).

O ajuste de 22 de dezembro de 2011 marca, para nosso artigo, o fim da fase de seleção de alternativas que deu origem à fábrica, uma vez que foi por meio desse documento que ficou oficializada a parceria dos países para a instalação da SMM. O documento previu que os equipamentos para a fábrica seriam adquiridos pelo Brasil por meio do Farmanguinhos/Fiocruz e doados ao Ministério da Saúde de Moçambique. A Moçambique também caberia, entre outros, a coordenação do projeto e a disponibilização e manutenção das instalações necessárias para a produção dos medicamentos, atendendo às normas estabelecidas pela Agência Reguladora Nacional e pelas Agências Internacionais (BRASIL; MOÇAMBIQUE, 2011).

De acordo com uma nota informativa publicada pela Fiocruz, a iniciativa de instalação da fábrica tinha por objetivo fundamental criar condições para que existisse em Moçambique uma indústria farmacêutica pública, com capital 100% pertencente ao governo moçambicano,

sustentável, capaz de produzir antirretrovirais e outros medicamentos voltados para a atenção básica à saúde, reduzindo a dependência de doações internacionais e criando em Moçambique competências tecnológicas e de gestão industrial farmacêutica. Para tanto, o Brasil realizaria a transferência de tecnologia de produção de 21 medicamentos, 6 deles antirretrovirais. Também contribuiria com a elaboração da documentação necessária para a obtenção das certificações necessárias junto às autoridades reguladoras (FIOCRUZ, 2012).

No que diz respeito à importância da comunidade de especialistas, ou participantes invisíveis, como geradores e difusores de alternativas de políticas públicas, embora a política externa brasileira fosse conduzida pelo executivo, diminuindo as possibilidades de debates públicos para sua definição, o poder executivo conta com um corpo diplomático, ou seja, uma comunidade de especialistas que apoia esse processo. No caso da SMM, os participantes invisíveis tiveram papel fundamental na dinâmica dessa política por meio da atuação dos técnicos da Fiocruz e da ABC na realização dos estudos de viabilidade. Foi com base nesses estudos que a escolha da política pública foi realizada pelos participantes visíveis.

As obras da fábrica foram concluídas em fevereiro de 2012 e a operação fabril teve início em 22 de julho do mesmo ano, sem que a totalidade da área de produção estivesse em operação. Nesta data teve início a embalagem do medicamento Nevirapina. Esse medicamento era produzido pelo Brasil e enviado a Moçambique apenas para ser embalado (FIOCRUZ, 2012). Entre julho e setembro de 2013, a fábrica produziu seus primeiros medicamentos, todos para hipertensão. Em agosto de 2013, a fábrica produziu pela primeira vez um medicamento antirretroviral genérico, a Lamivudina e, em agosto de 2013, produziu seu segundo antirretroviral, a Nevirapina. No entanto, os medicamentos ainda precisavam obter o certificado de qualidade do órgão regulador de medicamentos de Moçambique, mas, enquanto isso, a fábrica começou a embalar um antibiótico e um antirretroviral enviados pelo Brasil.

Nesse cenário, o questionamento recorrente é se haveria orçamento para manter a fábrica em funcionamento. O projeto foi criado com a expectativa de que a produção excederia a necessidade de Moçambique e esse excesso poderia ser vendido a outros países do sul da África, e a renda dessas vendas manteria o funcionamento da fábrica. No entanto,

não era possível prever, naquele momento, se os medicamentos produzidos pela SMM teriam preços competitivos o suficiente para concorrer com os fornecedores de medicamentos do sul da África, entre eles, o principal fornecedor, a Índia, que, por seus baixos preços, era uma das principais fornecedoras de medicamentos do mundo. O Quadro 3 sintetiza os principais pontos identificados no fluxo da alternativa.

Quadro 3 - Fluxo das Alternativas

Dinâmica das políticas públicas	Amaciamento da política por meio de parcerias entre Brasil e Moçambique relativas à saúde e HIV/AIDS anteriores a 2003.
	Avaliação inicial para o estabelecimento da proposta realizada pela Fiocruz em junho de 2003.
	Análise de viabilidade técnica desenvolvida pela ABC em 2005 e aprovada pelo governo de Moçambique em agosto de 2007.
Comunidade de especialistas como difusores da política pública?	A Fiocruz e a ABC exerceram papel de destaque na produção de alternativas por meio da realização de estudos de viabilidade; no entanto, a seleção das alternativas que seriam aplicadas foi realizada pelos participantes visíveis.

Fonte: Elaboração das autoras.

As parcerias na área da saúde e HIV/AIDS, estabelecidas entre Brasil e Moçambique anteriores à SMM, foram relevantes, segundo o modelo de Kingdon (1984), à medida que “amaciaram” o terreno para a criação da SMM. Ademais, a produção da alternativa da SMM teve a participação dos chamados “atores invisíveis” por meio das análises de viabilidade realizadas pela Fiocruz e pela ABC. Embora Kingdon (1984) trate os “atores invisíveis” organizados em comunidades de especialistas como importantes difusores de propostas de políticas públicas, no caso da SMM, a difusão também foi realizada, em grande parte, pelo então presidente Lula, considerado um “ator visível”, e por sua equipe diplomática, em consequência do modelo de condução da política externa brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no modelo de Kingdon (1984), identificou-se os fluxos que deram origem à agenda e à alternativa de política pública para a participação do Brasil na instalação da Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM). Constata-se que a agenda teve início efetivo no governo Luiz Inácio Lula da Silva, mas sua ascensão só foi possível diante da

condução da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). De acordo com Puente (2010), o Brasil tende a cooperar quando a demanda dos países receptores se relaciona com a oferta do Brasil e essa oferta, em geral, está ligada às áreas em que o Brasil possui experiência acumulada e até níveis de excelência. Esse foi o caso da SMM, relacionada à expertise do Brasil no combate e controle do HIV/AIDS.

Do ponto de vista estratégico, a demanda tem um peso importante nas ações de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) do Brasil, revelando assim sua predisposição à horizontalidade; além disso, as circunstâncias da agenda diplomática são relevantes na definição das ações de cooperação. A visita de um presidente ou Chanceler a um país pode exercer grande influência na escolha de um receptor e da temática da cooperação. Embora a instrumentalidade política das ações de cooperação internacional do Brasil no governo Lula tenha sido abertamente declarada, o Brasil não induz a demanda dos países receptores com objetivo de obter ganhos comerciais. Isso acontece devido à falta de coordenação entre as ações de CTPD e a política de promoção comercial do Itamaraty. Assim, quando ocorrem ganhos comerciais, eles são eventuais e não são frutos de planos preestabelecidos (PUENTE, 2010).

A demanda desempenhou papel importante na parceria para a instalação da SMM, já que as solicitações de parceria partiram de Moçambique. Mas, percebe-se que a horizontalidade defendida pelo Brasil em suas parcerias de cooperação é difícil de ser efetivada em casos como o da SMM aonde há grande deficiência no país receptor. A falta de experiência de Moçambique no tema deixou a cargo do Brasil todo o processo de análise, estudos de viabilidade e produção de propostas. Portanto, embora no plano do discurso, o Brasil defenda parcerias de cooperação construídas em bases de igualdade, Moçambique permaneceu passivo diante da construção das alternativas para a instalação da SMM. É evidente que essa passividade de Moçambique está diretamente ligada com a falta de expertise do país na área de HIV/AIDS e com o histórico de dependência externa do país, que estava habituado a receber a cooperação de modo impositivo. A seleção da alternativa precisou passar pelo crivo moçambicano, pois carecia de sua aprovação; no entanto, as

dificuldades institucionais do país provocaram dificuldades no processo de implantação da fábrica.

A partir do modelo dos fluxos múltiplos, foi possível compreender as variáveis envolvidas para, então, entender essa formação. A parceria poderia ser analisada sob a ótica de Puente (2010) de que a CTPD brasileira é formada pela junção de oferta, demanda e agenda diplomática favorável. Moçambique possuía alta demanda por ARVs e o Brasil um programa internacionalmente reconhecido em HIV/AIDS, o que poderia considerar como oferta, e as visitas estabelecidas entre os países criou uma agenda diplomática favorável. No entanto, a análise a partir do modelo de Kingdon (1984) nos permitiu considerar outras variáveis que garantem maior profundidade a nossa análise, considerando, inclusive, outras questões nacionais dos países envolvidos, conforme defende Lancaster (2007).

O Brasil, que começou a cooperar em HIV/AIDS no governo FHC, não destacava oficialmente a CTPD como um instrumento de política externa. Nesse mesmo período, Moçambique possuía altas taxas de infecção por HIV/AIDS, com alta dependência externa para o tratamento da doença e sem nenhum programa público de distribuição de ARVs. O governo Lula inaugurou uma política mais ativa em relação à África, admitidamente utilizada como instrumento de política externa, mas também justificada por motivações altruísticas e de proximidade histórica e cultural.

A situação de Moçambique foi percebida pelo Brasil como um problema com base nos indicadores epidemiológicos e de tratamento em HIV/AIDS, pelos *feedbacks* positivos de outras ações brasileiras relativas ao acesso aos ARVs, cuja importância já estava dentro dos valores defendidos pelo Brasil, tanto nacional quanto internacionalmente. Assim, o problema foi percebido pelo Brasil e também identificado no Fluxo dos Problemas de Kingdon, para a formação da agenda brasileira. Outro ponto importante para que essa agenda fosse formada foi o contexto da política ou o fluxo da política. Nesse sentido, analisa-se o contexto político brasileiro, identificam-se as mudanças de discurso e de ações do governo FHC e Lula, importantes para a formação dessa agenda, e o humor nacional brasileiro, favorável a esse tipo de iniciativa. Um fluxo político favorável, que no Brasil tinha um presidente que desejava

implementar uma política ativa em relação à África, em parte justificada por seus auspícios em política externa, garantiu que o tema ascendesse à agenda.

Mas depois de percebido o problema, o que deveria ser feito a respeito? A ideia da instalação da fábrica passou por uma série de crivos próprios do fluxo das alternativas, estudos e análises de viabilidade, aprovação do país receptor etc. As etapas das políticas públicas nem sempre acontecem em sequência perfeita. Assim, sabe-se que muitas etapas envolvidas na seleção das alternativas acontecem concomitantemente à implantação do projeto. Considera-se o fim da seleção das alternativas em 2011, quando o acordo final de implantação da fábrica foi assinado.

Com base nesses fluxos, tem-se então a janela de oportunidade, quando há a junção dos três fluxos considerados: o fluxo dos problemas, da política e das alternativas. Tem-se uma agenda formada, ou seja, o governo brasileiro considerava o problema de Moçambique, e uma alternativa, que após passar pelos crivos próprios, foi selecionada. Assim, foi instalada, em Moçambique, a Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM), alvo de inúmeros debates, mas cuja necessidade e importância são incontestáveis.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

AZEVEDO, Maria Gabriela da Silva Lopes e Carravilla. **Acesso gratuito a medicamentos Antirretrovirais**: Contribuição do Legislativo para a Política de Combate à AIDS no Brasil. 2010. Monografia (Especialização em Legislativo e Políticas Públicas) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2010.

BRASIL. **Programa de Cooperação Internacional para Ações de Prevenção e Controle do HIV/Aids para outros Países em Desenvolvimento**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

BRASIL. **Política Externa Brasileira**. Vol. I: Discursos, artigos e entrevistas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2007.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00021/MS/MRE**. Brasília: MS/MRE, 1º out. 2008. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=604743&filena me=PL+4145/2008. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.117, de 14 de dezembro de 2009. Autoriza a União a doar recursos a República de Moçambique para a primeira fase de instalação de fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 11, 5 de dezembro de 2009.

BRASIL; MOÇAMBIQUE. **Protocolo de intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique sobre Cooperação Técnica na área da Saúde**. Brasília: Governo da República Federativa do Brasil/Governo da República de Moçambique, 2001a.

BRASIL; MOÇAMBIQUE. **Ajuste complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique para implementação do projeto “Apoio ao Programa Nacional de Controle às DST/SIDA”**. Brasília: Governo da República Federativa do Brasil/Governo da República de Moçambique, 2001b.

BRASIL; MOÇAMBIQUE. **Memorandum de entendimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique no âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde do Brasil**. Maputo: Governo da República Federativa do Brasil/Governo da República de Moçambique, 2003a.

BRASIL; MOÇAMBIQUE. **Protocolo de intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique sobre Cooperação Científica e Tecnológica na área da saúde**. Maputo: Governo da República Federativa do Brasil/Governo da República de Moçambique, 2003b.

BRASIL; MOÇAMBIQUE. **Ajuste complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre governo da República Federativa do Brasil e governo da República de Moçambique para implementação do projeto PCI-NTWANANO no âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde do Brasil**. Maputo: Governo da República Federativa do Brasil/Governo da República de Moçambique, 2003c.

BRASIL; MOÇAMBIQUE. **Ajuste complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique para implementação do projeto “Estudo de Viabilidade técnico econômico para a instalação de fábrica de medicamentos em Moçambique para produção de medicamentos antirretrovirais e outros”**. Maputo: Governo da República Federativa do Brasil/Governo da República de Moçambique, 2005.

BRASIL; MOÇAMBIQUE. **Ajuste complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique para implementação do projeto “Capacitação para produção de medicamentos antirretrovirais e outros medicamentos”**. Brasília: Governo da República Federativa do Brasil/Governo da República de Moçambique, 2008a.

BRASIL; MOÇAMBIQUE. **Ajuste complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique para implementação do projeto “Fortalecimento institucional do órgão regulador de medicamentos de Moçambique como agente regulador do setor farmacêutico”**. Brasília: Governo da República Federativa do Brasil/Governo da República de Moçambique, 2008b.

BRASIL; MOÇAMBIQUE. **Acordo entre a República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique para instalação da sede do escritório regional da FIOCRUZ para a África**. Brasília: Governo da República Federativa do Brasil/Governo da República de Moçambique, 2008c.

BRASIL; MOÇAMBIQUE. **Ajuste complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique para o projeto de instalação da fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos em Moçambique**. Maputo: Governo da República Federativa do Brasil/Governo da República de Moçambique, 2011.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G., OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, [Thousand Oaks, California], v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COMITIVA do governo brasileiro visita projetos de cooperação em Moçambique. **Mundo Lusíada**, 17 jan. 2020. Disponível em: <https://www.mundolusiada.com.br/cplp/comitiva-do-governo-brasileiro-visita-projetos-de-cooperacao-em-mocambique>. Acesso em: 25 out. 2020.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento Brasil / Moçambique** – Sumário Executivo: Estudo de viabilidade técnico-econômico para instalação da fábrica de medicamentos em Moçambique para produção de anti-retrovirais e outros. Brasília: Fiocruz, 2007.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Nota informativa sobre a iniciativa de instalação da fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos em Moçambique**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

FOLLÉR, Maj-Lis. Cooperação Sul-Sul: A parceria brasileira com Moçambique e a construção de uma fábrica de medicamentos de combate à AIDS. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 181-208, 2013.

GOVERNO de Moçambique aprova eventual construção de uma fábrica de medicamentos. **MACAUHUB**, 22 ago. 2017. Disponível em: <https://macauhub.com.mo/pt/2007/08/22/portugues-governo-de-mocambique-aprova-eventual-construcao-de-uma-fabrica-de-medicamentos>. Acesso em: 24 out. 2020.

GRANGEIRO, Alexandre; SILVA, Lindinalva Laurindo; TEIXEIRA, Paulo Roberto. Resposta à AIDS no Brasil: contribuições dos movimentos sociais e da reforma sanitária. **Revista Panamericana de Salud Publica**, [Washington, D.C.], v. 26, n. 1, p. 87-94, 2009.

KINGDON, John Wells. **Agenda, alternatives and public policy**. Boston: Little Brown Publishing, 1984.

KULA. **Análise da situação do HIV e SIDA e o acesso ao tratamento em Moçambique**. Maputo: Kula, 2008.

LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

LIMA, Thaísa Góis Santos; CAMPOS, Rodrigo Pires de. O perfil dos projetos de cooperação técnica brasileira em Aids no mundo: explorando potenciais hipóteses de estudo. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 119-133, 2010.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cooperação Técnica**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>. Acesso em: 10 jun. 2019.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; MORENO, Fernanda Venceslau. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 189-220, 2007.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

ROSSI, Amanda. Depois de 10 anos, fábrica de remédios contra Aids começa a produzir na África. **Estadão**, 2 nov. 2013. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,depois-de-10-anos-fabrica-de-remedios-contr-aids-comeca-a-produzir-na-africa,1092215>. Acesso em: 9 nov. 2020.

ROSSI, Amanda. Em vez de remédio contra Aids, fábrica financiada pelo Brasil em Moçambique produzirá analgésico. **BBC Brasil**, 6 dez. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-42176248>. Acesso em: 9 nov. 2020.

SANCHES, Michelle Ratton; SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da; CARDOSO, Evorah Lusci Costa; SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 27, p. 125-143, nov. 2006.

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. **Atual arranjo institucional da política externa brasileira**. Brasília, DF: IPEA, 2010. (Texto para discussão, n. 1489).

SOUZA, Amauri. **A agenda internacional do Brasil**: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Internacionais (CEBRI), 2002.

TORRONTÉGUY, Marco Aurélio Antas. **O Direito Humano à Saúde no Direito Internacional**: Efetivação por meio da cooperação sanitária. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

UCHÔA, Pablo. Lula se despede da África inaugurando fábrica de medicamentos. **BBC News**, 9 nov. 2010. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/11/101109_mocambique_lula_terca_pu. Acesso em: 15 abr. 2020.

UNAIDS – JOINT UNITED NATIONS PROGRAMME ON HIV/AIDS. **Global Report**: UNAIDS report on the global AIDS epidemic 2013. Disponível em: https://www.unaids.org/en/resources/documents/2013/20130923_UNAIDS_Global_Report_2013. Acesso em: 20 jan. 2020.

UNAIDS – PROGRAMA CONJUNTO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE HIV/AIDS. **Epidemia de VHI nos países de língua oficial portuguesa**. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/pt-br/pub/2018/epidemia-de-vih-nos-paises-de-lingua-oficial-portuguesa>. Acesso em: 14 maio 2020.

UNAIDS – PROGRAMA CONJUNTO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE HIV/AIDS. **A ONU e a resposta à aids no Brasil**. [2016]. Disponível em: <https://unaids.org.br/wp-content/uploads/2016/03/A-ONU-e-a-respostaPORTUGU%C3%8AS.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Forging a Global South**. United Nations Day for South-South cooperation. 2004. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH-PR-Publications-UNDay-for-South-South-Cooperation.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13249

Instituições e organização da ajuda no processo de inclusão do ProSAVANA na agenda brasileira de cooperação internacional

*Institutions and aid organization at the ProSAVANA
insertion in the Brazilian agenda of
International Cooperation*

*Instituciones y organización de la asistencia en el proceso de
inclusión de ProSAVANA en la agenda brasileña de
cooperación internacional*

Laís Caroline Kuss

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Recife Pernambuco, Brasil.

E-mail: lais.kuss@ufpe.br

Orcid: 0000-0001-8919-8161

Resumo: A cooperação triangular tem ganhado proeminência na ajuda internacional. Ao mesmo tempo, ao longo dos governos petistas, o Brasil buscou ser protagonista na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, contexto no qual o ProSAVANA, parceria triangular, ganhou destaque. Apesar disso, ainda foram pouco explorados os aspectos domésticos que podem ter contribuído para a adoção do programa. Assim, neste trabalho, o objetivo é observar de que maneira as instituições e a organização da ajuda podem ter contribuído para a adoção do ProSAVANA na agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil. Serão utilizados os fatores domésticos propostos por Lancaster (2007), para quem quatro forças domésticas (incluindo instituições e organização da ajuda) são relevantes para a alocação da ajuda. Na primeira seção será apresentada uma revisão da relevância das instituições e organização da ajuda, seguida da introdução ao ProSAVANA e de uma seção dedicada às instituições e organização da ajuda brasileiros na adoção do programa na agenda. Como resultados centrais, aponta-se o papel da ABC e da EMBRAPA no contexto do *momentum* da CID agrícola do Brasil. Ademais, observou-se uma coordenação pacífica entre as burocracias envolvidas, apesar da necessidade de avanço nessa coordenação, bem como da consolidação dos marcos legais e institucionais da CID no país.

Palavras-chave: Cooperação triangular; ProSAVANA; Instituições.

Abstract: Triangular cooperation has gained prominence in international aid. At the same time, throughout PT governments, Brazil sought to be a protagonist in International Development Cooperation, a context in which ProSAVANA, a triangular partnership, gained prominence. Despite this, the domestic aspects that may have contributed to the adoption of the program have been underexplored. Thus, in this work, the objective is to observe how the institutions and the aid organization may have contributed to the adoption of ProSAVANA in the international cooperation agenda for the development of Brazil. The domestic factors proposed by Lancaster (2007) will be used, for whom four domestic forces (including aid institutions and organization) are relevant for aid allocation. In the first section, a review of the relevance of the institutions and organization of aid will be presented, followed by the introduction to ProSAVANA and a section dedicated to the institutions and organization of Brazilian aid in the adoption of the program on the agenda. As central results, the role of ABC and EMBRAPA in the context of the momentum of the agricultural IDC in Brazil is pointed out. Furthermore, there was peaceful coordination between the bureaucracies involved, despite the need for progress in this coordination, as well as the consolidation of the legal and institutional frameworks of the ICD in the country.

Keywords: Triangular cooperation; ProSAVANA; Institutions.

Resumen: La cooperación triangular ha ganado protagonismo en la ayuda internacional. Al mismo tiempo, a lo largo de los gobiernos del PT, Brasil buscó ser protagonista de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, contexto en el que ProSAVANA, una alianza triangular, ganó protagonismo. A pesar de esto, los aspectos domésticos que pueden haber contribuido a la adopción del programa han sido poco explorados. Así, en este trabajo, el objetivo es observar cómo las instituciones y la organización de la asistencia pueden haber contribuido a la adopción de ProSAVANA en la agenda de cooperación internacional para el desarrollo de Brasil. Se utilizarán los factores internos propuestos por Lancaster (2007), para los cuales cuatro fuerzas internas (incluidas las instituciones y la organización de la asistencia) son relevantes para la asignación de la ayuda. La primera sección presentará una revisión de la relevancia de las instituciones y organizaciones de asistencia, seguida de la introducción a ProSAVANA y una sección dedicada a las instituciones y organizaciones de ayuda brasileñas en la adopción del programa en la agenda. Como resultados centrales, se señala el papel de ABC y EMBRAPA en el contexto del impulso de la CID agrícola en Brasil. Además, hubo una coordinación pacífica entre las burocracias involucradas, a pesar de la necesidad de avanzar en esta coordinación, así como la consolidación de los marcos legales e institucionales de la CID en el país.

Palavras-chave: Cooperación Triangular; ProSAVANA; Instituciones.

Recebido em
21/02/2020

Aceito em
11/04/2020.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura na Savana tropical em Moçambique (ProSAVANA) tem como parceiros Brasil, Japão e Moçambique e foi concebido com o objetivo de desenvolver a agricultura na região Norte de Moçambique. Ele foi incluído na agenda da cooperação entre os três países em 2009 e teve sua implementação iniciada em 2011. Essa inclusão foi possibilitada pela abertura de uma “janela de oportunidade” para temas relacionados à garantia da segurança alimentar e para programas de cooperação triangular, em nível de contexto internacional/externo. Porém, de acordo com Lancaster (2007), para compreender o volume e alocação da ajuda internacional é também importante considerar aspectos da política doméstica dos países doadores.

No contexto da política doméstica, a autora preconiza a análise de quatro forças: ideias, interesses, instituições e organização da ajuda. Três desses elementos não são novos para as áreas das Relações Internacionais e da Ciência Política, em especial para os subcampos da Análise de Política Externa (APE) e da Análise de Políticas Públicas (APP), a análise dos interesses, ideias e instituições, chamados os Três I's. Portanto, a presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso de caráter exploratório, por meio da qual busca-se contribuir com mais um caminho para a análise da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), através da análise de fatores elencados por Lancaster (2007).

Essa escolha de análise do contexto doméstico brasileiro de adoção do ProSAVANA na agenda da cooperação foi realizada pelo reconhecimento de que outros autores também consideram interesses, instituições e ideias, como fatores importantes para compreender as políticas domésticas e a política externa. Observar esses aspectos permite atentar para a pluralidade das possíveis dimensões de análise e causas da ação pública. Assim, em busca de uma abordagem multicausal, diversos autores defendem a combinação dos Três I's para uma melhor compreensão das políticas.

Nesse contexto, foram escolhidas instituições e organização da ajuda como foco de análise devido às limitações de escopo e espaço de um artigo. O terreno das ideias constitui-

se como mais complexo, dadas as questões de intangibilidade, portanto merecem um estudo próprio.

Assim, aqui o objetivo é observar a contribuição das instituições e da organização da ajuda, no contexto brasileiro, e de que maneira podem ter auxiliado como pano de fundo para a inclusão do ProSAVANA na agenda da cooperação triangular (CTr) brasileira, processo que aconteceu no ano de 2009. Esse marco delimita também o recorte temporal da pesquisa, que é o contexto de instituições e organização da ajuda do segundo governo Lula (2007-2010).

Para cumprir com o objetivo, a primeira seção resgata a relevância das instituições e da organização da ajuda para as decisões políticas, com destaque para o que aponta Lancaster (2007). Já a segunda seção é dedicada à apresentação do ProSAVANA, objeto deste estudo. Por fim, serão abordadas na terceira seção as forças domésticas escolhidas: instituições e organização da ajuda, com foco em sua contribuição para a adoção do ProSAVANA na agenda brasileira de cooperação.

Cabe ainda ressaltar que aqui os conceitos de Ajuda Internacional e Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) serão utilizados de maneira intercambiável. No entanto, na literatura, as instituições são uma categoria mais ampla, que abarca a Ajuda, mais utilizada para descrever a CID dos países doadores tradicionais e a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, categoria utilizada para a CID dos chamados doadores emergentes, tal como Brasil, China, entre outros.

Contexto doméstico como ferramenta de análise: os fatores de Carol Lancaster

Em busca de uma abordagem multicausal, autores como Hecló (1994) e Hall (1993) defendem a combinação dos Três I's (interesses, instituições e ideias) para uma melhor compreensão das políticas. Desse modo, Lancaster (2007) está alinhada com esse tipo de abordagem, a qual aplica para o estudo da Ajuda Internacional.

O estudo dos interesses, das instituições e das ideias, como fatores que contribuem para as decisões dos governos, constitui o que é chamado de abordagem dos Três I's, que,

apesar da denominação, não é um modelo integrado de análise. Algumas dessas perspectivas indicam a proeminência de um ou dois desses fatores, mas a maioria reconhece a relevância dos três. Os três I's são próprios da Ciência Política, especialmente voltados à análise de políticas públicas, mas encontram caminhos também nas RI e na Política Comparada.

Dentre os autores que reconhecem o papel da combinação entre os Três I's, Hecló (1994) aponta que o entendimento avança mais quando se concentra na interação entre interesses, instituições e ideias, que se influenciam reciprocamente. Assim, entender a reciprocidade é mais relevante do que compreender o que predomina. Segundo o autor, "interesses falam às instituições o que fazer; instituições falam às ideias como sobreviver; ideias falam aos interesses o que significar" (HECLO, 1994, p. 383).¹ Com ênfase no papel das ideias e das instituições, Blyth (2003) afirma que o contexto da ação política é composto por *locus* institucionais e ideológicos que se combinam. Diferentemente, para Hall (1993), o *locus* de combinação das ideias e dos interesses são as instituições. Desse modo, cada autor dá maior relevo a determinados fatores.

Em termos de política externa, o Neoinstitucionalismo parece ocupar mais terreno nas RI, como observado pelo destaque que ganha o trabalho de Milner (1997). Nesse estudo, a fim de entender por que os Estados cooperam, a autora apresenta três variáveis-chave: as preferências dos atores domésticos, as instituições de compartilhamento de poder e as informações decisivas.

Além dessas abordagens, tem-se então Lancaster (2007), que transpõe os Três I's para o estudo da ajuda internacional. A principal questão que a autora procura responder em seu livro é: quais são os propósitos da ajuda e por que esses propósitos são escolhidos e não outros?² Para tanto, a autora afirma ser essencial compreender:

As ideias amplamente compartilhadas e as normas que moldam a prestação de ajuda, as instituições políticas nas quais as decisões da ajuda são tomadas, os interesses que competem por influência sobre os propósitos da ajuda, e a

¹ Tradução livre do original: "*interests tell institutions what to do; institutions tell ideas how to survive; ideas tell interests what to mean*".

² Segundo ela, a ajuda externa possui múltiplos propósitos, porém, nem sempre a razão expressa reflete suas reais motivações. Dentre todos os propósitos, a ajuda possui quatro objetivos principais: desenvolvimento, alívio humanitário, diplomacia e comércio. Porém, esses propósitos estão sempre combinados, em um "*mix* de propósitos", embora por vezes um deles seja predominante.

organização dos governos para gerenciar sua ajuda³ (LANCASTER, 2007, p. IX).

Carol Lancaster (1942-2014) foi uma pesquisadora e practitioner estadunidense. Durante a sua carreira, atuou no Departamento de Estado dos Estados Unidos e na U.S. Agency for International Development (USAID). Como professora e pesquisadora, atuou na Georgetown University e no Center for Global Development. Portanto, constitui-se como uma referência na área de Ajuda Internacional, tendo escrito e editado diversos livros na área (CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT, 2021).

Assim, a autora fornece um *framework* para a análise da construção da CID no ambiente doméstico. Como primeiro fator determinante na alocação da ajuda, são considerados pela autora os **interesses**, sejam eles públicos e privados, com foco nos grupos/instituições e não nos indivíduos, apesar de alguns serem citados especialmente. Os interesses são o fator mais dinâmico da política doméstica, na perspectiva de Lancaster (2007). De acordo com ela, há três tipos de motivações na ajuda internacional: propósitos comerciais, interesses públicos e grupos de afinidades com países, etnias e orientações religiosas específicas. Sua influência depende do acesso que os atores possuem ao processo decisório. Daí a importância de estudar as instituições e a organização da ajuda na estrutura decisória (LANCASTER, 2007).

Ao contrário dos interesses, as **ideias** demoraram mais para ganhar relevância nas análises políticas. Nesse sentido, a dificuldade em definir, mensurar e até mesmo observar a atuação das ideias nas decisões políticas surgem como desafios (CUNHA, 2009; FARIA, 2003). No entanto, as ideias são relevantes inclusive para compreender os interesses. Nessa relação, as ideias contribuem com a formação dos interesses ao dar um contexto de maior ou menor legitimidade a determinados interesses e preferências (HALL, 1993; CUNHA, 2009).

Para Carol Lancaster (2007) interessa analisar as visões de mundo, as normas e as crenças causais. Assim, as visões de mundo constituem-se como os valores amplamente compartilhados, baseados na cultura, religião, ideologia e fruto também da história. Por sua

³ Tradução livre do original: “*the widely shared ideas and norms shaping aid-giving, the political institutions in which aid decisions are made, the interests competing for influence over aid’s purposes, and the organization of governments to manage their aid*”.

vez, as visões de mundo dão origem a normas e crenças causais que, para Lancaster, são definidas, respectivamente, como as expectativas coletivas de comportamento e a percepção sobre o que é efetivo para determinado resultado.

Por fim, partimos para as forças que são aqui aplicadas ao caso do ProSAVANA: as instituições e a organização da ajuda. São as **instituições** que filtram e dão melhores oportunidades ou constroem determinados interesses e ideias. Ao fazer isso, as instituições ajudam a moldar as preferências (KAELBERER, 2002) e estruturam as interações entre os atores (MILNER, 1997).

Nas últimas décadas, a rápida difusão de enfoques institucionalistas na Ciência Política (que também atingiu as RI), foi propiciada pelo surgimento do Neoinstitucionalismo, abordagem dedicada ao papel das instituições nas decisões políticas (TAPIA, GOMES, 2008). Nesse escopo, para Keohane e Milner (1996), as instituições determinam a margem de manobra dos governantes e cumprem três papéis principais: bloquear as alterações, congelar coalizões e políticas e orientar as estratégias de resposta dos líderes.

Em Goldstein e Keohane (1993), no estudo da institucionalização das ideias, o papel das instituições na política externa, inclui análise das: agências administrativas, leis, normas e procedimentos operacionais. Assim, é possível identificar como os atores participam do processo decisório e quais são seus mecanismos de participação (CORTINHAS, 2006; ARAGÃO, 2011).

De acordo com Kaelberer (2002), o *insight* básico da análise institucional é que as instituições não são politicamente neutras, mas carregam interesses políticos. Desse modo, são um meio de poder, pois são as instituições políticas domésticas que determinam como o controle das decisões de política externa é distribuído (MILNER, 1997), sendo as desigualdades e diferenças no acesso ao sistema político-institucional marcas de seu processo decisório (MILANI, 2015). Nesse sentido, quanto maior o controle do processo, maior a capacidade dos atores de implementar suas preferências. Para tanto, segundo Milner (1997), são quatro os recursos de poder para atores dominantes: poder de agenda, capacidade de emendar propostas, ratificação e veto de propostas, proposição de referendos.

A partir de tais recursos, observa-se que, sendo os atores governamentais aqueles que

possuem destaque no controle do processo, possuem também maior poder. Desse modo, pode-se esperar que graus distintos de permeabilidade e capacidade estatal gerem políticas diferentes, sendo que quanto maior a autonomia estatal, maior a importância das ideias e interesses dos atores governamentais (CUNHA, 2009).

Esses autores estão em sintonia com Lancaster (2007, p.6), para quem as instituições “determinam quem tem acesso as decisões, quem decide, quem veta; e criam incentivos para a ação por parte de interesses organizados”⁴. Para a autora, fazem parte desse fator, a estrutura de governo e as regras eleitorais. Aqui também são incluídos os papéis que desempenham os governos locais e entidades semipúblicas, tais como comitês de aconselhamento e ONG’s apoiadas pelo Estado. Em relação às regras eleitorais, elas afetam indiretamente a agenda, porque influem nas coalizões partidárias, dando chance para que partidos menores insiram seus temas na agenda.

“A maioria das análises dos fatores afetando políticas públicas param depois de considerar ideias, instituições e interesses ou agrupam a organização do governo na categoria mais ampla de ‘instituições’” (LANCASTER, 2007, p.22). Por outro lado, para Lancaster, isso é um erro no caso da ajuda, porque sua organização afeta a maneira que a ajuda tem voz dentro de um governo e também a colaboração das agências do governo com outros grupos. Assim, dá especial foco na **organização da ajuda**.

Na perspectiva da autora, a organização da ajuda afeta o peso que a mesma tem dentro dos governos e a extensão da colaboração com grupos de fora do governo. Diz respeito à relação do órgão que promove a ajuda com o governo, as agências governamentais e não governamentais. Quanto mais elevada sua localização burocrática e mais unificada a agência que promove a ajuda, maior sua influência no governo. No sentido inverso, é a organização da ajuda que institucionaliza os interesses e propósitos do governo. Assim, agências governamentais constituem-se como importantes atores políticos.

Não foram encontrados outros trabalhos que tratassem dessa força como fator relevante para a ajuda internacional, nem mesmo algum fator relacionado que contribuísse

⁴ Tradução livre do original: “*They determine who has access to decisions, who decides, who vetoes; and they create incentives for action on the part of organized interests*”.

com o processo decisório. Por isso, aqui utiliza-se apenas a definição de Lancaster (2007), contando com elementos da análise das instituições, porém aplicados à ajuda.

ProSAVANA: “something that nobody knows”⁵?

O ProSAVANA foi um programa, desenvolvido por Brasil, Japão e Moçambique, que emergiu no contexto da longa relação Brasil-Japão e da aproximação desses dois, no início do século XXI, com Moçambique. Em abril de 2007, no âmbito do Programa de Parceria Japão-Brasil (PPJB), marco da CTr entre Brasil e Japão, Celso Amorim, então ministro das Relações Exteriores do Brasil, e Sadako Ogata, então presidente da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), anunciaram o fortalecimento da CID conjunta para a África.

A partir disso, o primeiro marco da inclusão do programa na agenda da cooperação entre Brasil e Japão aconteceu em abril de 2009, quando o então vice-presidente sênior da JICA, Kenzo Oshima, assinou com o então diretor da ABC, Marco Farani, uma minuta comprometendo-se em desenvolver conjuntamente um programa de cooperação na Savana tropical africana. Nessa ocasião, foi apresentada ao Brasil a primeira proposta, estabelecendo a preferência pela aplicação do programa em Moçambique (ABC, JICA, MINAG, 2009).

Um mês após a visita de Oshima, uma missão do Ministério da Agricultura moçambicano (MINAG) veio ao Brasil conhecer o modelo de desenvolvimento agrícola do cerrado (ABC, JICA, MINAG, 2009). O modelo implementado no cerrado, a partir da década de 1970, fez parte do processo de modernização do campo que se iniciou no Brasil nas décadas de 1950 e 1960 (INOCÊNCIO, 2010, p.24). Um dos elementos centrais dessa modernização foi o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), implementado por Japão e Brasil na década de 1970. Foi a partir dele que o país passou a ser visto como modelo para o desenvolvimento da agricultura e o programa como referência de

⁵ O título da seção faz referência a entrevista com representante do ORAM, feita e citada por Natalia Fingermann em 2014, na qual o entrevistado refere-se aos mal-entendidos e informações desencontradas sobre o ProSAVANA.

ajuda do Japão ao Brasil. Assim, mais tarde, o PRODECER serviu como base para a idealização do ProSAVANA (ABC, JICA, MINAG, 2009).

Na ocasião da missão do MINAG ao Brasil, foi encaminhada a primeira proposta de discussão envolvendo Moçambique. Em julho de 2009, Brasil e Japão concordaram em promover um programa de desenvolvimento agrícola nas savanas africanas, de maneira a utilizar o conhecimento adquirido no PRODECER (ABC, JICA, MINAG, 2009). Em setembro, Brasil e Japão organizaram uma missão conjunta a Moçambique e então assinaram o Memorando tripartite que deu origem ao programa (ABC, JICA, MINAG, 2009; FINGERMAN, 2014).

No ProSAVANA, assim como no PRODECER, Brasil, Japão e Moçambique adotam uma abordagem holística ao buscarem potencializar o setor agrícola como um todo. Sua proposta foi desenvolver a cadeia produtiva agrícola completa, de maneira a tornar a produção moçambicana competitiva, sustentável e orientada para o mercado (PROSAVANA, 2015, sn).

Do ponto de vista da cooperação brasileira, o ProSAVANA está inserido no Programa EMBRAPA-ABC Moçambique, a partir do qual se iniciaram o mapeamento e o zoneamento geográfico da área-alvo, antes mesmo da entrada do ProSAVANA na agenda (BATISTELLA, BOLFE, 2010). O EMBRAPA-ABC Moçambique é um conjunto de projetos que envolvem a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e a transferência da tecnologia agrícola brasileira para Moçambique. No caso do Japão, o ProSAVANA é parte do Projeto de Estratégias de Desenvolvimento Econômico no Corredor de Nacala (PEDEC-Nacala), parceria estabelecida em 2011 entre a JICA, o Ministério de Economia e Finanças de Moçambique (MEF) e o escritório da Zona Econômica Especial de Nacala. Seu objetivo é elaborar estratégias integradas de desenvolvimento e estabelecer projetos prioritários para Moçambique até 2035.

A área-alvo do projeto é o Corredor de Nacala, abrangendo quatro províncias: Nampula, Cabo Delgado, Niassa e Tete, além de sete distritos ao norte da província de Zambézia (JICA, 2016; MEF, JICA, 2015; JICA, 2017). Estima-se que haja, na região, 4 milhões de hectares de terra arável não florestal, dos quais apenas 930 mil são cultivados, predominantemente (99%) em pequenas propriedades, nas quais a maioria da população

depende da agricultura (CLEMENTS, 2015).

O ProSAVANA foi dividido em duas fases. A primeira foi chamada de “Preparação do Programa”, constituída de quatro componentes: estudo preliminar, melhora das capacidades físicas e institucionais em pesquisa, difusão do conhecimento agrícola e, por fim, desenvolvimento do Plano Diretor e de novos modelos de desenvolvimento (MINAG et al., 2013; ABC, JICA, [2010]). Já a segunda constitui-se como a fase de “Execução”, na qual os modelos criados serão expandidos (ABC, JICA, MINAG, 2009; SCHLESINGER, 2013).

O gerenciamento do ProSAVANA seria feito por um Grupo de Trabalho Tripartite, formado pelos representantes dos três países parceiros: ABC, JICA e MINAG. Estes são também os pontos focais dos grupos de trabalho de cada um dos países, “encarregados de obter consenso entre os órgãos envolvidos e de gerenciar o progresso de cada atividade [desenvolvida no âmbito do programa]” (ABC, JICA, MINAG, 2009).

O Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) e a EMBRAPA, órgãos públicos, seriam responsáveis pela execução do componente de pesquisa do programa. Os demais, que envolvem zoneamento, crédito e extensão rural, deveriam ser implementados por *think tanks*, empresas de consultoria agrícola de extensão e ministérios federais. Isso mostra a variedade de atores envolvidos na iniciativa. Nesse sentido, uma das características do ProSAVANA que, segundo Sakaguchi (2012), não é comum na cooperação triangular, são as parcerias entre o setor público e o setor privado, desde o início do programa. Ainda de acordo com o autor, seria impossível atingir a escala esperada sem essa particularidade. Contudo, há uma tendência na CID para o aumento no número de parceiros e para o estabelecimento de parcerias público-privadas, que têm sido incentivadas dentro do sistema da ajuda em documentos como o Terceiro Arranjo do PNUD para a CSS (2005)⁶.

Vários elementos do programa foram duramente criticados. As preocupações centrais foram resumidas por Clements (2015) nos seguintes pontos: falta de transparência; falta de diálogo e acesso à informação; adoção de um modelo que gerará destruição de sistemas ecológicos; geração de insegurança alimentar e exclusão social; e causa de degradação da

⁶ Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/>.

soberania nacional e de direitos civis dos moçambicanos. Por sua vez, o trabalho de Schlesinger (2013) traz um resumo das principais preocupações dos camponeses, expressas em um documento da UNAC, em 2012: 1. expropriação de terras e surgimento de camponeses sem-terra; 2. danos ambientais e desequilíbrio ecológico; 3. êxodo rural e maior insegurança alimentar.

Para além das críticas ao modelo do ProSAVANA e à falta de transparência, Fingermann (2014) atenta para os desafios relacionados à CID brasileira e à CTr, tais como as fragilidades administrativas e econômicas da ABC e os conflitos de paradigmas entre os “doadores emergentes” e os “doadores tradicionais”. Dessa maneira, como primeiro ponto, Fingermann (2014) sublinha a falta de integração entre projetos de cooperação levados a cabo em Moçambique, o que não contribui para o desenvolvimento do país. Outros aspectos apontados são a falta de coordenação entre Japão e Brasil, a baixa institucionalização da cooperação no Brasil e a falta de preparo do MRE e da ABC para a implementação do programa.

Instituições e Organização da Ajuda e a adoção do ProSAVANA na agenda

Desde a Constituição de 1988 o Brasil é uma república federativa, presidencialista, multipartidária, em um regime democrático de representação proporcional. Dentro dessa combinação, Abranches (1988) caracteriza o país como um “presidencialismo de coalizão”, no qual o Executivo depende de uma grande coalizão de partidos para governar. Isso ocorre devido, sobretudo, à heterogeneidade e diversidade da sociedade brasileira. Essa denominação é corroborada por uma série de autores, incluindo Limongi (2006), que, ao mesmo tempo, afirma que nossa última constituição reforçou o poder institucional do presidente⁷. Assim, o poder de agenda no Brasil é do Executivo, que em geral logra aprovar

⁷ Vale ressaltar que no período anterior ao Impeachment de Dilma Rousseff, recorte temporal ao qual se refere esta pesquisa, havia um consenso na Ciência Política de que o Brasil era, de fato, um presidencialismo de coalizão. Atualmente, essa característica do nosso sistema político está em discussão, pelas transformações em curso a partir de 2016. Outra ressalva está nas diferenças entre

suas proposições, já que conta com apoio partidário. Nas relações exteriores do Brasil, o poder do Executivo parece ser ainda maior, como se verá a seguir.

Em nossa Constituição é estabelecido que a União possui a prerrogativa de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; declarar a guerra e celebrar a paz; assegurar a defesa nacional; permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (CF, 1988, artigos 21 e 22), ou seja, de formular e promover relações internacionais. Dentro dessa esfera, é competência privativa do Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros, acreditar seus representantes diplomáticos (art. 84, VII) e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (art. 84, VIII) (CF, 1988). Assim, denota-se que a competência das relações internacionais do Brasil está sob o Executivo Federal, com extensos poderes conferidos ao presidente.

Apesar disso, a partir da literatura, observa-se o papel central do Ministério de Relações Exteriores (MRE/Itamaraty) como aquele que formula e coloca em prática grande parte dos princípios e ações da política externa. Nesse sentido, Pinheiro (2009) afirma que a delegação ou omissão do presidente é requisito fundamental na definição de competências na formulação, condução e aplicação da PEB contemporânea. Dessa maneira, o Executivo delega a tarefa ao MRE.

No mesmo sentido, Figueira (2009), em seu estudo do processo decisório na PEB, aponta que as burocracias, tal como o MRE, são relevantes e influentes devido a sua capacitação técnica, especialização e continuidade. Assim, o Itamaraty aparece na literatura e de acordo com a diplomacia oficial como o guardião da PEB, porque detém a capacidade de coesão e coerência e a *expertise* nos temas relacionados a ela, dado historicamente. Portanto, o MRE coordena todo o processo decisório, em especial a definição da agenda, a formulação e a decisão em política externa (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010).

Limongi e Abranches, pois enquanto o segundo vê no presidencialismo de coalizão um sistema instável, o primeiro ressalta o poder de agenda do presidente.

Já a função do Congresso brasileiro é complementar. É amplo o debate na academia sobre o interesse e a influência (ou não influência) dos parlamentares brasileiros nas decisões de política externa⁸. Parece um consenso na literatura de que a influência direta do Congresso é pequena e dificultada pela previsão legal, já que a prerrogativa e o controle da agenda são do Executivo. A principal competência do Legislativo, em matéria de política externa, é a de aceitar ou rejeitar acordos internacionais (depois que já foram negociados). Tal capacidade encontra ainda uma barreira adicional, devido a quantidade de acordos que não passam pelo processo de aprovação legislativa (FIGUEIRA, 2009; DINIZ, RIBEIRO, 2010)

Quando um ato internacional necessita da aprovação do Congresso, passa primeiro pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), da Câmara dos Deputados, que emite um decreto legislativo aprovando o ato. Após isso, ele passa pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e por comissões relacionadas ao tema (caso necessário), antes de ir ao plenário em votação única. Depois da Câmara, o ato passa pela mesma dinâmica no Senado até chegar à mesa do presidente, que ratifica e o publica no Diário Oficial da União. Contudo, a maioria dos atos internacionais do Brasil não passam por tal processo (FIGUEIRA, 2009).

Nesse sentido, os Acordos Executivos, aqueles que não precisam de aprovação congressional para entrar em vigor, ganham destaque no Brasil. Dos 1821 atos internacionais bilaterais celebrados entre 1988 e 2007, 1423 foram Acordos Executivos, ou seja, 78% do total (FIGUEIRA, 2009). No caso dos acordos entre o Brasil e Moçambique, por exemplo, uma consulta às atas das reuniões da CREDN da Câmara dos Deputados brasileira, bem como a seus relatórios de atividades, mostra que, entre 2003 e 2010, apenas um acordo sobre consumo e tráfico ilícito de entorpecentes (um no domínio da defesa e outro sobre extradição), além da doação referente à instalação da fábrica de antirretrovirais e o memorando na área de biocombustíveis são mencionados⁹. Por outro lado, na

⁸ Mais sobre a participação do Legislativo na PEB pode ser encontrado em: Diniz e Ribeiro (2008 e 2010), Anastasia, Mendonça e Almeida (2012), Diniz (2010).

⁹ As pesquisas foram feitas no site da Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados, nas atas de todas as suas reuniões entre 01 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2010; e em todos os relatórios de atividades de 2003 a 2010.

internacionalização de agências públicas, como a EMBRAPA, essenciais para a implementação da CID brasileira, o Legislativo cumpre papel importante, já que é o responsável por autorizar a abertura de escritórios/representações das mesmas no exterior.

Além do Legislativo, os partidos são considerados um dos elos centrais entre o governo e o povo (HEBLING, 2015). No período do ProSAVANA, havia reconhecimento da influência do PT na PEB, expressa nas ideias que permearam a mesma. Isso é resultado também da relação entre o presidente, seu partido e a política externa, em uma época em que a diplomacia presidencial ganhou destaque. Dessa maneira, a contribuição ativa do presidente Lula e de membros do partido na formulação e implementação da PEB, garantiram a influência do PT nessa seara (FIGUEIRA, 2009; ALMEIDA, 2012).

O MRE é o órgão encarregado das relações internacionais do Brasil, com exceção dos assuntos financeiros (ALMEIDA, 2012). De acordo com o Artigo 1º de seu regimento (Decreto nº 5.979/2006), estão sob sua responsabilidade a política internacional; as relações diplomáticas e consulares; a participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; os programas de cooperação internacional e promoção comercial; o apoio a delegações, comitivas e a representação do Brasil em agências e organismos internacionais e multilaterais (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010).

O processo de construção da instituição dotou-a de grande força, o que explica a ideia de coerência e continuidade do Itamaraty (DOVAL, 2013). Foi essa construção que gerou uma estrutura complexa, profissional e coesa, na qual o controle garante a continuidade e a credibilidade de suas ações e princípios centrais (PINHEIRO, 2009; FIGUEIRA, 2009; ALMEIDA, 2012).

Desse modo, estabeleceu-se um processo decisório altamente hierarquizado, formalizado, burocratizado e com número restrito de atores-chave. As instruções que dizem respeito a temas novos ou decisões que comprometem posições do país são tomadas pelo ministro ou pelo próprio presidente e as unidades da base possuem pouca autonomia decisória. Quanto à estrutura, ela foi mantida homogênea ao longo do tempo, sendo o Itamaraty composto pelo gabinete do ministro, secretarias-gerais (superiores aos departamentos) e unidades setoriais (comunicação, cerimonial, áreas geográficas e temáticas)

(FIGUEIRA, 2009; ALMEIDA, 2012). Contudo, a partir do processo de redemocratização do Brasil e fim da Guerra Fria, tem-se falado na literatura sobre um processo de horizontalização e pluralização da PEB (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010).

De acordo com Spécie, Silva e Vitale (2010), uma análise dos regimentos e outros instrumentos legais dos órgãos executivos federais do Brasil demonstram uma tendência geral à horizontalização na PEB no início do século XXI. Ou seja, uma crescente presença de outros ministérios na tomada de decisão em política externa. Esse processo inclui descentralização de competências entre várias burocracias, o que não necessariamente implica em maior participação social, porém tem sido relacionada também a ela (FRANÇA, SANCHEZ, 2009).

Com relação à horizontalização específica da política externa, o contexto externo pós-Guerra Fria, o contexto doméstico de abertura econômica e política e a incorporação de temas transversais à agenda contribuíram para esse fenômeno. A horizontalização faz parte de um processo amplo de pluralização de atores com atuação internacional e participação na política externa. Esse movimento envolveu outros poderes, entes subnacionais, agências do próprio Executivo federal e atores não estatais, o que gerou maior abertura de diálogo entre Estado e sociedade (LIMA, 2005; FIGUEIRA, 2009; SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010).

Esse processo adquiriu maior força durante os governos FHC e Lula. No mesmo período, houve a criação de espaços/canais de diálogo com outros órgãos da administração pública e o aumento de interação entre diversos atores, com a construção de redes de políticas e mudanças nos mecanismos de interlocução (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010, ALBUQUERQUE, 2013). No entanto, esses dois fenômenos encontram com forças contrárias: o ponto de partida, que foi a situação quase monopolística, e o insulamento do MRE (DOVAL, 2013); o fortalecimento da diplomacia presidencial (CASON, POWER, 2009) e a manutenção da estrutura decisória interna do Itamaraty (FIGUEIRA, 2009), gerando uma dicotomia entre centralização e descentralização (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010).

Durante o governo Lula ocorreram transformações importantes no organograma da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Somado a isso, a mudança de ênfase para a solidariedade e o engajamento com os países do Sul geraram consequências no estilo e na substância da tomada de decisão na PEB. Na perspectiva de Almeida (2012), isso levou a que

as decisões passassem a ser tomadas por uma grande base do alto-escalão. Esse movimento teria gerado redução do papel da diplomacia profissional e proeminência da presidência, sobretudo do assessor Marco Aurélio Garcia, na visão do autor.

Houve também a expansão da especialização geográfica e temática do MRE, que levou ao crescimento e redefinição dos quadros da instituição e à alteração do perfil dos concursos. Para Silva, Spécie e Vitale (2010), essas mudanças foram parte da tentativa do MRE de “recentralizar” seu poder. Como exemplos, podem ser citados a participação do MRE em comissões mistas interministeriais e a própria cessão de diplomatas a outros ministérios. Nesse contexto, a pluralização foi chamada por Pinheiro (2009) de “verticalização controlada” e mesmo o processo de horizontalização é chamado por autores, como Albuquerque (2013), de “horizontalização controlada”, porque os canais são abertos pelo MRE, que assim pode imprimir certa seletividade.

Quanto à cooperação interburocrática, surgem também desafios como a sua estrutura regimental, que nem sempre corresponde à implementação prática, já que as assessorias internacionais das mesmas, por vezes, são estabelecidas por portarias. Outro desafio são as contradições entre o escopo normativo referente aos níveis organizacionais, ou seja, há contradição entre o que se estabelece como competência do órgão superior e dos executivos. Um exemplo disso seria: o regimento do órgão superior (ministério) prevê atuação em implementação e o regimento do órgão executivo (secretaria) prevê uma competência em formulação. Há ainda poucas previsões de articulação entre ministérios, secretarias e o MRE, sobreposição de competências e falta de critérios prévios e claros de participação de outros atores. Esse último ponto corrobora com a tese da “verticalização controlada”, já que abre espaço para utilização de critérios conforme os interesses do Itamaraty (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010). Portanto, há barreiras legais, técnicas e políticas (no ambiente externo ou na própria burocracia) para uma efetiva cooperação interburocrática com as lideranças das burocracias ocupando papel essencial em sua coordenação (FARIA, NOGUEIRA, LOPES, 2012).

A ampliação de espaços de atuação de outros atores (não só das burocracias) é especialmente destacada na CID. Segundo Albuquerque (2013), há uma relação entre a

internacionalização de políticas públicas e a porosidade decisória do MRE, já que outros atores da burocracia federal atuam na implementação dessas políticas.

No ano de 1973, o Brasil se inseriu no sistema de ajuda como prestador de CID, com base na sua experiência como receptor e devido à intensificação da ação diplomática na América Latina e na África. Em 1987 foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), responsável pela coordenação da cooperação técnica internacional do Brasil, como parte da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e, portanto, vinculada ao MRE. Em 2001, a ABC deixou de fazer parte da FUNAG e foi incorporada diretamente à estrutura do MRE, mas somente em 2002 a agência começou a financiar projetos com orçamento próprio (PUENTE, 2010). O artigo 30 do Decreto nº 5.979/2006 apresenta as competências que a ABC possuía até 2010, ano limite do período aqui estudado:

(...) coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento (Decreto nº 5.979/2006)⁹¹.

Em 2006, a ABC passou a estar subordinada à Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial (Decreto nº 5.979/2006) (BRASIL, 2006), uma das áreas do MRE com maior porosidade em relação a outros atores no processo de pluralização da PEB (FIGUEIRA, 2009, p.143). Durante o governo Lula a Agência ganhou força, tendo o número de países beneficiados aumentando de 21 para 58 e o número de atividades novas por ano indo de 30, em 2004, a 472, em 2010 (ABC, 2017; BERTANI, PAUTASSO, 2014).

O aumento, porém, não refletiu em mudanças institucionais e legais (LEITE et al., 2014). Conseqüentemente, a multiplicação rápida de projetos em um curto período de tempo levou a uma sobrecarga da capacidade humana e financeira do Brasil, além da superposição de instituições. Nesse sentido, Alves (2013) critica a falta de uma legislação específica que permita a definição de objetivos, escopo, mecanismos, competências e processos. Ademais, a lei no Brasil proíbe alocação de recursos em outros países para propósitos de cooperação/benefício dos mesmos. Devido a isso, para colocar em prática as iniciativas são utilizados arranjos com a participação do PNUD (CABRAL, WEINSTOCK, 2010 apud CHICHAVA,

DURÁN, 2016). A falta de base legal e de mecanismos veio acompanhada de outras críticas em direção às demandas de inclusão da sociedade civil, à característica questionável da apropriação pelos países receptores, à falta de transparência e aos problemas de coordenação intra e intersetorial na CID brasileira (ALVES, 2013; LEITE et al, 2014).

Não há uma estratégia única e coerente, publicamente formulada, da cooperação prestada pelo Brasil. Assim, aqueles que a formulam possuem como base os princípios de política externa e os programas e projetos anteriores, contando com forte papel das missões do governo. Esse é um dos fatores para a existência de grande dispersão no sistema de CID do Brasil. A base legal das iniciativas são acordos básicos bilaterais, ajustes complementares e protocolos sob um acordo-quadro geral. Portanto, no período de adoção do ProSAVANA havia um processo de profissionalização da ABC, porém com processos de planejamento, monitoramento e avaliação ainda fracos (ALVES, 2013; LEITE et al, 2014; IPEA, ABC, 2010).

A assistência da ABC é baseada no desenvolvimento de habilidades, no fortalecimento da capacidade institucional e no compartilhamento de boas práticas, partindo da cooperação técnica (IPEA, 2010; ALVES, 2013). O financiamento de projetos pode acontecer via ABC, governo federal, PNUD, fontes multilaterais ou, no caso de CTr, países desenvolvidos (ALBUQUERQUE, 2013). Desse modo, o impacto das iniciativas coordenadas pela ABC vai além de seu orçamento, já que há recursos humanos e financeiros vindos de outros ministérios e agências de implementação dos projetos (ALVES, 2013). No caso dos recursos vindos de parceiros implementadores, há necessidade de coordenação desde o processo de formulação dos projetos. Apenas em 2010, por exemplo, a cooperação técnica do Brasil foi executada com recursos orçamentários de 44 instituições da administração pública federal (IPEA, ABC, 2010).

Segundo Leite et al (2014), alguns fatores impedem o MRE de exercer maior liderança na cooperação, tais como o aumento do papel de outros agentes e o princípio da ação por demanda. Além disso, a ABC possui suas próprias diretrizes, que incluíam, pelo menos até 2010, prioridade à programas e projetos com ciclos completos (que permitam maior alcance de resultados); projetos que estejam inseridos nas prioridades de desenvolvimento dos países parceiros receptores; preferência para iniciativas com potencial para multiplicação e sustentabilidade; e busca de uma definição clara da contrapartida do parceiro (não

necessariamente financeira). Ainda segundo Puente (2010, p.122), não se pode subestimar a importância da oferta nesse processo, com relevância das entidades nacionais cooperantes, que “em tese poderia facilitar alguma tendência a indução de demandas”.

O processo de CID prestada pelo Brasil inicia-se com as demandas de países em desenvolvimento, que são recebidas pela ABC ou por delegações no exterior. Depois de avaliar as demandas, a Agência chama os órgãos necessários para sua execução/implementação e os termos dos projetos devem, então, ser negociados e aprovados por todos os parceiros (ALBUQUERQUE, 2013). Assim, a necessidade da

ABC em contar com agências implementadoras nas iniciativas de CID contribui para que tais órgãos/instituições possuam poder de influenciar os projetos. Na implementação, outros atores podem projetar expectativas, objetivos institucionais e interesses e, eventualmente, impactar as políticas do governo (GONÇALVES 2011 apud MESQUITA, 2014).

Os principais parceiros do Brasil na implementação da CID são agências públicas, dentre as quais se destacam a FIOCRUZ e a EMBRAPA. Segundo o Ipea e a ABC (2010), ao todo mais de 170 órgãos do governo federal compõem o sistema de CID do país. Na perspectiva de Leite et al (2014), mesmo com a maior abertura relativa à participação de outros atores ao longo do governo Lula, não há muitos espaços permanentes de discussão sobre a CID, caracterizando o engajamento do governo com o setor privado e a sociedade civil como limitado ou *ad hoc*.

Quanto a participação da sociedade civil, não há estratégia de participação na formulação dos projetos. As iniciativas que contam com a participação de atores dessa seara respondem à mobilização da própria sociedade civil ou quando há interesse do governo em sua agenda para a sociedade civil ou política externa (LEITE et al., 2014). Desse modo, a CID também parece sofrer uma espécie de verticalização e horizontalização controladas.

Já a coordenação do MRE com os demais ministérios tende a ser pacífica e funcional. Há reconhecimento da autoridade do MRE na formulação da política de cooperação, o que não implica necessariamente uma hierarquia funcional, porém também não há uma relação completamente horizontal. Por outro lado, não há rivalização ou contestação, que poderiam acentuar a característica de hierarquia da relação (ALBUQUERQUE, 2013).

Na perspectiva de Albuquerque (2013), a coordenação entre ministérios é mais fácil quando há objetivos convergentes. Como no Brasil os ministérios são controlados por ministros indicados pelo presidente, há uma tendência à convergência. Ademais, as burocracias desejam manter seu poder e orçamento e ganhar prestígio com o presidente. Portanto, em geral não convém rivalizar umas com as outras, o que vale também para a CID.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), junto com o Ministério do Desenvolvimento Agrícola (MDA), foi uma das burocracias que ganhou espaço durante o governo Lula, como consequência da internacionalização das políticas de combate à fome (aqui incluindo o ProSAVANA) (ALBUQUERQUE, 2013). Além disso, o ministério reforçou sua atuação internacional a fim de contribuir com a internacionalização do setor agrícola, ao dar maior visibilidade e eliminar barreiras aos produtos brasileiros do setor.

O MAPA atua na negociação e implementação de acordos bilaterais, regionais e multilaterais do setor agrícola, por meio de sua Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI), que age visando fortalecer a imagem do Brasil como produtor de alimentos seguros e de qualidade (EMBRAPA, 2009). As mudanças institucionais no MAPA entre a década de 1990 e o governo Lula criaram uma nova dinâmica na relação entre o Ministério e o MRE, conferindo participação mais institucionalizada do primeiro na formulação da política externa agrícola (MACHADO, 2009). A instituição vinculada ao MAPA que interessa ao presente trabalho é a EMBRAPA.

A EMBRAPA foi criada em 1973 com a missão de “(...) viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável do espaço rural, com foco no agronegócio, por meio da geração, adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias, em benefício dos diversos segmentos da sociedade brasileira” (EMBRAPA, 2009, p.34). No período da assinatura do ProSAVANA, era a Assessoria de Relações Internacionais (ARI) da instituição que articulava, programava e geria as atividades internacionais da EMBRAPA. Nesse âmbito, a EMBRAPA possui mandato próprio para atuar internacionalmente e também uma política própria de cooperação em Ciência e Tecnologia. As bases da ARI eram as diretrizes da EMBRAPA e do MAPA, bem como a adequação de interesses do agronegócio às tendências mundiais. Além disso, seu objetivo era prospectar recursos financeiros para pesquisa, transferência ou

absorção de conhecimentos do exterior (EMBRAPA, 2009, p.34). Posteriormente, a ARI foi transformada na Secretaria de Relações Internacionais da EMBRAPA, com regimento aprovado em 2014 (EMBRAPA, 2014).

A cooperação internacional faz parte da história da EMBRAPA, com destaque para seu papel na cooperação do Brasil com a JICA. Dessa maneira, a EMBRAPA tem sido o ator mais presente na PEB, excluindo o MRE, e foi um ator ativo na implementação de cooperação em agricultura entre 2003 e 2010 (ALBUQUERQUE, 2013; BARBOSA, 2011 apud LEITE et al., 2014). Em 2010 por exemplo, a EMBRAPA foi responsável por uma verba de R\$1.481.688 de gastos em cooperação internacional (IPEA, ABC, 2010). Nesse período, a crescente participação internacional da Empresa foi impulsionada pela globalização, pela projeção dos interesses do Brasil no exterior e pelo reconhecimento de sua *expertise* em agricultura tropical (EMBRAPA, 2009).

A parceria EMBRAPA-ABC para adaptação de tecnologias brasileiras no exterior possui abordagem de longo prazo, com foco em projetos estruturantes (BERTANI, PAUTASSO, 2014; ALBUQUERQUE, 2013). Quanto aos atos internacionais que a EMBRAPA pode estabelecer, estes são denominados atos institucionais, dos quais fazem parte as cartas de intenções, memorandos de entendimento e projetos de cooperação técnica (EMBRAPA, 2009).

No contexto de maior participação internacional da instituição, em 2009 a ARI publicou o Guia de Relações Internacionais da EMBRAPA. No Guia, a EMBRAPA reconhece que é o MRE que prescreve a política de Cooperação Técnica e Científica e que a legislação relacionada a ela estava sendo ampliada nos anos anteriores a publicação (governo Lula). A partir das políticas do MRE, a atuação internacional da instituição se dá com base em consensos formados a partir de discussões internas e aprovados por sua diretoria. As unidades descentralizadas ajudam a coordenar posições. No que diz respeito à cooperação interburocrática, no MRE a EMBRAPA coopera tanto com a Divisão de Ciência e Tecnologia (DCTEC) quanto com a ABC, órgão junto do qual promove iniciativas de CID (EMBRAPA, 2009).

Desse modo, a articulação política e o aporte financeiro dependem do MRE (formulação), que, por sua vez, depende das técnicas e pessoal de outras agências como a EMBRAPA para a execução das iniciativas (implementação), como ressaltado anteriormente

nesse capítulo. Nesse sentido, é “inviável”, compreender a internacionalização das políticas de segurança alimentar do Brasil sem compreender o papel da EMPRAPA (ALBUQUERQUE, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil era, de acordo com Abranches (1988), um “presidencialismo de coalizão” que confere poderes institucionais extensos ao presidente. A união tem a prerrogativa de formular e promover relações internacionais do Brasil. Apesar disso, o MRE cumpre papel de formulador e executor das linhas gerais da PEB. Por outro lado, o processo de pluralização da PEB ganhou força nos governos FHC e Lula, com a abertura de canais de diálogo entre os diversos atores. Esse ambiente tornou-se propício para uma maior cooperação interburocrática. A ampliação de espaços de atuação de outros atores é especialmente destacada na CID. Nesse sentido, segundo Albuquerque (2013), há uma relação entre a internacionalização de políticas públicas e a porosidade decisória do MRE, já que outros atores da burocracia federal atuam na instrumentalização destas políticas.

Já no que diz respeito a organização da ajuda, o Brasil se inseriu no sistema de ajuda como prestador em 1973, com base na sua experiência como receptor e devido à intensificação da ação diplomática na América Latina e na África. Naquele momento, a ABC possuía marco jurídico precário, falta de recursos humanos, financeiros e orçamento próprios, sendo dependente do PNUD. No governo FHC, a ABC foi incorporada diretamente à estrutura do MRE e começou a financiar projetos com orçamento próprio, mas foi no governo Lula que seu orçamento e alcance ganharam grande força¹⁰. Foi também nesse período que a ABC passou a estar subordinada à Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial, uma das áreas do MRE com maior porosidade em relação a outros atores no processo de pluralização da PEB.

¹⁰ A partir dos dados de execução financeira da ABC para projetos, os valores que foram de cerca de R\$3.300 milhões em 2002 saltaram para R\$19.300 milhões em 2009 e R\$37.800 milhões nos dois últimos anos do governo Lula (2009 e 2010). (Dados disponíveis em abc.gov.br/evolucaofinanceira).

Foi ainda no período de adoção do ProSAVANA na agenda que a CID brasileira teve relevância na PEB. Portanto, a ABC surge como um importante instrumento de projeção. Essa relevância, porém, não refletiu em mudanças institucionais e legais. Constatou-se que há um processo de profissionalização da ABC, porém os processos de planejamento, monitoramento e avaliação ainda são fracos.

O processo de CID prestada pelo Brasil inicia-se com as demandas de países em desenvolvimento, que são recebidas pela ABC ou por delegações no exterior. Depois de avaliar as demandas, a Agência chama os órgãos necessários para sua execução/implementação e os termos dos projetos devem, então, ser negociados e aprovados por todos os parceiros. A coordenação do MRE com os demais ministérios tende a ser pacífica e funcional, o que não ocorre sem problemas.

Dentro desse processo, para o ProSAVANA ganha destaque a EMBRAPA, o ator de mais relevante na cooperação agrícola brasileira. Nesse contexto, entre as instituições brasileiras implementadoras, foi a única que apresentou evidências de interesses em expansão na África e em Moçambique, anteriores a 2009.

A partir do exposto, depreende-se que o contexto doméstico brasileiro, analisado por meio dos aspectos elencados por Lancaster, traz informações relevantes para a compreensão da inserção do ProSAVANA na agenda. Entre elas, possibilita observar o papel central da ABC/MRE e da EMBRAPA, embora pareça que a iniciativa tenha sido japonesa em primeiro lugar, como evidenciado pela sequência de fatos que levaram à assinatura do memorando tripartite do programa. Assim, transparecem em relevo os interesses da PEB no período e não tanto interesses privados, como as críticas de Schlessinger (2013), Clements (2015) e outros apontam.

Pelo exposto acerca das instituições e da organização da ajuda, observa-se diversos pontos interessantes. Por exemplo, o crescimento e consolidação de instituições como a ABC e a EMBRAPA parecem ter influenciado e, ao mesmo tempo, ser fruto, do *momentum* da CID agrícola brasileira. Apesar disso, a falta de coordenação e consolidação dos marcos institucionais e legais da CID foram apontados como problemas que levaram a dificuldades não no nível de agenda, mas na implementação dos projetos.

Dessa maneira, apesar do processo de horizontalização e pluralização da PEB e, em especial, da CID no Brasil, percebe-se ainda um longo caminho pela frente no que diz respeito ao fortalecimento institucional para um melhor aproveitamento da CID como ferramenta de política externa. Tais desafios apresentam-se ainda maiores no contexto atual, no qual a CID vem perdendo destaque e a própria atuação externa do Brasil vem se transformando, a partir da ascensão da extrema direita. Nesse contexto, a ascensão de Jair Bolsonaro vem acompanhada da crítica da PEB dos governos anteriores, buscando um retorno às relações com o Norte global e tentando desvencilhar suas posições de tudo o que foi realizado nos governos do PT (2003-2016). Portanto, não há no horizonte perspectiva de aprofundamento dos marcos legais e institucionais e da coordenação nessa área.

REFERÊNCIAS

ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Gestão Quantitativo Projetos**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/QuantitativoProjetos>> Acesso em 17 de março de 2017.

_____; JICA - JAPANESE INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. **JBPP 10 anos, TCTP 25 anos, [2010]**. Disponível em: <https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/jbpp10a_nos.pdf>, Acesso em 15 de maio de 2017.

_____; ____; MOÇAMBIQUE (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA-MINAG). **Memorandum de Entendimento sobre a Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique**. Maputo, Moçambique, 17 de setembro de 2009.

ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.31, n.1, p.5-34, 1988.

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Processos decisórios no âmbito da política externa do Brasil. **Revista Porto**, n. 02, p. 24-43. 2012.

ALVES, Ana Cristina. Brazil-Africa Technical Co-Operation – Structure, Achievements and Challenges. *South African Institute of International Affairs, Policy Briefing*, v.69, p.1-4, 2013.

ANASTASIA, Fátima. MENDONÇA, Christopher. ALMEIDA, Helga. Poder Legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.34, n.2, julho/dezembro 2012, p.617-657.

ARAGÃO, Liduina Gisele Timbo. Ideias interesses e instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do programa economia solidária. *Tese de Doutorado em Política Social*, Universidade de Brasília, 2011.

BATISTELLA, M.; E. L. BOLFE. Elos de Cooperação. *Revista Paralelos: Corredor de Nacala*. v. 1. Embrapa Monitoramento por Satélite, Campinas, São Paulo, 2010.

BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, n.16, v.5, p.701-718, 2009.

BERTANI, João Pedro Valandro; PAUTASSO, Diego. **A Cooperação Brasileira com os Países da África Subsaariana: A Atuação da Agência Brasileira de Cooperação**. 3º SEMIC – Seminário de Iniciação Científica ESPM, 2014.

BLYTH, Mark. Structures do not come with an instruction: sheet interests, ideas, and progress in political. *Perspectives on Politics*, v. 1, n. 4, p. 695-7, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm>, Acesso em 14 de junho de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.979**, de 6 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-006/2006/Decreto/D5979.htm#art6> Acesso em 14 de junho de 2017.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making from Cardoso to Lula. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. **Carol J. Lancaster**. 2021. Disponível em: <https://www.cgdev.org/expert/carol-j-lancaster>. Acesso em 26 de junho de 2021.

CHICHAVA, Sérgio; DURÁN, Jimena. Civil society organisations' political control over Brazil and Japan's development cooperation in Mozambique: More than a mere whim? *LSE Global South Unit Working paper Series*, n.2, 2016.

CLEMENTS, Elizabeth Alice. *Brazilian policies and strategies for rural territorial development in Mozambique: South-South cooperation and the case of ProSAVANA and PAA*. 2015.

Dissertação de mestrado em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

CORTINHAS, Juliano da Silva. Associação de variáveis sistêmicas e domésticas na análise das decisões de política externa. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, n. 6. p. 70-101, 2006.

CUNHA, Raphael Coutinho. Preferências Domésticas e Instituições do Processo Decisório em Política Econômica Externa. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n.4, p. 871-910, 2009.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro. **RBCS**, v.27, n.80, outubro/2012.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista de Sociologia e Política [online]**. 2010, v. 18, n. 37, pp. 75-92. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000300006>. Acesso em 26 de junho de 2021.

_____; _____. (2008) The role of the brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review**, v.2, n.2, 2008.

DOVAL, Gisele Pereyra. The point of view of the tradition in the institutional identity. The case of the ministry of foreign relations of Brazil. **Revista Observare**, v.4, n.2 p. 84-103, 2013.

EMBRAPA - EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Guia de Relações Internacionais da Embrapa**, 2009.

_____. **Regimento Interno**, 2014. Disponível em: https://www.embrapa.br/documents/10180/1546282/RI_SRI.pdf/045f1b6e-4d8b-49db-b726-aa817a74f0e5. Acesso em 27 de abril de 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18 n. 51, p. 21- 28. 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; NOGUEIRA, Joana Laura Marinho; LOPES, Dawisson Belém. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Revista Dados**, Rio de Janeiro , v. 55, n. 1, p. 175-220, 2012.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. Processo decisório em Política Externa no Brasil. **Tese de Doutorado em Ciência Política**, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FINGERMANN, Natalia. A Cooperação Trilateral brasileira em Moçambique – Um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA. **Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo**, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

FRANÇA, Cássio; SANCHEZ, Michelle Ratton. **A horizontalização da política externa brasileira**. Valor Econômico, 24 abr. 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/449319>>, Acesso em 13 de junho de 2017.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, institutions and political change**. 1 ed. England: Cornell University Press, 1993.

HALL, Peter. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, abril, 1993.

_____. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, Mark; ZUCHERMAN, Alan (ed.). **Comparative politics: rationality, culture and structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HEBLING, Matheus Lucas. Partidos políticos e política externa durante a administração Lula. Teoria e Pesquisa. **Revista de Ciência Política**. v. 24, n.2, 2015.

HECLO, Hugh. Ideas, Interests, and Institutions. In: DODD, Lawrence; JILSON, Calvin. **The Dynamics of American Politics: approaches and interpretation**. Westview Press, 1994.

INOCENCIO, Maria Erlan. *O Prodecer e as tramas do poder na territorialização do capital no cerrado*. **Tese de Doutorado em Ciências Humanas**, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf>. Acesso em 30 de novembro de 2020.

JICA - JAPANESE INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. **JICA em Moçambique, 2016**. Disponível em: <https://www.jica.go.jp/mozambique/portuguese/c8h0vm000001jx7p-att/brochure_pr_1.pdf> Acesso em 15 de maio de 2017.

_____. **Outline of the Project**, 2017. Disponível em:
<<https://www.jica.go.jp/project/english/mozambique/002/outline/index.html>> Acesso em
15 de maio de 2017.

KAELBERER, Mathias. Ideas, Interests, and Institutions: The Domestic Politics of European Monetary Cooperation. **Comparative Politics**, v. 35, n.1, 2002.

KEOHANE; Robert Owen; MILNER, Helen V. **Internationalization and domestic politics: An introduction**. Ed. 1, Cambridge: Cambridge Print-on, 1996.

LANCASTER, Carol. **Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007

LEITE, Iara Costa et al. Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. Rising Powers in International Development. **IDS Evidence Report**, n.59, maio de 2014.

LIMA, Maria Regina Soares. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.48, n.1, p.24-59, 2005.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão e processo decisório. **Revista Novos Estudos – CEBRAP**. n.76, p.17-41, 2006.

MACHADO, Ana Paula Cunha. A formulação da política comercial externa agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais**, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MILANI, Carlos R. S. Política externa é política pública? **Revista Insight Inteligência**. Rio de Janeiro, v.18, p.56-75, 2015.

MILNER, Helen Milner. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

_____. International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses. *World Politics*, n. 44, 1992.

MOÇAMBIQUE (Ministério da Agricultura (MINAG); DPA'S; GETULIO VARGAS FOUNDATION; ORIENTAL CONSULTANTS CO. LTD.; NTC INTERNATIONAL CO. LTD.; TASK CO. LTD. **Support Agriculture Development Master Plan in the Nacala Corridor in Mozambique (PROSAVANA-PD)**. Report No. 2, Mar. 2013.

MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations: the struggle for power and peace**. New York: Knopf. 1962.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Les “trois I” et l’analyse de l’Etat en action. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, fev. 2005.

PINHEIRO, Letícia. **Autores y actores de la política exterior brasileña**. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/1603309/-leticia-pinheir-autores-y-actores-de-la-politica-exterior-1> . Acesso em 01 de dezembro de 2016.

PROSAVANA. **O que é o ProSAVANA, 2015**. Disponível em: <<http://www.prosavana.gov.mz/o-que-e-o-prosavana/?lang=pt-pt>>. Acesso em 06 de abril de 2016.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?route=product/product&product_id=429>. Acesso em 28 de dezembro de 2020.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

SAKAGUCHI, Kato. Japan–Brazil Partnership Program: A framework for triangular cooperation. Scaling Up South–South and Triangular Cooperation. **JICA Research Institute**, Tóquio, 2012.

SCHLESINGER, Sérgio. **Cooperação e investimentos do Brasil na África - O caso do ProSavana em Moçambique**. 1ª ed, 2013. Disponível em: <http://fase.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Caderno_Prosavana_FASE.pdf>. Acesso em 06 de abril de 2016.

SENATORE, Giuliano Marchini; MATOS, Marcos. Novas fronteiras na África. **AgroANALYSIS**, São Paulo, v. 32, n. 10, p. 23-24, out. 2012.

SILVA; Elaine; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. Atual Arranjo Institucional para a política externa brasileira. **Textos para Discussão CEPAL – IPEA, 3**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social**, v. 20, n. 1, jan. 2008.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13339

A atuação do Brasil no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: percepções sobre a “Era Lula”

Brazil's actions in the framework of International Development Cooperation: perceptions about the "Lula Era"

El papel de Brasil en la Cooperación Internacional para el Desarrollo: percepciones sobre la "Era Lula"

Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos

Professora Adjunta do Bacharelado de Relações Internacionais, Instituto de Humanidades e Letras da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

São Francisco do Conde, Bahia, Brasil

E-mail: tacillasiqueira@unilab.edu.br

Orcid: 0000-0002-5768-8649

Resumo: No início dos anos 2000, sob a liderança do Presidente Lula, o Brasil se projetou internacionalmente, com grande força, pleiteando um lugar de liderança no chamado Eixo Sul. O programa proposto pela coalizão encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) – responsável pela eleição de Lula – previa uma atuação mais assertiva, com o exercício de uma política externa relacionada a uma política de desenvolvimento nacional. A expansão da cooperação internacional brasileira, nessa perspectiva, refletia o avanço do seu poder econômico e político no mundo, e a construção feita pelo país na busca de ocupar outro lugar no cenário internacional que tinha como uma das suas bases a atuação no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial, na sua vertente Sul-Sul. Este trabalho, objetiva, portanto, um transitar pela participação do Brasil na cooperação internacional, buscando compreender e analisar criticamente a atuação oficial brasileira no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, em especial na sua vertente Sul-Sul, durante os governos do presidente Lula.

Palavras-chave: Cooperação Internacional; Cooperação Sul-Sul; Brasil.

Abstract: At the beginning of the 2000's, under the leadership of President Lula, Brazil emerged as a strong international player, pleading its leadership in the so-called Global South. Its program proposed by the coalition led by the Workers Party (Partido dos Trabalhadores – PT) – which was responsible for Lula's victory in the elections – attempted to build an assertive foreign policy strongly aligned with national development. In this perspective, the expansion of Brazilian International Cooperation reflected the advancement of Brazilian economic and political power worldwide and its efforts to achieve an important role within the International Cooperation for Development, especially as an important player within South-South Cooperation. The present work aims to analyze the path of Brazilian participation at the International Cooperation, seeking to achieve a critical understanding of Brazil's official undertake within the International Cooperation for Development, especially as related to its role in the South-South Cooperation during the mandate of President Luiz Inácio Lula da Silva.

Keywords: International Cooperation; South-South Cooperation; Brazil.

Resumen: A principios de la década de 2000, bajo el liderazgo del presidente Lula, Brasil se proyectó internacionalmente con gran fuerza, reclamando un lugar de liderazgo en el llamado Eje Sur. El programa propuesto por la coalición encabezada por el Partido de los Trabajadores (PT), responsable de la elección de Lula, preveía un papel más asertivo, con el ejercicio de una política exterior relacionada con una política de desarrollo nacional. La expansión de la cooperación internacional brasileña, en esta perspectiva, reflejó el avance de su poder económico y político en el mundo, y la construcción realizada por el país en busca de ocupar otro lugar en el escenario internacional que tuvo como una de sus bases la actuación en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, especialmente en su vertiente Sur-Sur. Este trabajo, por lo tanto, tiene como objetivo explorar la participación de Brasil en la cooperación internacional, buscando comprender y analizar críticamente la actuación oficial brasileña en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, especialmente en su dimensión Sur-Sur, durante los gobiernos del presidente Lula.

Palabras clave: Cooperación internacional; Cooperación Sur-Sur; Brasil.

Recebido em
15/01/2021

Aceito em
10/08/2021

INTRODUÇÃO

A trajetória cumprida pelo Brasil no âmbito de sua política externa de um modo geral, e na cooperação internacional, particularmente, e as mudanças sistêmicas que marcaram a primeira década dos anos 2000, em especial o período no qual o país esteve sob a presidência de Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010), implicaram em uma transformação do seu papel e da percepção de outros Estados sobre a sua atuação e do lugar ocupado pelo país na geopolítica mundial e regional.

Neste sentido, se historicamente o Brasil era classificado como “receptor” de cooperação (BARBOSA, 2011; CORDEIRO, 2012; CORRÊA, 2011; GONÇALVES, 2011; PUENTE, 2010), naquele momento histórico, na condição de “país em desenvolvimento que atingiu um nível intermediário de renda e um Produto Interno Bruto (PIB)” e passou a ser situado “entre as dez maiores economias do planeta”, o Brasil vivenciou uma dupla posição de “recebedor” e de “prestador” (CORRÊA, 2011; KLEIMAN; CEZARIO, 2012) ou, segundo a terminologia do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que o próprio governo brasileiro contestava¹, de “beneficiário” e “doador”² de uma cooperação que emergia cada vez com mais força no cenário internacional,

¹ Utilizamos as terminologias “doador”, “prestador” e “receptor”, “recebedor” de cooperação por serem as mais usuais na literatura especializada e as tradicionalmente adotadas pelos países do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No entanto, é necessário ressaltar que o governo brasileiro entende a cooperação para o desenvolvimento internacional como uma relação entre semelhantes, descartando, portanto, a ideia de que a relação de cooperação se resume a uma “interação entre doadores e recebedores”. Esta defesa do governo brasileiro está claramente ilustrada no Prefácio do documento “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013), assinado pelo então presidente do Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva e já citado neste trabalho. Deste modo, importa deixar claro que o Brasil não se identifica enquanto um país simplesmente “doador” ou “receptor” no âmbito da CID.

² Mawdsley (2010; 2011) lembra que um dos termos mais precisos para classificar os países que não se constituem em “doadores” tradicionais do sistema de ajuda, mas que passam a destinar recursos no âmbito da cooperação internacional, seria o de “non-DAC donors/partners”, em uma referência clara ao fato de não fazerem parte do CAD/OCDE. Reitera, no entanto, que alguns dos atores emergentes preferem tratar as relações de ajuda ou cooperação como “parcerias de desenvolvimento”, promovendo conscientemente, deste modo, um discurso de relações horizontais de benefício mútuo, não ingerência e respeito à soberania, ao invés da hierarquia vertical invocada na utilização dos termos “doador” e “receptor”. Salienta, ainda, que, no caso específico dos estados do Sul, um termo potencialmente atraente é o de “doadores pós-coloniais”.

marcando o fato de que a “linha” que existia entre “receptores” e “doadores” de ajuda se tornou embaçada, conforme afirmam Zimmermann e Smith (2011)³.

Todas essas mudanças impactaram e foram impactadas pelas relações e alianças que o país construiu internamente e em diálogo com o contexto internacional. Foram, igualmente, um reflexo dos avanços feitos pelo Brasil no que tange a suas políticas sociais – cuja demanda por socialização no âmbito internacional era crescente –, e das posturas assumidas no bojo da sua política externa, que conduziu, em grande parte, a internacionalização destas práticas, na medida em que barganhava outro “lugar” na cena internacional, em uma perspectiva que transitava entre o poder e a solidariedade. Este momento de ebulição pelo qual passava o país e a própria Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) trouxe, no entanto, não somente os resultados dos avanços do Brasil nesta seara, mas, também, colocou em discussão questões fundamentais para se compreender a sua relação com um “novo” momento da cooperação internacional.

Conforme sinaliza Milani (2018, p. 267), neste período, as decisões em matéria de política externa fundamentavam-se em uma interpretação bastante singular da política internacional e da relevância dos recursos estratégicos do país, e a política externa brasileira (PEB) esteve baseada em uma visão multipolar de mundo, segundo a qual a globalização e a difusão do poder promoveriam mudanças estruturais na economia mundial, resultando em redistribuição de poder do Ocidente para o Oriente e do Norte para o Sul (MILANI, 2018, p.267). As mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento e a visão de política internacional que constituiu a política externa implementada durante o governo Lula, colocaram, nessa perspectiva, a cooperação Sul-Sul (CSS) empreendida pelo país em lugar de destaque.

³ Segundo Zimmermann e Smith (2011, p. 722), quando foram definidos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o mundo parecia dividido entre os países que precisavam alcançar os objetivos então definidos e outros que tinham que ajudá-los na tarefa de alcançar estes objetivos. Dez anos mais tarde, no entanto, a linha entre os “receptores” e “doadores” de ajuda “tornou-se embaçada”. Para os autores, o crescimento impressionante de países como China, Índia, Brasil e outras economias emergentes tem sido acompanhado por um crescimento igualmente impressionante na cooperação para o desenvolvimento que fornecem para outros países.

Neste artigo fazemos uma “trilha” para desvelar a participação do Brasil na cooperação internacional, buscando compreender a atuação oficial brasileira no âmbito da CID, em especial na sua vertente Sul-Sul, durante o governo do presidente Lula. Deste modo, transitamos aqui desde a inserção do Brasil no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, passando pelas mudanças operadas no país e na própria cooperação que redefiniram a atuação oficial brasileira nesse âmbito; pelas mudanças operadas na cooperação do país a partir do governo Lula; pelas estratégias deste governo no âmbito da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, para, por fim, apresentarmos algumas percepções críticas ao universo que permeou a atuação oficial brasileira na CID, em especial na CSS, durante o período. Para cumprir este percurso partimos da seguinte questão: como se deu a atuação oficial do Brasil na cooperação internacional, particularmente na sua vertente Sul-Sul, durante o governo do presidente Lula?

Este trabalho se propõe, portanto, a captar um fenômeno social, refletindo criticamente sobre ele, podendo, em um primeiro momento, ser caracterizado como de natureza descritivo-analítica e de caráter essencialmente qualitativo. A escolha da metodologia qualitativa acentua a perspectiva de que o fenômeno estudado não pode ser considerado como um fato social imutável, mas como um conjunto de representações e configurações cujos sentidos variam de acordo com os sistemas de valores dos atores envolvidos. Valemo-nos, para efeito deste estudo, de pesquisa junto a bibliografia especializada, tendo sido utilizada a análise de conteúdo, propriamente dita.

O artigo está dividido em cinco partes: na primeira parte propomos uma discussão sobre a inserção do Brasil no Sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, salientando a dualidade de sua atuação como “receptor” e “doador” no âmbito da cooperação; na segunda parte fazemos uma abordagem acerca da política externa brasileira e da cooperação internacional para o desenvolvimento durante os dois governos do presidente “Lula da Silva”; na terceira parte tratamos particularmente das estratégias de cooperação Sul-Sul, empreendidas durante o governo Lula; em seguida, na quarta parte, apresentamos algumas percepções críticas sobre a cooperação internacional do Brasil para o

Eixo Sul na chamada “Era Lula”; na quinta e última parte, tecemos as considerações finais do percurso aqui cumprido.

A INSERÇÃO DUAL DO BRASIL NO SISTEMA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A inserção política do Brasil como país em desenvolvimento no sistema de cooperação internacional remonta aos anos 1930, época na qual figurava, especificamente, como um país receptor de cooperação técnica, em um contexto marcado pela série de transformações de caráter cultural, social e político pelas quais passava o país (GONÇALVES, 2011, p. 43). No entanto, foi somente a partir dos anos 1950, quando firmou diferentes acordos internacionais e criou o primeiro órgão de coordenação da cooperação técnica no país, a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), que a cooperação técnica⁴ no Brasil ganhou mais visibilidade (BARBOSA, 2011; CORRÊA, 2011; GONÇALVES, 2011). Entre os anos 1960 e 1970, com os movimentos de independência de ex-colônias africanas e asiáticas e de países não alinhados e com as crescentes articulações no âmbito da ONU, esta cooperação ganhou “corpo” fazendo com que as iniciativas brasileiras caminhassem “a reboque” do início das atividades da cooperação técnica internacional, que apareceram motivadas pelas Nações Unidas em função da necessidade de reconstruir os países afetados pela Segunda Guerra Mundial e de acelerar o desenvolvimento dos chamados “países em desenvolvimento” (BARBOSA, 2011, p. 19-20).

Ao dividir a atuação do Brasil na cooperação internacional, Corrêa (2011) indica três diferentes períodos. As quatro primeiras décadas, que se referem ao período entre 1950 e fins da década de 1980, representam o típico modelo de cooperação Norte-Sul praticado em diversas regiões do mundo à época, configurando-se como uma cooperação marcada por um viés economicista, com a fomentação de programas e projetos com vistas ao fortalecimento

⁴ Segundo Barbosa (2011, p. 19-20), em 1959, a Assembleia Geral da ONU reviu o então vigente conceito de “assistência técnica”, substituindo-o por “cooperação técnica”, termo considerado mais propício para definir uma relação que, se, por um lado, pressupunha a existência de partes desiguais, por outro, representava uma relação de trocas, de interesses mútuos entre as partes.

de instituições promotoras do crescimento econômico do país. Pauta-se, aí, a crença no crescimento econômico como elemento impulsionador da melhoria das condições de vida da sociedade. O segundo período, que se refere a desde meados da década de 1980 até o ano de 2005, aproximadamente, abarca a redemocratização do Brasil e o engajamento em temas da agenda internacional relacionados ao desenvolvimento. Já o terceiro período citado pelo autor engloba a primeira década dos anos 2000, que corresponderia a um novo ciclo de cooperação entre instituições brasileiras e seus parceiros bilaterais e multilaterais, contemplando a “sistematização de boas práticas para fins de sua disseminação a outros países em desenvolvimento”, característica da atuação brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial na sua vertente Sul-Sul (CORRÊA, 2011, p. 14-16), no governo do presidente Lula.

Houve, nessa perspectiva, ao longo dos anos, um adensamento da cooperação no Brasil, tanto do ponto de vista conceitual quanto como prática política propriamente dita. No entanto, conforme enfatiza Cordeiro (2012, p. 147), na linguagem diplomática e política, o termo “cooperação” carregou fortemente e por longo tempo, no país, uma lógica essencialmente desenvolvimentista. Em termos de elaboração do conceito brasileiro de cooperação, Cervo (1994) ressalta que este, historicamente, se baseou em três categorias de elementos que remetem a seu “significado político”, seus “fins econômicos” e seu *modus faciendi*. No que concerne ao seu “significado político”, a cooperação era utilizada para refletir, de forma sintética, a essência da política exterior, realçando o seu caráter pacifista e não confrontacionista que a legitimariam, portanto, diante da nação e da comunidade internacional, com vistas à promoção da união do Terceiro Mundo na busca por firmar uma liderança nesta área. No que diz respeito aos “fins econômicos”, sustenta-se que a cooperação era procurada em razão do suporte dos insumos externos, tais como empresas, capitais e tecnologias, fundamentais para a realização das metas do desenvolvimento. Nesta perspectiva, buscava-se não apenas superar o subdesenvolvimento, mas atingir o pleno desenvolvimento. A terceira e última categoria trata da conduta brasileira na captação e implementação da cooperação internacional caracterizada pelo pragmatismo da sua política exterior. Neste sentido, a “cooperação pragmática” seria uma espécie de “cooperação

desideologizada”, buscando explorar oportunidades de forma realista e criando “alternativas diante de obstáculos” (CERVO, 1994, p. 41-42).

Sobre esse último aspecto, entretanto, permitimo-nos discordar de Cervo (1994), uma vez que não acreditamos na possibilidade de uma desconexão entre a cooperação internacional e a política. Entendemos que, mesmo em um esforço de atuação pragmática, ainda assim, a dimensão político-ideológica nunca esteve deslocada da lógica de atuação do Brasil no âmbito da cooperação internacional. Ao contrário, esta sempre teve que lidar com interesses, conflitos e relações de poder relacionados, por sua vez, a questões de ordens política e ideológica.

Entre os anos 1960 e os anos 1970, com os recursos provenientes da cooperação internacional, o Brasil pôde maximizar os conhecimentos recebidos e adaptá-los à sua realidade. Houve, nesta perspectiva, uma reestruturação das instituições responsáveis pelo desenvolvimento nacional e a emergência dos primeiros acordos nos quais o país figurou como prestador de cooperação técnica internacional. Neste sentido, enfatiza Ayllón Pino (2010, p. 2), a origem da participação do Brasil enquanto ator da CID remonta, em especial, à década de 1970, com a incorporação no Plano de Ação de Buenos Aires e da sua experiência enquanto receptor da ajuda internacional. Já existia, aí, a percepção de que o país havia conseguido maximizar a absorção dos benefícios provenientes da ajuda recebida dos países do Eixo Norte por meio da CID. Constituía, portanto, neste momento, uma espécie de “obrigação moral” do país se solidarizar com os países menos desenvolvidos, incentivando-os e dando-lhes apoio, em uma perspectiva de dar um retorno dos seus benefícios e aprendizados em prol do desenvolvimento. Esta década, no Brasil, é marcada pela estruturação de um programa de cooperação internacional a ser prestada pelo país ao exterior como resposta aos benefícios recebidos pela transferência de conhecimentos oriundos de países mais avançados, o que, além de contribuir para o esforço de desenvolvimento nacional, o tornava capaz de prestar cooperação para outros países em desenvolvimento. Deu-se, neste contexto, portanto, a inserção do país em inúmeros projetos de cooperação prestada para países do Eixo Sul, impulsionada, vis a vis, por uma política de maior aproximação com países em desenvolvimento e pela demanda externa crescente pela

cooperação brasileira (CERVO, 1994, p. 49), o que começou a imprimir no país, o seu duplo papel na cooperação técnica internacional, de receptor da cooperação proveniente do Norte e socializador de experiências e conhecimentos para o Sul (AYLLÓN PINO; LEITE, 2010).

É a partir daí que a temática da cooperação com países em desenvolvimento ganhou destaque na agenda diplomática brasileira, segundo Gonçalves (2011, p. 46), que aponta, nesta perspectiva, o aumento significativo de iniciativas de cooperação técnica prestadas a partir deste período. De acordo com Cervo (1994, p. 49), com a determinação da Conferência de Buenos Aires de que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) organizasse e apoiasse a Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD), o interesse dos países do “Terceiro Mundo” pela cooperação técnica internacional (CTI) brasileira foi despertado. Sobre isto, no entanto, afirma que a credibilidade e a confiança foram condicionantes do interesse e da demanda. De fato, o prestígio crescente adquirido pelo país em função da sua trajetória de desenvolvimento findou por aumentar a demanda de países do Sul pelos seus conhecimentos técnicos e experiências empreendidas, o que foi consolidando o Brasil na posição de “prestador” de cooperação.

Entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, teve início uma nova fase da CTI no Brasil, fortalecida pela sua inserção racional na política externa, pela remontagem do sistema nacional de cooperação técnica e pela implantação de agências internas melhor preparadas em termos de recursos humanos e equipamentos para cooperar, dentre outras. A segunda metade da década de 80 foi marcada, por sua vez, pela criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em setembro de 1987, que passou a centralizar as ações políticas e técnicas do sistema brasileiro de cooperação técnica internacional. Vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e com a atribuição da formulação de políticas específicas de gerenciamento e controle de convênios entre países doadores e órgãos e organizações executoras no Brasil, a ABC, não obstante a importância da sua criação, já nasceu sofrendo uma espécie de “crise de identidade”, na ambiguidade de um país tradicionalmente receptor de CNS, buscando ser doador de cooperação Sul-Sul. À ABC coube, desde então, a responsabilidade administrativa por ambos os aspectos desta relação (CERVO, 1994, p. 53).

O esgotamento do modelo de cooperação internacional recebido e o avanço do conhecimento técnico do Brasil marcaram os anos 1980 e o país, efetivamente, modificou o seu perfil, compatibilizando os papéis de “receptor” e “doador” de ajuda a países em desenvolvimento, o que coadunou com a intenção de ampliação e fortalecimento de seus interesses internacionais (AYLLÓN PINO, 2010, p. 2). Nesta perspectiva, a cooperação internacional oferecida pelo Brasil se constituiu como instrumento da sua política externa, propiciando que o país fortalecesse a sua presença internacional por meio da cooperação, passando, neste íterim, a ser classificado pela OCDE como um dos “doadores emergentes” da CID, como “país de renda média” (PRM), conforme classifica Hirst⁵ (2009; 2010), que, afirma, tem como características a capacidade de ampliação da cooperação horizontal sem que, no entanto, abram mão da sua condição de receptor de cooperação. Estes chamados “países de renda média”, em cujo grupo passou a figurar o Brasil, combinariam, portanto, a condição de “doador” e de “receptor” na estrutura da cooperação internacional para o desenvolvimento.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NO GOVERNO “LULA DA SILVA”

É na primeira década do século XXI, após um longo período de alinhamento quase automático (FIORI, 2013) do país às “grandes potências ocidentais”, que o Brasil, sob a liderança do então presidente da república Luiz Inácio “Lula” da Silva, se propõe a aumentar sua autonomia internacional, elevando a capacidade de defesa de suas posições em virtude de seu poder político, econômico e militar. Conforme relata Almeida (2019), no campo da política externa, o programa proposto pela coalizão encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) – responsável pela eleição de Lula – previa uma atuação mais assertiva, na qual a associação da política externa como meio para implantação de uma política de

⁵ Apesar de utilizar o termo, a autora questiona o uso da categoria PRM para abordar a CI, alertando sobre o risco desta utilização, em especial quando se trata dos chamados “doadores emergentes”.

desenvolvimento nacional foi claramente estabelecida. No referido programa ganharam destaque, além da questão do desenvolvimento, fatores como: integração regional no âmbito da América do Sul; reconstrução do MERCOSUL; negociação relacionada às medidas protecionistas dos EUA para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); estabelecimento de relações equilibradas com os países desenvolvidos; aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia, e também do continente africano de modo geral, que possibilitassem construir relações mais democráticas nos organismos multilaterais (ALMEIDA, 2019, p. 44 e 45).

Cabe salientar, nesta perspectiva, a relação intrínseca entre a figura do então presidente, a sua ideia de política externa e os caminhos seguidos pelo país, neste âmbito. Assim, sob a liderança do Presidente Lula, o Brasil se projetou internacionalmente, com grande força, pleiteando um lugar de liderança na América Latina, especificamente, e no chamado Eixo Sul, de um modo geral. Para Fiori (2013), esta liderança presidencial permitiu que o país caminhasse na direção de uma nova estratégia internacional, tomando posições, estabelecendo alianças e criando expectativas dentro do jogo de poder mundial (FIORI, 2013, p. 31-32).

Neste sentido, corrobora Ayllón Pino (2010) lembrando que a expansão da cooperação ofertada pelo Brasil se deu a partir de 2003, com a sua ascensão econômica e a chegada de Lula ao poder, quando o governo brasileiro executou uma ampla reestruturação da sua política exterior, priorizando a CSS. Emerge daí o conceito de “diplomacia solidária” adotado pelo Brasil, que colocou à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições nacionais especializadas, sem condicionantes, de acordo com as suas demandas e respeitando a sua soberania. Houve, a partir de então, um crescimento do país perante a comunidade internacional, tornando-o membro de um grupo de países que faziam parte do “caleidoscópio central” do sistema, conforme relata Fiori:

[...] Brasil ingressou no rol dos estados e das economias nacionais que fazem parte do ‘caleidoscópio central’ do sistema, onde todos competem com todos e todas as alianças são possíveis, em função dos objetivos estratégicos de cada país e de sua proposta de mudança do sistema internacional (FIORI, 2013, p. 34).

Ao tratar dessa “virada” na atuação do Brasil, que projetou internacionalmente o país a partir do Governo Lula, se faz necessário reconhecer o papel e a importância do então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim⁶, no que tange à CSS, de um modo geral, e, em especial, no que se refere à criação do Fórum IBAS – reunindo Índia, Brasil e África do Sul – e a condução da relação do Brasil com o continente africano. Sob a sua gestão, o Brasil construiu a ideia de maior autonomia da sua política externa que, conforme o próprio Amorim⁷ deixou de ser “excessivamente domesticada e facilmente domesticável”.

Do ponto de vista quantitativo, no que se refere à participação do Brasil na condição de “doador” na cooperação para o desenvolvimento internacional, dados apontam para um significativo crescimento. Segundo o relatório resultante da pesquisa sobre a “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005–2009” (2010), realizada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o total dos recursos investidos pelo país na cooperação para o desenvolvimento internacional nesse período foi de R\$2.898.526.873,49 – ou cerca de US\$1,43 bilhão –, dividido entre as modalidades de ajuda humanitária, bolsa de estudo para estrangeiro, cooperação técnica, científica e tecnológica e as contribuições para organizações internacionais. A metodologia utilizada não incluiu, no entanto, recursos investidos no perdão e renegociação de dívida, nos projetos de cooperação realizados por universidades públicas (federais e estaduais) e nos empréstimos concessionais (com taxas de juros diferenciadas e percentual de doação), que são três vertentes de ajuda consideradas pela Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD). Deste modo, para construir uma comparação entre o apoio fornecido pelo Brasil e a ajuda recebida de países e agências multilaterais (entre 2005 e 2009, o Brasil recebeu US\$ 1,48 bilhão), o *Le Monde Diplomatique Brasil*⁸ (2011) fez um cruzamento de dados somando, ao valor disponibilizado pelo IPEA/ABC, o montante total que o Brasil forneceu em perdão de dívida no mesmo período (US\$ 448 milhões), obtendo um valor total

⁶ O diplomata Celso Luiz Nunes Amorim foi Ministro de Relações Exteriores do Brasil entre os anos 1993 e 1995, no governo do então presidente Itamar Franco. De 2003 a 2010, foi novamente Ministro das Relações Exteriores, desta vez no governo Lula.

⁷ Discurso proferido pelo chanceler Celso Amorim na Conferência “2003 – 2013: uma nova política externa”, realizada em julho de 2013, em São Bernardo do Campo.

⁸ Publicado em abril de 2011.

de US\$ 1,88 bilhão⁹. Assim, quantitativamente, a partir deste momento histórico, o Brasil passou a figurar como um país mais “doador” do que “receptor” de recursos, no cenário da cooperação internacional.

Se, durante um longo período, o país foi basicamente “receptor” de ajuda internacional, apresentou no governo do presidente Lula, uma ampla gama de ações e projetos de cooperação internacional com países em desenvolvimento e, conforme indicou o *Le Monde Diplomatique* (2011), deixou de receber recursos de alguns fundos como, por exemplo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), para os quais passou a enviar dinheiro. No entanto, isto não significa que o Brasil tenha deixado de receber recursos da cooperação. O país seguiu recebendo ajuda de outros países e de agências multilaterais, o que lhe conferiu, de fato, o duplo papel de “receptor” e de “doador”, na lógica da cooperação.

Todas essas mudanças operadas na cooperação internacional para o desenvolvimento, fruto, não somente, mas, especialmente, das transformações político-econômicas ocorridas no mundo aliadas à sua própria reconfiguração político-econômica colocaram o Brasil em outro lugar, no âmbito da cooperação internacional. Um país que avançava na busca da projeção de sua influência para além das fronteiras nacionais procurando assumir um papel de liderança junto a países periféricos do sistema internacional com os quais dialogava e construía cada vez mais alianças, tendo como um dos caminhos eleitos a lógica da cooperação. Neste sentido, buscava uma alternativa ao modelo tradicional da cooperação internacional que, historicamente, dividiu os seus atores partícipes em dois grupos: os países desenvolvidos, como doadores de ajuda e/ou cooperação; e os países em desenvolvimento, como seus beneficiários ou receptores, em um formato verticalizado característico da cooperação Norte-Sul, cujo modelo chegou a um esgotamento na virada do milênio. Neste novo lugar, mesmo não estando entre os maiores doadores de recursos financeiros, despontou um Brasil protagonista da chamada cooperação Sul-Sul ou como a classificava o governo brasileiro da época, da “cooperação horizontal”, uma cooperação fundada em outras bases e princípios que não aqueles da cooperação tradicional.

⁹ Dados do Ministério da Fazenda, obtidos através do *Le Monde Diplomatique* Brasil.

O GOVERNO LULA E SUAS ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO

Após o período de redemocratização, o Brasil iniciou a sua busca por se tornar um “player internacional” cada vez mais reconhecido como um “player autônomo”, fora do antigo campo ideológico que existia na época da Guerra Fria, na busca por um espaço na arena internacional. A partir da década de 1990, com o fortalecimento e a consolidação de muitas instituições brasileiras, o país desenvolveu tecnologias de ponta no campo social, dando início, em seguida, a um processo de divulgação das suas boas práticas, no intuito de se mostrar como um país sério com grande potencial de desenvolvimento e um capital humano especializado. Passou, assim, a ser chamado, cada vez mais, a atuar como país prestador de cooperação, sobretudo em uma perspectiva de socializar a expertise obtida em diversas áreas, em especial no que tange às chamadas tecnologias sociais que começaram a ser exportadas para os países da região como “um novo modelo de políticas sociais”. Firmou-se, deste modo, no Brasil, a perspectiva da cooperação Sul-Sul baseada fortemente nas tecnologias, conhecimentos e técnicas desenvolvidas pelo país cuja possibilidade de socialização com base nos aprendizados obtidos se tornou foco primordial da sua atuação no âmbito da cooperação internacional.

O rearranjo em termos de potências emergentes – decorrente, por um lado, da diminuição do poder econômico norte-americano e, por outro, do próprio declínio europeu – possibilitou que novos atores passassem a ocupar espaço no cenário internacional, trazendo consigo outras formas de cooperação e visibilizando outras lógicas de atuação no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Deste modo, é inegável que tanto o Brasil como a cooperação Sul-Sul foram postos em evidência neste contexto. No entanto, a CSS não pode ser considerada uma inovação na política externa brasileira, uma vez que, desde a

década de 1970, o país atua no marco deste tipo de cooperação como prestador de cooperação para países do Sul, antes mesmo de a ONU institucionalizar a CTPD¹⁰.

No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a CSS já havia assumido uma maior relevância na agenda da política externa. No entanto, foi, em especial, a partir do “Governo Lula” que o Brasil consagrou, completamente, o seu status de país emergente e obteve visibilidade, não somente pelo seu crescimento econômico, mas, também, pelo alcance e resultados obtidos através da execução dos seus projetos sociais. A chegada ao poder do Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, em 2003, marcou a expansão brasileira no âmbito da cooperação internacional, com o governo brasileiro começando a executar uma ampla reestruturação da sua cooperação ao exterior destinada a priorizar, a partir de então, a CSS (AYLLÓN PINO, 2010, p. 2) e dando a esta modalidade de cooperação enorme destaque. Assim, desde meados da década de 1990 e, sobretudo, a partir e durante o Governo Lula, a CSS ganhou protagonismo inédito na atuação externa do Brasil.

Com o empenho do então Presidente Lula em colocar o Brasil em outro lugar no cenário internacional e com o êxito de políticas emblemáticas, o país começou a chamar a atenção do mundo - que vivenciava um momento histórico de falta de alternativas ideológicas, políticas e econômicas em função da crise -, e virou uma espécie de popstar, começando a ter cada vez mais espaço e influência internacional, provocando, por sua vez, em outros países, uma busca significativa pela experiência brasileira. Iniciou-se, deste modo, no Brasil, uma política proativa de cooperação com o Eixo Sul, formulada nos marcos de uma política externa que se destacava como “ativa e altiva”¹¹, com vistas a ampliar a projeção do país no cenário internacional (LESSA et al., 2012, p. 95). Nesta perspectiva:

A partir de 2004, a cooperação brasileira com países em desenvolvimento foi significativamente ampliada, pautando-se desde então pelas seguintes diretrizes:

¹⁰ A cooperação técnica internacional foi inicialmente conhecida como assistência técnica internacional, conforme a Resolução 200, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AG/ONU) de 1948, que trata da “assistência técnica para o desenvolvimento econômico”, tendo sido, onze anos depois, o termo assistência substituído formalmente pelo termo cooperação na AG/ONU através da Resolução 1383, de 1959. (LOPES, 2011).

¹¹ Segundo Velasco e Cruz (2013), essa política “ativa e altiva” tinha – e tem – como horizonte estratégico a construção de um polo de poder em um mundo em transição.

priorizar programas de cooperação técnica que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros de maior interesse para a política exterior brasileira; apoiar projetos vinculados sobretudo a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países recipiendários; canalizar os esforços de CGPD para projetos de maior repercussão e âmbito de influência, com efeito multiplicador mais intenso; privilegiar projetos com maior alcance de resultados; apoiar, sempre que possível, projetos com contrapartida nacional e/ou com participação efetiva de instituições parceiras e estabelecer parcerias preferencialmente com instituições genuinamente nacionais (MRE, 2008). (BUSS; FERREIRA, 2012, p. 253).

A ampliação da atuação brasileira no âmbito da cooperação internacional pode ser percebida na expressão dos seus resultados quantitativos. De acordo com a pesquisa do IPEA/ABC (2010), a ajuda prestada aos países em desenvolvimento pelo Brasil aumentou 50% em termos reais, de 2005 a 2009, sendo os maiores investimentos relativos a contribuições para organismos internacionais (76% do total), bolsas de estudo para estrangeiros (10%) e a assistência humanitária, prestada em casos de desastres naturais ou conflitos, a vertente de cooperação que mais cresceu (aumento de 73 vezes). Os recursos investidos pelo governo na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), em 2010, totalizaram um montante de R\$ 1.625.141.181 (ou cerca de U\$ 923.375.671), cuja consolidação por modalidade consta no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Gastos com a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), por modalidade – Brasil, 2010

MODALIDADE	TOTAL (R\$)	TOTAL (US\$)	PROPORÇÃO (%)
Cooperação técnica	101.676.174	57.770.554	6,3
Cooperação científica e tecnológica	42.255.987	24.009.084	2,6
Cooperação educacional	62.557.615	35.544.099	3,8
Cooperação humanitária	284.186.759	161.469.749	17,5
Apoio e proteção a refugiados	1.039.225	590.469	0,1
Operações de manutenção da paz	585.063.470	332.422.426	36,0
Gastos com organismos internacionais	548.361.950	311.569.290	33,7
Total (Cobradi)	1.625.141.181	923.375.671	100,0

Fonte: Ipea

Porém, mesmo levando em conta o crescimento dos recursos aplicados entre 2005 e 2009 e o montante investido em 2010, os valores ainda podem ser considerados pequenos, em especial se comparados aos montantes dos doadores da OCDE que têm como meta a doação de 0,7% do PIB por ano para AOD. Nesta perspectiva, conforme salientou Cordeiro (2012, p. 148), para alcançar os 0,7% da AOD/OCDE, a cooperação brasileira teria de ser 41 vezes maior do que, de fato, o foi neste período. No entanto, os dados refletem, inegavelmente, o crescimento da economia brasileira, o desejo do país de obter maior influência nas decisões mundiais – vide as ambições brasileiras por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – e a busca por um papel de protagonismo do Brasil no tabuleiro das relações internacionais, neste período.

Importa salientar que o entendimento do Brasil acerca da sua cooperação Sul-Sul oficial se refere, especificamente, à CTPD, excluindo deste âmbito as transferências financeiras voltadas para a promoção comercial – como os empréstimos realizados pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a outros países em desenvolvimento – e doações que não estejam diretamente ligadas à promoção do desenvolvimento dos beneficiários, como a assistência humanitária, por exemplo (AYLLÓN PINO; LEITE, 2009), constando, inclusive, nos documentos e informes¹² da ABC, como sinônimo de Cooperação Horizontal e de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento. Valorizou-se, desse modo, nos programas de cooperação implementados, a transferência de “conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos”, que ajudassem na promoção do desenvolvimento sustentável e contribuíssem para o desenvolvimento social dos países.

Parte constitutiva da cooperação técnica brasileira, a socialização da expertise no âmbito da cooperação refletia os avanços do país no que tange à produção e implantação de novas tecnologias, em especial as que diziam respeito à área social. Segundo o IPEA/ABC (2010, p. 32), o Brasil reunia acervo de “tecnologias, conhecimentos, técnicas e experiências testadas e validadas” que estavam aptas “para serem compartilhadas com outras nações”, fruto de investimentos em “instituições e em indivíduos situados em contextos, por vezes, de

¹² Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD). Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp>>.

significativas carências materiais e de capital humano”. A superação dessas carências, por sua vez, constituiu-se em elemento impulsionador para que o país pudesse alcançar uma posição relevante no cenário internacional de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (CTC&T). Assim, de país marcado pelas imensas desigualdades sociais a produtor de inovações de significativo impacto social, o Brasil, passou a ser visto como exemplo inspirador para muitos países em desenvolvimento que acreditavam na viabilidade – em função das similaridades históricas, sociais, culturais – de implantação das tecnologias brasileiras nos seus territórios.

Importa, contudo, na perspectiva da cooperação técnica ofertada e recebida, que se desconstrua a ideia de que a proximidade de condições estruturais entre os países do Sul sejam determinantes de uma eficácia maior dos modelos exportados. Conforme salientou Leite (2012, p. 24-25), mesmo que “os problemas que atingem os países em desenvolvimento sejam similares, as oportunidades e desafios à mudança política são particulares, ligados a ideologias, lobbies e aparatos burocráticos específicos”. Deste modo, não necessariamente, uma iniciativa bem-sucedida em um país do Sul terá os mesmos impactos em outro país (LEITE, 2012, p. 24-25). Deste modo, ainda que existam vantagens para que dois países com trajetórias políticas, culturais e sociais semelhantes estabeleçam relações de parceria entre si, somente isto não garante a efetiva promoção de um desenvolvimento sustentável dos pontos de vista econômico, político e social (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; CHRISTIAN AID, 2012, p. 25).

A cooperação técnica brasileira com outros países em desenvolvimento era regida, segundo o discurso oficial da época, por alguns princípios basilares que determinavam a atuação do país, como: a diplomacia solidária; a atuação em resposta a demandas de países em desenvolvimento (*demand-driven*); o reconhecimento da experiência local; a não imposição de condicionalidades; a não vinculação a interesses comerciais ou fins lucrativos; e a não ingerência em assuntos internos dos países parceiros (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013, p. 1). Alguns aspectos da cooperação brasileira eram repetidamente enfatizados pelos representantes do governo e em documentos oficiais¹³ como determinantes deste modelo de

¹³ Vide relatórios elaborados pelo IPEA e pela ABC (2010; 2016).

cooperação e, dentre eles, se destacavam o respeito à autonomia e à soberania dos países cooperados. Neste sentido, importa observar, mais uma vez, que a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional estava posta no discurso oficial como “cooperação horizontal do Brasil para o desenvolvimento”, enfatizando, assim, a ideia de horizontalidade das relações estabelecidas.

Somava-se a esses princípios outro aspecto relevante da cooperação do país, que dizia respeito ao fato de a totalidade dos recursos investidos pelo governo federal brasileiro, “no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 17), ser totalmente a fundo perdido, o que distanciava a CSS brasileira, conforme relatam Milani e Carvalho (2012, p. 15), do conceito de ajuda oficial ao desenvolvimento da OCDE e, conseqüentemente, do modelo tradicional de ajuda internacional prestada pelas nações doadoras do Hemisfério Norte.

Segundo o ministro Farani¹⁴, ex-diretor geral da ABC, a diretriz central da cooperação Sul-Sul brasileira do período se apoiava no histórico de soluções pacíficas da diplomacia no país, podendo ser descrita como uma “cooperação horizontal, fundada nos princípios da solidariedade, sem condicionalidades, sem pacotes de oferta pré-estabelecido”, mas que buscava o “desenvolvimento e a adaptação dos projetos de cooperação a partir das realidades dos países demandantes” (CORDEIRO, 2012, p. 150).

Diferente dos doadores tradicionais que, com muita frequência, trazem embutidas, nas suas ações de cooperação, condicionalidades de distintas ordens, a não imposição de condicionalidades era apresentada como importante diferencial do Brasil no âmbito da sua cooperação, denotando, em alguma medida, um caráter desinteressado da cooperação brasileira ou um interesse localizado na projeção do país no cenário internacional, mas destituído da ideia de ganhos comerciais ou econômicos e financeiros diretos.

¹⁴ Em entrevista concedida a Rui Mesquita Cordeiro (2012, p. 150).

Segundo o IPEA e a ABC (2010, p. 32-33), o objetivo último do Brasil no âmbito da sua cooperação técnica, no período, consistia no “desenvolvimento integral dos parceiros, que impulse mudanças estruturais em suas economias, levando a um crescimento sustentável que garanta, igualmente, inclusão social e respeito ao meio ambiente”. O Brasil atuava, portanto, sob a ideia de uma espécie de construção de parcerias para o desenvolvimento, cedendo conhecimento para quem precisava e somente junto àqueles que solicitavam a sua presença. Nesta perspectiva, agia exclusivamente por *demand driven*, ou seja, atendendo aquilo que lhe era demandado pelos países parceiros, buscando adaptar suas experiências de desenvolvimento às realidades e capacidades locais, elemento fundamental para a viabilidade destas iniciativas.

Conforme Candéas (2012, p. 182), ao atuar na perspectiva de *demand-driven*, o Brasil definiu o seu estilo de cooperação diferenciando-se da cooperação realizada pelos países desenvolvidos cuja cooperação técnica se baseia “mais na capacidade de oferta de suas agências (*supply-driven*) do que nas necessidades efetivas dos países receptores”. Neste sentido, as “soluções” apresentadas, muitas vezes atendiam mais aos “interesses e mecanismos institucionais dos países doadores” – sejam esses interesses comerciais, de agências de consultoria, ou a cálculos de influência político-estratégica (*tied aid*¹⁵) –, do que às reais necessidades de desenvolvimento do país receptor, o que teria determinado a relativa ineficácia das políticas de cooperação técnica tradicionais, apesar do importante volume de recursos investidos pelas agências de cooperação. Assim, o mundo desenvolvido não teria sido capaz de produzir transformações estruturais no Estado e na sociedade dos países receptores (CANDEAS, 2012, p. 182).

A opção pela atuação a partir do que era demandado pelo país parceiro vinha acompanhada pela lógica da não interferência e do respeito à autonomia e à soberania dos Estados. Nesse contexto, o Brasil desenvolvia um estilo de cooperação voltado para reformas estruturantes que estimulasse as autoridades locais a pensar as necessidades estratégicas

¹⁵ O termo *tied aid*, que definimos livremente como “ajuda ligada”, faz referência à ajuda disponibilizada pelos países sob a condição de que parte seja utilizada para a compra de bens ou serviços do país doador. Seria, neste caso, uma ajuda condicionada.

do país e a elaborar projetos de desenvolvimento a partir de uma perspectiva endógena, inspirando-se na experiência brasileira. Deste modo, agentes governamentais estrangeiros realizavam visitas para conhecer programas, políticas e melhores práticas no Brasil, e técnicos brasileiros eram enviados aos países para auxiliarem na elaboração de programas nacionais (CANDEAS, 2012, p. 182). Havia ênfase no respeito e no reconhecimento das experiências locais, no entanto, não existia um plano de atuação no longo prazo, uma vez que a CSS brasileira era feita como resposta à variada e crescente demanda recebida. De acordo com a Cepal (2010), este modelo de CSS do Brasil era diferenciado e declaradamente solidário, altruísta e desprovido de outros interesses não explícitos.

Essas características da cooperação brasileira, constantemente ressaltadas nos discursos e documentos oficiais, no entanto, não estão isentas de serem postas em discussão e vistas sob o prisma da análise crítica, ainda que haja um entendimento majoritário de que grande parte das bases postas como sustentáculos desta cooperação pareçam de fato reais e a diferenciem da cooperação tradicional Norte-Sul. Ainda assim, relações de poder são sugeridas como algo inerente ao “jogo da política externa” do qual a cooperação é parte constitutiva. Cumpre registrar, portanto, que, apesar de ter proposto um novo formato para a cooperação internacional, a cooperação brasileira deste período não apresentou, necessariamente, resultados que possam qualificá-la como mais eficaz.

Em termos de atuação geográfica, o Brasil se propôs a atuar irrestritamente com os países que demandavam a sua cooperação, no entanto, em especial no período correspondente ao primeiro mandato do Presidente Lula, houve um fortalecimento ou uma espécie de consolidação das relações com os parceiros tradicionais da cooperação brasileira: os países do Mercosul, os países sul-americanos e a África lusófona. Neste sentido, podemos perceber, inicialmente, na estrutura da CTPD brasileira, alguns níveis de prioridade, que foram, porém, expandidas a partir do segundo mandato do Presidente Lula, coadunando com a expansão da rede de embaixadas brasileiras e a postura do país Brasil junto ao G20, ao fórum IBAS, e ao BRICS. Nessa perspectiva, o Brasil passou a se colocar como interlocutor não só dos parceiros tradicionais, passando a buscar investidores e ações de cooperação no mundo

inteiro, ampliando a sua prioridade geográfica e desenvolvendo cooperação com a Ásia, com países do leste europeu e do leste asiático, dando a eles, também, uma relevância.

Do ponto de vista da sua gestão, a cooperação técnica para o desenvolvimento do Brasil, focada nos países do Eixo Sul, estava formalmente abrigada na ABC¹⁶ que, por sua vez, é vinculada ao MRE. Cabia, deste modo, à ABC coordenar a cooperação técnica recebida e prestada pelo Brasil, regulada pelos Acordos Básicos de Cooperação e sujeita à aprovação legislativa e por Ajustes Complementares e Documentos de Projetos. Importa registrar, no entanto, que a inexistência de um marco legal referente à prestação de cooperação técnica implicava que os projetos e as ações de cooperação se concretizassem por meio de arranjos com organismos internacionais, principalmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Não obstante o lugar da ABC na CTPD do Brasil, releva-se a existência de ações de cooperação de outras ordens, oriundas de diferentes instâncias do Estado, que provocavam um crescente entrelaçamento da CTPD brasileira com outras modalidades de cooperação e com outras instituições nacionais, que passaram a se configurar como protagonistas na definição de prioridades e de abordagens referentes à cooperação, criando um horizonte de limitações à ABC/MRE no tocante à definição de agendas (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013).

No que tange às questões orçamentárias, houve um incremento do orçamento da ABC até 2010, seguido por uma redução drástica de cerca de 40% dos recursos em 2011, que se repetiu em 2012. A restrição orçamentária enfrentada pela ABC apontou para uma diminuição no comprometimento com novos projetos, levando a Agência a priorizar, principalmente, a execução do que já estava planejado em 2009/2010 e de alguns projetos iniciados em 2011.

Do ponto de vista da sua concepção e implementação, historicamente, e ao longo dos tempos, a cooperação internacional brasileira foi encarada como uma política de Estado, de modo que a cooperação técnica foi, por muitos anos, âmbito de atividade exclusiva do Estado, que detinha o monopólio na formulação e condução das iniciativas concernentes à área (VALLER FILHO, 2007, p. 48). Esta prevalência governamental na condução da cooperação

¹⁶ Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Introducao>>.

técnica brasileira vinha sendo, no entanto, relativizada. Apesar da existência de outros atores na implementação de projetos da cooperação oficial do Brasil com os países do Eixo Sul, esta era realizada, em sua grande maioria, por servidores públicos, o que resultou em sérios desafios à eficácia da cooperação devido à alta rotatividade de pessoal, ao acúmulo de responsabilidades domésticas e internacionais, e à experiência insuficiente de trabalho em contextos interculturais (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013, p. 6).

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL PARA O EIXO SUL NA “ERA LULA”: ALGUMAS PERCEPÇÕES CRÍTICAS

A projeção de poder e liderança de um país além das suas fronteiras nacionais, pode se dar por meio da coerção, da cooperação, da difusão de ideias e valores e, também, pela sua capacidade de dinamizar economicamente os países da sua “zona de influência”. No entanto, deve existir uma “vontade estratégica consistente e permanente”, revelada pela capacidade do Estado na construção de consensos em torno de objetivos internacionais de longo prazo, aliada à “capacidade de planejar e implementar ações de curto e médio prazo através das agências estatais, em conjunto com os atores sociais, políticos e econômicos relevantes” (FIORI, 2013, p. 51-52).

O Brasil sob a gestão do presidente Lula empreendeu transformações significativas no seu discurso¹⁷ e, também, na prática relativa à sua política externa, de um modo geral, e à cooperação internacional para o desenvolvimento mais especificamente. As transformações discursivas foram, nesta perspectiva, decisivas para posicionar o país no sistema internacional, uma vez que o discurso do Estado se constitui em um elemento determinante, em especial no campo da política externa e da diplomacia, para a definição deste posicionamento. Assim, o Brasil fortaleceu, durante o governo Lula, a vocação multilateral da sua política externa e

¹⁷ Dentre as transformações discursivas incorporadas pelo presidente Lula acerca da cooperação internacional, destacamos a ênfase na solidariedade e na dívida histórica, esta última particularmente voltada aos países africanos. De acordo com Saraiva (2012), esse eixo argumentativo da dívida histórica contrapõe-se ao argumento culturalista.

ênfatiou a necessidade de uma profunda reforma das instituições multilaterais, em especial do Conselho de Segurança da ONU, o qual pleiteava integrar na condição de membro permanente, pleito que, para Garcia (2013) representava uma demanda de um país em busca de maior projeção no mundo.

A expansão da cooperação internacional brasileira refletia, enfim, o avanço do seu poder econômico e político. Refletia a construção feita pelo país na busca de ocupar outro lugar no cenário internacional que tinha como uma das suas bases a atuação no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial, na sua vertente Sul-Sul. A consolidação do país como doador na cooperação internacional, e o aumento da ajuda demandada e fornecida colocaram na pauta de discussão do governo e da sociedade brasileira a necessidade de tratar os termos da sua cooperação com maior profundidade; no entanto, estas mudanças ainda estavam em processo de assimilação, faltando solidificar suas diretrizes e agendas para a cooperação do país.

A redução progressiva da cooperação técnica recebida do exterior e, no caso da cooperação multilateral, a substituição do tradicional viés de cooperação Norte-Sul por novos modelos de relações que envolvessem a concepção, experimentação e validação conjunta de novas práticas, no âmbito de políticas públicas inovadoras e/ou estratégicas para o governo brasileiro, marcou o período. Em apoio à cooperação Sul-Sul bilateral, o Brasil celebrou parcerias com governos de países desenvolvidos e organismos internacionais para a implementação de programas e projetos trilaterais. Segundo Rossi (2011), o país passou a fornecer mais do que receber no âmbito da ajuda internacional entre governos e agências multilaterais. No entanto, mesmo com os avanços e o novo patamar alcançado pelo país no cenário internacional, percebe-se que, apesar de haver uma ideia geral de princípios, faltou uma política de cooperação internacional brasileira que definisse “em primeiro lugar o que somos e o que queremos ser como um país doador, além de simplesmente prestar cooperação na prática” (ROSSI, 2011, p. 5). A atuação do país na cooperação internacional mostrou, portanto, avanços, mas também contradições.

Uma das importantes questões postas para a análise da cooperação brasileira no período diz respeito à existência ou não de um programa oficial de cooperação internacional

do país, assunto que, por si, configura um divisor de opiniões. O governo brasileiro, ao se referir a sua cooperação internacional, fazia menção clara à existência de um Programa de Cooperação Oficial já constituído; no entanto, esta não era uma ideia unânime entre especialistas na temática, membros do próprio governo, da Academia ou de organizações da sociedade civil. Dentre as questões levantadas para negar a sua existência, destaca-se a falta de planejamento de suas ações e a ausência de diretrizes, objetivos e metas claramente estruturados. Havia ainda uma queixa recorrente relativa à estrutura existente para a execução da cooperação brasileira, faltando ainda maior clareza na política e uma perspectiva concreta de se pensar a cooperação no longo prazo.

A falta de planejamento da cooperação internacional brasileira, conforme Leite (2012), denotava um certo “amadorismo” que podia ser um reflexo de ser este um tema novo na agenda do país. O caráter de atuação a partir do que lhe era demandado pelos outros países, assumido pelo Brasil, seria, deste modo, um impeditivo da realização de um planejamento das ações no longo prazo, o que terminou por atrapalhar a perspectiva de uma contribuição efetiva com o país parceiro. A fragilidade da ABC e sua subordinação ao Itamaraty também são elementos relevantes para se compreender os percalços enfrentados pela cooperação brasileira e a dificuldade em firmar um Programa de Cooperação bem estruturado. Nesta perspectiva, parece-nos que o maior problema não consistia na subordinação da ABC, mas na falta de relevância que a agência tinha dentro do Itamaraty. A sua permanência como uma agência deste Ministério não seria impeditiva do seu fortalecimento, desde que o seu perfil se ajustasse a uma lógica de high politics ou, até mesmo, que fosse assumida enquanto um instrumento importante para o soft power do Brasil.

Um aspecto importante refere-se ao fato de que, no Governo Lula, a cooperação brasileira se valorava por ter a “cara do presidente”, sendo uma espécie de bandeira do próprio, que acreditava na sua importância para o alcance dos propósitos do país no âmbito internacional. Passou, no entanto, a vivenciar uma espécie de “orfandade”, quando este governo chegou ao fim. O orçamento para a cooperação foi impactado nos governos posteriores, denotando a perda de importância da cooperação internacional na agenda brasileira.

Outro aspecto relevante a ser salientado se refere à intencionalidade da política externa brasileira e da cooperação internacional a esta subjacente. Pode-se dizer que havia uma espécie de “obsessão” do país – protagonizada pelo Itamaraty –, por se tornar um “player importante” na cooperação internacional, como uma estratégia para que o Brasil pudesse figurar como uma “grande potência”. Assim, o desejo de protagonismo do país na cooperação Sul-Sul seria menos o resultado de uma identidade com os países do Sul e mais uma atitude baseada nos seus próprios interesses. A cooperação brasileira não era, portanto, um movimento destituído de intencionalidades como muitas vezes pareciam pregar as instâncias oficiais. Neste sentido, nos parece haver uma estreita relação entre os projetos de cooperação brasileiros e os apoios obtidos dos países africanos na contenda da OMC sobre os subsídios norte-americanos ao algodão e na eleição do brasileiro José Graziano para a direção geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)¹⁸, por exemplo.

Segundo Pinheiro (2000, p. 305), uma visão errônea comum é a de que a cooperação entre os Estados implica, necessariamente, algo bom e para o bem. Do mesmo modo, a crença na cooperação desinteressada, tão repetidamente enfatizada nos discursos e documentos oficiais brasileiros, nos parece estar em desacordo com uma realidade de necessidade de jogos de poder, concessões e “favores” mútuos. Nessa perspectiva, diversos autores (AYLLÓN PINO, 2010; LEITE, 2012; LIMA, 2005; MILANI; CARVALHO, 2012) sinalizam que, no bojo da cooperação Sul-Sul brasileira, encontrava-se uma série de questões estratégicas ligadas a sua política externa que vão desde o pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU até a expansão do seu comércio e sua presença no mercado internacional, passando pela disseminação da tecnologia e pela busca de mercados para o biocombustível.

Para Leite (2012, p. 24-25), não há como supor que nas relações que se estabelecem no âmbito da CSS não estejam presentes as relações auto interessadas e de poder. Segundo a autora, estudos empíricos sobre a CSS mostram que considerações políticas e comerciais influenciam, também, a atuação dos doadores emergentes. No entanto, ademais dos possíveis

¹⁸ O ex-ministro José Graziano da Silva ganhou a disputa para o cargo de Diretor-Geral da FAO, contra o candidato espanhol Miguel Ángel Moratinos, com 92 votos contra 88. O candidato brasileiro recebeu apoio dos países africanos. Graziano assumiu o cargo de diretor-geral da FAO em 1º de janeiro de 2012 para um mandato de quatro anos.

interesses referentes à política externa do país com a CSS, no seu discurso oficial, a cooperação técnica prestada pelo Brasil se definia como sem fins lucrativos, não estando condicionada à compra de bens ou serviços, que buscava atender à demanda dos países em desenvolvimento, fortalecendo-os institucionalmente como condição para a transferência de expertise. Deste modo, o Brasil salientava o respeito à soberania dos países do Eixo Sul com os quais tinha acordo de cooperação e enfatizava o foco de sua cooperação em uma dimensão técnica. Assim, importa refletir sobre a necessidade de um entendimento da assistência técnica como “elemento de uma realidade muito mais ampla, abrangendo as relações econômicas, culturais e políticas”, havendo, aí, a necessidade de que as instituições encarregadas da formulação e da gestão da assistência técnica, recebida ou dada, estivessem abertas a um diálogo permanente e ao compartilhamento dos seus poderes decisórios com o setor produtivo, com o establishment científico e acadêmico e com a sociedade civil em geral.

A tensão entre o esforço do governo brasileiro para diferenciar o modelo da CSS empreendido pelo país da tradicional CNS e os riscos de torná-la uma repetição desta, faz parte da realidade vivenciada no período aqui analisado. Se, por um lado, percebemos avanços expressivos no sentido de tentar buscar um caminho diferente, alicerçado na horizontalidade e na solidariedade, por outro emerge a conflitualidade dos interesses políticos e, em alguma medida, econômicos, e a busca pelo poder no cenário internacional. Se, de algum modo, havia uma escuta e um respeito maior ao que demandam os países parceiros aliada à defesa do não condicionamento da cooperação, faltava ainda um foco em resultados que, de fato, determinassem impactos no desenvolvimento dos países. Mostrou-se necessário, portanto, um repensar constante dos moldes e caminhos da cooperação que se deseja para não repetir erros cometidos por outros e não incorrer no risco de promover uma espécie de “novo colonialismo”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação oficial do Brasil na CSS desenhou uma trajetória crescente na primeira década dos anos 2000, particularmente, no período sob o governo do Presidente Lula. O país

buscou novos caminhos para o “fazer cooperação”, embora ainda incorrendo no risco da repetição de velhos e ultrapassados modelos que a história já mostrou serem insuficientes e, por vezes, maléficos. Parecia, entretanto, tatear na busca de um percurso possível, dentro e fora das suas fronteiras, para equilibrar as demandas dos países do Sul, o pleito da sociedade brasileira e o projeto traçado para si, no âmbito de sua política externa, com vistas a uma ascensão e influência no cenário internacional.

O nosso olhar, neste trabalho, esteve voltado para este mundo do início dos anos 2000 cuja geopolítica esteve marcada por inúmeras mudanças, muitas das quais decorrentes da entrada em cena de novos atores da política internacional. Mundo cuja cooperação internacional passava por profundas transformações que transitavam da crise da AOD nos moldes do CAD da OCDE à definição de novas práticas e atores de cooperação. Esteve, particularmente, voltado para o Brasil durante o período compreendido entre 2003 e 2010, sob a presidência de Lula, o qual explicitava uma dualidade que o colocava, ao mesmo tempo, como uma “potência emergente” e repleto de desigualdades sociais e econômicas.

O olhar mais específico para a posição do Brasil no campo da cooperação internacional, mostrou, por sua vez, as marcas de uma inserção dual que esteve expressa na atuação oficial do país no campo, transitando entre o papel de “doador” e, ao mesmo tempo, de “receptor”, mas, sobretudo, atuando nos marcos de uma cooperação Sul-Sul que marcou as relações que se estabeleceram e que fizeram história na relação do país com os seus pares do Sul.

A análise da cooperação internacional do Brasil na “Era Lula” nos mostrou avanços significativos nas relações do país neste âmbito, mas também expôs fragilidades e contradições. Remeteu-nos à ideia de que é necessário não esquecer, que os aprendizados com o histórico da CID são fundamentais para a construção de uma política de cooperação internacional atenta a não repetir as mazelas da cooperação do Norte. Neste sentido, cabe à cooperação internacional e aos diferentes atores que com ela interagem, ou que dela fazem parte, um olhar para o passado que permita visualizar a trajetória cumprida, repensar as práticas e as alianças construídas (e desconstruídas) assim como os elementos motivadores da própria cooperação. Cabe, quiçá, uma reflexão sobre a própria razão da sua existência, para que se possa pensar sobre a ideia de sua existência futura.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Elga Lessa de. Do outro lado do Atlântico: As relações políticas e econômicas entre o Brasil e os países africanos desde o século XX. In: KRAYCHETE, Elsa S. (org.). **Brasil-África: Cooperação e Investimentos**. Feira de Santana: UEFS Editora, 2019.

AYLLÓN PINO, Bruno. La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente. **Análisis del Real Instituto Elcano – ARI**, n. 143, Real Instituto Elcano. Madrid, 6 oct. 2010. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari143-2010>. Acessado em: 22 mar. 2012.

AYLLÓN PINO, Bruno; LEITE, Iara Costa. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: contribuições e desafios. **Boletim Meridiano 47**, v. 10, n. 113, p. 17-18, 2009.

AYLLÓN PINO, Bruno; LEITE, Iara Costa. O Brasil e a cooperação Sul-Sul: um balanço. **Ceiri Notícias**, 1 jan. 2010. Disponível em: <<http://blogceiri.com.br/o-brasil-e-a-cooperacao-sul-sul-um-balanco/>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

BARBOSA, Pedro Henrique Batista. **O Brasil e a Embrapa: o viés instrumental da cooperação técnica horizontal**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, 2011. Mimeo.

BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Brasil e saúde global. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 241-265.

CANDEAS, Alessandro. Educação e política externa: por uma parceria diplomacia-universidade. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 181-199.

CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/1TF0MZCmbQBqgzTAiB_4HhEcVwZeSCcr7lrDon6rPYfvMYYVM6mhRk4LUdiYt/edit?usp=drive_web&pli=1>. Acesso em: 10 dez. 2011.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE– CEPAL. **A cooperação internacional no novo contexto mundial: reflexões desde América Latina e Caribe**. Notas da Secretaria. jun. 2010. Disponível em:

<http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/7/39037/2010-223-SES-33-11_Cooperacao_internacional.pdf>. Acessado em: 16 abr. 2012.

CORDEIRO, Rui Mesquita. De receptor a doador: os desafios da cooperação para o desenvolvimento na política externa brasileira sob a ótica da relação estado/sociedade civil.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.1, n.2, p. 140-163, jul./dez. 2012. Disponível em:

<<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2120/1339>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

CORRÊA, Márcio Lopes. Dinâmicas que marcaram a cooperação internacional no Brasil nas últimas décadas. **Revista da Rede de Humanização do Desenvolvimento:** Redes de Cooperação, Brasília, IABS, v. 1, n. 1, p. 14-18, ago. 2011. Disponível em:

<http://api.ning.com/files/q*WvWmFgHDbAJQp62FO50j8hbTh3t7hWwE*2BsaU1Z7EbXe4MeoaEULLfGclQvZSICetelSkVQKn9eaK0wFIDJ1*-W4Es7h6/Revista_Redde_Humanizacao_Developolvimento_WEB2.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2012.

W4Es7h6/Revista_Redde_Humanizacao_Developolvimento_WEB2.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2012.

FIORI, José Luís. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

FIORI, José Luis. Poder, geopolítica e desenvolvimento. **Carta Maior.** 2013. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Poder-geopolitica-e-desenvolvimento/28779>.

Acessado em 20 de junho de 2021.

GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. **Cooperação Sul-Sul e política externa:** um estudo sobre a participação de atores sociais. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. Mimeo. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=18600@1>. Acesso em: 10 maio 2013.

HIRST, Monica. Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político. In: LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica (Org.). **Brasil, Índia e África do Sul:** desafios e oportunidades para novas parcerias. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

HIRST, Mônica. America Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas. In: AYLLÓN, Bruno; SURASKY, Javier (Coord.). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica:** utopía y realidad. Madrid: La Catarata; Instituto Universitario de Desarrollo, 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC; CHRISTIAN AID. **Presente e futuro:** tendências na Cooperação Internacional Brasileira e o Papel das Agências Ecumênicas. Brasília: INESC, 2012. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/2012/presente-e-futuro-tendencias-na-cooperacao-internacional-brasileira-e-o-papel-das-agencias-ecumenicas/view>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional:** 2005-2009. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Brasília, 2010.

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional:** 2011 - 2013. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA: ABC, 2016. 184 p.

KLEIMAN, Alberto; CEZARIO, Gustavo de Lima. Um olhar sobre a ação internacional dos governos subnacionais. 2012. In: PINHEIRO, L.; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira:** as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2012. 352p. p. 301-329.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-line**, v. 7, n. 3, mar. 2012. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2013.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. **Policy Brief**, jul. 2013. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_796/26_08_13_14Policy_Briefing_Para%20a%20C3%A9m%20do%20tecnicismo.pdf>. Acesso em: 20 out. 2013.

LE MONDE DIPLOMATIQUE – BRASIL. **Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional.** Encarte especial, ago. 2011. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/edicoes_antiores.php?pagina=3>. Acesso em: 10 dez. 2012.

LESSA, Mônica Leite; SARAIVA, Miriam Gomes; MAPA, Dhiego de Moura. Entre o palácio do Itamaraty e o Palácio Capanema: perspectivas e desafios de uma diplomacia cultural no governo Lula. P. 95-120. In: PINHEIRO, L.; MILANI, Carlos R. S. (org.). **Política Externa Brasileira:** as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 352p.

LIMA, Maria R. Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2013.

LOPES, Luara Landulpho Alves. O Brasil no regime da cooperação internacional para o desenvolvimento: quoi de neuf? In: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3. São Paulo, 2011. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, USP. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300008&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 29 jul. 2013.

MAWDSLEY, Emma. Non-DAC donors and the changing landscape of foreign aid: the (in)significance of India's development cooperation with Kenya. **Journal of Eastern African Studies**, v. 4, n. 2, p. 361-379, 2010.

MAWDSLEY, Emma. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. **Transactions of the Institute of British Geographers**. Wiley Online Library, 6 set. 2011. Disponível em: <<http://dc366.4shared.com/doc/8rxRcexW/preview.html>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

MILANI, Carlos R. S.; CARVALHO, Tássia. **Cooperação Sul-Sul e Política Externa: a presença de Brasil e China no continente africano**. Rio de Janeiro. 2012. Mimeo.

MILANI, Carlos R. S. **Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégias na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Curitiba: Apris, 2018.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao_tecnica_brasileira.pdf>. Acesso em: 18 out. 2012.

ROSSI, Amanda. Brasil, um país doador. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, abr. 2011. Disponível em: <<http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=910>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007. 396p. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0375.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. **O futuro da política externa brasileira**: desafios e perspectivas. Brasil no Mundo – Contribuições para a Política Externa Brasileira [online]. 25 jul. 2013. Disponível em: <<http://blogbrasilnomundo.wordpress.com/2013/07/25/o-futuro-da-politica-externa-brasileira-desafios-e-perspectivas/>>. Acesso em: out. 2013.

ZIMMERMANN, Felix; SMITH, Kimberly. More actors, more money, more ideas for International Development Co-operation. **Journal of International Development**. J. Int. Dev., OECD Development Co-operation Directorate, Paris, France, v 23, n. 5, p. 722-738, jul. 2011.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13223

A construção da cooperação sul-americana em segurança e defesa: o caso do Conselho de Defesa Sul-Americano

The construction of South American cooperation in security and defense: the South American Defense Council

La construcción de la cooperación suramericana en seguridad y defensa: el caso del Consejo de Defensa Suramericano

Lisa Belmiro Camara

Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis (SC), Brasil.

E-mail: lisacamara@outlook.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9137-3643>

Tomaz Espósito Neto

Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados (MS), Brasil

E-mail: tomazneto@ufgd.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6139-8791>

Resumo: Inserido na discussão da segurança regional, o objetivo central deste artigo é analisar a construção de um componente de segurança e defesa na América do Sul, ao verificar se o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) pode ser entendido como parte do processo de concepção de uma identidade sul-americana, e como sua agenda e estrutura se adequam ou não às necessidades da região. A cooperação regional, enquanto um processo que tende a aproximar Estados por meio da convergência de interesses, abriga uma ampla variedade de temas, dentre os quais estão a segurança e a defesa. Neste sentido, o CDS representa a primeira iniciativa de cooperação em segurança e defesa entre todos os países da América do Sul. Por esta razão, a análise está situada na interseção dos níveis regional e doméstico, o que não exclui a interação com o nível internacional, cuja compreensão é necessária para se pensar as dinâmicas regionais. A amplitude teórica dos Complexos Regionais de Segurança é utilizada como lente para a reflexão, já que, segundo esta proposição, os problemas de segurança enfrentados pelos Estados de determinada região não podem ser pensados de forma separada, o que abre espaço para a possibilidade de se pensar esses assuntos de maneira conjunta, via instituições.

Palavras-chave: Segurança regional; América do Sul; Complexos Regionais de Segurança

Abstract: Inserted in the discussion of regional security, the main objective of this article is analyze to analyze the construction of a security and defense component in South America, by verifying whether the South American Defense Council can be understood as part of the design process of a South American identity, and how its agenda and structure fit or not in the region needs. Regional cooperation, as a process that tends to bring States closer by means of convergence of interests, encompasses a wide variety of themes, among which are security and defense. In this sense, it represents the first security and defense cooperation initiative among all South American countries. For this reason, the analysis is located at the intersection of the regional and domestic levels, not excluding the interaction with the international level, whose understanding is necessary to think about regional dynamics. The theoretical breadth of the Regional Security Complexes is used as a lens for reflection, since, according to this proposition, the security problems faced by States in a given region cannot be thought of separately, which opens space for the possibility of thinking these issues jointly, via institutions.

Keywords: Regional security; South America; Regional Security Complex.

Resumen: En el marco de la discusión sobre seguridad regional, el objetivo principal de este artículo es analizar la construcción de un elemento de seguridad y defensa en América del Sur, verificando si el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) puede ser entendido como parte del proceso de concepción de una identidad suramericana, y como su agenda y estructura se ajustan, o no, a las necesidades de la región. La cooperación regional, como proceso que tiende a acercar Estados por medio de la convergencia de intereses, engloba una amplia variedad de temas, entre los que se encuentran la seguridad y defensa. En ese marco, el CDS representa la primera iniciativa de cooperación en seguridad y defensa entre todos los países de América del Sur. Por esta razón, el análisis se sitúa en la intersección de los niveles regional y nacional, lo que no excluye la interacción con el nivel internacional, cuya comprensión es también necesaria para pensar en dinámicas regionales. Se utiliza la amplitud teórica de los Complejos Regionales de Seguridad, ya que, de acuerdo con esta proposición, los problemas de seguridad que enfrentan los Estados de una región determinada no pueden pensarse por separado, lo que abre la posibilidad de pensar estos temas en conjunto, por la vía de las instituciones.

Palabras clave: Seguridad regional; América del Sur; Complejos Regionales de Seguridad.

Recebido em
22/12/2020.
Aceito em
08/09/2021.

INTRODUÇÃO

Ao se refletir sobre a lógica regional da segurança e defesa na América do Sul, é preciso antes entender as dinâmicas da cooperação que tem sido construída ao longo dos anos sob descontinuidades e transformações. São percebidas características particulares nas formas de regionalismo levadas adiante na região, as quais podem ser melhor compreendidas se considerado o histórico de instituições de âmbito hemisférico no continente americano. Tal histórico é especialmente relevante nos temas da defesa, em que a proximidade geográfica dos EUA interfere diretamente no desenrolar dos grupos regionais criados.

Inserido na discussão da segurança regional, o objetivo central aqui é analisar a construção de um componente de segurança e defesa na América do Sul, ao verificar se, entre os anos de 2008 e 2016, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) pode ser entendido como parte do processo de concepção de uma identidade sul-americana em defesa. Buscamos responder ao seguinte problema de pesquisa: em seus primeiros anos de funcionamento, a agenda e estrutura do CDS se adequaram ou não às necessidades da região? Nosso questionamento se justifica na medida em que foi possível identificar avanços fundamentais para o processo de cooperação em defesa na América do Sul com a criação do CDS, mas, ao longo dos anos, esses avanços não demonstraram sustentação suficiente que permitisse a consolidação de um pensamento comum sul-americano em defesa.

Em termos metodológicos, neste trabalho a pesquisa bibliográfica foi a principal técnica usada, tanto para fontes primárias – como o estatuto do CDS – quanto secundárias. Pautamos ainda pela abordagem qualitativa e pelo método hipotético-dedutivo, e, como marco teórico, utilizamos a proposição da Escola de Copenhague acerca dos complexos regionais de segurança (CRS), segundo a qual os problemas de segurança de uma região encontram-se intimamente conectados e não podem ser de fato compreendidos de maneira isolada.

O texto encontra-se dividido em quatro partes. Primeiro há uma discussão teórica sobre o Complexo Regional Sul-Americano, de forma a evidenciar as ferramentas empregadas na análise do objeto. Em seguida é feita uma breve revisão histórica dos processos de cooperação hemisféricos levados a cabo no continente americano a partir dos anos 1940, para que se entenda a origem da cooperação regional em defesa. Na terceira parte, o assunto principal é a criação e consolidação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), um organismo de

cooperação importante em termos de governança política da América do Sul. Finalmente, ao abordar a construção da cooperação em segurança e defesa, a quarta parte focaliza o Conselho de Defesa Sul-Americano, analisando toda sua estrutura, bem como sua relevância para o avanço de uma possível identidade de defesa sul-americana.

COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA SUL-AMERICANO: DISCUSSÃO TEÓRICA

Ao situar nossa reflexão no nível de análise regional, a América do Sul é aqui pensada sob a lente teórica dos complexos regionais de segurança, proposta por Buzan e Waever (2003). A referida teoria propõe a definição do complexo regional de segurança como “um conjunto de unidades em que os principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente separados uns dos outros”¹ (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 44, tradução livre do original em inglês). Em outras palavras, a lógica dos CRSs está intimamente ligada ao elemento da interdependência entre as questões de segurança dos Estados de determinada região, pois torna-se impossível compreender todas as problemáticas de segurança de um Estado ao estudá-lo de forma isolada.

É importante retomar a caracterização tipológica dos CRSs para compreender as diferenças de polaridade que determinam os tipos de complexos. Isso posto, há dois tipos de CRS: padrão e centrado. Os complexos categorizados como tipo padrão são aqueles em que não há a presença de uma potência global e a própria polaridade regional balanceia o poder. Já os complexos de tipo centrado se subdividem em três formas, podendo ser unipolares em que o polo é uma grande potência; unipolares, porém o polo constituído de uma superpotência; ou ainda centrados, porém sem a existência de um poder regional, o qual é exercido por instituições. Além destes três tipos, foi proposto um quarto tipo de modelo centrado unipolar, no qual o polo é constituído por uma potência de nível regional, mas que

¹ “A set of units whose major processes of securitization, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another” (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 44).

não chega a ser uma potência global. Para os teóricos, contudo, não foi possível identificar no cenário internacional um modelo de complexo regional que seja deste tipo, por isso o quarto modelo é sugerido como uma opção extra (BUZAN, WAEVER, 2003).

Com base na tipologia de análise descrita, o complexo regional da América do Sul é caracterizado como padrão, pois não há presença de um polo de poder global e, ainda, tende a se dividir em dois subcomplexos: Cone Sul e Norte Andino. Além disso, a situação de proximidade com os EUA é um fator importante, mas que, após o fim da Guerra Fria, tomou outros contornos, pois a América do Sul deixou de ser prioridade na linha de ação internacional estadunidense, o que abriu espaço para uma maior atuação regional por parte de Brasil e Argentina, de maneira a buscar um distanciamento dos EUA que permitisse o reforço do regionalismo em âmbito sul-americano (BUZAN, WAEVER, 2003).

Sobre os subcomplexos, a área referente ao Norte Andino corresponde àqueles países da Comunidade Andina de Nações e é considerada instável, devido à alta ocorrência de conflitos armados relacionados principalmente com questões de narcotráfico. Já o Cone Sul é a área que se refere aos países da formação original do Mercosul, a qual, em comparação com o outro subcomplexo, pode ser considerada estável, muito em virtude do esforço em termos de integração observado por parte dos sócios do Mercosul em seus anos iniciais (PEDROSO, 2015).

Por outro lado, os autores Fuccille e Rezende (2013) entendem que o complexo regional sul-americano se adequa melhor a uma outra categoria, que não aquela proposta por Buzan e Waever (2003). Para eles, devido ao papel predominante exercido pelo Brasil nas dinâmicas de segurança da região², é mais interessante pensar o CRS da América do Sul em termos de um complexo centrado, com o Brasil exercendo a condição de potência unipolar e determinando os contornos de segurança. Esse cenário se tornou possível principalmente pela diminuição da importância estratégica da América do Sul na agenda dos EUA, o que gerou um espaço possível de ser preenchido por atores regionais interessados em ocupar o papel de

² Para fins de análise no âmbito da teoria dos Complexos Regionais de Segurança, o papel de liderança do Brasil na região é considerado predominante devido à sua influência tanto nas dinâmicas do Cone Norte quanto do Cone Sul. Entretanto, Malamud (2013) desenvolve um raciocínio que questiona a liderança regional do Brasil, numa perspectiva que o considera um Estado bifronte. Para mais informações, ver Malamud (2011) e (2013).

liderança. Logo, para Fuccille e Rezende (2013), o CRS da América do Sul se enquadra no quarto modelo de CRS centrado proposto por Buzan e Waeber (2003), do qual, até então, não havia sido identificado nenhum exemplo.

Assim, a partir desta caracterização teórica, busca-se compreender as dinâmicas de segurança que perpassam a América do Sul, uma região na qual se estabeleceu uma situação de “paz violenta”, isto é, há demonstração de força ao invés desta ser necessariamente empregada (MARES, 2001).

ANTECEDENTES DA COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL (1940 – 2000)

As dinâmicas que antecedem o nível regional da cooperação em segurança e defesa na América do Sul têm abrangência hemisférica, posto que os organismos instituídos durante a II Guerra Mundial e a Guerra Fria estavam inseridos numa lógica de segurança continental. Por este prisma, a compreensão do contexto que fez possível a criação do CDS remonta aos antecedentes da cooperação em defesa no continente americano como um todo, pois durante todo o século XX essas questões foram pensadas numa perspectiva interamericana e, principalmente, a partir dos interesses estadunidenses para a região. Portanto, as instituições criadas nesse período são de caráter hemisférico e incluem também o complexo regional da América do Norte, além do CRS sul-americano.

Neste sentido, Abdul-Hak (2013) divide historicamente as relações interamericanas de defesa e segurança em quatro fases³, em que a primeira está entre 1889 e 1933 e foi marcada pelo pan-americanismo clássico; a segunda abrange os anos da Política de Boa Vizinhança e vai de 1933 até 1950; a terceira fase, entre 1950 e 1990, foi marcada pelo desenvolvimento da doutrina da contrainsurreição; e a quarta, que teve início nos anos 1990 e perdura até os dias atuais. A partir desta divisão, a criação das instituições de defesa antecedentes ao CDS

³ Para mais detalhes a respeito das quatro fases das relações interamericanas em defesa e segurança, ver: Abdul-Hak, 2013, p. 39.

está situada na segunda fase, mais especificamente na década de 1940, em um contexto que abrange a II Guerra Mundial e seu fim, e o início da Guerra Fria.

É precisamente esse contexto internacional, que se agrava ao final dos anos 1930, que leva os EUA a uma postura de valorizar a cooperação em termos militares e criar os pilares do Sistema Militar Interamericano (SMI). Este sistema inclui a Junta Interamericana de Defesa (JID), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Pacto de Bogotá e, apesar de enfraquecido frente às diferentes dinâmicas das chamadas “novas ameaças”, ainda está em vigor. É esse cenário de instituições hemisféricas o antecedente imediato da cooperação em defesa na América do Sul, algo que confere maior importância à iniciativa que ganhou formato regional com o CDS.

A JID foi criada em 1942, na Conferência do Rio de Janeiro, com o objetivo de planejar a defesa contra agressões externas no âmbito hemisférico. Seu caráter consultivo e político resultou em uma baixa capacidade de tomada de decisões vinculantes, apesar de promover um espaço formal de participação dos Estados latino-americanos e caribenhos na defesa do continente (PAGLIARI, 2006). Entretanto, é possível conceber este mecanismo como uma expressão da subordinação das forças armadas latino-americanas à visão estratégica dos EUA, além de ser uma forma de restringir a autonomia militar desses Estados (MARTINS FILHO, 1999).

O próximo pilar que passa a compor o Sistema Militar Interamericano é o TIAR, criado em 1947, mas cujas origens estão na Conferência sobre os Problemas de Guerra e Paz quando da assinatura da Ata de Chapultepec (1945). Este documento, por meio de uma declaração de “Assistência Recíproca e Solidariedade Americana”, lançou as bases para a assinatura do TIAR, dois anos mais tarde, com o intuito de reafirmar a solidariedade hemisférica, além de enunciar princípios que seriam recolhidos também pela Carta da OEA (ARRIGHI, 2004). A novidade em termos de cooperação em defesa trazida pelo Tratado foi o estabelecimento de um mecanismo de defesa coletivo entre os EUA e os demais países latino-americanos, cuja ideia principal era que, se um Estado americano fosse atacado, seria formada uma frente comum para responder ao ataque, respaldada pela legítima defesa individual ou coletiva (PAGLIARI, 2006).

Conforme observado por Abdul-Hak (2013, p. 41), o fato de o TIAR ter poucas exigências práticas, como a não obrigatoriedade no fornecimento de tropas, demonstra a pouca relevância atribuída pelos EUA ao poder militar dos latino-americanos em situações de combate. Mais do que isso, este organismo explicita os reais objetivos dos EUA para o Sistema Militar Interamericano, os quais se restringiam a criar uma reserva de mercado bélico para contrapor a concorrência europeia e manter estável a ordem regional, de forma a facilitar a concentração de recursos militares estadunidenses em outras regiões, como Oriente Médio, Europa e Ásia Pacífico. Apesar de o Tratado haver sido invocado 19 vezes no período em que esteve vigente, sua aplicação efetiva só se deu em oito situações, além de haver ocorrido outras intervenções na América Latina que não foram amparadas. Um exemplo dessas intervenções, cuja repercussão levou a uma perda de credibilidade do TIAR por parte dos latino-americanos, foi a Guerra das Malvinas (1982), quando os EUA se recusaram a apoiar um país do continente que estava sob ataque. A partir desta situação, foi inviabilizada a prerrogativa de invocar o Tratado como mecanismo de ajuda mútua do sistema interamericano (PAGLIARI, 2006).

Já ao final dos anos 1940, são adotadas a Carta da OEA e o Pacto de Bogotá, ambos em 1948. A OEA foi formada durante a Nona Conferência Interamericana, realizada em Bogotá, com o intuito de reafirmar o compromisso hemisférico com a segurança coletiva. A Organização segue as diretrizes acordadas no TIAR, algo importante institucionalmente, pois o fato de o Tratado ter sido anterior à própria OEA foi um elemento que comprometia seu funcionamento, considerando-se que houve a celebração de um tratado de defesa antes mesmo de haver sido formalmente constituída uma organização regional (XAVIER, 2010). Assim, inicialmente foram 21 Estados a ratificar a Carta da OEA, mas, posteriormente, todos os Estados do continente aderiram à instituição (ARRIGHI, 2004). Neste sentido, é importante ressaltar que Cuba foi excluída da OEA em 1962, devido ao seu alinhamento com a URSS. Tal situação só veio a mudar em 2009, quando a suspensão do país foi revogada durante a 39ª Assembleia Geral da OEA.

Por fim, também na Nona Conferência, foi adotado o Tratado Americano de Soluções Pacíficas, ou Pacto de Bogotá. O objetivo deste Tratado é obrigar que seja pacífica a resolução

de controvérsias entre os Estados americanos, por meio de procedimentos que não envolvam a ameaça, o uso da força, bem como qualquer outra forma de coação. Logo, “a Carta deu o quadro institucional; o Pacto de Bogotá assegurou a solução pacífica das controvérsias; o TIAR, adotado anteriormente, proporcionou um quadro de defesa conjunta em caso de ataque” (ARRIGHI, 2004, p. 21). Assim, por meio desses quatro mecanismos instituídos ao longo dos anos 1940, o Sistema Militar Interamericano foi formulado de maneira a garantir que os conflitos entre os Estados americanos fossem resolvidos pacificamente.

Outrossim, durante a terceira fase das relações de defesa interamericanas (1950-1990), foi possível observar um enfraquecimento desses mecanismos, causado em grande medida pela incapacidade demonstrada pela OEA em controlar o emprego da força pelos próprios EUA. Situações como a invasão da República Dominicana (1965), a desestabilização da América Central (anos 1980), as intervenções armadas em Granada (1983) e no Panamá (1989), além da já mencionada Guerra das Malvinas (1982) tornaram possível questionar a validade do SMI (ABDUL-HAK, 2013). Por conseguinte, a partir dos anos 1990 ocorre uma tentativa de revitalização desse sistema, através da criação de mecanismos de caráter sub-regional de segurança. Por meio do diálogo no âmbito regional, concluiu-se que a institucionalidade hemisférica perdeu força devido ao comportamento dos EUA, que, a despeito da agenda multilateral, priorizava seus compromissos bilaterais com os demais países americanos e esvaziava o sentido e capacidade de ação daquelas instituições (PAGLIARI, 2006).

É possível depreender que foi esse cenário forjado nos anos 1940 que possibilitou, mais tarde, a estruturação de um pensamento de âmbito regional na América do Sul em termos de defesa. A incapacidade demonstrada pelo SMI de oferecer respostas válidas às ameaças que passaram a compor a agenda de segurança do pós-Guerra Fria abriu espaço para conceber outras maneiras possíveis de pensar os problemas em comum enfrentados regionalmente. Conforme assinalado por Cepik (2009, p. 230):

We part from the assumption that the already existing collective security system in the Americas, the Organization for the American States (OAS), is not sufficient for the current challenges and threats that are present in the continent. In this sense UNASUR draws a different approach from that which has already been assessed by

the OAS: aiming at a more autonomous policy, it excludes the United States from South American security affairs by replacing the conflict resolution mechanisms of the OAS, therefore optimizing the recognition of South American interests⁴.

Assim, numa lógica que buscava alternativas às formulações hemisféricas, há a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, a qual não deve ser considerada como processo de integração, mas sim como um fenômeno de cooperação regional, com muitos propósitos aglutinados e focada na concertação política (FUCCILLE, 2018). É no escopo desta instituição que é originado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), órgão que representa o esforço dos países-membros da UNASUL de promover a cooperação também em termos de segurança e defesa.

Neste sentido, há que se olhar com atenção para a distinção entre integração e cooperação regional⁵. A integração regional, por um lado, é um processo mais amplo, no qual os interesses dos Estados são redefinidos em termos regionais, ao invés de manterem caráter puramente nacional, e o antigo conjunto de valores particulares nacionais é suplantado por um novo, maior e geograficamente delineado conjunto de valores (HAAS, 2004). Por outro lado, a cooperação é um processo definido pela coordenação política entre os atores envolvidos, que ajustam seus comportamentos com o objetivo de atingir expectativas em comum (KEOHANE, 1984). Por essa distinção é necessário cuidado ao caracterizar as instituições criadas regionalmente na América Latina, pois a grande maioria corresponde a processos de cooperação, como é o caso da UNASUL.

⁴ “Partimos do pressuposto de que o sistema de segurança coletiva já existente nas Américas, a Organização dos Estados Americanos (OEA), não é suficiente para os desafios e ameaças atuais que estão presentes no continente. Nesse sentido, a UNASUL traça uma abordagem diferente daquela que já foi avaliada pela OEA: visando uma política mais autônoma, exclui os Estados Unidos dos assuntos de segurança sul-americanos, substituindo os mecanismos de resolução de conflitos da OEA, otimizando, assim, o reconhecimento dos interesses da América do Sul” (CEPIK, 2009, p. 320, tradução livre do original em inglês).

⁵ Para um aprofundamento sobre os processos regionais ver: Sanahuja (2016), Mariano (2015), Milner (2011) e Malamud (2004).

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS: UM NOVO OLHAR PARA PENSAR A COOPERAÇÃO?

A criação da União de Nações Sul-Americanas ocorreu durante a mudança observada na dinâmica do regionalismo na América do Sul a partir dos anos 2000. A iniciativa dos países da região em buscar maior autonomia frente à presença estadunidense nas instituições regionais se tornou factível em alternativas como a ALBA-TCP e, principalmente, a UNASUL. Esta última, que num primeiro momento conta com grande força política, demonstra potencial de aprofundamento num projeto político de integração, de forma a responder aos desafios da globalização para o subcontinente.

Neste sentido, ficou evidenciada a necessidade sul-americana de pensar uma estratégia capaz de contrabalancear a influência dos EUA na região, principalmente ao considerar a instalação de uma base militar no Equador, bem como a implantação do plano Colômbia, ambas ações bilaterais na região andina, no início dos anos 2000, por parte dos EUA, que não foram recebidas com satisfação por alguns governos sul-americanos (FAWCETT, 2005; MONTEIRO, 2014). Portanto, nesse período é possível verificar a existência de um multilateralismo regional pós-hegemônico, que buscava facilitar ações de âmbito intergovernamental, mas também fazer frente às tendências estadunidenses de interferir nas questões regionais da América do Sul (SALTALAMACCHIA, 2014).

O esforço que culminou com a criação da UNASUL conta com um elemento importante de conscientização, por parte das classes governantes locais, a respeito de uma mentalidade de ruptura com a tradicional tendência interpretativa de fragmentar o subcontinente. Deve-se destacar ainda que a ocorrência de uma maioria de governos de cunho social-progressista na região é também um elemento importante na compreensão da criação da UNASUL. Porém, apesar de significar a busca por mudanças reais no significado dos processos regionais para a América do Sul, a institucionalidade do organismo não se consolidou de maneira forte o bastante para alterar o *status quo* da região e equalizar as latentes assimetrias existentes entre os países (ZURITA, 2009).

Desta forma, a articulação que deu origem à UNASUL foi baseada em componentes políticos, pensada para absorver também os temas de matriz econômica, mas principalmente para ir além dessa esfera. Essa decisão estritamente política foi representativa para a regionalização sul-americana, na medida em que rompeu com uma história de tentativas de integração cujas prioridades favoreciam a área comercial, como nos exemplos da ALALC, ALADI, Mercosul, ALCA e CAN (NAFALSKI, 2010).

É importante destacar, nesse contexto, que o formato institucional percebido nas alternativas de regionalização latino-americanas de cunho político tem um baixo nível de institucionalização em sua estrutura, característica esta que deve ser analisada de forma particular. No caso europeu, por exemplo, molduras que priorizavam o supranacionalismo foram usadas de maneira a evitar a reincidência de guerras entre os Estados de um mesmo continente, o que difere substancialmente da situação da América do Sul, onde se entende a funcionalidade do multilateralismo como uma oportunidade de concertação econômica ou, no caso da UNASUL, política (SALTALAMACCHIA, 2015).

Por um lado, ao entender o modelo institucional da UNASUL como uma tentativa de não seguir aqueles padrões de integração estabelecidos, como no exemplo do Mercosul, cabe perguntar se esta nova forma de regionalismo buscada na América do Sul tem a organicidade, sistematização e burocracia necessárias ao pleno funcionamento da organização. Por outro lado, fica também a inquietação sobre a possibilidade de essa escolha institucional significar a tentativa de uma nova arquitetura de solidariedade sul-americana, por se constituir de ferramentas diferentes daquelas propostas em modelos neoliberais. Porém, é fato que uma novidade importante em termos de aprofundamento da regionalização veio a aparecer, qual seja, a incorporação da temática de segurança e defesa à pauta da UNASUL (DIAMINT, 2013), algo que ainda não tinha sido pensado sob a ótica da cooperação sul-americana, salvo na débil tentativa por parte da ALBA-TCP em lançar forças armadas conjuntas na região⁶.

⁶ Esta iniciativa será detalhada na próxima seção deste artigo.

Contexto político de formação da UNASUL

Para entender a estrutura institucional que caracteriza a União das Nações Sul-Americanas, bem como seu papel em termos de segurança e defesa na região da América do Sul, é necessário antes compreender o contexto político à época da articulação para sua formação. Os antecedentes mais recentes que compõem tal contexto se situam nos anos 2000, quando mudanças importantes ocorrem no cenário internacional no sentido de criticar a globalização e a ordem político-econômica daquele momento, como as críticas ao Consenso de Washington (1989), e, no Brasil, o Primeiro Fórum Social Mundial (2001), organizado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Associação pela Tributação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos (ATTAC) (SANCHÉZ, 2015).

Neste sentido, a deterioração socioeconômica que se estabeleceu na década de 1990 em decorrência das medidas neoliberais em vigor encontrou resposta na paulatina ascensão de governos identificados com as questões sociais a partir dos anos 2000 na América do Sul, algo apontado pelos estudiosos como onda rosa, primavera sul-americana, entre outros, pelo fato de estes governos possuírem características progressistas, identificados com a esquerda ou centro-esquerda. Esta resposta teve início com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela (1999), e seguiu com Lula da Silva no Brasil (2003), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005), Evo Morales na Bolívia (2006), Rafael Correa no Equador (2007) e Fernando Lugo no Paraguai (2008) (FUCCILLE, 2014, p. 113).

As consequências dessa nova onda de governos foram sentidas tanto em âmbito doméstico quanto no plano internacional. Na dimensão doméstica, foram implementadas políticas econômicas de cunho intervencionista, além de diferentes políticas sociais, que resultaram em milhões de pessoas deixando a situação de pobreza extrema. No plano internacional, a adoção de políticas externas que priorizavam a autonomia foi a principal marca desses governos, ao buscar construir um regionalismo de caráter político e heterogêneo (NERY, 2016).

Logo, precisamente no ano 2000, ocorreu em Brasília uma reunião de presidentes da América do Sul convocada pelo então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que foi um evento marcante, pois veio a reunir pela primeira vez todos os

presidentes da região exclusivamente, ou seja, não houve a participação de nenhum Estado externo. Esta primeira cúpula resultou na criação de uma Zona de Paz Sul-Americana, algo importante, pois aproximou os Estados andinos dos Estados do Mercosul e contribuiu para um pensamento geopolítico em termos de América do Sul. Ainda, foram lançadas nesta cúpula as bases para a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)⁷ (MONTEIRO, 2014).

Assim, a substancial transformação no cenário político sul-americano teve impacto direto para que fosse possível pensar a criação de instituições com um perfil diferente daquele predominante até então. Neste contexto, ao buscar alternativas para promover uma real aproximação entre os países da América do Sul, dois projetos principais de instituições foram apresentados pelas lideranças de Brasil e Venezuela, o que levou a uma série de cúpulas presidenciais, bem como conversas paralelas e negociações bilaterais, cujo resultado foi o estabelecimento da UNASUL.

Apesar da disputa histórica por poder na região ser entre Brasil e Argentina, os laços construídos no âmbito do Mercosul aproximaram as duas potências regionais⁸. Isto dirimiu o clima de rivalidade, ao mesmo tempo em que a Venezuela passou a se destacar na tentativa de financiar iniciativas de âmbito regional, pois vivia um período de bonança graças ao alto preço dos barris de petróleo, que permitiu uma capacidade econômica mais forte (PEDROSO, 2015). Portanto, dois projetos de integração concorrentes foram lançados, algo que contribuiu de certa forma para uma perda de força nos ímpetus da integração, ao evidenciar as dificuldades entre as lideranças nacionais para encontrar um projeto comum.

Por parte da Venezuela, o projeto de integração bolivariano lançado possuía uma tônica geopolítica, por ser marcado por um conteúdo anti-imperialista, antiamericano e que se contrapunha à hegemonia estadunidense na América Latina em geral. Ademais, o objetivo era tornar a região um polo de poder capaz de se opor às medidas neoliberais. Por sua vez, o

⁷ A IIRSA foi a primeira instituição formada pelos doze países da América do Sul, criada no ano 2000. O principal objetivo da instituição era promover o aprimoramento da infraestrutura na América do Sul, de forma a interligar fisicamente as principais regiões econômicas. No ano de 2009, a IIRSA é incorporada à UNASUL por meio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Para mais informações sobre os dez primeiros anos de funcionamento da IIRSA ver Honório (2013).

⁸ Para uma compreensão mais aprofundada sobre as relações Brasil-Argentina ver Saraiva (2012) e Merke (2008).

Brasil apresentou uma proposta voltada para o desenvolvimento da região, ao priorizar avanços em áreas que pudessem contribuir para o incremento socioeconômico, como energia e logística, além de reforçar a dimensão política (PEDROSO, 2015).

O resultado dessa divergência de interesses foi uma tensão a respeito das características da nova instituição sul-americana, o que gerou dificuldades em termos de construção de consensos. A percepção destoante entre os governos de Brasil e Venezuela a respeito da função e efetividade da UNASUL significou um impasse nas negociações por parte de Chávez, o qual a equipe diplomática brasileira, principalmente na figura do chanceler Celso Amorim, buscou dirimir por meio de conversas de bastidores. Contudo, mesmo sob um ambiente de incerteza quanto ao desenho institucional do novo organismo, foi possível lançar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), no ano de 2004, por meio da Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações, na III Cúpula Presidencial da América do Sul (NAFALSKI, 2010).

Finalmente, após superadas as divergências sobre o desenho institucional por meio de sucessivos encontros entre os países sul-americanos nos anos de 2005 e 2006⁹, alterou-se também o nome da organização, que, por sugestão de Hugo Chávez, passou a ser a União de Nações Sul-Americanas, algo que serviria para reforçar o valor político da iniciativa. Logo, além de ser apenas uma alteração estética, a partir de 2007 a UNASUL passou a ser dotada de personalidade jurídica, e, portanto, possui o status de organismo internacional (STELLA, 2012).

Neste sentido, a despeito dos avanços em termos de cooperação regional, as reais pretensões por trás da proposta da UNASUL evidenciam a importância da América do Sul para a política externa brasileira, pois para o Brasil a vinculação com a América Latina representava maior dificuldade em negociações comerciais com os EUA, o que levou o país a buscar um distanciamento do âmbito latino-americano, para então dar mais ênfase ao espaço sul-americano. Assim, a UNASUL representa a estratégia de inserção internacional construída pela

⁹ Após o lançamento da CASA, em 2004, os Estados membros se reuniram oficialmente no ano de 2005 para a I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, no Brasil, e para tomar a decisão que criou a Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-Americana, no Uruguai. No ano de 2006, houve a II Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, da qual resultou a Declaração de Cochabamba, importante por estabelecer as prioridades da integração e semear a proposta de uma união de nações sul-americana (MONTEIRO, 2014).

política externa brasileira, ao considerar a integração regional como o melhor caminho para tal inserção. Há que se observar, contudo, que a despeito de ter sido uma iniciativa lançada pelo Brasil, as dinâmicas no interior da instituição se acomodaram ao jogo político entre os doze países membros, ou seja, a despeito da tentativa brasileira de liderança, a UNASUL atuava sob uma dinâmica própria, a qual não necessariamente estava atrelada às vontades do Brasil (SARAIVA, 2009, DIAMINT, 2013).

Por fim, é necessário destacar a importância de uma instituição nos moldes da UNASUL na região de direta influência dos EUA, considerando-se que o principal objetivo da política externa estadunidense é impedir o desenvolvimento de um polo de poder na região sul-americana capaz de desafiar sua hegemonia hemisférica. Desta forma, fica evidente o interesse por parte dos EUA em manter a América Latina, mas principalmente a América do Sul, fragmentada, para que a integração e a aproximação entre os países da região possam ser dificultadas, o que facilita a manutenção da influência estadunidense e contribui para diminuir a autonomia do subcontinente (NERY, 2016).

Estrutura e desenvolvimento da UNASUL

A partir da ratificação do Tratado Constitutivo da UNASUL, firmado em Brasília pelos doze países da América do Sul no ano de 2008, ficou estabelecido o documento legal que respalda o funcionamento da instituição e resguarda também o reconhecimento da personalidade jurídica internacional (UNASUL, 2008, art. 1).

O Tratado Constitutivo da UNASUL deve ser entendido como produto de uma longa série de negociações entre os países sul-americanos, cujas pretensões vão muito além de questões exclusivamente técnicas ou econômicas. Temas outrora marginalizados na agenda de integração da região foram retomados por meio da construção de novas prioridades, mas também foram incorporados aspectos que já haviam aparecido em outros organismos multilaterais da região, como a função da Secretaria Geral e os mecanismos de grupos de trabalho setoriais, além do Parlamento Sul-Americano (CARDONA, 2008; SÁNCHEZ, 2015).

A construção de consensos no interior da instituição, embora dificultosa devido à necessidade de aprovação por parte de cada um dos doze países membros, assegura a

representatividade por igual entre todos, algo relevante ao se pensar a integração sul-americana, em que há países de tamanhos e proporções tão diferentes, como, por exemplo, Uruguai e Brasil. Assim, nenhuma decisão pode ser tomada se houver um Estado em desacordo, e isto garante que todos os países participarão dos processos decisórios. Ademais, se a fórmula do consenso não houvesse sido adotada, muito provavelmente a assinatura do Tratado não teria sido possível (SOLÓN, 2008).

Os conselhos setoriais criados no âmbito da UNASUL, que são respaldados pelo artigo 5º, demonstram a gradual formatação institucional durante o processo. Neste sentido, os conselhos representam uma nova prática no âmbito da integração regional, ao buscar o autoconhecimento da região por meio da proximidade com especialistas em áreas consideradas prioritárias, o que permite maior eficácia na construção das políticas voltadas a essas áreas. São criados doze conselhos, mas apenas o Conselho Energético Sul-Americano¹⁰, cuja sede fica na Venezuela, consta no texto do Tratado Constitutivo, devido à sua criação ter sido no ano anterior à assinatura do Tratado (CARVALHO, 2013).

Desta forma, a criação dos conselhos setoriais contribui com o intuito planteado pela UNASUL, qual seja, promover um aprofundamento nos níveis de cooperação para além dos indicadores econômicos, ao ampliar a participação da sociedade civil na instituição. O entendimento de que não apenas os chanceleres e chefes e chefes de Estado deveriam ser autoridades da instituição contribuiu para que os conselhos contassem com especialistas capazes de realizar diagnósticos sobre a situação de determinados temas caros ao processo de cooperação, bem como com os ministros responsáveis por esses assuntos nos países (CARDONA, 2008).

As percepções discutidas no âmbito dos conselhos resultam em informes periódicos, que são apresentados por parte dos altos funcionários setoriais ao Conselho de Delegadas e Delegados. A estruturação de conselhos específicos para pensar áreas substanciais ao desenvolvimento demonstra uma maturidade institucional na UNASUL. Especificamente em relação às questões de segurança e defesa, a diferenciação feita entre conselhos para pensar

¹⁰ O Conselho Energético Sul-Americano foi criado na mesma reunião em que foi alterado o nome da instituição de CASA para UNASUL, no ano de 2007, por meio da Declaração de Margarita.

problemáticas de segurança cidadã e drogas, bem como cooperação em defesa, favorece o aprofundamento de estratégias específicas para cada fim.

Destarte, a próxima sessão tem como foco principal o Conselho de Defesa Sul-Americano, que faz parte de uma incipiente tentativa de pensar a lógica da defesa em termos regionais e significa, portanto, um processo de cooperação mais robusto.

COOPERAÇÃO EM DEFESA NO ÂMBITO DA AMÉRICA DO SUL

Ao considerar a natureza da UNASUL enquanto um fórum de coordenação e concertação política, o objetivo de expandir as áreas nas quais se coopera aparece de forma orgânica. Como detalhado na sessão anterior, a criação de conselhos setoriais movimentou as engrenagens que permitiram dar uma nova dimensão ao projeto, ao analisar separadamente áreas que poderiam estruturar o aprofundamento da integração. Dentre as áreas priorizadas estão segurança e defesa, que são pensadas no âmbito de três conselhos diferentes, de forma a separar a problemática da segurança cidadã das questões de defesa. Assim, as possibilidades da cooperação em defesa entre os Estados membros, bem como as inflexões e peculiaridades do tema, são discutidas no Conselho de Defesa Sul-Americano, o qual deve ser entendido como o produto das modificações no tabuleiro do cenário internacional com o fim da Guerra Fria.

No caso da América do Sul, este novo cenário difere em grande medida daquele experimentado entre as décadas de 1960 e 1980, quando predominavam os governos ditatoriais na região e havia uma forte presença dos EUA na determinação do que deveria ser entendido como ameaça. Naquela época, a incipiente cooperação em assuntos de defesa foi provocada por dois fatores principais, quais sejam, os processos de redemocratização e a busca por alguma autonomia frente às imposições estadunidenses. Neste sentido, a determinação da ameaça comunista como principal inimigo a ser combatido em decorrência da Guerra Fria diminuiu a possibilidade de eclosão de conflitos interestatais na região e, ao mesmo tempo, elevou a percepção das rivalidades geopolíticas entre os governos, o que

resultou em um clima de instabilidade que obstaculizou a cooperação em defesa nos anos seguintes (SOARES, 2008).

Assim, o desenrolar da Guerra Fria restringe o relacionamento entre os EUA e a América do Sul aos temas de segurança e defesa, mais especificamente à defesa das rotas marítimas no Atlântico Sul e à contenção interna da subversão (CABRAL, 2013), ao passo que o sistema interamericano de segurança hemisférica é estabelecido. Nesse sistema, é importante destacar, a partir dos anos 1940, a criação da Junta Interamericana de Defesa (JID), bem como do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), organizações empregadas para institucionalizar a agenda de segurança hemisférica durante a ordem bipolar a serviço dos interesses estadunidenses, o que significava, principalmente, afastar a ameaça do comunismo.

Ademais, com o intuito de assegurar a influência estadunidense sobre os países sul-americanos, foi elaborada também a Doutrina de Segurança Nacional, segundo a qual o inimigo a ser combatido deixava de ser externo e passava a ser interno, ou seja, a lógica da ameaça comunista era transferida para o âmbito doméstico. Essa doutrina foi exportada para todos os países do continente americano durante os anos da Guerra Fria (PÁDUA, MATHIAS, 2010).

A situação começou a mudar a partir dos anos 1980, quando os regimes militares perderam força, devido a dificuldades tanto internas quanto externas, e passaram a buscar a cooperação para o desenvolvimento como um fator de estabilidade regional. Neste contexto, com o intuito de restabelecer o continente das Américas como sua área de segurança nacional, os EUA passam a considerar o conceito da multidimensionalidade para pensar a segurança, o qual, segundo Saint-Pierre (2011, p. 409), “mistura indiscriminadamente vários elementos de natureza diferente [...] que requerem vários tipos de respostas”.

Assim, a partir do fim da Guerra Fria, a versão da segurança multidimensional aparece como parte do Consenso de Washington (1989), demonstrando a preocupação estadunidense em reduzir o tamanho do Estado, além de reassegurar sua área de segurança nacional. Neste sentido, os EUA convocam no ano de 1995 a primeira Conferência de Ministros de Defesa das

Américas¹¹ (CMDA), com o objetivo máximo de promover um espaço de discussão sobre as questões de defesa, bem como aprovar uma agenda hemisférica de segurança por meio da qual seria proposta uma lista de ameaças comuns ao continente. Estas ameaças, evidentemente, serviam aos interesses diretos dos EUA (CEPIK, 2005; SAINT-PIERRE, 2011).

Contudo, o modelo de segurança hemisférica imposto pelos EUA durante a Guerra Fria se mostrou insuficiente para lidar com os ímpetus da globalização, assim como para administrar as chamadas “novas ameaças”. A pouca efetividade dos órgãos criados no âmbito pan-americano – como ficou evidente durante a Guerra das Malvinas¹² quando o TIAR foi acionado – levou a uma erosão da legitimidade do modelo coletivo de segurança, algo que, somado à mudança de prioridades na estratégia de defesa estadunidense após os ataques de 11 de setembro de 2001, contribuiu para a consolidação da imagem de uma América do Sul passível de maior autonomia (AYERBE, 2002; FUCCILLE, 2016).

Neste sentido, ao considerar a subsequente atuação dos Estados sul-americanos, é possível concluir que houve uma percepção da incapacidade dos mecanismos institucionais hemisféricos em dar respostas às ameaças de segurança experimentadas pelo continente, inclusive às ameaças tradicionais ainda presentes. Além disso, as diferentes situações em termos de segurança que coexistiam/coexistem na região e que outrora eram vistas como variáveis da Guerra Fria foram redimensionadas, de maneira que a nova agenda de segurança hemisférica proposta por parte dos EUA não exclui a histórica agenda de ameaças enfrentadas pelos países da América do Sul (PAGLIARI, 2006).

Diante deste contexto, a cooperação nos assuntos de defesa no âmbito exclusivamente da América do Sul foi iniciada no nível bilateral, por meio de acordos que buscavam desenvolver a confiança mútua entre os Estados, como o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear (1980), assinado entre Brasil e Argentina. Já nos anos 1990, especificamente na área do Cone Sul, o Mercosul

¹¹ A Conferência de Ministros de Defesa das Américas conta com 34 países membros, pertencentes ao continente americano. Após a primeira reunião convocada em 1995, a CMDA ocorreu novamente no ano de 1996 e, a partir de então, acontece a cada dois anos. A última reunião foi no Chile e a próxima, no ano de 2022, será no Brasil.

¹² “Para muitos países, essa aliança americana [TIAR] perdera sentido após a Guerra das Malvinas em 1982, pois os EUA abstiveram-se de apoiar um país do continente, o que inviabilizou a invocação do TIAR como mecanismo de ajuda mútua do sistema interamericano” (PAGLIARI, 2006, p. 29).

aparece como mecanismo de estabilidade sub-regional e inserção internacional; contudo, o forte teor do liberalismo econômico predominante nas iniciativas de integração à época contribuiu para que o bloco priorizasse os assuntos comerciais em detrimento de outras áreas. Desta forma, pese embora o bloco não tivesse a defesa como uma de suas pautas, a aproximação que ocorreu entre Brasil e Argentina foi importante para dessecuritizar as relações entre os dois Estados, algo que atingiu positivamente também ao Paraguai e ao Uruguai (ABDUL-HAK, 2013).

Destarte, a despeito de a cooperação em termos de segurança e defesa representar uma possibilidade importante no aprofundamento da integração regional, a América do Sul vislumbrou essa possibilidade de forma factível apenas a partir de 2008, com a consolidação do Conselho de Defesa Sul-Americano, algo que deveria reafirmar a importância dos progressos em concertação política no âmbito da UNASUL. Ainda, o CDS ganha força se considerada a díspar situação sul-americana, na qual é possível afirmar que a cooperação militar no Cone Sul experimentou um avanço que não encontra paralelos na região andina, onde persistem tensões de cunho político-militar que o órgão tem a potencialidade de dirimir.

Formação do Conselho de Defesa Sul-Americano

As diferentes visões políticas existentes na América do Sul, mesmo entre os governos progressistas que passaram a ocupar o poder na maioria dos Estados da região, produziram três posturas distintas diante da integração de forma geral, mas, também, no que se refere à segurança e defesa. A primeira postura foi aquela insuflada pela Venezuela, e que defendia o rechaço total às políticas neoliberais e buscava uma estratégia de contraposição ao poder e à influência dos EUA na América do Sul. A segunda é liderada pelo México no âmbito latino-americano e possui como adeptos o Chile e a Colômbia, considera positiva a influência estadunidense na região e acredita que a integração em termos sub-regionais serve apenas de complemento à inserção internacional buscada nos termos das relações com os EUA. A terceira postura, liderada pela atuação do Brasil, propõe maior pragmatismo, ao reconhecer o peso dos EUA na região mas, ao mesmo tempo, buscar reduzir esse peso por meio da integração regional, sem confrontar diretamente a potência hegemônica (CARMO, 2012).

Logo, em decorrência de alterações importantes na política externa estadunidense, bem como da ausência do México nos debates de âmbito sul-americano para pensar a integração, a postura sustentada por Chile e Colômbia é secundária, ainda que ambos os países detenham o poder da “não-decisão” para obstaculizar as propostas mais radicais com as quais não concordam. Portanto, no primeiro plano do debate sobre as propostas para a integração da América do Sul ficaram Brasil e Venezuela, ambos com percepções distintas acerca das prioridades que deveriam constituir a agenda de segurança sub-regional (CARMO, 2012).

A proposta venezuelana foi apresentada pela primeira vez durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul (2000), em Brasília. Segundo aquele projeto, o objetivo final era a integração das Forças Armadas dos países da região, proposta esta que foi lapidada e reapresentada nos encontros de líderes seguintes. Afinada com os ímpetus chavistas de oposição radical à influência dos EUA, os aspectos bolivarianistas característicos da proposta venezuelana determinavam que a integração militar deveria ser antes fruto de uma integração política, que, a despeito das dificuldades de sua implementação, poderia levar à elaboração de uma política de defesa independente de influências externas, como dos EUA (PÁDUA, MATHIAS, 2010).

Assim, entre os anos de 2001 e 2005, a enfática atuação por parte da Venezuela em demonstrar que a ALCA, proposta de livre comércio feita pelos EUA, não deveria ser o destino dos países americanos¹³, mas sim uma opção, levou a uma aproximação entre este país e o Cone Sul, o que fez com que no ano seguinte, 2006, fosse protocolada a entrada venezuelana no Mercosul (CARMO, 2012). Contudo, às vésperas da assinatura do protocolo de adesão da Venezuela, ainda em 2006, durante uma reunião tríplice entre Brasil, Argentina e Venezuela, Chávez apresentou sua proposta para a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, cuja estrutura seria composta pelos doze países sul-americanos. O órgão apresentado pelo

¹³ Sobre a ALCA é importante considerar que “dentro da linha defendida pelo Brasil, o presidente Hugo Chávez apontava para a necessidade de fortalecer a integração andina, caribenha e amazônica como etapa prévia para a constituição da ALCA. A ALCA não poderia ser o projeto de integração dos países latino-americanos, pois não é possível reduzir um projeto de integração para a região somente ao econômico e comercial. A integração regional deve ser um instrumento do desenvolvimento e fortalecimento da soberania e independência dos países, deve gerar uma agenda política própria” (CARMO, 2012, p. 309).

presidente venezuelano à época apontava para uma integração militar semelhante à OTAN, inclusive no nome, que seria Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) (OTÁLVORA, 2007).

A resposta imediata dos presidentes Lula e Kirchner foi de informar ao venezuelano que, até aquele momento, a concertação em defesa no âmbito do Mercosul se limitava à integração das indústrias bélica, aeronáutica e espacial. Entretanto, a recusa por parte dos sócios do Cone Sul em criar uma instância de defesa nos moldes de uma integração militar não significou o fim do projeto chavista para a região. Ainda no ano de 2006 foi realizado o seminário “Seguridad Regional, Integración y Fuerzas Armadas” de maneira conjunta pela secretaria do Parlamento Latino-Americano (Parlatino), Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional de Venezuela (UNEFA) e Frente Cívico-Militar Bolivariana (FRECIMIBOL). Este seminário reuniu diferentes instâncias e oficiais com o intuito máximo de formar uma Força Armada Regional sob o guarda-chuva da integração militar, algo que, todavia, não foi concretizado. Contudo, as discussões realizadas ali resultaram em uma decisão por parte de Venezuela, Bolívia e Cuba de iniciarem o projeto proposto por Chávez no âmbito da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA-TCP), que tomou forma pautada em ideais anti-estadunidenses, socialistas e bolivarianos (PÁDUA; MATHIAS, 2010).

Por outro lado, a via de integração proposta pela liderança brasileira demonstrou maior pragmatismo, ao compreender a importância da integração para a região, bem como a dificuldade de confrontação direta aos EUA. Isso redundou em um maior apoio ao modelo de Conselho de Defesa Sul-Americano apresentado pelo Brasil, que representou uma alternativa àquela proposta por Chávez na medida em que trouxe a possibilidade de discutir temas comuns à defesa dos países da América do Sul, algo que incentiva o aprofundamento da cooperação e favorece a construção de medidas de confiança na região. Estas podem ser definidas como aqueles “processos políticos e/ou militares que objetivam mitigar e prevenir os efeitos negativos ou percepções erradas decorrentes dos ‘dilemas de segurança’ nas relações internacionais” (SAINT-PIERRE; PALÁCIOS JUNIOR, 2014, p. 23).

Neste sentido, Carmo (2012, p. 312) assinala uma modificação importante que se deu na política externa brasileira com relação à prioridade dada à América do Sul a partir do

governo Lula da Silva. É fato que a região já era considerada estratégica durante os governos anteriores; contudo, a despeito de aproximações pontuais, principalmente no Cone Sul, não houve uma política estrutural por parte do Brasil para a América do Sul. A partir da mudança diante da perspectiva de integração sul-americana – que não significou o abandono das linhas tradicionais do Itamaraty – o governo brasileiro passou a “realizar costuras políticas” que construíssem sua maior influência na região, posto que os recursos militares e econômicos sustentados pelo Brasil não garantem esta influência. Um importante exemplo da mudança de postura do Brasil frente à América do Sul foi o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa¹⁴ (END), em 2008, que destaca como prioridade a busca de uma relação harmoniosa com os vizinhos, principalmente no que diz respeito à democracia e ao princípio da não-intervenção (SÁNCHEZ, 2015).

Portanto, a proposta começou a ser pensada a partir de 2006, e a atuação do Brasil – que não convocou reuniões ou debates para promover a construção conjunta da iniciativa – resultou em desconfiças por parte dos vizinhos, os quais temiam que o projeto fosse, de certa forma, “imposto”. Logo, apesar do posterior esforço diplomático por parte do Ministério da Defesa brasileiro em divulgar a proposta do CDS, de maneira a tornar possível sua criação já em 2008 junto à reunião de fundação da UNASUL, a situação era de ausência de um entendimento claro sobre os alcances e objetivos pretendidos. Além disso, a forma com que o projeto foi administrado em seu início reverberou em uma percepção, por parte dos demais Estados sul-americanos, de imposição e imperialismo (SAINT-PIERRE, 2009).

Neste ínterim, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, realizou um giro entre os países sul-americanos, com o intuito de apresentar a proposta, bem como garantir a adesão ao CDS. Contudo, é importante destacar que antes de a proposta haver sido apresentada na América do Sul, Jobim já havia explicado o desenho institucional pensado para o novo órgão à Junta Interamericana de Defesa e aos secretários de Defesa e de Estado dos EUA, algo visto como uma espécie de acerto de contas para obter o “aval” da superpotência na criação do CDS.

¹⁴ A Estratégia Nacional de Defesa estabelece diretrizes em quatro eixos principais: organização e preparo das Forças Armadas; reorganização da Base Industrial de Defesa brasileira; composição dos efetivos das Forças Armadas; e o futuro do serviço militar obrigatório. Após sua criação, em 2008, a END veio a ser revisada em 2012, quando foi aprovada a atual versão que está em vigor (BRASIL, 2012).

Ainda, ficou latente a necessidade de uma maior institucionalidade própria da América do Sul e alternativa à OEA com a crise entre a Colômbia e o Equador, quando forças oficiais colombianas adentraram o território equatoriano em meio ao combate da guerrilha e assassinaram o líder das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o que agitou os ânimos na região (DIAMINT, 2013; MONTEIRO, 2014).

Esse ambiente fez com que, de fato, a proposta formal do Conselho de Defesa Sul-Americana fosse apresentada na fundação da UNASUL; no entanto, decidiu-se postergar a votação frente à iminência de uma possível derrota. Os presidentes peruano e colombiano colocaram em dúvida a consecução do CDS, que voltou a ser revisto oficialmente ainda em 2008, na ocasião de uma reunião da UNASUL para debater a mencionada crise entre Colômbia e Equador. Contudo, ainda neste novo encontro, o voto do então presidente colombiano, Álvaro Uribe, não ficou garantido a favor da criação do órgão de defesa, algo que só ocorreu em uma terceira Reunião Extraordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, em Salvador, que criou oficialmente, em 16 de dezembro de 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano (PEDROSO, 2015).

Neste sentido, ao se observar a cronologia das prioridades da agenda na consecução de UNASUL, fica evidente que os temas de segurança e defesa não aparecem com destaque. Isso provoca um questionamento sobre o que teria levado a uma mudança de perspectiva tal que possibilitasse a criação de um conselho de defesa ainda no ano de 2008. Fuccille (2018, p. 7) assinala alguns fatos que, do ponto de vista brasileiro, foram fundamentais para que a cooperação em defesa recebesse algum protagonismo. Por meio de notas pessoais de conversas informais com membros do Itamaraty e do Ministério da Defesa brasileiro, o autor destaca:

Estavam (1) a possibilidade de transbordamento das chamadas *novas ameaças* a outros países, como o narcotráfico colombiano para o Brasil e a contenda envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes; (2) os conflitos sub regionais, como os contenciosos envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile, entre outros; (3) os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai; (4) frear os ímpetus bolivarianos na região, sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA); (5) evitar uma corrida armamentista na região, com a adoção crescente de medidas de confiança mútua (CBMs); (6)

solidificar o Atlântico Sul como uma área de paz, livre de armas nucleares e vital de projeção de poder ao Brasil, não permitindo a presença de potências extra regionais (como o caso do Reino Unido e a questão Malvinas/Falklands); (7) impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente; (8) rearticular a Base Industrial de Defesa (BID) com a América do Sul enquanto espaço primeiro à colocação de seus produtos; e, último mas não menos importante, (9) concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano (Ibid).

Outrossim, a pretendida liderança do Brasil na América do Sul como componente substancial de sua inserção internacional deve ser considerada um elemento chave que impulsionou os esforços para a criação do CDS. A busca brasileira por prestígio e influência faz parte de seu projeto mais amplo de consolidar-se como uma potência regional, com o intuito de contribuir para que o país sul-americano possa alcançar um assento como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Além disso, havia também o interesse do Brasil em reativar sua indústria de defesa, com o fim de ser o provedor regional em termos de indústria (YOPO, 2010; ARÁNGUIZ, 2013), algo mencionado explicitamente nos objetivos específicos do CDS: “promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa” (UNASUL, 2008b, art. 5º f).

Por fim, é importante destacar que, a despeito da pequena adesão ao projeto chavista de cooperação em defesa para a região, houve uma compreensão da Venezuela de que a integração regional como ferramenta de promoção da multipolaridade no sistema internacional só seria possível com a participação do Brasil. Tal entendimento levou o país a buscar o apoio brasileiro, algo que ficou visível com a entrada da Venezuela no Mercosul¹⁵, bem como com a aceitação de medidas mais pragmáticas que pudessem tornar possíveis a UNASUL e o Banco do Sul (CARMO, 2012). O Brasil, por sua vez, manteve o caráter pragmático de sua política externa, ao “reconduzir” as ideias de Chávez, de forma a torná-las compatíveis com sua estratégia de liderança regional sul-americana (SANAHUJA, 2010; ARÁNGUIZ, 2013).

¹⁵ A Venezuela passou a fazer parte do Mercosul como membro pleno a partir de 2012. Contudo, sua participação foi suspensa em 2016, por razão de descumprimento de normas internas do bloco.

Estrutura e desafios do Conselho de Defesa Sul-Americano

A decisão da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano foi tomada em Salvador, no Brasil, ao final do ano de 2008. As chefas e chefes de Estado e de governo ali reunidos reiteraram no preâmbulo do estatuto que a criação do novo órgão se encontrava respaldada pelo artigo 5º do Tratado Constitutivo da UNASUL e, além disso, aprovaram a proposta estatutária que já havia sido discutida em maio do mesmo ano. Assim, o CDS é criado como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa (UNASUL, 2008b, art. 1º), estando sujeito aos princípios e propósitos das cartas das Nações Unidas e da OEA, bem como aos mandatos e decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de governo da UNASUL (UNASUL, 2008b, art. 2º).

De acordo com seu estatuto, três objetivos gerais sumarizam os propósitos do Conselho, quais sejam: a) a consolidação da América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos daqui oriundos, além de contribuir para a paz mundial (UNASUL, 2008b, art. 4º a); b) a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que considere as características sub-regionais e nacionais e contribua para o fortalecimento da unidade na América Latina e Caribe (UNASUL, 2008b, art. 4º b); e c) a geração de consensos que fortaleçam a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL, 2008b, art. 4º c). Além destes, foram elencados outros 11 objetivos específicos¹⁶.

¹⁶ Consideramos importante trazer os objetivos específicos enumerados no estatuto do CDS, que são: (a) avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa; (b) promover o intercâmbio de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial; (c) contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa, no marco do artigo 14 do Tratado Constitutivo da UNASUL; (d) avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas de defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e do Caribe; (e) fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e difundir as lições aprendidas; (f) promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa; (g) Fomentar o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, facilitar processos de treinamento entre as Forças Armadas e promover a cooperação acadêmica dos centros de estudo de defesa; (h) compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias como desminagem, prevenção, mitigação e assistência às vítimas de desastres naturais; (i) compartilhar experiências em operações de manutenção de paz das Nações Unidas; (j) intercambiar experiências sobre os processos de modernização dos Ministérios de Defesa e das Forças Armadas; (k) promover a incorporação da perspectiva de gênero no âmbito da defesa (UNASUL, 2008b, art. 5º).

No que diz respeito à sua estrutura, o CDS é integrado pelas ministras e ministros de Defesa, ou seus equivalentes, dos países membros (UNASUL, 2008b, art. 6º). Cria-se também uma instância executiva no Conselho, composta pelas vices ministras e ministros de Defesa, ou seus equivalentes (UNASUL, 2008b, art. 8º). A presidência é exercida pelo mesmo país que ocupar a Presidência Pro Tempore da UNASUL, o qual fica encarregado de coordenar as atividades do Conselho (UNASUL, 2008b, art. 9º). Ainda, há a prerrogativa da criação de grupos de trabalho, conforme entenda necessário a presidência, para a discussão de temas específicos considerados pertinentes (UNASUL, 2008b, art. 10º).

Com relação ao seu funcionamento, fica determinado que haverá reuniões ordinárias anuais (UNASUL, 2008b, art. 12º), mas, também, a presidência poderá convocar reuniões extraordinárias segundo a solicitação dos países membros (UNASUL, 2008b, art. 15º). Fica resguardada no estatuto também a tomada de decisões exclusivamente por meio do consenso (UNASUL, 2008b, art. 13º), em referência ao 12º artigo do Tratado Constitutivo da UNASUL. Além disso, é estabelecido que a entrada de novos membros no Conselho deverá seguir o estipulado no Tratado da UNASUL em seus artigos 19º e 20º, que versam respectivamente sobre Estados Associados e Adesão de Novos Membros (UNASUL, 2008b, art. 17º).

Ainda sobre seu funcionamento, a linha de ação do CDS está baseada na aprovação e implementação de Planos de Ação, os quais reúnem um conjunto de medidas a serem realizadas no curto, médio ou longo prazo pelos países membros. Os planos, via de regra, são estabelecidos anualmente, estão divididos por eixos e contam com cronograma de reuniões, tarefas determinadas e a responsabilidade específica de cada Estado. Assim, o primeiro Plano de Ação foi aprovado no ano de 2009, com um período de vigência até 2010, mas foi validado também para o ano de 2011. Um dos resultados substanciais deste primeiro Plano de Ação foi a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), proposto pela Argentina e que teve boa acolhida entre os demais membros (ABDUL-HAK, 2013). Contudo, deve se considerar que nem sempre todos os propósitos estabelecidos no Plano de Ação são executados com êxito.

Neste sentido, o CEED¹⁷ foi pensado para servir de instância de assessoramento e consulta em assuntos de defesa, promover o intercâmbio de informações, contribuir na articulação de posições conjuntas entre os Estados, além de ser incumbido de elaborar as “medidas de confiança”, bem como a metodologia de gastos em defesa no âmbito da UNASUL. Paralelamente à criação do CEED, foram promovidos pelo CDS Seminários em Defesa, cujos participantes englobavam funcionários do governo e acadêmicos, com o fim de discutir a modernização dos Ministérios de Defesa e buscar o avanço na construção de confiança. Entre os resultados diretos destes seminários emergem duas características fundamentais, que foram adotadas no âmbito da UNASUL. A primeira diz respeito ao incentivo para que os Estados membros desenvolvessem os seus Livros Brancos de Defesa; e a segunda define a publicidade dos gastos em defesa como principal mecanismo de transparência (DIAMINT, 2013; SAINT-PIERRE; PALÁCIOS JUNIOR, 2014).

Entretanto, a metodologia aplicada no processo de construção de confiança em defesa na América do Sul pode ser entendida como uma continuidade daqueles métodos já postos em prática no âmbito da ONU, da OEA e também da CEPAL. Além da questão dos Livros Brancos e da transparência de gastos, é possível identificar a baixa, quase nula, participação da sociedade civil nos debates como mais um elemento de aproximação entre o funcionamento do CDS e das demais instituições multilaterais mencionadas. Este fato acaba por resultar em um processo vertical, que mantém a predominância militar nos assuntos de defesa, ao passo em que outros setores, como a academia, não são incluídos (Ibid).

Fuccille (2018, p. 9) demonstra que, para além dos interesses majoritários das potências regionais – Brasil e Venezuela – na criação de um órgão para pensar a defesa, todos os países envolvidos tinham interesses próprios, que tiveram papel importante na estrutura final do CDS:

Da perspectiva argentina interessava aglutinar novos atores ao pleito de que “as Ilhas Malvinas são argentinas” e todos os desdobramentos que esta questão encerra; passando por um Paraguai acossado por problemas internos que culminou no

¹⁷ Vale mencionar também a criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), que, após um ano de estudo e diálogo, foi aprovada em 2014 durante a V Reunião Ordinária dos Ministros de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano, em Paramaribo, no Suriname (VITELLI, 2017).

surgimento do grupo guerrilheiro Exército do Povo Paraguaio (EPP); uma Venezuela que, ainda que aquém do modelo desejado pelo comandante Chávez, o enxergava como um importante instrumento para evitar o encapsulamento ou até mesmo uma ação direta por parte dos EUA; aos outros bolivarianos da região, Bolívia e Equador, a que interessava buscar garantias ante ações desestabilizadoras do tipo que se passou com e após o episódio de Angostura; para a Colômbia, ainda que reticente a princípio e temendo o isolamento, a possibilidade de um maior comprometimento e compreensão dos países vizinhos com o flagelo do conflito interno vivido por este; o Peru e Chile, com preparos e capacidades militares bastante distintos, buscavam reforçar a solução dos litígios por vias diplomáticas e eventualmente por meio de tribunais internacionais; ao norte Guiana e Suriname enxergando uma possibilidade para o aprofundamento de sua “sulamericanização” (em contraste com a histórica vocação caribenha); e, finalmente, com o CDS o Uruguai conseguia superar suas ressalvas a uma preocupante colaboração militar mercosulina entre Brasil e Argentina que causava grande desconforto em Montevideú.

Sem embargo, a manutenção da tomada de decisão exclusivamente por consenso, somada à débil institucionalidade intergovernamental, bem como à falta de incentivos e de vontade política para garantir que o CDS disponha dos recursos necessários para um funcionamento eficaz, têm minado a potencialidade do órgão. Isto pode ser explicado justamente devido à diferença de percepções entre os Estados sul-americanos sobre o que deve ser priorizado nos termos da integração regional e, principalmente, que impacto tal integração pode gerar em suas respectivas políticas e estratégias de defesa. Além disso, a polissemia que define os diferentes entendimentos sobre questões de segurança e defesa na América do Sul marca o andamento das questões no âmbito do CDS e, ainda, reafirma as assimetrias existentes em outras áreas, como da economia (VAZ, FUCCILLE, REZENDE, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do documento fundador do CDS demonstra que, na composição da agenda, há uma amplitude de temas que vão desde a soberania territorial e diminuição de assimetrias até a defesa dos recursos naturais. Neste sentido, o ineditismo do órgão reside no fato de este ser um arranjo de defesa composto apenas pelos países sul-americanos, algo que rompeu com a tradição de tutela estadunidense sobre as instituições regionais. Desta forma, o CDS significa a apropriação por parte da América do Sul de suas próprias questões de defesa, outrora pensadas sob a interferência de potências externas (LIMA, 2013; NERY, 2016).

Concluimos que esta apropriação pode conduzir ainda à construção de uma identidade de defesa sul-americana; contudo, antes se faz necessário um debate sobre a convergência doutrinária entre os países membros, bem como sobre a adequação dos objetivos esperados com a cooperação em segurança e defesa. A concepção de instrumentos de cooperação regional deve passar pela reflexão crítica sobre as reais necessidades das unidades envolvidas, de maneira que seja possível identificar e perseguir objetivos comuns. No caso do CDS, a necessária construção de confiança entre os estados sul-americanos teve papel definidor em seus primeiros anos de atuação, quando se pôde acompanhar com nitidez a eficiência de sua estrutura e agenda em propor medidas que vieram a aproximar os estados. No entanto, o posterior descompasso em termos de agenda e objetivos comuns, somado a um contexto de esvaziamento da UNASUL, impôs travas ao aprofundamento da cooperação regional em segurança e defesa.

Destarte, nos seis anos iniciais de funcionamento do Conselho, foi possível observar evoluções positivas no que se refere ao surgimento de um espaço de concertação em temas de defesa, como as medidas de construção de confiança e o estabelecimento da CEED, algo que aproximou a região andina e o Cone Sul. Mas, passada a fase embrionária, a partir de 2014, com o início de uma nova onda política nos governos sul-americanos, o que se viu foi um enfraquecimento operacional no CDS. O resultado da mudança na balança de poder da região foi a diminuição da vontade política dos governos locais em continuar fornecendo incentivos para garantir o avanço das operações do Conselho.

Neste sentido, cabem muitos questionamentos sobre os próximos passos da regionalização da arquitetura de defesa sul-americana, após superada a dificuldade de conceber um órgão específico para pensar tais assuntos: questões sobre a existência ou não de uma corrida armamentista na região devido à reativação das indústrias de defesa, sobre as históricas problemáticas fronteiriças, ou, ainda, sobre como serão evitados os desequilíbrios políticos promovidos pelas assimetrias entre os Estados. Entretanto, é fato que a partir do CDS foi possível notar um posicionamento diferente por parte dos países, os quais compartilham valores sobre o que deve ser tratado no âmbito da segurança e da defesa. O conceito de “segurança multidimensional”, por exemplo, não aparece nos documentos oficiais do

Conselho, algo que denota um esforço no sentido de separar os assuntos de segurança pública da construção das políticas de defesa e, ainda, demonstra uma maturidade institucional.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. **O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

ARÁNGUIZ, Javiera Bayer. El Consejo de Defensa Suramericano y las nuevas amenazas. **Revista Enfoques**, v. 11, n. 19, p. 53-75, 2013.

ARRIGHI, Jean Michel. **OEA: Organização dos Estados Americanos**. São Paulo: Manole, 2004.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: UNESP, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CABRAL, Ricardo. **O Complexo Regional Sul-Americano: uma análise comparada**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 461 f., 2013.

CARDONA, Diego. El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. **Revista de la Integración**, n. 2. Lima, 2008.

CARMO, Corival Alves. O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa brasileira. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo (coords.). **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.

CARVALHO, Glauber. **A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na Unasul**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 194 f., 2013.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 1-11, 2005.

_____. Regional security and integration in South America: what UNASUR could learn from the OSCE and the Shanghai Cooperation Organization. In: KANET, Roger (ed.). **The United States and Europe in a changing world**. Republic of Letters, 2009.

DIAMINT, Rut. Regionalismo y posicionamiento suramericano: Unasur y ALBA. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 101, p. 55-79, 2013.

FAWCETT, Louise. The origins and development of the regional idea in the America. In: FAWCETT, Louise; SERRANO, Monica (eds.). **Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift**. New York: Palgrave Macmillan, p. 25-51, 2005.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, 2013.

FUCCILLE, Alexandre. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e defesa na região. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, n. 1, p. 112-146, 2014.

_____. La construcción de un nuevo modelo de seguridad en América del Sur: una perspectiva desde Brasil. **Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**, v. 3, p. 169-182, 2016.

_____. Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): um balanço de uma década de sua existência. **11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Curitiba, 2018.

HAAS, Ernst. **The uniting of Europe**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HONÓRIO, Karen dos Santos. **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. Dissertação de Mestrado, Programa De Pós-Graduação San Tiago Dantas, São Paulo, p. 70-85/ 90 -95, 2013.

KEOHANE, Robert. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

LIMA, Maria Regina Soares. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, n. 90, p. 16-201, 2013.

MALAMUD, Andrés. Regional integration in Latin America: comparative theories and institutions. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 44, p. 135-154, 2004.

MARES, David. **Violent Peace. Militarized interstate bargaining in Latin America**. New York: Columbia University Press, 2001.

MARIANO, Karina. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARTINS FILHO, João Roberto. Os Estados Unidos, a revolução cubana e a contra insurreição. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 12, 1999.

MERKE, Federico. **Identidad y política exterior en Argentina y Brasil**. Tese de Doutorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina, 2008.

MILNER, Helen. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. **World Politics**, n. 44, p. 466-496, 1992.

MONTEIRO, Licio. A União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): avanços e limites na construção da segurança regional da América do Sul. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**. Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014.

NAFALSKI, Guilherme. **Unasul: uma perspectiva política de integração sul-americana**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

NERY, Tiago. Unasul: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, v. 29, n. 03, p. 59-75. Salvador, 2016.

OTÁLVORA, Edgar. Cooperación, integración o fusión militar en América del Sur. **Policy paper**, n. 14. Caracas: Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

PÁDUA, Adriana; MATHIAS, Suzeley. Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana. **Íconos: Revista de Ciencias Sociales**, Quito, n. 38, p. 57-65, 2010.

PAGLIARI, Graciela de Conti. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 26-42, 2006.

PEDROSO, Carolina. Segurança na América do Sul: posições de Brasil e Venezuela no âmbito da Unasul. In: THOMAZ, Laís; MATHIAS, Suzeley; OLIVEIRA, Marcelo (orgs.). **Diálogos Sul-Americanos: 10 anos de política exterior**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. **Documento de Trabajo**, n. 50. Madrid: Real Instituto Elcano, 2009.

_____. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407-433, 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; PALÁCIOS JUNIOR, Alberto Montoya. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 22-39, 2014.

SALTALAMACCHIA, Natalia. The rise of Latin American multilateralism: something old, something new. **55th Annual Convention of the International Studies Association**, Toronto, 2014.

_____. Regional multilateralism in Latin America: Unasur, ALBA and CELAC. In: DOMÍNGUEZ, Jorge; COVARRUBIAS, Ana (eds.). **Routledge Handbook of Latin America in the World**. New York: Routledge, 2015.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo, cooperación y liderazgos en Sudamérica. El Consejo de Defensa de Unasur. **Revista Atenea**, n. 17, 2010.

_____. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis. **Pensamiento Propio**, v. 21, p. 29-76, 2016.

SÁNCHEZ, Fabio. **Unasur: poder y acción en Suramérica en el siglo XXI**. Tese de Doutorado, Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015.

SARAIVA, Miriam Gomes. La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 4. n. 8, p. 101-122, 2009.

_____. **Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SOARES, Samuel Alves. Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações? **Estudos Ibero-Americanos**, PUCRS, v. XXXIV, n. 1, p. 160-80, 2008.

SOLÓN, Pablo. Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de Unasur. **Revista de la Integración**, Lima, n. 2, 2008.

STELLA, Marco Dalla. **L'UNASUR e l'integrazione regionale in America del Sud**. Dissertação de Mestrado, Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali Comparate, Università Ca'Foscari Venezia, Venezia, 154 f., 2012.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, 2008.

_____. **Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.** Salvador, 2008b.

VAZ, Alcides; FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. Unasur, Brazil, and the South American defence cooperation: a decade later. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, e012, 2017.

VITELLI, Marina. The South American Defense Council: the building of a community of practice for regional defense. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, 2017.

XAVIER, Elaine de Melo. **A UNASUL e a OEA na resolução de conflitos sul-americanos.** Monografia, Especialização em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 63 f., 2010.

YOPO, Mladen. La seguridad regional: ¿hacia una cooperación reforzada? **Revista Política y Estratégica**, n. 116, 2010.

ZURITA, Alejandro, El nacimiento tardío de la unificación sudamericana. La nueva orientación geopolítica, resaltando la aproximación de Brasil y Venezuela. **História e Perspectivas**, Uberlândia, n. 40, p. 269-291, 2009.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.12717

Le Brésil dans les négociations sur la biodiversité au-delà des juridictions nationales

O Brasil nas negociações sobre a biodiversidade além das jurisdições nacionais

Brazil in biodiversity negotiations beyond national jurisdictions

Igor Magri de Queiroz

Instituto de Relações Internacionais - IREL, Universidade de Brasília - UnB

Brasília, DF, Brasil

E-mail: igormagriq@gmail.com

OrcID: <https://orcid.org/0000-0002-1214-6934>

Resumé: Les négociations pour un instrument contraignant pour la biodiversité au-delà des zones de juridiction nationale (BADJN) sont en cours sous l'égide des Nations Unies. Ce processus est le résultat de plus de 15 ans de discussions internationales, qui divise les pays encore une fois sur comment résoudre les écarts de la réglementation de la BADJN. Dans cette étude, basée sur une recherche de sources primaires et secondaires, nous cartographions la position d'un pays qui a une grande responsabilité par rapport au développement durable, le Brésil. Les résultats de notre recherche montrent que ce pays continue à consacrer peu de ressources institutionnelles à la question, bien qu'elle puisse être utilisée pour son développement durable. Cela conduit à deux constatations : un manque de diplomatie stratégique pour la question et une concentration des ressources pour les questions océaniques sur sa juridiction nationale. Pourtant, le pays continue à défendre ses positions historiques, principalement à travers sa participation au groupe de pays dans la négociation, même avec la transition des gouvernements, bien que plus faible plus récemment.

Mots-clés: Biodiversité au-delà des zones de juridiction nationale ; Brésil; Océans.

Resumo: As negociações para um acordo vinculante para a biodiversidade além das jurisdições nacionais (BAJN) estão em andamento sob as Nações Unidas. Este processo é o resultado de mais de 15 anos de discussões internacionais que dividem os países sobre como preencher as lacunas dos regulamentos da BAJN. Neste estudo, com base em uma pesquisa de fontes primárias e secundárias, mapeamos a posição de um país com grande responsabilidade pelo desenvolvimento sustentável o Brasil. Os resultados da pesquisa mostram que este país continua dedicando poucos recursos institucionais ao tema, embora este pudesse ser utilizado para fomentar o seu próprio desenvolvimento sustentável. Isto leva a duas constatações: uma falta de diplomacia estratégica para o tema e uma concentração de recursos para questões oceânicas que estejam sobre sua jurisdição nacional. Entretanto, o país continua a defender suas posições históricas, principalmente por meio de sua participação em grupos de países na negociação, mantendo-a mesmo com a transição de governos, embora com menos força mais recentemente.

Palavras-chave: Biodiversidade além das jurisdições nacionais; Brasil; Oceanos.

Abstract: Negotiations for a binding instrument for marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ) are underway under the United Nations. This process is the result of more than 15 years of international discussions, which divides countries over how to fill the gaps in BBNJ regulations. In this study, based on a research of primary and secondary sources, we map the position of a country with great responsibility for sustainable development, Brazil. The results of our research show that this country continues to devote few institutional resources to the issue, although it could be used for its national sustainable development, which points to a lack of strategic diplomacy for the issue and a concentration of resources for ocean issues on its national jurisdiction. Nevertheless, the country continues to defend its historical positions, mainly through its participation in groups of countries in the negotiation, even with the transition of governments, although weaker more recently.

Keywords: Biodiversity beyond national jurisdictions; Brazil; Oceans.

Recebido em
21/02/2020.

Aceito em
11/04/2021.

INTRODUCTION

Au début du nouveau millénaire, l'Assemblée Générale des Nations Unies a décidé de lancer une réflexion sur la question de la biodiversité au-delà de la juridiction nationale (BADJN) (TILLER *et al.*, 2019). Après plus d'une dizaine d'années de discussions et négociations, l'Assemblée Générale a appuyé le lancement des négociations en vue d'un instrument contraignant pour la conservation de la BADJN, menacée de manière croissante par les activités humaines, l'une des expressions de l'Anthropocène (BIERMANN, 2014; VIOLA, BASSO, 2016).

La nature de *res nullius* des ressources biologiques en haute mer¹ a donné naissance à une obligation importante entre les États, celle de coopérer et de veiller sur les opérations des leurs ressortissants dans cette zone, de manière à garantir l'utilisation durable de la biodiversité et de prévenir les effets néfastes de son exploration et exploitation (OLIVEIRA, MALJEAN-DUBOIS, 2015; TANAKA, 2015). Ainsi, les négociations de New York sont la scène où on voit le développement de ces obligations.

Localisé en Atlantique Sud et possesseur d'une immense côte et d'une population dépendant de la santé des océans pour leur soutien, le Brésil a une grande responsabilité comme acteur dans ces négociations. Présentant une identité océanique qui est basée sur le fait que sa construction nationale est passée d'abord par la mer et par les relations et liens possibles par l'Atlantique (ABDENUR ; SOUZA NETO, 2014 ; MORAES, 2018 ; PINTO, 2019), ce pays peut beaucoup apporter dans les discussions et profiter également du processus pour définir un chemin du développement durable à l'échelle nationale.

Ainsi, cet article a comme objectif principal de dévoiler la position brésilienne dans les négociations pour la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale entre 2018 et 2019. Le choix de ces années a été fait pour mieux comprendre l'impact de la transition du gouvernement (de Michel Temer à Jair Bolsonaro) dans les négociations. La méthodologie adoptée est de nature essentiellement qualitative ; les données ayant été

¹ La BADJN peut aussi être nommée « biodiversité en haute mer » ou « biodiversité marine dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale ».

collectées par l'étude des sources primaires et secondaires. Pour démontrer la position du pays, nous nous sommes appuyés sur les documents produits à l'occasion des négociations, principalement les *IISD Reporting Services*.

Après cette introduction, le texte est divisé entre quatre sections. La première aborde la question de la BADJN dans le droit international. La deuxième section présente les résultats des négociations BADJN, avec une attention particulière au positionnement brésilien. Nous discutons cette position dans la troisième section. La quatrième section contient les remarques finales.

La BADJN dans le droit international

Les océans ont été depuis des siècles au cœur des discussions entre les entités politiques, en raison de leur capacité de fonctionner comme un réseau au niveau global et de fournir des ressources importantes pour le maintien de la vie humaine. À titre d'information, le commerce mondial utilise les océans comme principale voie de transaction, environ 80% du total (UNCTAD, 2015). Les océans produisent environ 2,5 trillions de dollars par an, valeur qui dépend des conditions saines pour être atteint et conservé (HOEGH-GULDBERG, 2015). Bien sûr, les océans sont d'importantes sources de biens économiques, mais aussi essentiels pour la reproduction de la vie culturelle et sociale (KLEIN ; MACKENTHUN, 2012). Par conséquent, la valeur des océans ne peut pas être calculée simplement en prenant en compte leur valeur comme une marchandise ou un bien. Il faut inclure leur valeur inhérente et intrinsèque, ce qui est fait de manière variée entre les différents acteurs (BOWMAN ; DAVIES ; REDGWELL, 2010).

Outre la discussion philosophique, cette valeur (quoi qu'il en soit) ne peut être maintenue que par la conservation et l'utilisation durable des ressources marines, autrement dit le maintien de la « santé de la mer », menacés par des activités humaines de plus en plus intensives (OECD, 2019 ; UNEP, 2019a). Les pressions d'origine anthropiques sont le résultat d'une « course aux océans » croissante (BARROS-PLATIAU, 2015) : les acteurs étatiques et non-étatiques perçoivent les ressources marines comme une nouvelle frontière de l'action humaine.

La biodiversité marine est l'une des ressources les plus fragiles rencontrées dans la mer, particulièrement au-delà des juridictions nationales, où les obligations des États pour sa

conservation et utilisation durable sont beaucoup plus faibles que la biodiversité située sous les juridictions nationales (TANAKA, 2015). Ce décalage entre la protection internationale de ces ressources et leur utilisation croissante a emmené les acteurs internationaux à la création de nouveaux cadres de gouvernance pour la question. De cette façon, l'objectif de cette partie est de comprendre les règles qui définissent les enjeux de la biodiversité au-delà des juridictions nationales.

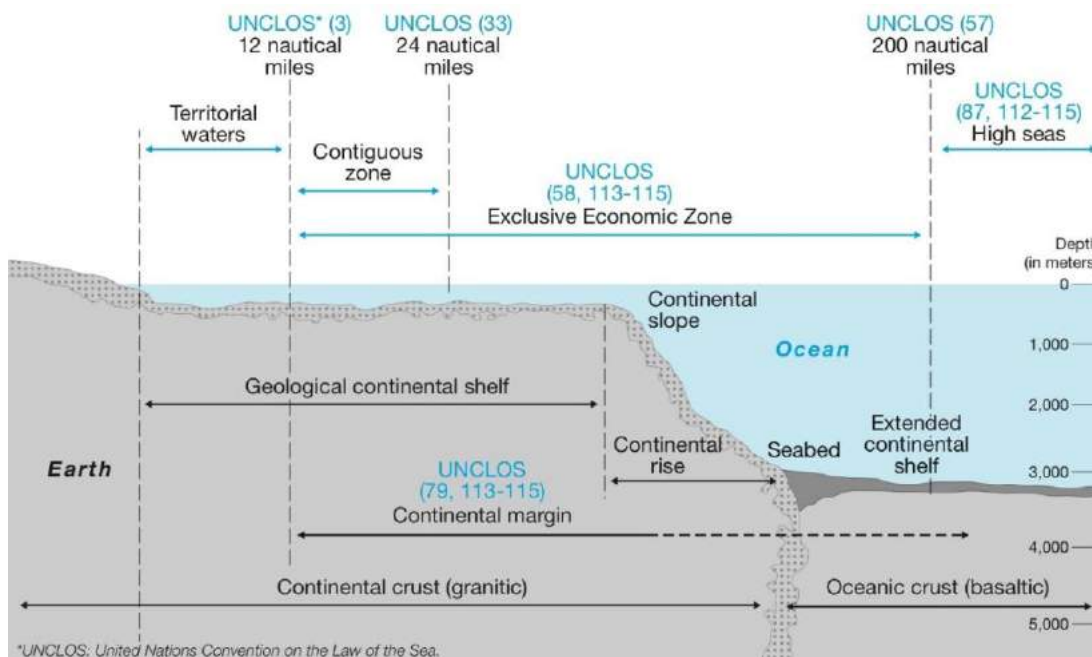
La biodiversité en haute mer

Pour comprendre la biodiversité au-delà des zones de juridiction nationale, il faut remarquer que la CNUDM (Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer) définit différentes zones maritimes au niveau global, pour lesquelles différents régimes juridiques s'appliquent. Ce n'est pas le but de cet article de faire une présentation complète des régimes applicables aux différentes zones dans la CNUDM, mais il faut les mentionner pour comprendre le statut de la biodiversité marine dans la « Constitution des Océans ».

Il est possible de distinguer les zones maritimes en deux groupes : celles sous la juridiction d'un État et celles qui ne le sont pas. Ricard (2017, p. 26-27) synthétise ces différences pour la première catégorie :

la CNUDM définit en premier lieu les eaux intérieures, adjacentes au territoire de l'État riverain qui y exerce sa souveraineté, puis les eaux territoriales. Au-delà, la Convention fait une distinction entre le régime du sol et du sous-sol, qui constituent le plateau continental, et celui de la colonne d'eau, la Zone Économique Exclusive (ZEE). Ces deux zones s'étendent jusqu'à la limite de deux cents milles nautiques. Le plateau continental étant considéré comme le « prolongement naturel » de son territoire terrestre, l'État y exerce des droits souverains exclusifs aux fins de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles. Celui-ci peut, en outre, s'étendre au-delà de deux cents milles nautiques, jusqu'à trois cent cinquante milles des lignes de bases. Dans sa ZEE, l'État possède des droits souverains et exclusifs pour l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques. Dans ces deux espaces, l'État ne doit pas entraver de manière injustifiable les droits des autres États et est responsable de la protection de l'environnement.

Image 1 - Délimitation des zones maritimes selon la CNUDM.



Fonte: Caron (2011).

Tanaka (2015) caractérise ces zones à partir de deux autres catégories, celles de la souveraineté territoriale et de la souveraineté spatiale. La souveraineté territoriale se caractérise par l'exclusivité de la juridiction de l'État, concernant toutes les eaux jusqu'à la ZEE (zone économique exclusive). La souveraineté spatiale comprend seulement les droits souverains de l'État, comprenant la ZEE et le plateau continental. Par contre, Moraes (2019) défend bien que cette distinction soit « juridiquement correcte... », elle est « ... politiquement illusoire, car elle exprime une différence que dans la pratique est minuscule »² (p. 7, traduit par l'auteur), car les pays souvent étendent la norme de la souveraineté (souveraineté territoriale) même aux espaces pour lesquels la CNUDM ne leur confère que des droits souverains.

Au-delà de ces aires, deux autres régimes s'étendent : la haute mer et la Zone. Le régime de la haute mer, défini dans la Partie VII de la CNUDM, comprend « toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique exclusive, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un État, ni dans les eaux archipélagiques d'un État archipel », selon

² Original: « legally correct... politically misleading, as it exaggerates a difference that in practical terms is tiny ».

l'article 86 (CNUDM, 1994, p. 38). Le régime de cette zone est fondé sur le principe de la liberté en haut mer³, où aucun État n'a le droit d'exercer sa souveraineté, mais où tous possèdent la liberté de mener différentes activités, mentionnées par la CNUDM à l'article 87. À son tour, la Zone est basée sur le principe du patrimoine commun de l'humanité (PCH)⁴. L'Autorité Internationale des Fonds Marins (AIFM) est la responsable du contrôle et de l'organisation des activités conduites dans cette zone (RICARD, 2017). Selon Tanaka (2015), les limites de la Zone « consistent au maximum en 200 milles nautiques à partir de la ligne de base ou de la limite de la marge continentale lorsqu'elle s'étend au-delà de 200 milles nautiques »⁵ (p. 178, traduit par l'auteur).

Finalement, il faut mentionner que les ressources visées par la CNUDM pour la Zone consistent en « toutes les ressources minérales solides, liquides ou gazeuses *in situ* qui, dans la Zone, se trouvent sur les fonds marins ou dans leur sous-sol, y compris les nodules polymétalliques », selon l'article 133 (CNUDM, 1994, p. 51). On voit donc que la biodiversité ne fait pas partie des ressources de la Zone, à cette raison que le terme « biodiversité en haute mer » est beaucoup utilisé. Même qu'elle ne soit pas partie de la Zone dans les termes légaux, Il s'agit d'une zone riche en biodiversité, comme c'est le cas des sources hydrothermales (UNEP, 2019a).

Une critique faite à la Convention est que son approche zonale ne prend pas en compte l'unicité écosystémique des océans et de sa biodiversité. Il est clair notamment que « les poissons » ne respectent pas les frontières politiques. Pour cette raison, l'« Accord aux fins de l'application des dispositions de la CNUDM relatives à la Conservation et à la Gestion des Stocks de Poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des EEZ

³ Bederman (2012) détaille l'évolution de cette idée depuis son émergence.

⁴ Ce principe fait partie du corpus de l'CNUDM en régissant le régime de la Zone. D'après Tanaka (2015), le principe est un essai de donner le statut d'acteur international au sujet « humanité », donc porteur des valeurs et droits à être protégés, et de cette manière promouvoir l'intérêt commun de l'humanité, ce qui est au côté opposé des fondements des principes de souveraineté et des libertés en haute mer. Morin et Orsini (2014) pointent cinq caractéristiques de ce concept : d'abord, l'appropriation des espaces couverts par le principe est interdite ; il y a une obligation de coopérer pour l'utilisation durable des ressources couvertes ; il faut avoir le partage équitable et juste des bénéfices de l'exploration des ressources PCH ; les espaces de PCH sont d'utilisation pacifique ; et il faut compter sa conservation pour les générations futures.

⁵ Original: « consist in at the maximum the 200 nautical miles from the baseline or the limit of the continental margin where it extends beyond 200 nautical miles ».

(stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs » a été négocié et adopté par les États, puisqu'il existait cette difficulté de délimitation de droits de pêche par rapport aux zones et aux mouvements des stocks. La gestion de la pêche présente les règles pour la BADJN les plus développées, soit par *hard law* ou *soft law*⁶, accouplé avec l'obligation de coopérer pour que ces ressources ne s'épuisent pas (OLIVEIRA ; MALJEAN-DUBOIS, 2015), mais elle est aussi l'une des activités le plus souvent affectant la biodiversité marine (RICARD, 2017).

Les négociations sur la BADJN

Les zones situées au-delà des juridictions nationales représentent environ la moitié de la planète, mais leur gouvernance est marquée par une grande fragmentation, ce qui rend difficile faire face aux défis de la conservation et utilisation durable de ces ressources d'une manière cohérente et intégrée. Pour le cas de la BADJN, ce problème est beaucoup plus évident, puisque les institutions⁷ s'intéressant à la BADJN touchent différents secteurs, enjeux et ont même des localisations géographiques différentes (DRUEL, 2012). De plus, des questions relatives à la recherche scientifique et la bioprospection et d'autres activités liées à l'utilisation de ces ressources et aux impacts sur la conservation de la biodiversité en haute mer sont toujours marquées par un vide réglementaire (BECKMAN *et al.*, 2018; UNEP, 2019a).

D'autre part, les activités humaines en haute mer se développent rapidement. La bioprospection, l'exploitation minière, la pêche, la recherche scientifique, le réseau mondial pour le transport par les voies maritimes ne reflètent qu'une partie d'une myriade d'activités qui, si non réglementées, peuvent entraîner des résultats catastrophiques sur le milieu marin et, par conséquent, menacer leur propre continuité. Même lorsque ces activités sont réglementées, leurs effets anthropiques persistent, avec la surpêche, la pollution provenant de différentes sources, l'acidification des océans ou encore le changement climatique comme

⁶ C'est le cas du Code de Conduite pour une pêche responsable (FAO, 1995).

⁷ Keohane (1988) caractérise les institutions comme « a general pattern or categorization of activity or to a particular human-constructed arrangement, formally or informally organized » (p. 383), alors que celui est une catégorie plus vaste et comprise mêmes les régimes.

exemples (PERSHING, 2018 ; UNEP, 2019a).

Avec ces deux questions en tête, l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU) a lancé en 2004 le « Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale », aussi référé comme « Groupe de travail BADJN ». Son mandat incluait les responsabilités :

- a) de recenser les activités passées et présentes de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes concernant la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale ; b) d'examiner les aspects scientifiques, techniques, économiques, juridiques, écologiques, socioéconomiques et autres de ces questions; c) d'identifier les principaux enjeux et les questions devant faire l'objet d'études plus poussées pour faciliter leur examen par les États ; d) d'indiquer, le cas échéant, les solutions et méthodes permettant de promouvoir la coopération et la coordination internationales pour la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale (NATIONS..., 2004, p. 14).

Le groupe s'est réuni à plusieurs reprises de 2006 à 2015 et les positions ont évolué lentement jusqu'à 2011⁸, lorsque les États se sont mis d'accord sur le besoin de création d'un instrument international contraignant pour la BADJN, à condition que les contenus de cet instrument soient traités comme un « package ». Les avancées sur les questions des ressources marines génétiques (RMG), des aires marines protégées (AMP), des études d'impact environnementales (EIA) et du renforcement des capacités et transfert de technologies (RC & TT)⁹ doivent être acceptés par les États malgré certaines lacunes, en raison de la décision relativement favorable d'autre(s) question(s), pas nécessairement lié(es) (DRUEL *et al.*, 2012). Cependant, c'est seulement dans la déclaration finale de la conférence Rio+20, en 2012, « L'avenir que nous voulons », qu'il a été fixé la date finale pour décider de

⁸ Le Groupe s'était réuni seulement trois fois entre 2006 et 2010, avec des désagréments qui ont marqué les discussions. Pour un rapport sur l'évolution de la substance de ces réunions, voir Druel *et al.* (2012).

⁹ D'après le Groupe de Travail BADJN (NATIONS..., 2011) : « les ressources génétiques marines, y compris les questions liées au partage des retombées de l'exploitation de ces ressources, des mesures telles que les outils de gestion par zone, y compris des zones marines protégées, les évaluations d'impact sur l'environnement, le renforcement des capacités et le transfert de technologie marine » (p. 2).

la création de cet instrument¹⁰, soit avant la fin de la 69^e session de l'AGNU, en 2015.

De cette façon, en 2015, le groupe de travail BADJN a finalement recommandé à l'AGNU de relancer les négociations pour un nouvel instrument international contraignant (NATIONS..., 2015a). À partir de la résolution 69/292 de l'AGNU, en 2015, s'est créé un Comité préparatoire qui a tenu quatre réunions, la dernière en juillet 2017 (NATIONS..., 2015b). Son résultat final a été l'élaboration d'un rapport qui souligne des possibilités pour le nouvel accord et contient des recommandations à l'AGNU (RICARD, 2017). En 2018¹¹ les négociations ont commencé, après plus d'une dizaine d'années de discussions.

Ce régime pour la BADJN ne sera pas mis en œuvre lors de l'entrée en vigueur de cet instrument, après qu'il sera négocié, accepté, signé et ratifié. Bodansky (2010) explique que « dans la plupart des régimes environnementaux, le traité lui-même ne représente que la pointe de l'iceberg normatif » (p. 155, traduit par l'auteur), alors même que ce régime¹² présente une existence limitée, puisque les règles générales et parfois spécifiques pour la BADJN sont dispersées parmi différents accords soit sous-régionaux, régionaux ou globaux, qui ne sont pas toujours coordonnés entre eux. De ce fait, ce nouveau traité promet justement d'être le nodule central permettant de regrouper tous ces efforts en direction d'une action globale plus précise et efficace.

Le Brésil dans les négociations de la BADJN

Les deux négociations de la « Conférence intergouvernementale chargée (CIG) pour l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant (IJC) se rapportant à

¹⁰ Dans la Déclaration : « Nous appuyant sur ces travaux, nous nous engageons à nous attaquer d'urgence, avant la fin de la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale, à la question de la conservation et de l'exploitation durable de la diversité biologique marine dans les zones qui ne relèvent pas des juridictions nationales, notamment en prenant une décision sur l'élaboration d'un instrument international dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer » (NATIONS..., 2012, p. 35)

¹¹ Il faut noter que les délégués ont aussi réalisé une réunion d'organisation, au siège des Nations Unies à New York du 6 au 18 avril 2018.

¹² Il y a la question si le régime pour le BADJN est déjà existant, alors un régime formel, ou un quasi-régime. Selon Carvalho (2012), ce dernier est marqué par une convergence minimale autour des exigences d'une politique internationale pour la BADJN et aussi un ensemble de principes qui est faible mais rapproche les arrangements internationaux d'un régime international, dans les mots de l'auteur : « an intermediate locus between the existence and nonexistence of a regime » (p. 145).

la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale » se déroulent à deux différents moments de la politique extérieure brésilienne. La première période s'est déroulée jusqu'en 2018, soit avant les résultats des élections générales¹³. Il faut souligner le fait que même avant de prendre ses fonctions, Président élu Bolsonaro a influencé les positions brésiliennes en politique extérieure. C'est le cas du rejet du Brésil du Pacte des migrations sûres, ordonnées et régulières (FELLET, 2019), à travers de ses déclarations de non-participation du traité dans son administration. La deuxième se déroule après les élections et la mise en place de la réforme ministérielle du gouvernement de Bolsonaro. Cela explique les différences de positions, voire les probables contradictions, en comparaison avec la première Conférence et les suivantes.

Dans cette partie, on s'appuiera sur les deux CIG pour l'IJC, soit la CIG-1 de 4 à 17 septembre 2018, à New York ; et la CIG-2 du 25 mars au 5 avril 2019, tenue également à New York.

La position brésilienne peut être comprise à l'aide de deux cadres généraux : l'un, ses positions individuelles, l'autre, ses positions comme partie d'un groupe. Concernant la première catégorie, il est clair que les discours gouvernementaux, les documents officiels et positionnements de la délégation brésilienne pendant la CIG, la reflètent bien. S'agissant de la deuxième catégorie, il est beaucoup plus difficile de comprendre en quoi les positionnements de ces groupes reflètent ou pas la politique extérieure brésilienne. Pour cette catégorie, on ne peut pas prendre en compte que les positionnements explicites du groupe pendant les négociations. On considère que le Brésil est toujours d'accord avec elles, sauf s'il les rejette expressément. Aussi, il y a la possibilité que les groupes que le Brésil participe aient des positions contraires voire contradictoires. En ce cas (un seul dans cette étude), on considère le groupe plus proche du Brésil comme partie de sa position.

Dans les négociations, on peut identifier deux groupes auxquels le Brésil participe et

¹³ En 2018, les brésiliens ont été appelés pour élire les chefs de l'exécutif des états fédéraux (27) et de la Fédération (le président, chef d'État et du Gouvernement), bien comme les députés fédéraux (512) et deux tiers des sénateurs (54 de 81).

dont sa position peut être extraite : le Groupe des 77 et Chine¹⁴ (G77/Chine, pour la CIG-1 e CIG-2) et le « Like Minded Latin American Countries »¹⁵ (LMLAC, pour la CIG-2). Une des limites méthodologiques pour ce travail tient à la cartographie des alliances brésiliennes avec des groupes (soit avec acteurs publics ou privés), en tenant compte que nous n'avons pas eu l'accès aux négociations *in loco*, seulement à des transcriptions, des documents officiels et des discours. Il reste à se demander si les groupes comme le BRICS¹⁶, IBAS¹⁷, CPLP¹⁸ et d'autres sont mis en place pendant les négociations et, si c'est le cas, comment. En fin, il faut mentionner que les positions brésiliennes sont de caractères divers, puisque les négociations traitent des questions procédurales et substantives.

Les discussions dans les deux CIG ont été placées des groupes de travail, aux mêmes questions accordés en 2011 dans le « package », soit : AMP, EIA, RC & TT et RMG. On ajoute une autre catégorie, pour les questions générales, comme des déclarations spontanées.

La construction de la section 3.1.1 et 3.1.2 est basé sur les documents produits par l'IISD (IISD, 2018a; IISD, 2018b; IISD, 2019a; IISD, 2019b), qui ont couvert tous les aspects de la négociation, le Treaty Tracker de la High Seas Alliance (TREATY..., s.d.) et la base de données Papersmart des Nations Unies (NATIONS..., s.d.).

CIG-1 : G77/Chine et le Brésil

Pour la première question, les outils de gestion par zone (OGZ), incluant les aires marines protégées, le G77/Chine a mis en évidence la nécessité de reconnaître les OGZ déjà existants et a aussi appuyé une approche globale pour les OGZ, incluant des principes bien reconnus comme l'approche écosystémique ou la précaution. Le Groupe a aussi souligné le

¹⁴ Le G77/Chine comme un groupe multi-divers et représentant de plus de 130 États fait face à un défi exceptionnel, celui de se positionner d'une manière stratégique pour que ses membres continuent à voir dans le groupe un porte-parole légitime. De cette façon, le groupe essaye d'être très actif dans les négociations, en appuyant une position qui garantisse les droits des États parties du groupe.

¹⁵ Le groupe est formé par Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique Panama, Paraguay, Pérou, République Dominicaine et Uruguay.

¹⁶ Groupe formé par le Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.

¹⁷ L'abréviation pour le Forum de Dialogue Inde, Brésil et Afrique du Sud.

¹⁸ À la Déclaration de Brasília, dans la IX Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la Communauté des pays de langue portugaise, les pays ont soutenu leur compromis avec les négociations de l'IJIC (MINISTÉRIO..., 2016).

besoin de contrôle de la mise en œuvre de ces outils, un travail qui serait effectué par un organe scientifique/technique, la Conférence des Parties (CdP) s'occupant du suivi.

Le Brésil a été bien actif dans ces discussions¹⁹. Dans le même sens que le G77/Chine, le Brésil a marqué sa préférence pour une approche globale, mais sans préjudice vis-à-vis des institutions existantes ; l'inclusion d'un comité scientifique/technique, soutenu par des experts indépendants, pour les OGZ ; en ajoutant que les décisions doivent être prises par une CdP, la mise en œuvre étant sous la responsabilité de l'État du pavillon. Le Brésil a soutenu quelques positions des autres pays relatives aux propositions pour les OGZ, soit : que ces propositions peuvent venir des Parties à la future Convention et de différents organes (comme le comité scientifique), que les organismes déjà existants et les États puissent le faire individuellement ou conjointement, en n'oubliant pas les États côtiers dans ce processus de proposition.

Le G77/Chine avait exprimé que le groupe voulait examiner une liste provisoire des activités nécessitant des EIE. Après cette position, le Brésil a montré une position contraire : il s'opposait à l'inclusion d'une liste. Cela montre que faire partie d'un groupe ne reflète pas l'alignement automatique et que le pays peut s'exprimer d'autre façon à la base de sa souveraineté.

Comme membre du Système du Traité sur l'Antarctique, le Brésil a rappelé le rôle que son Protocole relatif à la protection de l'environnement pourrait jouer comme source d'inspiration, ainsi que la CNUDM pose des directives pour le suivi et l'EIE à ses articles 204 à 206.

Le G77/Chine est beaucoup intervenu sur les EIE. Il a préconisé la transparence, la participation, l'utilisation des meilleures informations scientifiques disponibles, en tenant compte les connaissances traditionnelles, et s'est prononcé pour un organe qui autorise les activités et soit en charge du suivi et de l'examen. S'agissant du contenu, ce groupe a aussi proposé un résumé et une description non technique, appelé RIMA au Brésil (*Relatório de*

¹⁹ Le Brésil, par exemple, a proposé la création d'un sanctuaire pour les baleines au Atlantique Sud en 2018 à travers de la Commission Baleinière Internationale, mais la proposition n'a pas été accepté (MATSUURA ; BAIMA, 2018).

Impacto Ambiental, ou Rapport d'impact environnemental, en traduction libre), parmi d'autres questions, incluant les effets cumulatifs et les impacts socio-économiques. La définition proposée pour l'EIE inclut la prise en compte des impacts socio-économiques, culturels et sur la santé humaine. Les principes défendus pour les EIE reflètent les positions précédentes du groupe, comme les principes du pollueur-payeur, l'approche écosystémique, l'approche scientifique et l'approche de précaution, entre autres. Enfin, le groupe défend que les EIE ne soient pas nécessaires s'il existe déjà des obligations pour l'activité couverte.

Reflétant un enjeu très important pour les pays du G77/Chine et pour le Brésil, le renforcement des capacités et le transfert de technologies sont une manière de combler l'écart existant entre les pays détenteurs de technologies pour l'exploration de la haute mer et les autres²⁰. Le Brésil a défendu la référence aux équipements marins et au partage des infrastructures. Il s'est aussi inspiré de son expérience de l'organisation de la conférence de Rio+20 et a suggéré de développer une plate-forme virtuelle pour que les États puissent y préciser leurs priorités et besoins et, ainsi, les évaluer²¹.

Le G77/Chine a défendu le cas spécial des pays en développement de différentes catégories, et le besoin du renforcement de la recherche scientifique marine et des capacités technologiques, d'infrastructure et d'équipement, et a mis en évidence la possibilité de duplication des efforts, comme lesquelles proviennent de l'Autorité Internationale de Fonds Marins (AIFM). De cette façon, le groupe a appuyé un mécanisme possible d'accès à l'information et de diffusion, en ajoutant la possibilité de créer un référentiel central pour les données de base et pour les demandes de RC & TT, au cas par cas. N'oubliant pas le financement, le groupe a aussi rappelé sa nécessité et a prôné la création d'un fonds d'affectation spéciale pour le partage des avantages.

La dernière question, celle de ressources marines génétiques, est celle qui montre le plus les divisions entre les pays du Nord et du Sud, où les pays les plus avancés

²⁰ Juniper (2013) explique qu'il est nécessaire des infrastructures pour la bioprospection en haute mer, et l'action dans cette zone en général, principalement des bateaux de 60 mètres en environ, ceux qui sont concentrés aux pays teneurs des technologies plus avancés, soit les trois premiers la Russie, l'Union Européenne et les États-Unis.

²¹ Les « Dialogues pour le Développement Durable » ont été une initiative brésilienne pour la Conférence, où des représentants de la société ont pu faire des recommandations directes pour la Conférence à travers la plate-forme virtuelle créée spécialement pour la Rio +20 (BRASIL, 2012).

technologiquement s'appuient sur le besoin de voir les RMG comme partie de l'idée de la liberté en haute mer²², tandis que les pays du Sud, représentés principalement pour le G77/Chine, sont favorables à les qualifier de patrimoine commun de l'humanité (PCH). Le Brésil se positionne en faveur de ce dernier principe, considérant que tous les États devraient avoir un accès équitable et juste aux RMG, en tant que PCH. Cette position est soulignée dans le rapport de l'UNEP (2019b, p. 126, traduit par l'auteur) :

Les pays à faible revenu dont l'économie repose sur l'agriculture ne sont généralement pas à l'origine de la consommation accrue de ressources naturelles qui entraîne des effets négatifs sur l'environnement et la santé humaine dans le monde entier. Le milliard d'individus les plus riches représentent 72 % de la consommation des ressources mondiales, tandis que le 1,2 milliard de personnes les plus pauvres n'en consomment que 1 %.²³.

C'est une position qui montre les écarts entre les pays sur l'utilisation de ces ressources, où le PCH, une fois défini par un accord international, garantirait l'accès équitable et juste à la BADJN.

Le pays a aussi défendu l'inclusion des dérivés des RMG, déjà que ces considérations sont incluses au Protocole de Nagoya et qu'il n'existe pas donc aucune raison pour qu'il ne le soit pas à l'IJC ; la consultation dans le cas de chevauchement de RMG ; la réglementation de l'accès aux RMG, inclus la divulgation de l'origine et du but (ce que le G77/Chine défend aussi). Une proposition brésilienne intéressante a aussi été mise en place, c'est que les obligations de partages des avantages (selon lesquelles tous les pays seraient inclus, principalement les pays en développement et les moins avancés) soient réalisées à partir d'un fonds mondial composé du 1 % du revenu net du résultat de la commercialisation des RMG à mettre en place.

Il faut aussi mentionner l'évolution de la position traditionnelle du G77/Chine sur le PCH par rapport aux RMG pendant les négociations. Le groupe a proposé que l'exploitation des RMG devrait être régie par le PCH, tandis que l'accès à celles-ci serait régi par le principe

²² Le cas exceptionnel de l'Union Européenne, elle s'est située au milieu, puisqu'elle ne reconnaît pas que les RMG sont patrimoine commun de l'humanité, mais n'agrée pas à une liberté sans frontières et préfère une approche basée sur des principes d'équité (DRUEL *et al.*, 2012).

²³ Original: « low-income countries with agriculturally based economies are not typically driving the increased consumption of natural resources that is leading to negative environmental and human health impacts around the world. The billion richest individuals account for 72 per cent of the consumption of global resources, while the poorest 1.2 billion consume only 1 per cent ».

de liberté de la haute mer, selon une approche hybride qui pourrait réduire les divergences entre pays et faire avancer les négociations du traité. Mais cet accès serait réglementé, en tenant compte des RC & TT. Le groupe a aussi suggéré la création d'un organisme mondial de normalisation pour les RMG, un régime d'accès et partage des avantages (monétaires et non monétaires) basé sur l'AIFM, le Protocole de Nagoya et le Traité international sur les ressources phylogénétiques.

Au-delà des questions des RMG *in vitro* et *in situ*, le groupe recommande l'inclusion des RMG *in silico*²⁴. La question de la pêche est aussi mise sur la table ; le G77/Chine voudrait que le traité différencie les poissons comme produit de base et comme matériau génétique. C'est un des indices montrant qu'il n'y a pas la volonté que ce nouveau IIJC change les régimes de la pêche.

La CIG-2 : le Brésil entre le G77/Chine et le LMLAC

La Conférence a vu l'émergence d'un nouveau groupe pour l'Amérique Latine, sur lequel le Brésil s'est beaucoup appuyé pour ses positionnements. Si dans le premier CIG nous avons compté plus que quinze positionnements brésiliens dans les sources utilisés, dans le CIG-2 nous n'en comptons qu'une, dans laquelle le Brésil parle pour le LMLAC – pas pour lui-même, comme dans la CIG-2. Par conséquent, nous n'avons pas une position uniquement brésilienne pour le CIG-2, mais seulement une position du Brésil comme partie de groupes.

La différence dans cette négociation c'est que la présidente de la Conférence, Rena Lee, a partagé un document appelé « Document établi par la Présidente pour faciliter les négociations », qui contenait les options pour l'IIJC (NATIONS..., 2018). Le document est le reflet de la difficulté de la question négociée, puisqu'il contient presque toutes les options apportées par les États. D'un côté, le document a aidé aux discussions, car les délégations ont eu un point en commun pour en discuter. D'un autre côté, cela explique que les discussions aient été centrées sur les options du document, sans beaucoup innover. Les discussions ont

²⁴ Voir Gallezot (2002) pour la question du « *in silico* » dans la recherche des ressources génétiques.

suivi le même format que lors de la CIG-1, avec des groupes de travail sur chaque thème du « package ».

Sur toutes les questions, les discussions ont été approfondies en relation avec la CIG-1, grâce au document de la présidente. Les aires marines protégées ont aussi bénéficié de cet approfondissement.

Malgré la composition différente du G77/Chine et du LMLAC, il n'est pas atypique de voir les deux groupes défendre les mêmes positions sur les sujets de la négociation. Par exemple, sur la question des OGZ, les deux groupes ont appuyé une liste non exhaustive pour l'identification des aires, incluant les AMP, de façon à ce que le possible organe de décision de l'IJC accepte ou non l'aire proposée. De plus, le LMLAC a préféré que la prise de décision se fasse par consensus.

Le G77/Chine a indiqué la limitation de prendre les OGZ seulement par les AMP, donc il faut avoir une cohérence entre les différents types d'OGZ. À son tour, le LMLAC a préféré un cadre mondial pour les OGZ qui complète les mesures des institutions régionales et sectorielles préexistantes. Il a aussi noté la nécessité de consultations entre les États, principalement entre États adjacents, et le besoin de révision constante et de surveillance par un comité de surveillance et *compliance*.

Sur les EIE, il y a eu aussi des positionnements contraires. Tandis que le G77/Chine a préféré reporter les discussions, le LMLAC a préféré préciser les pas nécessaires pour les EIE et a présenté des suggestions, basées sur les principes de responsabilité, transparence et d'autres, bien comme l'envoi des rapports de surveillance et révision à l'organe scientifique/technique. Sur la question de l'évaluation stratégique environnementale, le G77/Chine a préféré reporter et le LMLAC a souhaité d'en clarifier la portée. Mais il y a eu aussi des positionnements similaires, comme sur le besoin de détailler le contenu des EIE.

Deux dernières questions sont posées pour les EIE : les activités nécessitant une EIE et la relation de l'EIE avec d'autres instruments. Sur la première, le LMLAC a appuyé une liste ouverte des activités en annexe, la nécessité de tenir compte des impacts cumulatifs et de faire un EIE et d'évaluer les effets lorsque l'État considère que l'activité peut causer une pollution substantielle. Sur la deuxième question, le G77/Chine a dit que le nouvel instrument

doit respecter et appuyer les instruments, tandis que le LMLAC a suggéré que l'IJIC centralise et qu'il pose les standards minimums, d'une manière que ces instruments soient en accord avec ce nouvel instrument.

La RC & TT a été le sujet qui a donné lieu au plus de positions en commun entre les deux groupes par rapport aux types et modalités, au centre d'échange et au financement. Sur les types, les deux groupes ont défendu l'inclusion d'une liste des activités de RC & TT. Le LMLAC a appuyé sa révision, évaluation et réglage périodique. Pour les modalités, les deux préfèrent les esquisser, le G77/Chine optant pour un langage fort en relation au transfert de technologies ; le LMLAC optant pour un mécanisme au cas par cas, sans qu'il ne soit pas nécessaire son évaluation par un organe, et juste, sans que les droits de propriété intellectuelle soient un obstacle à sa réalisation. En relation au centre d'échanges, ils ont souligné ses fonctions. Pour le financement, les deux groupes sont d'accord sur le fait qu'il doit être volontaire et contraignant. Le G77/Chine a recommandé une liaison entre le centre et les banques de gènes. Le G77/Chine s'est encore positionné par rapport à deux autres questions : la surveillance et révision, dont il prône l'inclusion, et les catégories spéciales d'États, en soulignant le besoin de reconnaître que les Petits États Insulaires en Développement (PEID) sont confrontés à des circonstances particulières.

Les RMG sont toujours une question très délicate, mais c'est aussi à ce sujet que les États essaient de montrer leur vision pour combler les inégalités découlant de l'exploration de ces ressources. On peut évaluer les positions à partir de ces thèmes : l'accès, les avantages à partager, les bénéficiaires, les modalités de partage, les droits de propriété intellectuelle (DPI), la portée et la surveillance.

Par rapport à la question de l'accès, le LMLAC a soutenu que le traité devrait couvrir toutes les activités liées aux RMG, en soulignant le besoin d'éclaircir les conditions de sa promotion, en particulier quand il y a un changement de décision sur son utilisation. Sur la question des avantages à partager, le LMLAC a défendu le partage des avantages monétaires et non monétaires, incluant une liste ouverte, et a considéré que l'option de partage volontaire ne serait pas possible, trouvant ici une position en commune avec le G77/Chine. Ceux qui devraient recevoir les partages des avantages ne sont que les États, principalement

les pays en développement, d'après le LMLAC. Le G77/Chine a mis en évidence, par contre, que le partage par soi n'est pas suffisant, et a aussi prôné que la question des DPI soit incluse dans cette section. Sur la portée, le G77/Chine a préféré que les activités de RMG respectent les droits de l'État côtier sur le territoire duquel elles seraient trouvées. L'autre position en commun entre les deux groupes a été sur la question de surveillance, dont ils ont appuyé son inclusion.

Discussion

Deux considérations sont saillantes : la nature fragmentée de la gouvernance globale pour la BADJN et une approche non-stratégique de la diplomatie brésilienne pour la BADJN et aussi pour les négociations.

Biermann *et al.* (2009) définissent la fragmentation en trois catégories (fragmentation synergique, coopérative et conflictuelle) basées sur trois variables : l'intégration institutionnelle, les conflits des normes et les types de réseaux d'acteurs. Pour qu'une fragmentation soit synergique, elle doit présenter une intégration forte avec un nodule central dans une institution qui rassemble les autres ; les normes centrales doivent aussi être bien intégrées, sans conflits prédominants entre elles ; et il doit y avoir un support des acteurs aux institutions. Pour la fragmentation coopérative, on a différentes institutions pour la prise des décisions qui ne sont pas forcément intégrées, dont les relations entre les règles sont ambiguës et les institutions centrales ne rassemblent pas tous les pays importants pour la question. Finalement, la fragmentation conflictuelle présente le niveau le plus haut de fragmentation, marqué par l'absence d'institutions intégrées pour la prise des décisions voire de chevauchements où les normes sont clairement en conflit entre elles, faisant partie de différents régimes et, par rapport aux acteurs, leurs affiliations sont différentes et peuvent faire avancer ces conflits de normes.

L'existence d'une architecture de gouvernance fragmentée n'est pas synonyme des résultats sous-optimaux. Comme expliqué par Anselmi (2018), cette fragmentation peut même avoir un impact positif, par exemple, en permettant la conclusion des accords

internationaux par petits groupes d'États (une caractéristique importante pour la gouvernance de la BADJN si on pense aux régions partagées, comme la Méditerranée ou l'Antarctique) et renforçant la participation et l'influence des acteurs non-gouvernementaux.

Au vu de nos recherches, la gouvernance de la BADJN relève de la fragmentation conflictuelle. La CNUDM est la constitution des océans, en apportant les règles centrales, pourtant il existe une myriade d'institutions et régimes sectoriels et régionaux, qui parfois ont même pour rôle d'affaiblir la CNUDM, comme c'est le cas de l'Accord relatif à l'application de la Partie XI de la CNUDM (OLIVEIRA ; MALJEAN-DUBOIS, 2015). Donc, le nouvel IJC est au milieu de cet enjeu : soit il va s'ajouter à la fragmentation de cette gouvernance, soit il va s'adresser à l'intégration, en diminuant les effets pervers de la fragmentation.

Le Brésil, comme acteur dans cette gouvernance, a une responsabilité basée sur le droit international de coopérer, comme tous les autres États. Au-delà de cette raison générale, il faut réfléchir la place du Brésil dans le monde.

Pour les océans, il est clair que le Brésil se présente comme l'Amazonie Bleue, le vocabulaire utilisé pour définir sa ZEE. Dans sa vision, cette espace est aussi riche que l'Amazonie verte. Barros *et al.* (2015, p. 205) expliquent que

certain y voient une stratégie d'intégration avec l'Amazonie verte absolument nécessaire pour le contrôle et la gestion de la région par rapport au crime organisé transnational, notamment au trafic de drogue et d'êtres humains. D'autres l'appréhendent dans le cadre d'une stratégie beaucoup plus large et plus ambitieuse. En assurant sa souveraineté sur ses ressources comme la coopération avec les voisins atlantiques, le Brésil entend jouer un rôle international plus important au XXI^e siècle. Reste une minorité optimiste de ceux qui espèrent que le concept d'Amazonie bleue servira à renforcer la protection environnementale.

Le pays présente donc une approche centrée sur sa juridiction nationale par rapport aux ressources marines²⁵, selon laquelle la Marine est le nodule central pour la gouvernance des océans au Brésil, par conséquent avec une approche militaire, au but de protéger des intérêts et ressources brésiliens, soit garantir sa souveraineté (SILVA, 2017). Selon Moraes (2019), les espaces marins ont été pris comme une possibilité de prolongation de la souveraineté, et cette

²⁵ Il faut mentionner que le pays mène deux autres projets pour les ZADJN : le PROAREA, pour mener les activités minières à la Zone, et le PROANTAR, pour les activités de l'Antarctique (SECRETARIA..., s.d.).

approche est bien celle utilisée par le Brésil. Il n'existe donc pas de position brésilienne sur la biodiversité au-delà de la juridiction nationale aussi forte que pour les ressources sur sa juridiction. Autrement dit, l'attention du pays ne pèse pas encore sur les ZADJN.

Pour trouver les sources des positions brésiennes apportées aux deux CIG, on se réfère à Rodrigo de Moraes qui souligne les incitations à se positionner comme tel :

(...) le Brésil est fortement incité à mettre l'accent sur la redistribution des ressources et de la technologie. Comme les institutions brésiennes ont une capacité limitée de recherche et d'exploitation des ressources dans des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, un système de redistribution augmenterait la probabilité de partenariats internationaux et de transfert de technologie. Toutefois, ce n'est pas ce que la plupart des pays développés proposent, car ils préfèrent un régime de type « liberté des mers ». Cela permettrait à quelques institutions de ces pays d'effectuer des recherches dans des zones situées au-delà de la juridiction nationale, qui représentent 64 % de la surface des océans et 95 % de leur volume. En outre, le Brésil étant l'un des rares pays mégadivers, l'accent mis sur la protection de l'environnement peut être utilisé comme un avantage comparatif, compensant partiellement les faiblesses dans d'autres domaines²⁶ (QUEIROZ, 2019a, online, traduit par l'auteur).

On voit que ces considérations reflètent principalement les positionnements du Brésil lors de la CIG-1, mais aussi dans groupes dont il fait partie, même si les groupes ne reflètent pas seulement des idées brésiennes. La préoccupation principale est donc de ne pas être laissé à la traîne, en garantissant un partage égal de ces ressources et de leur utilisation, en tant que patrimoine commun de l'humanité. Ainsi, on explique sa préférence envers une approche globale de la BADJN, ce qui garantirait de rassembler toutes les activités liées à la question dans un forum auquel le pays aurait accès et disposerait d'une voix.

En revanche, il y a une considération relative à l'absence de positionnement individuel de la délégation brésilienne à la CIG-2. Le Brésil a fait le choix de s'exprimer plutôt à travers des groupes, pour des raisons encore obscures. Par contre, on peut imaginer que cette décision trouve son origine dans le changement radical promis par la nouvelle administration

²⁶ Original: «...Brazil has strong incentives to emphasize redistribution of resources and technology. As institutions in Brazil have limited capacity to do research and exploit resources in areas beyond national jurisdiction, a redistributive system would increase the likelihood of international partnerships and transfer of technology. This is not what most developed countries are proposing, however, as they prefer a 'freedom of the seas' type of regime. This would allow a few institutions in these countries to do research in areas beyond national jurisdiction, which comprise 64% of the surface of the oceans and 95% of its volume. Furthermore, as Brazil is one of the few megadiverse countries, a focus on environmental protection can be used as a comparative advantage, partially compensating for weaknesses in other areas ».

en matière de politique extérieure, avec une moindre place pour les questions environnementales²⁷.

Le résultat final de l'IJC ne peut pas être envisagé maintenant, alors que les négociations sont encore en cours – la dernière négociation a été reportée en raison de la pandémie du Covid-19. A l'image de l'effet papillon, où de petits changements dans les conditions initiales peuvent produire de grandes conséquences dans des systèmes complexes (HO, 2017), le futur est incertain. Par contre, reconnaître cette limitation n'est pas être soumis aux flux. Il faut se préparer pour les chemins qui pourraient être ouverts, à partir de la construction d'une position stratégique, c'est-à-dire, comme on a proposé dans une autre étude, construire une diplomatie stratégique (QUEIROZ, 2019b).

Remarques finales

Le nouveau tournant de la politique extérieure brésilienne promis par le président Bolsonaro offre des perspectives de changements profonds pour la tradition diplomatique brésilienne. Deux phénomènes sont saillants : une position discursive contre l'« ordre globaliste » et un alignement presque automatique sur les États-Unis. Comme l'ont bien remarqué Basso et Viola (2018), la première position se traduit pour être contre ce qu'on appelle de « gouvernance globale », pour l'environnement elle est essentielle, d'après que les problèmes environnementaux ne sont plus partis d'un territoire précis, mais partagé dans un monde complexe et interdépendant, où les solutions doivent partir des actions concertées. Pour la BADJN, cette nécessité est beaucoup plus claire, puisque comme on l'a déjà souligné elle n'est placée sous aucune juridiction nationale, les États ayant l'obligation de coopérer pour sa conservation.

S'agissant de l'alignement, le Brésil risque de construire sa politique extérieure sur la BADJN non par rapport à ses besoins de développement durable, mais aux intérêts d'autres acteurs selon une nécessité de court-terme d'alignement à cause des intérêts de

²⁷ Il faut mentionner que le projet pour les ministères du président Bolsonaro ne comptait pas avec un Ministère de l'Environnement, mais après des pressions, il a décidé de le créer, bien que son rôle se voit limité, par rapport au renforcé MAPA (Ministère d'Agriculture, Élevage et Approvisionnement) (BRAGANÇA, 2018).

« désidéologisation » - qu'au contraire de « désidéologiser », remplace une idéologie par une autre plus digestible aux acteurs gouvernementaux. Il ne faut donc pas déconsidérer les relations du Brésil avec d'autres acteurs plus proches de sa réalité, ses besoins et aussi ses intérêts, d'une manière que c'est plus facile de travailler avec ces groupes d'États pour avancer ses propositions, mais il doit garder son autonomie et son indépendance exprimées par la construction d'une diplomatie stratégique.

Cette cartographie de la position brésilienne n'est qu'un travail préliminaire nécessaire pour la construction d'une position qui tienne compte des besoins internes et externes du pays. Comme Alons (2007), Milner (1997) et Putnam (1988) le remarquent, l'aspect domestique doit être pris en compte pour l'analyse intégrale des relations internationales. On en conclut qu'il faut continuer dans la direction de cet article, en ajoutant les dynamiques internes brésiliennes et les relations du Brésil avec l'extérieur (et vice-versa), ainsi que les impacts sur la construction de sa politique extérieure concernant la BADJN, en considérant le besoin d'une approche stratégique.

RÉFÉRENCES

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. **O Brasil e a cooperação em defesa**: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 57, n. 1, 2014.

ALONS, Gerry. **Predicting a State's Foreign Policy**: State Preferences between Domestic and International Constraints. Foreign Policy Analysis, n. 3, p. 211–232, 2007.

ANSELMINI, Marcela Braga. **Confictive climate governance architecture**: an analysis of the climate negotiations under the international civil aviation organization (ICAO). 133p. Dissertação (Mestrado). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2018.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia et al. **Correndo para o mar no antropoceno**: a complexidade da governança dos oceanos e a estratégia brasileira de gestão dos recursos marinhos. Revista de Direito Internacional, v. 12, n. 1, p. 149-168, 2015.

BARROS, Jorge Gomes do Cravo et al. « **Amazonie bleue** » et projection brésilienne sur l'avenir. Outre-Terre, n. 1, p. 204-212, 2015.

BASSO, Larissa; VIOLA, Eduardo. **A poor future for Brazil in Global Environmental Governance?**, by Larissa Basso & Eduardo Viola. Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=24997>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

BEDERMAN, David J. **The sea**. In: FASSBENDER, Bardo et al. (orgs.). The Oxford handbook of the history of international law. Oxford University Press, 2012.

BECKMAN, Robert C.; MCCREATH, Millicent; ROACH, Ashley; SUN, Zhen. **High Seas Governance: Gaps and Challenges**. Brill/Nijhoff, 2018.

BIERMANN, Frank. **The Anthropocene: a governance perspective**. The Anthropocene Review, v. 1, n. 1, 2014, pp. 57-61.

BIERMANN, Frank et al. **The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis**. Global Environmental Politics, v. 9, n. 4, p. 14-40, 2009.

BODANSKY, Daniel. **The art and craft of international environmental law**. Harvard University Press, 2010.

BOWMAN, Michael; DAVIES, Peter; REDGWELL, Catherine. **Lyster's international wildlife law**. Cambridge University Press, 2010.

BRAGANÇA, Daniele. **Bolsonaro confirma promessa: Ministério do Meio Ambiente deixará de existir**. O Eco, 2018. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/bolsonaro-confirma-promessa-ministerio-do-meio-ambiente-deixara-de-existir/>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

BRASIL. **Relatório Rio+20, o Modelo Brasileiro: Relatório de Sustentabilidade da Organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20/1.-relatorio-rio-20/at_download/relatorio_rio20.pdf>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

CARON, D. **Negotiating our future with the oceans**. A planet for life, p. 25-34, 2011.

CNUDM. **Convention des Nations Unies sur le droit de la mer**. 1994. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

CARVALHO, Fernanda Viana de. **The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 55, n. SPE, p. 144-169, 2012.

DRUEL, Elisabeth; ROCHETTE, Julien; BILLÉ, Raphaël; CHIAROLLA, Claudio. **A long and winding road**: International discussions on the governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction. Studies N°07/13, Paris : IDDRI, 2012.

FAO (Food and Agriculture Organization). **Code de conduite pour une pêche responsable**. Rome: FAO, 1995. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-v9878f.pdf>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

FELLET, João. **Em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU**. BBC, 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46802258>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

GALLEZOT, Gabriel. **La recherche in silico**. In : CHARTRON, G. (org.). Les chercheurs et la documentation électronique : nouveaux services, nouveaux usages. Edition du cercle de la Librairie, Coll. Bibliothèque, juillet 2002. Disponível em: <https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00177318v3/document>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

HIGH Seas Alliance. **Treaty Tracking**. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <<http://highseasalliance.org/treatytracker/>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

HO, Peter. **The Challenges Of Governance In A Complex World**. World Scientific, 2017.

HOEGH-GULDBERG, Ove. **Reviving the ocean economy**: the case for action-2015. WWF International, Gland, Switzerland, 2015.

IISD (International Institute for Sustainable Development). **Bulletin des Négociations de la Terre**. IISD Reporting Services, vol. 25, n. 169, 2018a. Disponível em: <<http://enb.iisd.org/oceans/bbnj/igc1/>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

_____. **Bulletin des Négociations de la Terre**. IISD Reporting Services, vol. 25, n. 179, 2018b. Disponível em: <<http://enb.iisd.org/oceans/bbnj/igc1/>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

_____. **Earth Negotiations Bulletin**. IISD Reporting Services, vol. 25, n. 186a, 2019. Disponível em: <<http://enb.iisd.org/oceans/bbnj/igc2/>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

_____. **Earth Negotiations Bulletin**. IISD Reporting Services, vol. 25, n. 195b, 2019. Disponível em: <<http://enb.iisd.org/oceans/bbnj/igc2/>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

JUNIPER, S. Kim. **MGR in ABNJ**: Clarifying terminology and constraining expectations. UN,

Division for Oceans Affairs and the Law of the Sea, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/biodiversityworkinggroup/workshop1_juniper.pdf> Acessado em 10 de setembro de 2020.

KEOHANE, Robert O. **International institutions**: Two approaches. *International studies quarterly*, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.

KLEIN, Bernhard; MACKENTHUN, Gesa. **Sea changes**: historicizing the ocean. Routledge, 2012.

KRASNER, Stephen. **Structural causes and regime consequences**: regimes as intervening variables. *International Organization*, v. 36, n. 2, 1982, pp. 185-205.

MATSUURA, Sérgio; BAIMA, Cesar. **Proposta de criação do Santuário de Baleias do Atlântico Sul é rejeitada**. *Jornal O Globo*, 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/ciencia/meio-ambiente/proposta-de-criacao-do-santuuario-de-baleias-do-atlantico-sul-rejeitada-23058442>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

MILNER, Hellen. **Interests, Institutions, and Information**: Domestic Politics and International Relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. **XI Conferência de chefes de estado e de governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – Declaração de Brasília**. 01 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15107-xi-conferencia-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-comunidade-dos-paises-de-lingua-portuguesa-declaracao-de-brasilia>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **The parting of the seas**: norms, material power and state control over the ocean. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 62, n. 1, 2019.
MORIN, Jean-Frédéric; ORSINI, Amandine. **Essential concepts of global environmental governance**. Routledge, 2014.

NATIONS Unies. **Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 17 novembre 2004, 59/24**: Les océans et le droit de la mer. Cinquante-neuvième session, 2004. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/477/65/PDF/N0447765.pdf?OpenElement>>. Acessado em 01 julho de 2019.

_____. **Lettre datée du 30 juin 2011, adressée au Président de l'Assemblée générale par les Coprésidents du Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée**. Soixante-sixième session, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/397/65/PDF/N1139765.pdf?OpenElement>>. Acessado em

01 julho de 2019.

_____. **L'avenir que nous voulons.** Rio+20 Conférence des Nations Unies sur le développement durable. 2012. Disponível em: <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/declaration_finale_Rio_20_cle0c85b4.pdf>. Acessado em 01 julho de 2019.

_____. **Lettre datée du 13 février 2015, adressée au Président de l'Assemblée générale par les Coprésidents du Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée.** Soixante-neuvième session, 2015a. Disponível em: <<https://undocs.org/fr/A/69/780>>. Acessado em 01 julho de 2019.

_____. **Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 juin 2015.** Soixante-neuvième session, 2015b. Disponível em: <<https://undocs.org/fr/A/69/780>>. Acessado em 01 julho de 2019.

_____. **Document établi par la Présidente pour faciliter les négociations.** Conférence intergouvernementale chargée d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, Deuxième session, 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/fr/A/CONF.232/2019/1>>. Acessado em 01 julho de 2019.

_____. **Papersmart.** [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <<https://papersmart.unmeetings.org/fr/>>. Acessado em 01 julho de 2019.

OECD. **Rethinking Innovation for a Sustainable Ocean Economy Report.** Directorate for Science, Policy and Innovation. 2019. Disponível em: <<http://www.oecd.org/publications/rethinking-innovation-for-a-sustainable-ocean-economy-9789264311053-en.htm>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

OLIVEIRA, Carina; MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. **Os limites dos termos bem público mundial, patrimônio comum da humanidade e bens comuns para delimitar as obrigações de preservação dos recursos marinhos.** Revista de Direito Internacional, v. 12, n. 1, 2015.

ORSINI, Amandine. **La construction de la biodiversité en politique internationale à travers l'architecture de son complexe de régimes.** In: COMPAGNON, Daniel; RODARY, Estienne. Les Politiques de biodiversité. Paris: Presses de Sciences Po, 2017, p. 27-48.

PERSHING, Andrew J. et al. **Oceans and marine resources.** In: REIDMILLER, D.R. et al. (orgs.). Impacts, Risks, and Adaptation in the United States: Fourth National Climate Assessment, Volume II. U.S. Global Change Research Program, Washington DC, EUA, p. 353–390. Disponível em: <<https://nca2018.globalchange.gov/chapter/9/>>. Acessado em 10 de

setembro de 2020.

PINTO, Paulo Antônio Pereira. **A identidade brasileira**: Atlântico Sul – “vale a pena ver de novo”, por Paulo Antônio Pereira Pinto. Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=25402>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

PUTNAM, Robert. **Diplomacy and Domestic Politics**: The Logic of Two-Level Games, International Organization, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

QUEIROZ, Igor Magri de. **The parting of the sea**: norms, material power and state control over the ocean? an interview with Rodrigo Fracalossi de Moraes, by Igor Magri. Mundorama, 2019a. Acessado em 10 de setembro de 2020.

QUEIROZ, Igor Magri de. **Por que os oceanos?** Por uma diplomacia estratégica brasileira para a biodiversidade em alto-mar. Conversas & Controvérsias, v. 6, n. 1, p. e33358, 2019b. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/article/view/33358>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

RICARD, Pascale. **La conservation de la biodiversité dans les zones maritimes internationales**. 2017, 743 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional Público) – École doctorale de droit international et européen de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris, 2017.

SECRETARIA da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. **SECIRM**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

SILVA, Alexandre Pereira da. **Brazil's recent agenda on the sea and the South Atlantic contemporary scenario**. Marine Policy, v. 85, p. 25-32, 2017.

TANAKA, Yoshifumi. **The international law of the sea**. Cambridge University Press, 2015.

TILLER, Rachel et al. **The once and future treaty**: towards a new regime for biodiversity in areas beyond national jurisdiction. Marine Policy, v. 99, p. 239-242, 2019.

UNCTAD. **The Review of Maritime Transport**. Genebra: UNCTAD, 2015.

UNEP (United Nations Environment Programme). **Global Environmental Outlook**, GEO 6. 2019a.

_____. **Global Resources Outlook 2019**: Natural Resources for the Future We Want.

Nairobi: A Report of the International Resource Panel, United Nations Environment Programme, 2019b.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. **O Sistema internacional no Antropoceno**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 31, n. 92, Oct. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v31n92/0102-6909-rbcsoc-3192012016.pdf>>. Acessado em 10 de setembro de 2020.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.12389

O AGROLOBBY EM MÚLTIPLAS ESCALAS: Uma Análise da Influência do Agronegócio na Política Externa Brasileira

*THE MULTIPLE SCALE OF AGRO LOBBY: An Analysis of the Influence of
Agribusiness on Brazilian Foreign Policy*

*AGRO LOBBY EN MÚLTIPLES ESCALAS: Un análisis de la influencia de la
agroindustria en la política exterior brasileña*

AMANDA JANDREY SIEBENEICHLER

Doutoranda e Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS),
Porto Alegre- Rio Grande do Sul, Brasil.
amandajsiebeneichler@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8373-6459>

Resumo: O *lobby* do agronegócio é um importante meio pelo qual a influência de grupos corporativos do mercado agroalimentar mundial penetra em espaços públicos de tomada de decisão e influencia seus resultados, especialmente quando muitos desses lobistas atuam diretamente em instituições governamentais e, de modo geral, influenciam sobre decisões quanto à aprovação de pesticidas, sementes transgênicas, acordos comerciais ou agendas nacionais ou internacionais de pesquisa. Pensando nisso, o objetivo deste artigo é analisar o peso do lobby do agronegócio na esfera doméstica no processo de tomada de decisão da política externa. Fazendo uso da noção de *foreign policy system approach* e do modelo dos Jogos de Dois Níveis, pode-se perceber uma escalada da participação da Frente Parlamentar da Agropecuária e do *lobby* privado que acompanha o desenvolvimento da política externa do Brasil no período de 2010 a 2020. A representação desse grupo, por meio de sua atuação no Congresso, abre canais de diálogos que permitem que as demandas específicas desse grupo ganhem visibilidade, garantindo espaços de atuação em matérias econômicas, sociais, ambientais e políticas.

Palavras-Chave: Agronegócio; Política Externa Brasileira; FPA.

Abstract: The agribusiness lobby is an important group by which the influence of corporate actors in the global agri-food market penetrates public spaces for decision-making and influences their results, especially when many of these lobbyists work directly in government institutions and, in general, influence decisions regarding the approval of pesticides, transgenic seeds, commercial agreements or national or international research agendas. The main objective of this research is to analyze the weight of the agribusiness lobby in the domestic sphere of the foreign policy decision-making process. Using the notion of foreign policy system approach and the Logic of Two-Level Games, one can see an increase in the participation of the Parliamentary Agricultural Front and the private lobby that accompanies it in the development of foreign policy from 2010 to 2020. The representation of this group present in Congress, opens channels of dialogues that allow the specific demands of this group to gain visibility, as well as the endorsement of their opinions on the most diverse subjects.

Keywords: Agribusiness; Brazilian Foreign Policy; PFA.

Resumen: El lobby agroindustrial es un medio importante por el cual la influencia de los grupos corporativos en el mercado agroalimentario global penetra en los espacios públicos para la toma de decisiones e influye en sus resultados, especialmente cuando muchos de estos lobbistas trabajan directamente en instituciones gubernamentales y, en general, influyen sobre decisiones relativas a la aprobación de plaguicidas, semillas transgénicas, acuerdos comerciales o agendas de investigación nacionales o internacionales. Teniendo esto en cuenta, el propósito de este artículo es analizar el peso del lobby agroindustrial en el ámbito interno en el proceso de toma de decisiones de política exterior. Usando la noción de enfoque de sistema de política exterior y el modelo de Juegos de Dos Niveles, se puede ver un aumento en la participación del Frente Parlamentario Agropecuario y el lobby privado que acompaña el desarrollo de la política exterior de Brasil en el período de 2010 a 2020. La representación de este grupo, a través de su actuación en el Congreso, abre canales de diálogo que permiten visibilizar las demandas específicas de este grupo, garantizando espacios de acción en materia económica, social, ambiental y política.

Palabras-Clave: Agroindustria; Política exterior brasileña; FPA.

Recebido em
22/06/2020

Aceito em
25/03/2021

INTRODUÇÃO

A recuperação da confiança nos investimentos e na expansão do comércio internacional a partir da década de 1970 adveio, em parte do avanço da tecnologia, em parte da atuação de Estados nacionais considerado importantes no sistema internacional - como Estados Unidos, Japão e países da Europa - ao levarem a ideia de uma democracia capitalista ao resto do mundo. Isso provocou uma expansão da globalização, gerando o que autores como Adda (1997), Chalout e Brunelle (1998) e Benko (2002) chamam de mundialização¹ da produção e uma transnacionalização da economia em tal ponto, que acaba causando o que Ianni (1997) chama de uma crise de governabilidade ao reduzir a capacidade decisória dos Estados quando se considera que esse processo de globalização corresponde a ações que transcendem nações e regiões.

Esse processo deu margem para que o âmbito público de tomada de decisão desse espaço para que empresas transnacionais exercessem uma espécie de domínio sobre o mercado agroalimentar mundial e, inclusive, sobre a formulação de políticas, provocando o desmantelamento do poder estatal, estabelecendo padrões de produção e consumo, relativizando o processo produtivo atual e fortalecendo um discurso que rotula a fome e as crises causadas por ela como um “problema de ordem quantitativa (uma deficiência de produtividade)”, ignorando a possibilidade de que isso possa ser um reflexo de um regime agroalimentar capitalista (SANTOS, 2017, p. 296).

O *lobby* do agronegócio, institucionalizado no Brasil por meio da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), por meio do Ato da Mesa Diretora nº 69, em 2005, e sustentado a partir do financiamento de grupos como o Instituto Pensar Agro (IPA), a Associação de Produtores de Soja no Brasil (Aprosoja) e a Associação Brasileira de Produtores de Milho (ABRAMILHO), é um meio pelo qual a influência de grupos corporativos do mercado agroalimentar mundial penetra espaços públicos de tomada de decisão e interfere nestes

¹ Conforme destaca Jacques Adda (1997), citar a mundialização evoca a dominação de um espaço econômico, o capitalismo sobre o espaço mundial. Autores como Chalout e Brunelle (1998) caracterizam mundialização como um sinônimo de globalização. Benko (2002, p. 45) designa mundialização como a crescente integração, também chamada de globalização financeira, integração de mercados decorrente de políticas de liberalização e de novas tecnologias, que permitem a intensificação de fluxos de investimento e de capital em escala planetária.

espaços decisórios, conforme demonstra o estudo de McKeon (2009). Pode-se observar sua presença em espaços públicos a partir da composição da FPA, cujos membros como Blairo Maggi e Luiz Nishimori, são grandes representantes do agronegócio no Congresso, donos de empresas conectadas ao setor (AUDI; ESSI, 2018).

Isto posto, o objetivo deste trabalho consiste na análise do peso do *lobby* do agronegócio no processo de formulação de política externa brasileira por meio do comportamento da FPA. Nesse sentido, considera-se a hipótese de que há uma convergência entre os interesses da FPA para com o *lobby*, tornando-os um Grupo de Interesse que atua através de instrumentos institucionalizados, chamados por Boarin e Resende (2018, p. 217), de “*ex ante* e *ex post* na produção de política externa”. A unificação destes atores em um grupo de interesse, garante o que Ribeiro (2016) chama de um “peso duplo” quanto à formulação de política externa brasileira, levando a decisões que atendem a interesses específicos do setor agroexportador.

Como explica Figueira (2011), é importante compreender de que maneira a política externa é feita e qual o caminho que ela percorre, tornando-se primordial a definição do nível de análise, verificando que a unidade decisória pode ser considerada unitária ou desagregada à medida que apresenta conflitos inerentes decorrente da variedade de atores ou se é uma estrutura homogênea. A proposta de Figueira (2011) vai ao encontro do que sugerem Sólomon e Pinheiro (2013), que, ao tratarem da política externa como uma política pública, ressaltam a necessidade de se considerar sua elaboração inserida em um processo de barganha, que envolve demandas e conflitos de variados grupos domésticos, verificando sua agregação em um contexto de “luta política”. O termo “luta política” foi trazido por Robert Putnam (2010) ao explorar uma relação “interméstica” da política externa, arguindo que uma avaliação adequada dos determinantes domésticos presentes no processo decisório, precisaria considerar partidos, classes sociais, grupos de interesse, legisladores e a opinião pública.

De modo a averiguar a influência do agronegócio na formulação de política externa brasileira (PEB), esta pesquisa sugere três objetivos específicos a serem verificados: a) analisar a composição da FPA e aferir seus interesses; b) apontar a conexão com o capital privado na formação do *lobby* por meio do Instituto Pensar Agro (IPA), grande financiador do setor; e c)

apontar a participação na política externa por meio da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) na Câmara de Deputados. Metodologicamente, caracteriza-se como um estudo analítico-descritivo, abordando conceitos teóricos importantes ao entendimento do comportamento do órgão formulador de política externa, Ministério das Relações Exteriores (MRE), e o grupo de interesse.

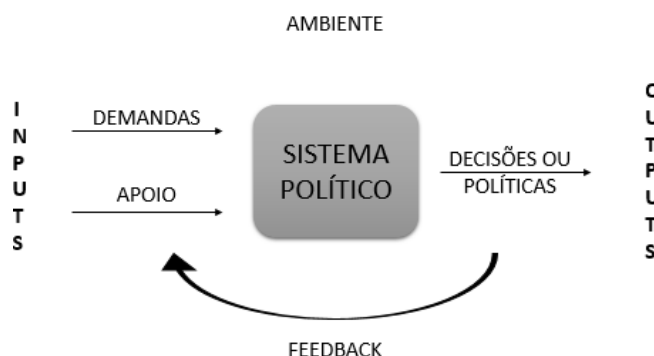
Emprega, a noção de *foreign policy system approach*, abordando o conceito de *inputs*, que seriam ações, contextos ou acontecimentos que visam determinar e/ou influenciar decisões políticas a partir da atuação sobre *policy makers*, e *outputs*, caracterizando-se por ações consolidadas após a interação com a dinâmica decisória. Destacam-se, portanto, duas unidades de análise: o MRE, espaço formulador de política externa, sujeito a interferência de outros atores, e o grupo de interesse, caracterizado aqui como a união do *lobby* e da FPA. O método aplicado ao desenvolvimento desta pesquisa decorre de uma abordagem dedutiva, partindo de uma abordagem mais geral da política externa, embasada pelo modelo dos Jogos de Dois Níveis de Robert Putnam (2010), para a atuação de um grupo de interesse específico. Propõe-se avaliar a participação de representantes do agronegócio em matérias de política externa a partir da CREDN, Comissão Permanente da Câmara, e verificar como o grupo atua em questões que impactam sobre o setor. As técnicas de pesquisas adotadas foram pesquisa bibliográfica (artigos, dissertações, teses e livros) e documental (discursos, documentos e relatórios).

A estrutura que pode ser observada neste artigo divide-se em três seções. A primeira seção busca apresentar o *foreign policy system* de modo a apontar como o instrumento analítico permite a análise da interação entre *agrolobby* e política externa brasileira. A segunda seção busca apresentar a FPA, seus integrantes e seus interesses, buscando verificar como ocorre a formação de um *lobby* do agronegócio, caracterizando o grupo de interesse e averiguando sua aproximação com o setor privado por meio do IPA. A terceira seção pretende apontar a atuação do agronegócio na CREDN, indicando como sua presença afeta matérias de política externa, especialmente questões que impactam sobre o setor.

FOREIGN POLICY SYSTEM COMO ENFOQUE NA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DO AGROLOBBY NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Compreender a formulação de PEB por meio de ferramentas de análise que possam abranger a diversidade de atores na nova política externa, é importante para a análise de como esse *agrolobby* exerce influência em PEB. Mesquita (2014) defende que um bom recurso de análise na compreensão do processo de formulação de PEB seria um sistema complexo de ações, do inglês, *foreign policy system*. A proposta considera a política externa “como fluxos de ações contínuos e confusos, constituídos pela conjunção de decisões políticas, de inação política, procedimentos burocráticos, padrões cognitivos, e pelo constrangimento do ambiente no qual ela está inserida” (MESQUITA, 2014, p. 73). Ela foi pensada a partir da ideia da existência de *inputs* e *outputs*, formando um ciclo, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Fluxograma explicativo de *foreign policy system*



Fonte: Adaptado de Mesquita (2014).

Como explica Figueira (2011), *inputs* são elementos que exercem influência sobre os resultados, sejam eles grupos de interesse, pressão, a demanda desses grupos e as estruturas de apoio desenvolvidas para suporte de determinadas decisões. No caso dos *outputs*, são ações ou decisões consolidadas com base nos elementos de influência. Este processo é caracterizado como um ciclo, um espaço onde há um fluxo contínuo de ações, constituído a partir da conjunção de decisões políticas, ou da inação política, de procedimentos

burocráticos, padrões cognitivos ou pelo constrangimento do ambiente no qual a política se insere (MESQUITA, 2014).

Clarke (2000) delimita cinco passos para a análise, que consistem em identificar as partes, o sistema, o dinamismo neste sistema, a relação com o ambiente no qual se insere e a interação entre as diferentes variáveis que incidem sobre o processo. Assim, as duas unidades de análise propostas para a elaboração deste artigo consistiam no *lobby* do agronegócio somado à FPA e a unidade formuladora de política externa, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), servindo como atores no processo de tomada de decisão. A dinâmica do processo pode ser analisada a partir da complexidade sobre um elemento considerado estático, a formulação de política externa, sendo influenciada por elementos externos, neste caso, a atividade da FPA e do *agrolobby*. Leva-se em consideração ainda, o ambiente no qual essa política está inserida, variando conforme governo e demandas domésticas e internacionais, além das variáveis que influenciam a PEB.

O conceito de *input* trazido por Figueira (2011) é trabalhado aqui a partir do contexto das políticas voltadas aos interesses do agronegócio. O processo de intensificação da participação da FPA não é recente. Mesmo durante o governo de Lula da Silva, o processo decisório já visava agradar aos variados influenciadores (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007). Suas atividades podem ser observadas no ingresso em espaços públicos, seja por meio da associação com organizações, seja por meio da eleição direta de candidatos.

A “agenda positiva” do agronegócio é um elemento constantemente presente nas pautas das decisões políticas brasileiras. Visto como um setor estratégico, sua relevância é dada a partir de afirmativas como “o agronegócio alimenta o Brasil” ou “o agronegócio sustenta o PIB brasileiro”. Tais afirmativas precisam ser analisadas com cautela, especialmente quando, com relação à primeira afirmativa, sabe-se que o agronegócio é responsável pela exportação de *commodities*, como soja e milho para ração, mas o alimento disponibilizado para a população origina, majoritariamente, de agricultura familiar, conforme demonstra o Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2017). Quanto à segunda afirmativa, deve-se levar em consideração a dependência do setor em insumos externos – sementes, agrotóxicos, fertilizantes e máquinas –, fazendo grande parte da receita do agronegócio

permanecer nas mãos de transnacionais como Bayer-Monsanto, Cargill, Basf, Syngenta, Bunge e Deyfus (SAUER, 2008; SANTARELLI; BURITY, 2017; TYGEL, 2017).

Assim, tem-se os *outputs*, que seriam as políticas consolidadas a partir da dinâmica de *inputs*. A atual conjuntura política revela um contínuo desmonte das políticas de proteção social e combate à fome, somadas a medidas como a Emenda Constitucional nº 95, que congela gastos sociais em vinte anos, e ao desmonte no setor previdenciário e trabalhista. Evidenciam-se efeitos de austeridade fiscal que afetam de forma distinta diversas camadas da população, especialmente aquelas que mais dependem de serviços públicos e encontram-se em situação de vulnerabilidade (FÓRUM 21 et al., 2016; SANTARELLI; BURITY, 2017). Isso dá margem à ação de atores privados, como coloca Clapp (2014), ao explicar que a financeirização abre portas para as oportunidades de acumulação no sistema agroalimentar global, fazendo com que o crescente número de atores privados e as ferramentas específicas de investimento financeiro baseadas na agricultura, provoquem o que a autora chama de “distanciamento” dentro do sistema agroalimentar. Esse distanciamento se dá por meio da financeirização da agricultura, que contribui para um maior número de atores privados nas cadeias de *commodities*, resultando na comida como uma forma física de derivativos de *commodities* agrícolas. Se dá também por meio de lacunas no conhecimento sobre os impactos sociais e ambientais da produção de alimentos, processos que acabam afetando a distribuição de poder e influência sobre esse sistema, desenvolvendo uma governança corporativa (KNEEN, 1995).

Esse distanciamento provoca a ideia de obscuridade quanto ao papel que esses atores privados desempenham, tornando sua relação com consequência sociais e ecológicas mais subjetiva, especialmente quando esses atores fazem uso de derivativos financeiros como uma proeminente forma de investimento no setor de alimentos, ou de participação no setor público. Como explicam Clapp e Fuchs (2009), estes investimentos afetam os preços dos alimentos, uma vez que estes atores privados exercem certo domínio sobre o setor de alimentos, e fornecem capital para que estas empresas realizem investimentos produtivos, o que frequentemente produz resultados negativos, como preços altos e voláteis e problemas ambientais e sociais associados. Essa financeirização garante menor transparência sobre quais

atores estão envolvidos na condução desse tipo de tendência, evocando discursos que culpabilizam com mais frequência as ações dos Estados e menos a relação destes atores com o domínio do sistema agroalimentar. O distanciamento citado por Clapp (2014), portanto, molda o contexto político dos grupos que procuram se opor a essa financeirização – as dinâmicas de resistência ao processo –, o que dificulta qualquer tentativa de desafiar as normas dominantes que giram em torno da economia e da composição do sistema alimentar mundial

Nesse sentido, tem-se um novo *input*, onde novas demandas e novos atores influenciam o processo decisório de PEB a partir das transformações observadas no cenário internacional e dos melhores resultados para o *lobby* do agronegócio. Logo, a utilização de *foreign policy system* a partir da dinâmica de *inputs* e *outputs* cabe a este estudo por permitir relacionar as unidades de análise ao processo político que compõe as relações internacionais do Brasil, garantindo uma avaliação, tanto sobre os atores, quanto sobre as ações realizadas por estes atores

AGRLOBBY COMO UM GRUPO DE INTERESSE E SUA ASSOCIAÇÃO COM A FPA

Gorender (1997) caracteriza a atual estrutura do mercado agroalimentar por um processo de financeirização, que seria o movimento das economias e das fronteiras políticas dos Estados, sendo ultrapassadas por empresas agindo no cenário mundial, de modo que provocam alterações nas relações de produção e acentuam traços fundamentais do capital e suas dinâmicas. Bjorkhaug, Magnan e Lawrence (2020) definem essa estrutura de financeirização a partir da crescente influência de atores financeiros e lógicas que transformam o sistema agroalimentar. Como explica Epstein (2005), o processo de financeirização da agricultura é representado pela acumulação-regulação do capitalismo, onde o valor das *commodities* passa a ser definido por atores e instituições financeiras. Tal processo fez com que o alimento se tornasse um ativo financeiro, onde a formação de preços,

a integração de regiões ao comércio internacional e os sistemas de produção se encontrem vinculados às especulações e aos interesses das elites do mercado agroalimentar mundial (CLAPP, 2016).

Essa dinâmica de transformação dos sistemas de produção e consumo, que ganha mais força a partir da década de 1990, garante três argumentos de análise desse processo, sendo eles: (1) a alteração do sistema de produção a partir da incorporação de novas tecnologias e da ideia de uma produção mais flexível e intensificada; (2) a transnacionalização da atividade produtiva a partir da ideia da perda de nacionalidade de grandes conglomerados empresariais; e (3) a redução do poder dos Estados nacionais diante do aumento do poder do setor privado (CLAPP, 2014).

Conforme sugere Ianni (1997), muitas das diretrizes que se conectam aos setores da economia, atendem interesses de corporações transnacionais ou de países cuja imagem é vista por outros países ou instituições no sistema internacional como dominantes, por exercerem influência e poder considerável em determinados setores. Hirst e Thompson (1998) explicam isso a partir da desigualdade de oportunidades de investimentos surgidos por causa da mobilidade de capital, favorecendo, assim, grandes centros de interesses e a construção de poder corporativo cada vez mais sólido no âmbito do mercado agroalimentar global. Conforme explica Santos (2017), é difícil estabelecer um período no qual essas corporações passaram a exercer influência sobre a agenda agroalimentar dos países ou tiveram suas atividades associadas a espaços públicos.

As décadas de 1950 e 1960, período marcado pelo paradigma da Revolução Verde, apresentavam um certo otimismo quanto ao sucesso do modelo do agronegócio norte-americano na luta contra a fome, muito embora fosse um movimento voltado à exportação e atrelado a grandes bancos de crédito agrícola. A Revolução Verde foi um pacote de motomecanização que tinha o objetivo de otimizar a produção de bens alimentares, o que permitiria a superação da fome a partir do aumento na produção de alimentos (COCA, 2019). A exportação desse modelo era chamada de *New Agricultural Countries* e apresentava

condições ligadas a políticas neoliberais estabelecidas sobre a agricultura dos países do Sul², legitimando um regime agrolimentar corporativo conduzido pelo agronegócio e assentado em ganhos econômicos.

A abordagem teórico-metodológica de um regime agroalimentar corporativo foi, de modo pioneiro, trabalhado por Harriet Friedman (1987), discutindo a ordem político-econômica internacional que se estabeleceu após a Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, trabalhos como os de McMichael (2013, 2016) trouxeram novos elementos à abordagem dos regimes agroalimentares, como o neoliberalismo, o pós-modernismo e o poder corporativo. Regimes internacionais são definidos por Krasner (2012), como princípios, normas, regras e procedimentos do processo de tomada de decisão em determinadas áreas das relações internacionais às quais se entrelaçam as expectativas e interesses de atores. Conforme Coca (2019), o regime alimentar abastece as relações entre Estado e mercado, associado às ordens político-econômicas institucionalizadas em dois regimes agroalimentares: o Projeto Colonial, que se refere à industrialização britânica e à produção e exportação de bens primários pelas colônias, e ao contexto da Guerra Fria, caracterizado pela hegemonia estadunidense, por um Projeto de Desenvolvimento e pelo dólar como moeda estabilizadora.

Embora não exista concordância com a existência de um terceiro regime agroalimentar (BERNSTEIN, 2016; FRIEDMAN, 2016), para McMichael (2016), há uma nova composição do sistema agroalimentar, onde, a partir do modelo neoliberal sistematizado pelo Consenso de Washington, em 1999, as funções dos Estados são modificadas a tal ponto que estes passam a ser subservientes ao poder corporativo. Observa-se isso a partir da diminuição de tributação para setores da economia, investimento em infraestrutura no que se refere à circulação de bens e capitais e maior financiamento público de atividades produtivas do capital provado, tendo o agronegócio brasileiro como exemplo (MCMICHAEL, 2016; COCA, 2019).

² As políticas neoliberais da Revolução Verde estabelecidas para os países do sul global incluíam o fim do incentivo público à agricultura familiar em países periféricos, barreiras tarifárias aos alimentos agrícolas norte-americanos e europeus e estímulo à eliminação de políticas nacionais com relação ao estoque de sementes e grãos, favorecendo a inserção de capital estrangeiro na agricultura e favorecendo uma matriz colonial em países antes autossuficientes e exportadores em determinadas culturas, agora importadores e/ou dependentes de ajuda alimentar internacional para a satisfação das necessidades alimentares e nutricionais da população mais pobre (ARAGÃO; SANTOS, 2017).

O agronegócio, definido por Iglécias (2007, p. 76), seria

Toda e qualquer atividade ligada ao comércio de produtos agropecuários. Entretanto, a acepção que faremos deste termo ao longo do artigo referir-se-á ao conjunto de atividades agropecuárias relativas à produção, industrialização, distribuição e comercialização de produtos agropecuários, pautadas por algumas características bastante peculiares, como competitividade, gestão, foco no consumidor, altos índices de produtividade, desenvolvimento permanente de ciência e tecnologia, intensividade em capital (e, em algumas cadeias produtivas, também em trabalho) e inserção nas cadeias produtivas, financeiras e comerciais globais.

A palavra agronegócio é uma adaptação do conceito de *agribusiness* desenvolvida por John Davis e Ray Goldberg, no artigo *A concept of agribusiness*, publicado em 1957. Sua utilização ganhou força ao longo da década de 1960 e ampliou-se dentro do vocabulário dos países. O conceito estaria relacionado à revolução tecnológica e ao progresso científico da agricultura, exigindo políticas públicas de apoio à exploração agrícola diante do aumento de custos produtivos, de transporte, processamento e de distribuição de alimentos e fibras, como explica Mendonça (2013). Este é um modelo que difere da agricultura familiar, por exemplo, conceito em construção, definido por Carneiro (1999) e Rambo, Tarsitano e Laforga (2016), como uma unidade de produção em que estão intimamente relacionadas a terra, o trabalho e a família, ou seja, ao mesmo tempo em que a família é dona dos meios de produção, ela também representa a força de trabalho.

Pautado nessa definição de agronegócio, o grupo de interesse representado por este *lobby* aqui trabalhado, constitui-se de atores privados, pela definição de agronegócio proposta por Iglécias (2007), e pela FPA. A título de conceituação, grupo de interesse pode ser definido como uma força social que emerge de um grupo, que se organiza e atua com o objetivo de conquistar vantagens e benefícios conforme sua natureza, podendo estes serem profissionais, econômicos, religiosos ou ligados a qualquer função social (CASTRO; FALCÃO, 2004). Um grupo de interesse exerce pressão sobre o governo, seja no âmbito doméstico, por meio do Congresso Nacional, seja a nível internacional, a partir da representação em eventos ou pressão financeira. A partir da atuação desse grupo de interesse, pode-se compreender como

a relação entre doméstico e externo estão intrinsecamente ligadas, enfatizando o modelo proposto por Robert Putnam (2010).

Robert Putnam, cientista político, publicou o artigo *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games*, na revista *International Organization*, em 1988 originalmente, apresentando o modelo dos Jogos de Dois Níveis, onde apontava a necessidade de se transcender a ideia de que havia uma política importante nas relações internacionais, levando-nos a compreender a reciprocidade entre os espaços doméstico e externo. Conforme Putnam (2010), a posição de um país é calculada a partir das pressões exercidas sobre o governo em ambos os níveis, de modo a satisfazer os objetivos do Estado nacional, como coloca Ribeiro (2016, p. 7), “sem criar um conflito com as partes envolvidas”. Este modelo é descrito da seguinte maneira:

Do outro lado do tabuleiro internacional sentam as contrapartes estrangeiras, ao lado das quais sentam diplomatas e outros assessores internacionais. Em volta do tabuleiro doméstico e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder (PUTNAM, 2010, p. 151).

Simplificadamente, Putnam (2010, p. 150) esclarece que uma abordagem com relação aos determinantes domésticos da política externa e, levando em consideração tudo aquilo que o autor define como luta política. Conforme destaca Carvalho (2010), grupos de interesse doméstico atuam, direta ou indiretamente, como sinalizadores de apoio doméstico ao Executivo em matérias internacionais de seu interesse, permitindo que sejam interpretados como parte do processo de formulação de política externa brasileira.

Assim, compreender a atuação de um determinado grupo de interesse em algum aspecto da política é uma tarefa necessária à compreensão da maneira como a política externa é feita, como sugere Figueira (2011). Dando enfoque ao caso do *lobby* no Brasil, é preciso levar em consideração dois aspectos. O primeiro deles trata da formação do Estado, surgido de uma base de relações clientelistas, pessoalizadas e informais, tornando as práticas políticas do aparelho estatal pouco transparentes e duvidosas (BAHIA, 2003). O segundo, conforme coloca Ribeiro (2016), está na importância de ressaltar a ausência de uma institucionalidade no *lobby*

quanto à sua atuação no Brasil. Como este não é um mecanismo legalizado, como ocorre nos Estados Unidos, o processo carece de maior transparência. Ainda assim, o *lobby* do agronegócio e o FPA caracterizam-se como Grupos de Interesse no processo decisório da política externa brasileira (PEB).

Boarin e Resende (2018) destacam que a atuação de um determinado grupo de interesse junto ao processo decisório de política externa brasileira conta com instrumentos institucionalizados, permitindo uma interferência *ex ante* e *ex post* na produção de política. Instrumentos *ex ante* se caracterizam pelo poder da agenda e dos instrumentos que permitem a canalização dos interesses dos parlamentares com relação às mensagens da presidência que são enviadas ao Congresso. Silva e Spohr (2016) destacam que a determinação dos princípios da política externa exige uma atuação do MRE dentro de padrões específicos, resultando em um processo de interlocução com o Congresso que torna o processo de produção da política externa permeado pela atuação do Executivo, Legislativo e de grupos de interesse, abrindo espaço para que suas preferências se insiram no processo decisório. Observa-se, neste aspecto, a atuação destes grupos dentro das Comissões Permanentes na Câmara de Deputados. Como elemento *ex post*, como explicam Boarin e Resende (2018, p. 217), “ao acordar ou discordar das proposições legislativas, o que os constitui em veto players”. Ribeiro (2016) destaca, ainda, associação entre os diferentes grupos que representam entidades conectadas ao agronegócio e financiamentos privados, que acabam por nortear as decisões dos parlamentares frente pautas políticas.

A visualização do agronegócio como um *lobby*, hoje, decorre de três poderes específicos, caracterizados por Jennifer Clapp e Doris Fuchs (2009) como poderes instrumentais, estruturais e discursivos. Em linhas gerais, dizem respeito à capacidade deste grupo de pressionar ou influenciar uma determinada agenda a fim de influenciarem seu resultado, à capacidade de controlar e delimitar o espaço de ação política dos Estados a partir da posição que ocupam na economia a fim de constranger o conteúdo, a construção e a aplicação de mecanismo de governança e à capacidade de construção de discursos capazes de penetrarem fóruns públicos de governança global a fim de buscar adesão a políticas que atendam aos seus respectivos interesses político-financeiros, respectivamente. Essa

associação entre público e privado, conforme descreve McMichael (2016), provoca uma financeirização da agricultura que subtrai o valor sociocultural dos alimentos, favorecendo a instabilidade de preços e a recorrência de crises alimentares (CLAPP; ISAKSON, 2018).

Sendo o agronegócio um dos principais pilares da economia de diversos países do Sul Global, intensifica-se esse processo de financeirização e cresce o domínio exercido por empresas tanto que vendem máquinas agrícolas e agrotóxicos, quanto que produzem alimentos, provocando uma série de eventos que permite a associação dos interesses dessas corporações transnacionais ao apoio de representantes do agronegócio inseridos na FPA. O *lobby* é definido por Boarin (2015) como a atividade desempenhada por um grupo de interesse que transmite suas pautas aos tomadores de decisões por meio de representantes especializados. É a defesa de seus interesses, de forma lícita ou ilícita, com estratégias de mobilização que vão desde o contato direto com o tomador de decisão e seus assessores até à obtenção do apoio da opinião pública.

Uma das formas de analisar a instituição desse *lobby* jaz no Congresso Brasileiro e na formação estrutural que, especificamente, é apresentada pela FPA. Sua estrutura transversal reúne representantes da direita e centro-direita, e alguns representantes da esquerda, contando com cerca de 257 signatários em 2019, dos mais variados partidos, fiéis às pautas que se contrapõem a medidas antiescravagistas, ambientalistas ou reformas agrárias, criminalizando movimentos como o Sem-Terra. Historicamente, a FPA tem uma participação relevante de proprietários de terras em sua composição, apresentando não apenas relações com propriedades ou atividades do agronegócio, mas inclusive aderindo às causas de interesse do agronegócio. Conforme observa-se no site da Câmara de Deputados (2020a), e é apontado por Ribeiro Neto (2018), a participação de pequenos e médios agricultores na FPA é ocasional, já que a composição deriva, em grande medida, de parlamentares anteriormente ligados à União Democrática Ruralista (UDR).

Com relação aos principais interesses da FPA, o documento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) referente ao período de 2019-2023, as principais pautas da FPA tratam de “meio ambiente, regulamentação da Emenda Constitucional 81/2014, regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros, demarcação

de terras indígenas e anistia às dívidas de produtores rurais”. As pautas de interesse da FPA podem ser observadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Eixos temáticos dos interesses da Frente Parlamentar da Agropecuária

Eixo Temático	Interesses	Fontes
Meio Ambiente	PL 3729/2004; modificação do Código Florestal; Política Nacional de Biocombustíveis (Lei nº 13576/2017); Licenciamento Ambiental (PL 3792/2004)	FPA (2016); Brasil (2017); Câmara de Deputados (2019b); Câmara de Deputados (2019c)
Política Agrícola	Crédito Rural; Medida Provisória nº 733/2015 (agora Lei nº 13.340/2016).	FPA (2016); Brasil (2016)
Defesa Sanitária	Modificação da Lei da Biossegurança (Lei nº 11.105/2005); modificação das Resoluções Normativas 02/2006 e 05/2008; Liberalização de Agrotóxicos (Ato nº 42/2019; Ato nº 62/2019; Ato nº 36/2020).	Câmara de Deputados (2002); Câmara de Deputados (2015); FPA (2016);
Infraestrutura e Logística	Investimento em hidrovias, por meio dos Projetos de Decretos Legislativos 118, 119 e 120 de 2015.	FPA (2016); Ferreira (2017);
Direito de Propriedade	Estrangeirização de terras pelo Projeto de Lei nº 2289/2007; questões que tratam da reforma agrária, da defesa de terras adquiridas, a compra de terras e mais; Projeto de Lei 4059/2012, sobre aquisição de áreas rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras; Projeto de Lei nº 2963/2019 (Terra Para + Empregos e + Alimentos).	FPA (2016); Lima, Pereira e Barbanti (2018);
Relações Internacionais	Protocolo de Nagoya sobre acesso a recursos energéticos e sua utilização, tramitando por meio da Mensagem de Acordos nº 245/2012; Plataforma para o Biofuturo.	FPA (2016); Moreira (2016)
Agricultura Familiar	Alguma preocupação para com pequenos agricultores e a agricultura familiar; extinção da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome) do Itamaraty.	FPA (2016); Papi e Medeiros (2017)

Fonte: Da Autora (2020).

Cabe ressaltar que a composição da FPA no Congresso Nacional é apenas uma representação política das organizações de apoio que fomentam estes deputados e senadores (SIMIONATTO; COSTA, 2012). Instituições como o Instituto Pensar Agro (IPA), a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e organizações setoriais atuam como complementares uns aos outros, reunindo representantes dos setores público e privado, construindo uma “visão triunfalista dos agronegócios” faz parte do aprofundamento de “agroestratégias” (ALMEIDA, 2010, p. 110), termo que o autor utiliza para definir operações coordenadas entre agentes do agronegócio.

Muitas dessas instituições que fomentam o braço político do agronegócio são praticamente invisíveis. Com sites desorganizados e poucas informações disponíveis, prestam suporte técnico à FPA e destinam recursos aos congressistas. Estes recursos são oriundos de 38 associações mantenedoras do IPA, como aponta Arroyo (2019). Ligadas a estas associações, encontram-se grandes companhias do agronegócio brasileiro, cuja relação entre IPA, associações e estas companhias é cultivada por meio de almoços semanais que ocorrem no Lago Sul, bairro nobre de Brasília. Pode-se observar a composição das associações a partir da Tabela 2.

Tabela 2 – Associações financiadoras da FPA e companhias que as compõem

Associação	Empresas Participantes
Associação Brasileira da Proteína Animal (ABPA)	BRF
	Monsanto
	Aurora
	Seara
	3M
União da Indústria de Cana de Açúcar (Única)	Bunge
	Biosev
	São Martinho
Associação Brasileira da Indústria do Fumo (Abifumo)	Souza Cruz
	Philip Morris

Associação Brasileira dos Produtores de Sementes de Soja (Abrass)	Amaggi
Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal (Sindirações)	Yara
	BRF
	Dupont
	JBS
	Bayer
	BASF
Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Saúde Animal (Sindan)	Eurofarma
	Cargill
	Bayer
Associação Brasileira do Agronegócio (Abag)	Algar
	Banco do Brasil
	Sicredi
	Bayer
	Sicredi

* São apresentadas aqui apenas algumas das associações que foram observadas.

Fonte: Instituto Pensar Agro e associações e De Olho nos Ruralistas (2019).

A influência destas organizações setoriais e empresariais ajuda a fomentar a pauta política da FPA. A FPA tem histórico de participação política, presente no governo de Lula da Silva, mais fortemente durante o governo de Dilma Rousseff, enquanto a ex-presidenta buscava apoio político para se manter no poder. Foram exímios apoiadores do *impeachment* e abraçaram o governo de Michel Temer a partir da exposição da “Pauta Positiva da FPA”, elaborada pelo IPA e pela FPA para o Biênio 2016/2017 (FPA, 2016). Foram apoiadores da candidatura de Jair Bolsonaro e seguem como base de seu governo. Tais elementos apontam a relação entre agronegócio e governo federal cada vez mais próxima, indicando sua participação efetiva na política brasileira. Essa influência se estende à política externa brasileira justamente porque é um espaço importante para expansão do agronegócio brasileiro. A FPA estende seus domínios ao indicar aliados para ocuparem cargos estratégicos

em diversos órgãos públicos, como é o caso das superintendências do Inbra e da Funai em regiões de expansão do agronegócio. E isso se repete em comissões, relatorias e outros espaços que são considerados estratégicos no Congresso Nacional. (CASTILHO, 2012; CIOCCARI; PERSICHETTI, 2020).

ASSOCIAÇÃO ENTRE AGRONEGÓCIO E POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL: A REPERCUSSÃO DO AGROLOBBY NO PROCESSO DECISÓRIO

Dois fatores foram fundamentais para o desempenho do setor agrícola no Brasil a partir da década de 1980. Primeiramente, a redemocratização política e, conseqüentemente, a modificação da política econômica desenvolvimentista, iniciada em 1930, com Getúlio Vargas, garantindo a exportação de produtos agrícolas e uma maior mobilidade do setor, após a estabilização monetária adquirida a partir do Plano Real. Combinados, estes dois elementos garantiram maior competitividade ao setor, permitindo a integração doméstica ao processo de globalização (CARPENEDO, 2015) Cabe destacar, ainda, três fatores essenciais às melhorias no desempenho do setor: (1) investimento em pesquisa e desenvolvimento, relacionada ao aumento na produção agrícola e pecuária; (2) a consolidação de mecanismos de financiamento do setor; e (3) a organização do agronegócio com relação ao novo modelo de formulação de PEB³ (GUASQUES et al., 2004).

Como explica Figueira (2011), a formulação de PEB até os anos 1990 estava condicionada exclusivamente ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), estrutura que adveio da reforma do Estado em 1936. Entretanto, o processo de redemocratização política parece ter aumentado a preocupação, como coloca Carpenedo (2015), com canais de discussão que fossem mais “abertos e transparentes com a sociedade civil, processo que [...]

³ Dentre as características do novo modelo administrativo estavam: a tecnicidade, a profissionalização, a neutralidade política, a centralização, a hierarquização, o caráter meritocrático das carreiras, os critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, a racionalização geral dos métodos e ênfase nos procedimentos. Esse segundo ciclo de reformas e ruptura na história da organização das instituições públicas federais teve impacto significativo na organização do Ministério das Relações Exteriores, pois foi durante esse período que a carreira diplomática se tornou unificada, possibilitando a constituição de um grande espírito de corpo. Além disso, conquistou autonomia em relação às demais burocracias estatais na promoção e execução de seu processo seletivo para a inserção na carreira, com a criação da academia diplomática em 1945 (FIGUEIRA, 2011, p. 8).

envolveu o Itamaraty, que também passou a considerar essa interlocução como necessária na constituição de uma política externa”. Tem-se, assim, uma pressão com relação a mudanças constitucionais que permitissem um maior equilíbrio entre Executivo e Legislativo no tocante à formulação de PEB, um crescente ativismo do Congresso com relação à PEB, uma intensificação da diplomacia presidencial, a busca por uma inserção competitiva, ampliação da atuação diplomática e uma erosão, ao longo do governo de Lula da Silva, da coesão do corpo diplomático. Nesse sentido, percebe-se maior abertura e interlocução do Itamaraty com o Legislativo e o empresariado brasileiro, multiplicando o número de atores interessados na formulação de PEB (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; FARIA, 2012; CARPENEDO, 2015).

Isso, somado ao processo de internacionalização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a partir da nova pasta proposta em 1992, garantiu canais de diálogos nos quais se valorizava o agronegócio e dava-se maior visibilidade e efetividade às suas políticas públicas. Assim, em 1998, criou-se o Conselho do Agronegócio (CONSAGRO), que reúne representantes dos setores público e privado, bastante semelhante à divisão existente no Comitê de Segurança Alimentar (CSA), pertencente à *Food and Agriculture Organization* (FAO), denominada de *Private Sector Mechanism* (PSM), onde ONGs, movimentos campestres transnacionais e corporações possuem assentos de debate acerca de assuntos referentes ao sistema agroalimentar mundial (SANTOS, 2017). O CONSAGRO trabalha em conjunto com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) no fortalecimento da importância do setor agroindustrial junto ao governo, à iniciativa privada e a entidades diversas (ABAG, 2015). Em conjunto, formaram, em 1999, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais e o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE).

Para Carvalho (2010), o ICONE tornou-se um interlocutor entre o MAPA e o MRE, como uma forma de exercer influência sobre a formulação de PEB. Entretanto, como explica Ribeiro (2016) ao analisar a proposta analítica de Milner (1997), exercer pressão sobre determinado aspecto da formulação da política se dá conforme as informações às quais determinado grupo tem acesso. Estudos como o de Veiga (2007), Mancini (2008), Oliveira, Onuki e Mancuso (2011) e Oliveira e Milani (2012) apontam, de forma unânime, que o setor privado se configura

como um grupo de interesse com recursos capazes de provocar interferência no processo decisório de PEB, podendo ser observado a partir das transformações sofridas pelo MAPA, da abertura do MRE, do surgimento de novos atores e de canais de diálogos, especialmente por meio da união com grupos que se associam a setores do governo.

O MAPA tem origem em 1860, a partir da criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Em 1909, passando a fazer parte da estrutura da República apenas em 1930, a Secretaria se torna o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Apenas em 2001, a pasta passa a assumir a denominação de Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A menção às relações internacionais no regimento do Ministério só foi adicionada em 1992 e em 1966, sofre modificações ao passar a englobar atribuições de acompanhamento e implementação de políticas e acordos internacionais. Em 2005, com a reforma administrativa do Ministério, cria-se a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, um marco para as negociações internacionais da pasta (CARPENEDO, 2015).

Somado a isso, a mudança comportamental observada no MRE, provocou o surgimento de atores que passaram a competir com o Itamaraty no processo de formulação de PEB (BARROS, 1986), especialmente porque permitiu maior interlocução com o poder Legislativo e o empresariado brasileiro (CARPENEDO, 2015). A ideia da construção de canais de diálogo seria justamente para manter algum tipo de controle sobre a agenda brasileira no exterior, exatamente porque o processo de democratização e abertura econômica tornaram esse procedimento mais complexo e plural, como explica Ribeiro (2016, p. 4), “com o crescimento da participação de outros Ministérios e agências estatais. Em alguns casos, esses atores iniciariam suas próprias agendas de atividades no plano externo”. Apesar de o MRE continuar sendo o principal ator no desenvolvimento de política externa, mesmo os trabalhos de Faria (2012) e Carpenedo (2015) já apontavam para o aumento da participação do Congresso na formulação de PEB a partir dos anos 1990.

A participação do Legislativo e de grupos de interesse na formulação de PEB ocorre de diferentes maneiras. Carpenedo (2005) destaca que a produção e informações técnicas por órgãos externos ao MRE podem apontar medidas benéficas ou prejudiciais ao setor,

orientando decisões. A participação do MAPA e do MRE em fóruns privados, como aqueles organizados pelo ICONE, também auxiliam na consolidação do *lobby*, uma vez que as informações produzidas pelo ICONE servem a negociações realizadas pelo MRE, orientam decisões e indicam caminhos que acabam aproximando o *lobby* da PEB. É nesse sentido que Ribeiro (2016) destaca que todas as associações que cercam a FPA não são excludentes, pelo contrário, caracterizam-se como uma frente unida, que atua em conjunto quando os interesses convergem e os resultados podem ser satisfatórios para o setor. Outro ponto importante, que acentua a participação desse *lobby* na formulação de PEB reside no Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a atuação de adidos agrícolas em missões diplomáticas. Ele permitiu que representantes desse *lobby* passassem a fazer parte de missões diplomáticas aos principais parceiros comerciais do país (BRASIL, 2008).

Conforme o próprio Decreto, um adido agrícola “exercerá missão permanente de assessoramento em assuntos agrícola junto às Missões Diplomáticas brasileiras”. Até 2016, cada missão era autorizada a ter apenas um adido agrícola em Missões Diplomáticas em Buenos Aires, Bruxelas, Genebra, Moscou, Pequim, Pretória, Tóquio e Washington. Por meio do Decreto nº 8.749, de 9 de maio de 2016, passam a ser permitidos até 25 adidos agrícolas por missão (BRASIL, 2008; 2016). Conforme o MAPA, a relação de adidos agrícolas em 2020 pode ser observada na Tabela 3.

Tabela 3 – Relação de adidos agrícolas por embaixada em 2020

Posto	País	Adido
Pretória	África do Sul	Jesulindo Nery de Souza Junior
Riade	Arábia Saudita	Marcel Moreira Pinto
Buenos Aires	Argentina	Priscila Rech Moser Pinto
Bruxelas	Bélgica – União Europeia	Guilherme Costa Bernardo Todeschini
Ottawa	Canadá	Luciana Pimenta Ambrozecivius
Pequim	China	Jean Carlo Cury Manfredini Fábio Coelho

Bogotá	Colômbia	Marcus Vinicius Segurado Coelho
Seul	Coreia do Sul	Gutemberg Barone de Araújo Nojosa
Cairo	Egito	César Simas Teles
Washington DC	Estados Unidos	Filipe Guerra Lopes Sathler
Nova Délhi	Índia	Dalci de Jesus Bagolin
Jakarta	Indonésia	Gustavo Bracale
Tóquio	Japão	Ricardo Ossamu Maehara
Rabat	Marrocos	Nilson César Castanheira Guimarães
Cidade do México	México	Bivanilda Almeida Tápias
Moscou	Rússia	Rafael Guimarães Requião
Bangkok	Tailândia	Maria Eduarda de Serra Machado
Hanói	Vietnã	Tiago Charão de Oliveira
Roma	Itália - FAO	Leonardo Werlang Isolan
Lima	Peru	Ângela Pimenta Peres
Londres	Reino Unido	Luis Augusto Billi
Singapura	Singapura	Leandro dos Santos Antunes

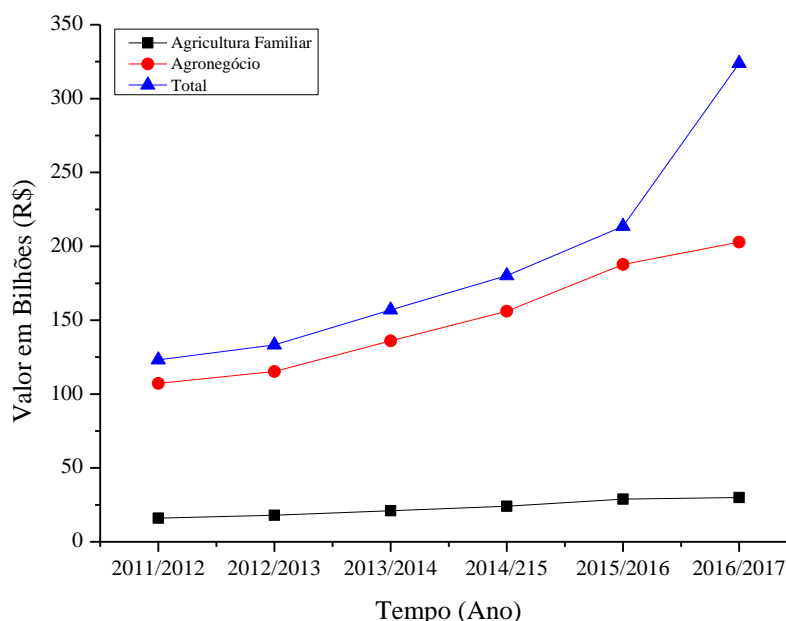
Fonte: MAPA (2020).

Conforme publicado no Diário da União em dezembro de 2019, os adidos das embaixadas de Riade, Pretória, Buenos Aires, Pequim, Nova Délhi, Seul, Cidade do México, Bangkok e Hanói foram reconduzidos aos cargos (BRASIL, 2019). A ideia da ampliação dos adidos, que ganha força desde 2016, é a promoção de maior diálogo entre a base técnica e política, uma vez que a atuação de um adido está ligada à busca por melhores condições de acesso a produtos do agronegócio e ao estudo de políticas agrícolas e legislações pertinentes ao espaço agrícola do país (BRASIL, 2018; ESTADO DE MINAS, 2020).

Nesse sentido, observando o exposto por Iglécias (2007), é possível perceber a atuação do agronegócio junto ao Estado na formulação de PEB a partir de alguns objetivos específicos, que evidenciam os Jogos de Dois Níveis ao demonstrarem como o interesse de grupos domésticos influencia a movimentação do Brasil no cenário internacional. Primeiramente, o *lobby* atua na geração de investimentos externos, em órgãos como Ciência e Tecnologia,

logística e infraestrutura que beneficiem a área. Conforme destacam Viela e Araújo (2006) e Carpenedo (2015), a interlocução entre o *lobby* e os Ministérios decorre da prioridade da organização das demandas, dando visibilidade a políticas públicas voltadas ao agronegócio, com destaque para o CONSAGRO. Trabalhando em conjunto com a CNA e a ABAG, a associação se tornou um articulador de planejamento, identificação e implementação de prioridades na política agrícola e de metas socioeconômicas, auxiliando na produção do Plano Safra e na determinação e diretrizes do setor nos mercados interno e externo. Percebe-se que esse processo permitiu maior investimento no setor agroexportador, como demonstra o Gráfico 1, que aponta a distribuição e recursos de crédito agropecuário de 2011 a 2017, apontando que no ano de 2016, 87% dos recursos se destinaram ao agronegócio.

Gráfico 1 – Distribuição de recursos de crédito agropecuário no período de 2012 a 2017, em bilhões (R\$)



Fonte: Elaborado pela autora (2020), com base nos dados do MAPA (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016) e MDA (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016).

O CONSAGRO atua no fortalecimento do setor agroindustrial junto ao governo e serve como ponte entre o setor público e as diversas entidades da iniciativa privada. Entendendo sua interlocução com o espaço público, pode-se observar um segundo objetivo: a negociação

de regras sanitárias e leis de certificação. A aproximação da CNA com o governo federal durante o segundo mandato de Rousseff (2014-2016) evidenciou a atuação da *agrolobby* na busca por espaço de diálogo com parceiros comerciais do Brasil. Em conjunto com o governo, a CNA estabeleceu o Plano Decenal de Cooperação entre Brasil e China, com o propósito de promover o agronegócio e a abertura de mercados para a pesquisa e a formação de parcerias industriais. Esse processo permitiu que a CNA criasse um escritório de promoção do agronegócio em Pequim, que realiza estudos de tendências de consumo e oportunidades de negócio. O escritório entra em contato com os importadores, entendendo demandas e requisitos. As informações são repassadas à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e aos adidos agrícolas em Pequim (MRE, 2013; CNA, 2020).

Com base nisso, a CNA passou a acompanhar ativamente o processo de negociação de regras sanitárias e certificação para que os produtos produzidos pelo agronegócio, possam, de fato, chegar aos seus destinos. Foi o caso do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Agricultura e alimentação (TIRFAA), que trata da conservação e do uso de recursos fitogenéticos com base em algumas ações de desenvolvimento, pesquisa, expansão e cultivo sustentável e de estratégias de melhoramento genético (FAO, 2019). A CNA aconselhou que a FPA votasse contra a proposta a menos que houvesse a inclusão dos cultivos de soja, café e cana-de-açúcar. A proposta foi votada na CREDN em 2010, sob a relatoria do Deputado Chico Rodrigues, membro da Bancada Ruralista de 1991 a 2005 e da FPA de 2005 a 2011. A atuação da FPA nesse sentido também leva a um terceiro objetivo citado por Iglécias (2007): a mitigação e a redução de barreiras tarifárias ou protecionistas impostas por outros países.

Uma vez que a CNA cria escritórios internacionais, tem relação próxima com instituições de promoção do comércio e adidos nos mais diversos postos, evidencia-se uma profissionalização do *lobby* do agronegócio, como citado por Iglécias (2007), devido a vantagens comparativas, como a extensa participação em Comissões Permanentes, e a existência de *think tanks* focados em sua inserção internacional. A CREDN, uma das 25 Comissões Permanentes da Câmara de Deputados, atua sobre matérias internacionais que se refiram a defesa, direito internacional público, nacionalidade, relações diplomáticas,

consulares, comerciais, econômicas, culturais e científicas. Para a FPA, a CREDN é um importante espaço de atuação na conquista de seus objetivos externos e representa essa interação da demanda doméstica sobre a atuação externa de um Estado, como Putnam (2010) teorizou. O autor sugere considerar a luta política, fazendo assim, uma ponte com a análise da atuação do *agrolobby* dentro da CREDN.

Silva e Spohr (2016) e Pereira (2019) destacam que um dos mecanismos de atuação de grupos de interesse no Congresso envolve as Comissões e ajuda a observar a pluralização da política externa. Araújo e Silva (2016) ressaltam, ainda, que não há uma regra que exija que um membro esteja diretamente conectado com as pautas da FPA. Conforme Bachrach e Baratz (2011), essa seria a “face invisível do poder”, a capacidade que um determinado grupo de interesse possui de arregimentar apoiadores e de controlar ou manipular valores sociais e políticos. Nesse sentido, Bahia (2003) propõe que a lógica corporativista é um dos elementos que garantem o sucesso dessa inserção do *lobby* no espaço público. É possível identificar quatro padrões institucionalizados, chamados pelo autor de gramática, por definirem uma linguagem e um modo de agir: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de precedentes.

Na análise de Ribeiro (2016) acerca da proposta de Bahia (2003), foi identificada a coexistência desses quatro padrões, revelando uma atuação deste grupo de interesse de forma recorrente e pouco institucionalizada. Por meio disso, percebem-se novas dinâmicas internacionais que garantem a expansão do processo de governança e que inserem novos grupos em atividades antes muito mais condizentes com a atuação dos Estados. Assim, fica clara a atuação do *lobby* agronegócio junto à formulação de PEB devido aos recursos, às informações privilegiadas e aos canais de atuação que este dispõe, fazendo uso de estratégias de articulação com outras bancadas, por meio da troca de favores, construção de alianças com grupos não estatais, uma representação partilhada que permite sua atuação em assuntos que vão além do âmbito rural, cooptando, ainda, meios de comunicação e usando discursos que são internalizados pelo público.

No âmbito da CREDN, a evolução da participação do agronegócio em decisões de política externa brasileira se acentua justamente na composição da Comissão. Conforme

prevê o Regimento Interno da Câmara de Deputados (RICD), o número de membros de cada Comissão Permanente é definido no início de cada Legislatura, a partir do ato da Mesa da Câmara. O número de membros leva em consideração a composição da Câmara diante do número de Comissões e observa o princípio da proporcionalidade partidária (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1989). Percebe-se, nesse sentido, um aumento da participação do número de membros da FPA na CREDN, especialmente em 2019. Conforme os relatórios da CREDN, existe uma proporcionalidade de membros até 2018, mas em 2019, o número total de membros foi consideravelmente menor, conforme demonstra a Tabela 4.

Tabela 1 – Componentes do CREDN que fazem parte da FPA

Ano	Componentes no CREDN da FPA	Membros do CREDN
2010	7	62
2011	20	62
2012	11	57
2013	14	61
2014	14	65
2015	19	66
2016	17	63
2017	22	64
2018	18	63
2019	19	38

Fonte: Elaborado pela autora (2020), com base nos dados da CREDN (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019).

Sugere-se que a mudança no número total membros da Comissão possa se dever a: 1) a mudança na documentação da Comissão, que passou a ser gravada e não possui, no ano de 2019, ainda, um relatório escrito, o que dificultou a avaliação da composição; 2) o próprio site da Comissão não está completo e, dessa forma, não apresenta a composição completa; e 3) o número realmente reduziu, sem uma explicação aparente. Apesar disso, percebe-se o

entrelaçamento da FPA com a política externa brasileira e, conseqüentemente, a aproximação do *agrolobby* com o processo decisório. Fomentada e coordenada pela CNA, IPA e outras entidades, a FPA é o braço político desse *lobby* para que sua presença sobre questões importantes, que se conectem aos principais temas do setor, seja regular e permita a interlocução com Ministérios como o MAPA e o MRE.

Nesse sentido, a proposta analítica do *foreign policy system*, ao sugerir um processo de *inputs* e *outputs*, cabe bem à análise da interação de grupos de interesse. A FPA se caracteriza como um *input* devido à força política que possui, as entidades conectadas ao agronegócio – CNA, IPA, ICONE, ABAG, ABRAMILHO... – são parte dessa estrutura, compondo o *lobby* e servindo como *inputs* à orientação política da FPA, que reflete as demandas do setor na Câmara. Como *outputs*, existem as políticas resultantes dessa interação entre *lobby* e Legislativo e Legislativo e MRE. Nesse caso, destacam-se algumas questões pertinentes ao setor, cujas discussões passam pela CREDN, conforme Carpenedo (2015), Ribeiro (2016) e Lima, Pereira e Barbanti (2018), como a estrangeirização de terras⁴, a Plataforma para o Biofuturo e a alteração da lei de biossegurança, que afetam o setor, interna e externamente.

Como colocam Lima, Pereira e Barbanti (2018), o processo de estrangeirização de terras também é elemento conectado ao agronegócio, principal força desse processo, seja pela possibilidade de parcerias com o capital estrangeiro ou pela capitalização que decorre da venda das propriedades. Para conceituação, a estrangeirização se caracteriza pela territorialização da terra por outros, como explica Pereira (2017). Desde 2012, com a criação do Projeto de Lei nº 4.059/2012, já existia uma pressão sobre territórios camponeses, agravando os conflitos no campo. Em 2019, conforme o site da Câmara de Deputados, o Projeto de Lei foi desarquivado (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2020).

Em 2017, o governo de Michel Temer elencou a liberalização de regras que restringem o investimento estrangeiro em terras do campo como prioridade, e tinha como entusiasta o então Ministro da Agricultura, Blairo Maggi, um dos maiores produtores mundiais de soja e milho, especialmente ao colocar que tais restrições poderiam se aplicar a culturas não

⁴ Do inglês *land grabbing*.

perenes, como soja e milho, por exemplo (CUNHA, 2017; SCARAMUZZU, 2016). Sendo a estrangeirização um debate pertinente à pauta da FPA, o espaço doméstico nos Jogos de Dois Níveis de Putnam (2010) pode ser aqui observado a partir da atuação do *lobby* em vender uma ideia de desenvolvimento econômico e crescimento da produção. Essa atuação de grupos internos em prol de um movimento transnacional de aquisição de terras, acaba tendo implicações externas, levando-nos às reflexões que Santos (2017) propõe em torno de um regime agroalimentar capitalista, que o aumento da produção pode não ser a resposta às crises alimentares. Castro, Hershaw e Sauer (2017, p. 79) sugerem que o processo de estrangeirização de terras não afeta apenas o campo, “afeta também as relações de trabalho, a internacionalização do capital e a soberania territorial” e alimentar de um país.

Esse processo ganhou ainda mais força ao longo do governo de Jair Bolsonaro, a partir da proposta do Projeto de Lei nº 2.963/2019, batizado de “Terra para + Empregos + Alimentos”, que sugere a importância de se trazer investimento estrangeiro para o agronegócio como uma garantia de mais empregos e uma maior produção de alimentos, mesmo quando o Censo Agropecuário de 2017 enfatiza o peso da agricultura familiar na alimentação da população brasileira (IBGE, 2017; AGÊNCIA SENADO, 2019; BOMFIM, 2019). O que se observa nesse processo de Estrangeirização de terras é um reforço da financeirização da agricultura, como explicam Castro, Hershaw e Sauer (2017), permitindo a permanência de uma tradição patrimonialista das elites fundiárias, garantindo um conceito privatista da terra, onde se pode fazer o que bem entende com determinado espaço, sem considerar as implicações dessas ações a longo prazo.

O movimento de estrangeirização de terras parece intimamente atrelado ao esvaziamento do “modelo brasileiro”, que apesar de problemático⁵, ainda oferecia pequeno suporte à agricultura familiar, colocando os interesses do agronegócio em larga escala à frente da economia camponesa, agravando a violência no campo, que apresentou um aumento de 12% no número de conflitos de 2019 para 2020, onde os mais afetados são índios, mulheres

⁵ Conforme destaca Cunha (2017), a concepção histórica do modelo de desenvolvimento brasileiro acompanha o ideal de desenvolvimento do agronegócio, fundamentado na ocupação territorial e na concentração extensa de propriedades de terra. Onde o espaço rural é visto como “residual e periférico”, suporte ao processo de acumulação capitalista na agricultura.

e sem-terra (MADEIRO, 2020; NUZZI, 2020). Paralelamente a isso, retira-se o apoio aos órgãos de segurança alimentar, com menor orçamento a políticas públicas voltadas à agricultura familiar e maior interesse em iniciativas internacionais ligadas ao agronegócio, como foi o caso da Plataforma para o Biofuturo, onde a estratégia brasileira se voltou para o aumento no uso do solo para biocombustíveis e bioenergia derivada de soja e cana-de-açúcar, indo na contramão de outros países que buscavam novas tecnologias que pudessem agregar valor a produtos e processos inovadores (GOMES, 2019; ISMERIM, 2019).

A crítica à proposta se deve a questões como a redução da área de produção e alimentos, considerando que há uma maior produção de culturas não-perenes, que não necessariamente se destinam a alimentar a população. Destaca-se, inclusive, o aumento do desmatamento associado à produção de biocombustíveis, uma vez que: a) desmatar-se-ia floresta para substituir a área de alimentos perdida; ou b) expansão da área de produção para suprir a demanda por produtos agrícolas para produção de biocombustíveis (EMBRAPA, 2014). A iniciativa surge com o apoio Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e de outras representações do setor industrial brasileiro, com uma agenda que carrega uma marca de apoio governamental ao grande agronegócio e aos setores da indústria (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018).

Além disso, o apoio observado na alteração da “legislação de acesso ao patrimônio genético e repartição de benefícios, a de biossegurança, de defesa sanitária, de inovação e de propriedade intelectual” (CNI, 2013, pág. 13) acabou por se tornar parte do discurso de defesa para a modificação da Lei 13.123, de 20 de março de 2015⁶. Além disso, a proposta de modificação se estende à lei de Biossegurança, principalmente no que consta às Resoluções

⁶ Resumidamente, a lei dispõe sobre bens, direitos e obrigações relativos ao acesso ao patrimônio genético do país; ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético; ao acesso à tecnologia e à transferência de tecnologia para a conservação e a utilização da diversidade biológica; à exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo; à repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, para conservação e uso sustentável da biodiversidade; à remessa para o exterior de parte ou do todo de organismos, vivos ou mortos; e à implementação de tratados internacionais sobre o patrimônio genético ou o conhecimento tradicional associado, aprovados pelo Congresso Nacional e promulgados (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018).

Normativas 02 de 2006 e 05 de 2008, que tratam da aprovação de organismos geneticamente modificados.

Ainda, o ingresso de Guilherme Costa no Codex Alimentarius, entidade afiliada à FAO e à Organização Mundial da Saúde (OMS), também foi de amplo interesse ao agronegócio brasileiro, especialmente por sua trajetória no MAPA e pela especialidade em procedimentos de inspeção e definição de regulamentos para carnes, laticínios e pescados (MAPA, 2017), enfatizando ainda mais a crescente agenda governamental voltada aos interesses do agronegócio na formulação de políticas brasileiras voltadas ao âmbito externo. Há, ainda, que se considerar o largo amparo do governo ao registro de novos agrotóxicos, como no caso do registro de 277 agrotóxicos pelo Ministério da Agricultura sob o comando de Maggi. Em 2018, foram 450 registros (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018; CANCIAN, 2019).

Todos esses elementos, como também colocam Lima, Pereira e Barbanti (2018), provocaram mudanças na política externa brasileira. A voz obtida por movimentos sociais era inegável, como se pode observar a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no espaço internacional no governo Lula da Silva, e a participação destes grupos no processo de elaboração de políticas de comércio exterior e negociações internacionais foi essencial para a construção de programas de combate à fome, por exemplo. No entanto, a mudança do viés político fez com que o poder do agronegócio se sobrepusesse aos interesses de outras demandas, e suas ações para com a formulação e política externa passaram a ser mais acentuadas e atreladas ao governo, varrendo o espaço da agricultura familiar e da economia camponesa da esfera da política externa, passando a assumir um papel internacional que Lima, Pereira e Barbanti (2018, p. 415) chamam de “mera potência do agronegócio”.

É essa lógica corporativista, como evidencia Ribeiro (2016), o principal elemento que explica o sucesso do agronegócio na expansão e uma política externa própria. Basta que se observem as negociações da Rodada Doha da OMC, onde o desempenho brasileiro estava condicionado à pressão de grupos domésticos, “resultado da organização e da mobilização dos grupos de interesse do agronegócio” (CARVALHO, 2010, p. 406). A incorporação dos interesses desses grupos pelos Ministérios tornou o MRE cada vez mais dependente da

expertise de Ministérios ou de empresas públicas na condução de políticas internacionais, como demonstra Silva (2016).

A “Diplomacia do Agronegócio”, termo utilizado pelo próprio relatório do MRE sobre os 18 meses de engajamento na valorização do agro brasileiro, é um projeto político e econômico, que permitiu intensificar “a interação e a coordenação do Itamaraty com grupos da sociedade interessados no agronegócio, em particular o Congresso Nacional e as representações do setor privado” (MRE, 2020, p. 15). Este projeto é sustentado pelo pilar do desenvolvimento sustentável, premissa da Plataforma do Biofuturo, que geraria inovação e atrairia investimento, fazendo necessária a proposta de estrangeirização de terras. A estrangeirização de terras, conseqüentemente, é parte de um discurso de necessidade de produção alimentar, uma vez que é preciso expandir a produção para que se possa garantir alimentos à toda a população (SANTOS, 2017; GBS, 2018; LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018).

A burguesia agrária é uma fração do Legislativo que mais ganhou força durante o período de 2010 a 2020, em conjunto com a burguesia industrial, os Evangélicos e a Bancada da Bala (DIAP, 2018; PEREIRA FILHO, 2018; CAPELARI et al., 2020). Seu interesse na política externa está relacionado aos ganhos econômicos e políticos que advém da sua posição nas votações – e, claro, de sua atuação na CREDN. Conforme Capelari et al. (2020), este grupo é caracterizado como “Desenvolvimentistas Tradicionais”, cujos interesses relacionam-se a uma visão utilitarista dos recursos ambientais e maior espaço à iniciativa privada. Esse grupo de Desenvolvimentistas Tradicionais, formado por representantes do agronegócio, poderosos complexos produtores de *commodities* e minerais, ocupam posições de destaque, com expressiva representação militar, evangélica e empresários, compartilhando crenças e interesses e intensificando sua participação no espaço político a partir de 2008 (SOARES et al., 2014).

A atuação da FPA no Legislativo é bastante significativa para o agronegócio, especialmente porque se propõe como um canal de diálogo entre entidades, grupos e organizações e o governo. Os membros da FPA participam das Comissões Permanentes e detêm espaço significativo nas Comissões Temporárias e Especiais criadas para analisarem propostas de interesse do agronegócio. A redistribuição das cadeiras no Congresso Nacional

aponta que o grupo domina 44% das cadeiras na Câmara e 39,5% das cadeiras do Senado desde 2019 (CAPELARI et al., 2020). É possível observar que a FPA se articulou estrategicamente ao longo dos últimos seis anos, buscando galgar espaços importantes no governo de modo a garantir que suas pautas fossem atendidas. Percebe-se que, isoladamente, a CREDN é espaço de atuação, que não mede sozinha a influência, mas é importante na avaliação da atuação dos ruralistas no governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em consideração os argumentos aqui apresentados, torna-se possível perceber como a instituição de um *lobby* do agronegócio carrega tanto atores públicos, como a FPA, quanto atores privados. A atuação do grupo de interesse se dá a partir da sua presença no poder Legislativo, e o setor privado é muito bem representado a partir do Congresso. Apesar da dificuldade de se afirmar qual o peso exato do agronegócio quanto às decisões internacionais, sabe-se que eles possuem uma presença marcante na atuação da CREDN, considerando os canais de diálogo que possuem com o MRE, tanto como um *lobby*, quanto como base institucional. Compreender que a política externa também é uma “política” é dar lugar ao entendimento de que a PEB sofre influência doméstica e internacional, um Jogo de Dois Níveis baseado em interesses e ganhos. Nesse sentido, a proposta de *inputs* e *outputs* fica visível quando se avalia a atuação do braço político e institucionalizado do *lobby* e os resultados observados em relação às políticas marcadas como prioridades dos governos de Temer e Bolsonaro.

É preciso entender que esse processo não é recente. O espaço político do agronegócio sempre esteve ali, com mais ou menos espaço conforme o governo permitia. Esta análise traz um recorte temporal bastante específico dessa intensificação, e, provavelmente, quanto maior o período de abrangência, mais se poderia perceber como é a articulação desse grupo dentro do espaço político e de que maneira essa influência – como, quando, onde, por que e para quê – ela ocorre. A institucionalização do *lobby* é parcialmente evidente da atuação da FPA e da sua relação com outras entidades do agronegócio, permitindo observar que o

agronegócio não é apenas uma área da economia, representando a demanda de um grupo relativamente poderoso no Brasil. A associação do *lobby* com a FPA decorre, muitas vezes, de associações público-privadas justificadas a partir da ideia de desafogar a máquina pública. Resgatando as ideias propostas por Burch e Lawrence (2009), sugere-se que tais associações são meios para a captação de recursos financeiros, abrindo espaço para que este *lobby* possa exprimir suas ideias e valores (em assuntos diversos) a representantes públicos do setor.

Assim, o argumento de um peso duplo deste *lobby*, atuando dentro do sistema e fora dele, acaba se fortalecendo a partir de um aumento da presença da FPA na CREDN e a através das entidades do agronegócio que coordenam interesses a serem defendidos na atuação da FPA no Congresso. Pode-se perceber, assim, que existe uma influência crescente do agronegócio nas decisões da política externa brasileira, especialmente a partir de 2016, com a aproximação entre governo Temer e FPA. O peso duplo advém de exercer poder como um *lobby* enquanto um grupo de interesse ao passo que também exerce poder como base institucional.

O agronegócio é um grupo de interesse que atua dentro do Estado, fazendo parte do aparelho estatal, e elementos como doações às entidades do agronegócio, presença crescente na CREDN, maior interação com Ministérios e Governo e a priorização de políticas que se enquadram nos eixos temáticos que movem as ações do grupo, reforçam a ideia de que o *lobby* do agronegócio apresenta cada vez mais influência na política externa brasileira. Essa interação é fomentada por grupos privados a partir de entidades conectadas ao agronegócio, abrindo espaço para a expansão da produção, da aquisição de terras, de maior controle sobre a produção alimentar mundial e maior concentração do sistema agroalimentar, permitindo a financeirização da agricultura e a formação de um regime agroalimentar corporativo que tem raízes no espaço público.

Apesar dos resultados obtidos neste artigo, verificando que existe, de fato influência sobre a PEB decorrente do *lobby* do agronegócio, são necessários mais estudos que aprofundem o tema, para que essa atuação possa ser mais visível e melhor analisada.

REFERÊNCIAS

- ADDA, Jacques. *A Mundialização da Economia: Gênese*. Lisboa: Terramar, 1997.
- AGÊNCIA SENADO. Comissões aprovam projeto que facilita venda de terras para estrangeiros. *SENADO FEDERAL*, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/11/comissoes-aprovam-projeto-que-facilita-venda-de-terras-para-estrangeiros>>. Acessado em 19 julho 2020.
- ALMEIDA, Alfredo W. B. Agroestratégias e desterritorialização: os direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: _____. (Ed.) *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 101-143.
- ARAGÃO, Daniel M.; SANTOS, Tiago M. A governança global do desenvolvimento e a despolitização do land grabbing: “*there is no alternative*”? *Estudos Internacionais*, v. 5, n. 2, p. 57-73, 2017.
- ARAÚJO, Suely M. V. G. de; SILVA, Rafael S e. Frentes e Bancadas Parlamentares: Uma proposta teórico metodológica e de agenda de pesquisa. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP: CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA – MEMÓRIA E FUTURO, 10., 2016, Belo Horizonte. *Anais [...]* Belo Horizonte: PUC-Minas, 2016.
- ARROYO, Priscilla. Multinacionais são financiadoras ocultas da Frente Parlamentar da Agropecuária. *De Olho nos Ruralistas*, 2019. Disponível em: <<https://deolhonosruralistas.com.br/2019/05/21/multinacionais-sao-financiadoras-ocultas-da-frente-parlamentar-da-agropecuaria/>>. Acessado em 09 fevereiro 2021.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGRIBUSINESS - ABAG. *História, Missão e Visão*. 2015. Disponível em: <<http://www.abag.com.br/institucional/historiamissaovisao>>. Acessado em 17 novembro 2019.
- AUDI, Amanda; ESSI, Thallita. Relator do projeto dos agrotóxicos é dono de empresas do setor. *Congresso em Foco*, 2018. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/relator-do-projeto-dos-agrotoxicos-e-dono-de-empresas-do-setor/>>. Acessado em 19 janeiro 2021.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, 2011.
- BAHIA, Luiz H. N. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROS, Alexandre S. C. A Formulação e a Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. S. *A América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986.

BENKO, Georges. Mundialização da Economia, Metropolização do Mundo. *Revista do Departamento de Geografia*, v. 15, p. 45-54, 2002.

BERNE DECLARATION; ECONEXUS. *Agropoly: a handful of corporations control world food production*. Zürich: DB & Econexus, 2013.

BERNSTEIN, Henry. Agrarian political economy and modern world capitalism: the contributions of food regime analysis. *The Journal of Peasant Studies*, v. 43, n. 3, p. 611–647, 2016.

BJORKHAUG, Hilde; MAGNAN, André; LAWRENCE, G. (Eds.) *The financialization of Agri-Food Systems: Contested Transformation*. London: Routledge, 2020.

BOARIN, Paula V.; RESENDE, Ciro. Lobby e Política Externa no Legislativo Brasileiro: a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara de Deputados. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, Juiz de Fora, n. 27, p. 210-240, 2018.

BOMFIM, Ricardo. Venda de terras a estrangeiros será aprovada este ano, avalia senador Irajá Abreu. *Infomoney*, 2019. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/venda-de-terras-a-estrangeiros-sera-aprovada-este-ano-avalia-senador-iraja-abreu/>>. Acessado em 19 julho 2020.

BRASIL. *Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008*. Dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2008.

BRASIL. *Decreto nº 8.749, de 9 de maio de 2016*. Altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior. Brasília: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. *Decreto nº 9.476, de 20 de agosto de 2018*. Altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior, e o Decreto nº 99.525, de 14 de setembro de 1990, que institui, no Ministério das Relações Exteriores, o Programa Complementar de Assistência Médica do Serviço Exterior nos casos que menciona. Brasília: Diário Oficial da União, Seção 1, p. 1, 2018.

BRASIL. *Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008*. Dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior, e dá outras providências. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009.

BRASIL. *Decretos de 26 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Seção 2, p. 10.

BURCH, David; LAWRENCE, Geoffrey. Towards a third food regime: Behind the transformation. *Agriculture and Human Values*, v. 26, p. 267-279, 2009.

CÂMARA DE DEPUTADOS. *PL 4059/2012*. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548018>>. Acessado em 19 julho 2020.

CÂMARA DE DEPUTADOS. *Resolução nº 17/1989, de 21 de setembro de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Câmara de Deputados: Presidência da República, 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acessado em 16 novembro. 2020.

CANCIAN, Natália. Registro de agrotóxicos no Brasil cresce e atinge maior marca em 2018. *Folha de São Paulo*, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/registro-de-agrotoxicos-no-brasil-cresce-e-atinge-maior-marca-em-2018.shtml>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

CAPELARI, Mauro G. M.; ARAÚJO, Suely M. V. G. de; CALMON, Paulo C. du P.; BORINELLI, Benilson. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, 2020.

CARNEIRO, Maria J. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias políticas. In: COSTA, L.F.C.; MOREIRA, R.J.; BRUNO, R. (Orgs.). *Mundo rural e tempo presente*. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. p. 323-344.

CARPENEDO, Cássia C. C. F. *O agronegócio como fator de influência na política externa brasileira: a disputa do algodão entre Brasil e Estados Unidos (2002-2004)*. Monografia de Graduação de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Maria, 2015.

CARVALHO, Maria I. V. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. *Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 2, p. 405-445, 2010.

CASTILHO, Alceu L. *Partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro*. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

CASTRO, Celso A. P.; FALCÃO, Leonor P. *Ciência Política: Uma Introdução*. São Paulo: Atlas, 2004.

CHALOULT, Yves; BRUNELLE, Dorval. Transnacionalização das práticas sindicais: um quadro teórico-analítico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2, 1998.

CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. O Brasil agrário: o conservadorismo e a direita na bancada ruralista. Em Tese, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 7-32, 2020.

CLAPP, Jennifer. Financialization, distance and global food politics. *The Journal of Peasant Studies*, v. 41, n. 5, p. 1-18, 2014.

CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris. Agrifood corporations, Global Governance, and Sustainability: a framework for analysis. In _____ (org.). *Corporate Power in Global Agrifood Governance*. London: The MIT Press, 2009, p.1-25.

CLAPP, Jennifer; ISAKSON, S. Ryan. Risky Returns: The Implications of Financialization in the Food System. *Development and Change*, v. 49, n. 2, p. 437-460, 2018.

CLARKE, Michael. The Foreign Policy System: A Framework for Analysis. In: CLARKE, Michael; WHITE, Brian. *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

COCA, Estevan L. de F. a América Latina e o Regime Agroalimentar Corporativo. In: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMERICA LATINA (EGAL), 17., 2019, Quito. *Anais...* Quito, 2019.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. *Relatório de Atividades 2010*. Brasília: CREDN, 2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. *Relatório de Atividades 2011*. Brasília: CREDN, 2011.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. *Relatório de Atividades 2012*. Brasília: CREDN, 2012.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. *Relatório de Atividades 2013*. Brasília: CREDN, 2013.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. *Relatório de Atividades 2014*. Brasília: CREDN, 2014.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. *Relatório de Atividades 2015*. Brasília: CREDN, 2015.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. *Relatório de Atividades 2016*. Brasília: CREDN, 2016.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. *Relatório de Atividades 2017*. Brasília: CREDN, 2017.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. *Relatório de Atividades 2018*. Brasília: CREDN, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA BRASILEIRA. *CNA debate oportunidades para o agro na China*. 2020. Disponível em: < <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-debate-oportunidades-para-o-agro-na-china> >. Acessado em 11 fevereiro 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. *Bioeconomia, uma Agenda para o Brasil*. São Paulo: CNI, 2013.

CUNHA, Andrews R. B. de. A. “*PARA NÃO DEIXAR MORRER A AGRICULTURA [FAMILIAR]*”: projetos, estratégias e práticas de uma história de resistência no semiárido pernambucano. Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

CUNHA, Joaci de S. Governo Temer: Relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. *Caderno CEAS: Revista crítica de humanidades*, n. 241, p. 301-326, 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR – DIAP. *Radiografia do Novo Congresso*. Brasília: DIAP. 2018 Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/13-radiografia-do-novo-congresso>. Acessado em 07 outubro 2020.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. *O impacto do uso da terra na sustentabilidade dos biocombustíveis*. Londrina: Embrapa Soja, 2014.

EPSTEIN, Gerald A. Introduction: the financialization of the world economy. In: EPSTEIN, G. A. (Ed.). *Financialization and the World Economy*. Elgar: Cheltenham, 2005. p. 1–16.

ESTADÃO DE MINAS. *Agronegócio invade diplomacia e faz Brasil formar time de adidos agrícolas*. 2020. Disponível em: < https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/01/19/interna_internacional,1115391/agronegocio-invade-diplomacia-e-faz-brasil-formar-time-de-adidos-agric.shtml >. Acessado em 19 julho 2020.

FARIA, Carlos A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.

FIGUEIRA, Ariane R. *Introdução à análise de política externa*. São Paulo: Saraiva, 2011. vol. 1.

FÓRUM 21; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA DE POLÍTICA SOCIAL. *Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal do Brasil*. São Paulo: FES, 2016.

FRIEDMAN, Harriet. International regimes of food and agriculture since 1870. *Peasants and peasant societies*, p. 258–276, 1987.

FRIEDMANN, Harriet. Commentary: Food regime analysis and agrarian questions: widening the conversation. *The Journal of Peasant Studies*, v. 43, n. 3, p. 671-692, 2016.

GASQUES, J. G.; REZENDE, G. C.; VERDE, C. M. V.; SALERMO, M. S.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; CARVALHO, J. C. S. *Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil*. Brasília: Ipea, 2004.

GLOBAL BIOECONOMY SUMMIT – GBS. *Scaling-up the low carbon bioeconomy: an urgent and vital challenge*. 2018. Disponível em: https://gbs2018.com/fileadmin/gbs2018/Downloads/Biofuture-Platform-Vision-Statement-Final_1_.pdf. Acessado em 14 dezembro 2020.

GOMES, Rodrigo. Governo Bolsonaro suspende financiamento para agricultura familiar. *Rede Brasil Atual*, 2019. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2019/05/governo-bolsonaro-suspende-financiamento-para-agricultura-familiar/>>. Acessado em 19 julho 2020.

GORENDER, Jacob. Globalização, tecnologia e relações de trabalho. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 29, p. 310-361, 1997.

GUASQUES, José G.; REZENDE, Gervásio. C. de; VILLA VERDE, Carlos M.; SALERNO, Mário S.; CONCEIÇÃO, Júnia C. P. R. da; CARVALHO, João C. de S. *Desempenho e Crescimento do Agronegócio no Brasil*. Brasília: IPEA, 2004.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

IANNI, Octavio. 1997. A política mudou de lugar. In: DOWBOR, L.; IANNI, O.; RESENDE, P. E. (orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, Ed. Vozes, p. 17-27.

IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Revista de Sociologia Política*, n. 28, p. 75-97, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Agropecuário 2017 – Resultados Definitivos*. Brasília: IBGE, 2017 Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acessado em 06 janeiro 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

ISMERIM, Flávio. O Início da Batalha. *Revista Veja*, 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/o-inicio-da-batalha/>>. Acessado em 19 julho 2020.

KNEEN, Brewster. *From land to mouth: Understanding the food system*. Toronto: NC Press, 1995.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, v. 36, n. 02, p. 185-205, 1982.

MADEIRO, Carlos. Conflito no campo em 2019 foi o maior em 14 anos; luta por água foi recorde. *Uol Notícias*, 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/04/17/mortes-e-conflitos-no-campo-crescem-em-2019-disputa-por-agua-bate-recorde.htm>>. Acessado em 19 julho 2020.

MANCINI, Claudia. *O agronegócio e as negociações comerciais internacionais: uma análise da ação coletiva do setor privado*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2008.

MCKEON, Nora. *The United Nations and Civil Society: legitimating global governance – whose voice?* London: Zed Books, 2009.

MCMICHAEL, Phillip. Historicizing food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, v. 41, n. 6, p. 933-957, 2013.

MCMICHAEL, Phillip. *Regimes alimentares e Questões Agrárias*. São Paulo: EdUNESP, 2016,

MENDONÇA, Maria L. R. F. de. *Modo Capitalista de Produção e Agricultura: A construção do conceito de Agronegócio*. Tese de Doutorado em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, 2013.

MESQUITA, Lucas R. A formação do Sistema Brasileiro de Política Exterior. *Mural Internacional*, v. 5, n. 1, p. 71-81, 2014.

MILNER, Hellen V. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press, 1997, pp.3-29.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. *Brasileiro, servidor do Mapa foi eleito presidente do Codex Alimentarius*. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/brasileiro-servidor-do-mapa-foi-eleito-presidente-do-codex-alimentarius>>. Acessado em 19 julho 2020.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. *Novos adidos agrícolas assumem missão no exterior*. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/adidos-2020>>. Acessado em 18 julho 2020.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. *Plano Agrícola e Pecuário 2010-2011*. Brasília: MAPA, 2010.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. *Plano Agrícola e Pecuário 2011-2012*. Brasília: MAPA, 2011.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. *Plano Agrícola e Pecuário 2012-2013*. Brasília: MAPA, 2012.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. *Plano Agrícola e Pecuário 2013-2014*. Brasília: MAPA, 2013.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. *Plano Agrícola e Pecuário 2014-2015*. Brasília: MAPA, 2014.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. *Plano Agrícola e Pecuário 2015-2016*. Brasília: MAPA, 2015.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. *Plano Agrícola e Pecuário 2016-2017*. Brasília: MAPA, 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE. *Diplomacia do Agronegócio: 18 meses de trabalho*. 2020. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/Dpagro/Dpagro_18meses.pdf>. Acessado em 15 dezembro 2020

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. *Plano safra da agricultura familiar 2010/2011*. Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. *Plano safra da agricultura familiar 2011/2012*. Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. *Plano safra da agricultura familiar 2012/2013*. Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. *Plano safra da agricultura familiar 2013/2014*. Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. *Plano safra da agricultura familiar 2014/2015*. Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. *Plano safra da agricultura familiar 2015/2016*. Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. *Plano safra da agricultura familiar 2016/2017*. Brasília, 2016.

NUZZI, Vitor. Violência cresce no campo em 2019, com cinco conflitos por dia e 32 assassinatos. *Rede Brasil Atual*, 2020. Disponível em: <
<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/04/violencia-cresce-no-campo-em-2019-com-um-conflito-a-cada-cinco-dias-e-32-assassinatos/>>. Acessado em 19 julho 2020.

OLIVEIRA, Amâncio J.; ONUKI, Janina; MANCUSO, Wagner P. Política comercial, instituições e Grupos de Interesses. *BIB*, n. 72, p. 41-54, 2011.

OLIVEIRA, Ivan T. M.; MILANI, Carlos R. S. Atores não estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. *Dados*, v. 55, n. 2, 2012.

PEREIRA FILHO, Osvaldo A. *O Bloco no Poder nos Governos Dilma Rousseff (2011-2016): crise e influências na política externa*. 2018. Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

PEREIRA, Lorena I. Estrangeirização da terra: (des) construindo uma definição a partir da Geografia. *Revista NERA*, Presidente Prudente, v. 20, n. 36, p. 107-132, 2017.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia Política*, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

RAMBO, José R.; TARSITANO, Maria A. A.; LAFORGA, Gilmar. Agricultura familiar no Brasil, conceito em construção: trajetória de lutas, história pujante. *Revista de Ciências Agroambientais*, v. 14, n. 1, p. 86-96, 2016.

RIBEIRO NETO, Caio P. *Formação Política do Agronegócio*. 2018. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

RIBEIRO, Renata A. Congresso e Agronegócio na Política Externa Brasileira: dois pesos, duas medidas? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. 10., 2016, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Sede da ABCP, 2016. p. 1-24.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANTARELLI, Mariana; BURITY, Valéria. *Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil*. Brasília: FIAN Brasil, 2017.

SANTOS, Tiago M. "Tendências e Contradições da Influência Corporativa na Agenda Agroalimentar das Nações Unidas". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 7, n. 13, 2017.

SAUER, Sergio. *Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro*. Brasília: EMBRAPA, 2008.

SCARAMUZZO, Mônica. Governo Temer discute venda de terras para estrangeiros. *Exame Online*. 2016. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/governo-temer-discute-venda-de-terras-para-estrangeiros/>>. Acessado em 19 julho 2020.

SILVA, André L. R. da; SPOHR, Alexandre P. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. *Relações Internacionais (Lisboa)*, v. s/v, p. 123-140, 2016.

SILVA, Ricardo D. da. O papel das coalizões de defesa da agricultura nas agendas da política comercial externa brasileira. *Encuentro Latinoamericano*, v. 3, n. 1, p. 82-97, 2016.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina R. Como os dominantes dominam: o caso da Bancada Ruralista. *Temporalis*, v. 2, n. 24, p. 215-237, 2012.

SOARES, Britaldo; RAJÃO FILHO, Raoni; MACEDO, Marcia; CARNEIRO, Arnaldo; COSTA, William; COE, Michael; RODRIGUES, Hermann; ALENCAR, Ane. Cracking Brazil's forest code. *Science*, v. 344, n. 6182, p. 363-364, 2014.

TYGEL, Alan. Imperatriz acerta em cheio o umbigo do agronegócio. *Brasil de Fato*, 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/01/12/imperatriz-acerta-em-cheio-umbigo-do-agronegocio/>>. Acessado em 24 julho 2019.

VEIGA, Pedro M. Política Comercial no Brasil: Características, Condicionantes Domésticos e Policy-Making. In: JANKE, M. S.; SILBER, S. D. (Orgs.), *Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais*. São Paulo, singular, 2007. p. 71-162

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273- 335, 2007.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.13051

**A SOBERANIA ALIMENTAR NO CONTEXTO DO REGIME
ALIMENTAR NEOLIBERAL: um diálogo com a literatura**

*LA SOBERANIA ALIMENTAR EN EL CONTEXTO DEL RÉGIMEN ALIMENTAR
NEOLIBERAL: un dialogo con la literatura*

*THE FOOD SOVEREIGNTY IN THE CONTEXT OF THE NEOLIBERAL FOOD
REGIME: a dialogue with the literature*

Nicole Figueiredo

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

Brasília – Distrito Federal, Brasil

E-mail: nicolefigueiredo@hotmail.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6069-5364>

Nilson Maciel de Paula

Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do
Paraná (UFPR).

Curitiba – Paraná, Brasil

E-mail: nilson@ufpr.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2143-5172>

Resumo: Neste artigo é desenvolvido um diálogo com o conceito de regime alimentar. Ao resgatar seu viés histórico, a mutação de sua identidade é tratada de acordo com diferentes contextos nos quais a inserção das estruturas produtivas nacionais e respectivas relações comerciais são vistas de acordo com a evolução do capitalismo. Após a exposição dos traços definidores do primeiro regime, formado no final do século XIX e do segundo, vigente desde o pós II Guerra até início da década de 1970, esta revisão se concentra no regime alimentar neoliberal, ou terceiro regime. A dinâmica deste é, assim, adotada como referência essencial para o entendimento do fenômeno da insegurança alimentar, com evidências explícitas de desnutrição e obesidade em escala mundial, cuja superação tem sido um desafio crescente para governos e atores da sociedade civil. A literatura apresentada é dotada de uma abordagem histórica em suas vertentes política, social e econômica. Paralelamente, atenção é dada aos efeitos negativos da evolução do sistema alimentar no contexto do terceiro regime, e alinhado com a noção do desenvolvimento como liberdade. Mais ainda, a soberania alimentar é destacada como agenda necessária para políticas públicas orientadas pelos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Palavras-chave: Regime alimentar; Neoliberalismo; Segurança e Soberania alimentar e nutricional.

Abstract: This paper contains a dialogue with the concept of food regime. Based on its historical principle, the changes undergone by its identity are treated in the light of different contexts, in which productive structures and related trade relations reflect the evolution of capitalism. After displaying the traces defining the first regime, taking form from the end of XIX century, and of the second, from the World War II to 1970s, this discussion focuses on the neoliberal regime also known as third regime. Its dynamics is, thus, adopted as a reference to grasp the phenomenon of food insecurity, as shown by evidence of malnutrition and obesity worldwide, which has challenged governments and actors of civil society. The literature here discussed follows a historical approach related to political, social e economic aspects. Simultaneously, attention is given to the negative events emerging from the food system in the context of the third regime, and, in line with the notion of development as freedom. Moreover, food sovereignty is brought to light as a necessary agenda for public policies oriented by the principles of human right to adequate food.

Keywords: Food regime; Neoliberalism; Food security and sovereignty.

Resumen: En este artículo desarrolla un dialogo con el concepto de Régimen Alimentar. Al rescatar su sesgo histórico, la mutación de su identidad es retratada de acuerdo a diferentes contextos en los cuales la inserción de las estructuras productivas nacionales y relaciones comerciales son vistas según la evolución del capitalismo. Después de la exposición de los rasgos definidores del primer régimen, construido en el fin del siglo XIX y del segundo régimen, vigente tras la II Guerra hasta principios de la década de 1970, esta revisión se enfoca en el régimen alimentar neoliberal, o tercer régimen. Su dinámica es adoptada como referencia esencial para el entendimiento del fenómeno de la inseguridad alimentaria, con evidencias explicitas de desnutrición y obesidad en escala mundial, cuya superación ha sido un desafío creciente para los gobernantes y actores de la sociedad civil. La literatura presentada es dotada de un abordaje histórico en sus vertientes política, social y económica. Paralelamente, atención es dada a los efectos negativos del sistema alimentar en el contexto del tercer régimen, y aliñado con la noción de desarrollo como libertad. Además, la soberanía alimentar es destacada como agenda necesaria para políticas públicas orientadas por los principios del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

Palabras clave: Régimen Alimentar; Neoliberalismo; Seguridad y Soberanía Alimentaria.

Recebido em
25/11/2020

Aceito em
12/07/2021

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este artigo contém uma revisão da teoria dos regimes alimentares, na qual são resgatadas as características dos sucessivos regimes alimentares desde o final do século XIX quando o comércio internacional de alimentos conectava a produção de alimentos do hemisfério sul ao núcleo do capitalismo industrial nas grandes metrópoles do norte. Em especial, nesta análise a atenção está concentrada nas transformações ocorridas no sistema alimentar após a década de 1980, quando se formava uma ordem internacional sob os auspícios do neoliberalismo, na qual a dinâmica do sistema alimentar global passa a ser interpretada segundo os termos do regime alimentar neoliberal, ou corporativo. Um dos desdobramentos desse contexto é a propagação de um ambiente de insegurança alimentar, reflexo das desigualdades sociais e, em particular, do processo de precarização do mundo do trabalho, e do empobrecimento de dietas alimentares que se traduziram tanto na subnutrição quanto na obesidade. Paralelamente, as políticas públicas orientadas pela austeridade fiscal e equilíbrio macroeconômico se tornaram incompatíveis com os pressupostos do desenvolvimento e da soberania alimentar, essenciais para conter os efeitos negativos das transformações recentes do sistema alimentar.

Segundo o conceito de regime alimentar, originalmente formulado por Friedmann & McMichael (1989), o sistema alimentar global é interpretado através da conexão das relações internacionais de produção e consumo com as formas de acumulação dominantes em distintos contextos históricos do capitalismo, desde a década de 1870 (FRIEDMANN & McMICHAEL, 1989). Sendo assim, após esta introdução, são destacados os traços estruturais dos regimes alimentares que se sucederam. Em seguida a análise se volta para o período posterior à década de 1970, quando, no contexto do capitalismo neoliberal, um novo regime emergiu sob o comando de grandes corporações transnacionais, traduzido pela noção de regime corporativo. Embora sujeito a interpretações díspares, tal regime é discutido no quarto tópico, no qual são também exploradas suas interfaces com diferentes manifestações da insegurança alimentar, intrínseca aos fenômenos da pobreza e da desigualdade. Frente a esse quadro, são discutidas perspectivas de reorientação do sistema alimentar através de iniciativas contra hegemônicas, capazes de revitalizar práticas produtivas e comerciais sintonizadas com os princípios da soberania alimentar.

O REGIME ALIMENTAR EM TRÊS ESTÁGIOS

O sistema agroalimentar mundial passou por transformações profundas e persistentes desde meados do século XIX, em linha com o reordenamento político global nas relações internacionais sob um mutável quadro hegemônico, e com o processo geral de acumulação capitalista em suas sucessivas etapas. A noção pioneira de regime alimentar formulada por Friedmann & McMichael (1989) tem sido amplamente reconhecida como ferramenta para a interpretação dessa evolução, de seus desdobramentos recentes, e suas perspectivas. No entanto, parafraseando o alerta feito por McMichael (2016b), essa noção não é uma construção teórica, mas um método histórico ou uma forma de análise das relações políticas, econômicas e ecológicas, envolvidas na produção e circulação mundiais de alimentos, segundo transformações periódicas do capitalismo mundial. Assim, além de demarcar três contextos históricos distintos, segundo sua concepção original, são caracterizados os momentos de transição do sistema capitalista mundial, nos quais as forças sociais fundantes dos regimes alimentares, determinam o modelo de produção e consumo alimentar e do comércio de alimentos (McMICHAEL, 2009a). Ademais, trata-se de uma abordagem interdisciplinar envolvendo economia, história, política, sociologia e direito, numa ótica que cobre esse tema em toda sua complexidade, na qual estão contemplados aspectos culturais e sociais (SODANO, 2012; McMICHAEL, 2009a). Bernstein (2016) chama atenção para a redefinição dos sucessivos regimes alimentares feita por McMichael (2009b), como Projeto Colonial, Projeto de Desenvolvimento, e Projeto de Globalização, formulados por Estados e capitais. Mais do que uma revisão semântica, trata-se de expor o protagonismo de movimentos de resistência aos impactos destruidores causados pelas grandes corporações nos campos da agroecologia, da soberania alimentar, e das várias formas de diversidade, no contexto do regime corporativo, cujos desdobramentos têm produzido graves crises alimentares.

A evolução histórica embutida nessa abordagem reflete a ordem temporal definida por Braudel (1987), para quem não há rupturas totais entre passado e presente, uma vez que experiências passadas se prolongam, de forma que características de um regime alimentar não necessariamente desaparecem por completo, persistindo em circunstâncias posteriores. Neste sentido, percebe-se que os sistemas agroalimentares se transformam segundo a

dinâmica do capitalismo, segundo um recorte temporal que começa com a ordem mundial marcada por extensivas relações coloniais a partir da hegemonia britânica, centro da economia mundial no século XIX, quando do primeiro regime alimentar. Essa inserção é explicitada por McMichael (2016a) ao afirmar que “o regime alimentar e a história do capital podem ser compreendidos como mutuamente condicionantes” (p.22). Ao longo do século XIX, antes mesmo de sua manifestação plena, os traços estruturais do primeiro regime alimentar já se manifestavam no comércio entre as metrópoles industrializadas e as colônias agroexportadoras. As relações de troca assim formadas refletiam o desequilíbrio econômico e político entre nações, como observado no caso do comércio de açúcar, cujo preço era determinado pelos principais polos de poder, o qual, orientado por fins políticos, está na base de determinado regime (McMICHAEL, 2016a, p. 41).

De acordo com Friedmann e McMichael (1989), o primeiro regime alimentar emergiu no período de 1870 a 1914, caracterizado pela importação europeia de alimentos e matérias primas, no interior de um sistema de Estados nacionais em formação, que preservava relações com as antigas metrópoles. Numa semântica distinta, (McMICHAEL, 2009b) apoiada em sua posição hegemônica, a Grã Bretanha se inseria no primeiro regime alimentar por meio de laços de dependência comercial de países agroexportadores, conectando zonas de abastecimento de alimentação barata situadas no hemisfério sul. Assim, a exploração das colônias servia para aumentar a riqueza britânica, via políticas mercantilistas numa divisão internacional do trabalho baseada no princípio ricardiano das “vantagens comparativas”, na qual as colônias se especializaram em commodities alimentares e matérias primas, e a Grã-Bretanha em produtos industrializados. O baixo preço dos alimentos era determinado pela ampla disponibilidade de terras agricultáveis coloniais e pela oferta de mão de obra barata, proporcionando um barateamento dos salários no mundo industrializado (McMICHAEL, 2016a). Ainda neste regime, a lógica capitalista até então era organizada localmente passa a ter uma dinâmica internacional, disseminando a acumulação extensiva no âmbito internacional, sob a égide do livre-comércio (PECHLANER & OTERO, 2010).

Ao longo da primeira metade do século XX, o deslocamento do capitalismo em direção a um novo quadro hegemônico sob a liderança dos Estados Unidos, ensejava mudanças significativas no sistema alimentar e, portanto a configuração de um novo regime alimentar,

assentado nas heranças criadas pelo capitalismo prévio à 1ª Guerra Mundial (PECHLANER & OTERO, 2010). Os escombros desse evento, aos quais se somou a fragmentação da economia mundial, não impediram que grandes capitais dessem um novo sentido ao sistema alimentar, para além das relações comerciais que predominaram em épocas pretéritas. A partir da 2ª Guerra Mundial, impulsionado por uma estratégia de suporte à agricultura adotada pelo Estado norte-americano adotada desde a década de 1920, o sistema alimentar evoluiu sob o domínio das empresas processadoras de alimentos e atuantes na industrialização da agricultura (BURCH & LAWRENCE, 2009). Tal transição não apenas deslocou o eixo do sistema global em torno das políticas comerciais e agroindustriais do novo hegemom, como converteu nações em desenvolvimento em espaços nos quais o modelo norte-americano de agroindustrialização se propagou, em particular através da Revolução Verde (McMICHAEL, 2016a, p. 19).

Emergia assim o II Regime Alimentar, denominado regime de excedentes, tendo como base a hegemonia estadunidense, e a recuperação do livre comércio internacional sob seu comando (FRIEDMANN, 1993). Durante este período houve uma forte intervenção dos EUA no comércio agrícola internacional, não apenas controlando a instituição reguladora do comércio internacional sob o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), após o malogro da Organização Internacional do Comércio, mas também subsidiando sua agricultura e causando um aumento expressivo de excedentes exportáveis. Para isso, contribuíram também programas de ajuda alimentar, a exemplo da PL480, que dava vazão aos excedentes via exportação a baixos preços ou por meio de ajuda humanitária, principalmente para países do Sul global (PECHLANER & OTERO, 2010; PERREY, 2013). Esta opção buscava criar oportunidades e abrir mercados através de alianças num “império informal de Estados pós-coloniais estratégicos no perímetro da Guerra Fria” (McMICHAEL, 2016a, p. 19), que em grande parte não tinham o trigo, a soja e o milho amarelo inseridos em sua dieta (FRIEDMANN, 1993).

Ao longo de 25 anos desse regime, países autossuficientes se tornaram dependentes de importação de alimentos, num comércio controlado por corporações internacionais atuantes em toda a extensão das cadeias produtivas, da produção de insumos agrícolas ao abastecimento. (PECHLANER & OTERO, 2010). Enquanto no primeiro regime o alimento era

importado pela nação então hegemônica, durante o segundo regime, sob a hegemonia estadunidense, o alimento foi incorporado nas estratégias geopolíticas como instrumento de poder, não apenas através das exportações de excedentes, e na pauta exportadora através da difusão de um modelo de produção e consumo a partir dos Estados Unidos. Ou seja, a “instrumentalização do alimento para assegurar a hegemonia global” (McMICHAEL, 2016a, p.15) foi utilizada de diferentes formas tanto no primeiro quanto no segundo regimes. Embora em ambos os casos a lógica do livre-comércio fosse amplamente disseminada, sua aplicação se deu de forma desigual, especificamente no caso do segundo regime, quando prevaleceu a política de descolonização estimulada pelos Estados Unidos para fins de expansão comercial, no bojo de processos de desenvolvimento nacional (McMICHAEL, 2016a). No entanto, a difusão das virtudes do livre-comércio pelas nações desenvolvidas se deparou com uma reviravolta no jogo competitivo internacional, quando países em desenvolvimento denominados NACs (New Agricultural Countries), a exemplo do Brasil e Argentina, emergiram como grandes exportadores de alimentos do complexo proteico. A partir daí, a agenda de liberalização comercial, sob o comando do GATT se deparou com uma persistente atitude protecionista, especialmente dos Estados Unidos, Japão e países europeus.

Mesmo não tratados no escopo do conceito de regime alimentar, é importante adicionar nesta revisão a importante contribuição de Goodman & Redclift (1991), ao destacarem aspectos sociológicos da mudança nos hábitos alimentares, com destaque para o papel da mulher e para sua conexão com as mudanças tecnológicas, em particular no processamento de alimentos. As mudanças na divisão doméstica do trabalho e nos hábitos alimentares ao longo do século XX são vistos como aspectos estruturantes da evolução do sistema alimentar. Tais mudanças implicaram não apenas na maior presença da mulher no mercado de trabalho, mas também na propagação do hábito de comer fora e disseminação de lojas de fast-food, numa sinergia entre o trabalho das mulheres e a transformação mercantil e industrial dos alimentos. Além disso, outras razões contribuíram para mudanças nos hábitos alimentares no final do século XX, como aquelas na composição familiar (famílias menores), aumento na conscientização de hábitos saudáveis, conveniência como fator relevante às escolhas alimentares (menor tempo de preparo dos alimentos), e alimentação como reflexo dos padrões sociais (GOODMAN & REDCLIFT, 1991). Essas mudanças foram fortemente

determinadas pelo protagonismo das grandes corporações multinacionais, pela ampla desregulação do sistema econômico e financeiro sob a ordem neoliberal e pela expansão do comércio mundial, aspectos definidores do terceiro regime alimentar.

TERCEIRO REGIME ALIMENTAR E O NEOLIBERALISMO

Nos anos de 1970, com o colapso do regime de excedentes, ocorreram diversas manifestações, que somadas configuram o cenário de transição para o terceiro regime alimentar, num processo simultâneo ao esgotamento da lógica keynesiana (centrada no papel regulador do Estado e na execução de políticas de bem-estar social) avessa à centralidade do livre mercado, em particular na órbita financeira. Paralelamente, como expressão de uma tendência política e econômica internacional, formou-se um novo quadro hegemônico internacional, restringindo o protagonismo dos EUA, após a fragilização de sua economia e a desidratação do acordo de Bretton Woods. A evolução do capitalismo rumo a uma ordem neoliberal¹, na qual a bipolaridade Estado/mercado se inverteu, é observada em todas as dimensões do sistema alimentar, redefinindo tanto sua dinâmica quanto sua rotulagem sob o comando das empresas transnacionais, cujos interesses globais estão no centro do terceiro regime alimentar (FRIEDMANN, 1993).

Embora as políticas neoliberais se deparem com condicionantes no âmbito interno de cada país, sua difusão internacional se deu mais livremente, impulsionada pelo movimento do capital financeiro e produtivo, e do comércio, sob a guarda de instituições multilaterais (MONBIOT, 2016). Assim é que medidas neoliberais foram adotadas com o propósito de superar a crise internacional de alimentos, dentre as quais a liberalização do comércio e aumento da produtividade agrícola, com maior uso de tecnologias de alto rendimento, e facilitação do mercado internacional de insumos agrícolas. Claramente, tais medidas acabaram reforçando o poder corporativo, a ideologia neoliberal e a própria financeirização deste mercado (SODANO, 2012).

¹ Neoliberalismo é definido aqui como uma “política ideológica segundo a qual o mercado e a eficiência produtiva, por meio da privatização, ampliam ao máximo o crescimento econômico, tendo como corolários o encolhimento do Estado e a abolição de contratos de trabalho e salvaguardas ambientais” (McMICHAEL, 2016a, p. 214-215).

Coerente com os propósitos herdados do GATT orientados pelo lema “One world, One Market”, a postura oficial da Organização Mundial do Comércio (OMC) manteve as recomendações de que, através do livre comércio, crises de escassez num país seriam mitigadas por excedentes produzidos em outros. Esta premissa, todavia, esbarrou em decisões que contaminaram a própria essência daquelas instituições multilaterais, como observado primeiramente no Acordo Agrícola que fechou a Rodada Uruguai, e durante a claudicante Rodada Doha, quando barreiras tarifárias e não tarifárias, dumping e estímulo à produção doméstica, em particular nos EUA, UE e Japão prevaleceram sobre os princípios do livre comércio. Essa reversão no aparato regulatório multilateral, entretanto, não deturpou os princípios liberais das relações comerciais, cada vez mais complexas, tanto por uma extensa proliferação de acordos bilaterais e regionais, quanto pela prevalência de um padrão de comércio crescentemente intraindustrial, condições às quais o grande capital facilmente se adaptou (PAULA, 2017).

Outro aspecto estrutural do regime alimentar neoliberal a ser destacado diz respeito à importância da indústria de alimentos (McMICHAEL, 2000; BURCH & LAWRENCE, 2009), cujas atividades estão centradas na transformação industrial de produtos naturais, segundo a lógica do comércio intraindustrial sob o campando das grandes corporações (PAULA, 2017). Desta maneira, atenção se volta às práticas realizadas pela indústria de alimentos e a seus impactos nocivos no consumo alimentar, contribuindo para uma tendência de universalização dos padrões de consumo nos quais predominam alimentos processados e ultraprocessados. Sob os parâmetros formados no terceiro regime alimentar, a indústria alimentícia ganhou uma ampla capilaridade geográfica e capacidade para diluir os aspectos sazonais da alimentação, fazendo com que a distribuição de alimentos seja regular em todas as épocas do ano e em quase todos os territórios (NESTLE, 2013; PAULA, 2017). Entretanto, a grande abundância, a exemplo do que ocorre nos EUA, cuja produção alimentar tem sido suficiente para atender em quase duas vezes toda sua população, anda em paralelo com o aumento do consumo de calorias, agravando doenças relacionadas à supernutrição (NESTLE, 2013). Assim, a maior capacidade de produção e de inovação tecnológica não acompanha a necessidade de sanar a fome e a subnutrição, marcas intrínsecas ao sistema alimentar contemporâneo (PAULA, 2017).

Paralelamente, a lógica financeira de acumulação avançou sobre o sistema alimentar, envolvido em todas as fases das cadeias produtivas, desde compra e venda especulativa de terras, conversão de alimentos em derivativos, aquisição de redes de abastecimento alimentar, etc (BURCH & LAWRENCE, 2009). Por uma via semântica complementar Pechlaner e Otero (2010) caracterizam este regime pela redução do poder regulatório do Estado associada à maior proeminência do mercado, como observado na propagação em escala global de medidas neoliberais em todas as esferas da economia e da vida social. Esta lógica foi acolhida pela agenda das instituições multilaterais e inserida no modelo econômico dominante mundialmente, a partir da qual se disseminou um aprofundamento das desigualdades internacionais e concentração dos ganhos econômicos no mundo desenvolvido (PECHLANER & OTERO, 2010; McMICHAEL, 2016a). A roupagem financeira do terceiro regime alimentar pode ser também observada nos determinantes especulativos da crise alimentar de 2006, após banqueiros de Wall Street terem descoberto que alimentos poderiam, a exemplo de outros bens, ser convertidos numa abstração. Assim, a alimentação foi transformada num conceito através de um algoritmo agrupando gado, café, cacau, milho, trigo, e outros, num índice financeiro negociável (KAUFMAN, 2010). Esta é uma manifestação da influência do ideário neoliberal no mundo da alimentação, numa forte relação entre os sistemas alimentar e financeiro através da especulação capaz de transformar commodities alimentares em derivativos. No ano de 2000 este mercado girava em torno dos US\$ 5 bilhões, passando a US\$ 175 bilhões em 2007, sinalizando uma sinergia entre a crise financeira e a crise internacional de alimentos na mesma conjuntura (SODANO, 2012).

Tendo por base os termos do terceiro regime, tem-se que o acirramento da competição entre empresas não ocorre no mercado de seus produtos, mas pela disputa travada no campo financeiro e acionário (i.e., com maior retorno de investimento em menor tempo possível), pela especulação do preço dos alimentos, e pela diversificação de seu núcleo de negócios, em busca de maiores lucros e de controle da cadeia alimentar. Ou seja, as empresas estão inseridas numa estrutura de mercado cada vez mais oligopolista cuja dinâmica competitiva é definida globalmente (BURCH & LAWRENCE, 2009). Imersos na financeirização dos mercados, os alimentos, em particular o milho, passaram a ter seus preços fortemente influenciados pelo mercado de combustíveis, reproduzindo uma estrutura de mercado e de competição

semelhante ao que ocorre com o petróleo (McMICHAEL, 2009a). Além disso, os preços de alimentos ficaram ainda mais subordinados às poucas corporações controlando o mercado, tanto nas transações comerciais globais quanto na demanda por matérias primas alimentares, além de exercer forte influência nos hábitos alimentares da população, de acordo com suas estratégias de marketing e de expansão de mercado² (McMICHAEL, 2000).

Estes aspectos podem ser incorporados à definição de McMichael (2000) de regime alimentar corporativo, baseado na monocultura, em alimentos geneticamente modificados e na disseminação de uma dieta baseada em alimentos processados³. Por sua vez, a OMC contribui para a consolidação desse regime, ao disseminar os princípios do livre comércio em âmbito mundial (condicionada à correlação de forças no interior dessa instituição), via desregulação dos mercados, abertura para fluxos comerciais de investimento, entre outras medidas, que deixam o ambiente global de negócios mais propício à atuação de grandes empresas. Mais ainda, tais princípios neoliberais têm sido internalizados por nações através de privatizações de empresas estatais e ajustes macroeconômicos alinhados à prática de livre-comércio, condicionado às oscilações do Dólar, moeda hegemônica (McMICHAEL, 2016a).

Como dito acima, este regime emergiu em meio à crise do desenvolvimentismo e ao recuo do Estado como agente central na ordem econômica, cedendo espaço a um protagonismo crescente do mercado e das grandes corporações, reformando as estruturas institucionais de cada Estado nação, e redefinindo a lógica da divisão internacional do trabalho (McMICHAEL, 2000). Assim, a diversidade semântica para definir o terceiro regime (regime alimentar corporativo, regime alimentar neoliberal, etc), não diz respeito a visões subjetivas, mesmo que realçando aspectos distintos de um mesmo fenômeno. Mais do que isso, trata-se da interpretação da complexidade do sistema alimentar no contexto do capitalismo após a

² Há de se notar que o controle destas corporações é estrutural, com incisivo controle sobre os preços, conforme conveniência.

³ De acordo com a Organización Panamericana de la Salud (2015), e baseado em um conceito criado no Brasil, ultraprocessados são produtos com “formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas [...] La mayoría de estos productos contiene pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria [...] Estos alimentos son problemáticos para la salud humana por distintas razones: tienen una calidad nutricional muy mala y, por lo común, son extremadamente sabrosos, a veces hasta casi adictivos; imitan los alimentos y se los ve erróneamente como saludable; fomentan el consumo de snacks; se anuncian y comercializan de manera agresiva; y son cultural, social, económica y ambientalmente destructivos.” (ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, 2015, p.5-7).

década de 1970, através da adaptação de ferramentas analíticas utilizadas para compreender contextos históricos prévios e suas transições. A reformulação terminológica não indica um esvaziamento da noção de regime alimentar, mas reflete a amplitude do debate sobre as novas condições em que os alimentos são produzidos, comercializados e consumidos.

Por isso, a revisão crítica por Bernstein (2016) sugerindo uma “campezinização” do conceito de regime alimentar é uma tentativa de introduzir parâmetros externos à sua essência interpretativa. A leitura de Bernstein é contestada por McMichael (2016b) ao recuperar a trajetória desse conceito numa contínua reformulação em linha com as contradições e conflitos imersos na nova ordem alimentar, marcada por uma disseminada influência dos princípios liberais no ideário político e dos fluxos internacionais de capital nas transformações do sistema alimentar. Como destacado por Pritchard (2009), apud McMichael (2016b), tal conceito contribui para organizar a complexa realidade das estruturas políticas globais da alimentação, e desvendar os desdobramentos futuros da dinâmica atual do sistema alimentar. Por sua vez, Friedmann (1993) já havia aberto os flancos do conceito ao discutir a transição do segundo para o terceiro regime, quando os excedentes da nação hegemônica se convertiam em escassez, e a regulação do comércio retrocedia rumo a ameaças reiteradas de guerra comercial, em particular entre EUA e UE (Atlantic Pivot) numa versão moderna de mercantilismo, com suporte de preços, subsídios e dumping comercial, em pleno capitalismo neoliberal. Naquele contexto, as corporações transnacionais romperam a moldura regulatória nacional ampliando as bases globais do sistema agroalimentar e, por conseguinte, a sinergia mercantil industrial do segundo regime, sem confrontar aquelas práticas protecionistas.

Em seu diálogo com as críticas de Bernstein (2016), Friedmann (2016) reafirma a consistência da abordagem de regime alimentar, mas realça a eventualidade de um embate entre as forças hegemônicas das corporações e os movimentos sociais em prol da soberania alimentar e da defesa do meio ambiente. Projeta-se assim um sistema alimentar sob o comando do grande capital, ou reformatado pelos agricultores segundo uma agenda que esgotaria o sentido do regime corporativo. Dessa forma, o regime alimentar, enquanto abordagem analítica implica na inclusão de outras dimensões à dinâmica do capital, as quais evitam perspectivas de uma ruína fatal do sistema alimentar no futuro.

A consistência da abordagem de regime alimentar está, ademais, amparada na convergência entre Friedmann e McMichael, ao reconhecerem a importância das dimensões locais e dos movimentos sociais engajados nas perspectivas de conter as bases hegemônicas da ordem global. Daí a necessidade de incluir questões relacionadas à segurança e soberania alimentar nessa revisão. Já em seu artigo pioneiro destacavam que a transição do sistema alimentar na esteira da crise do segundo regime requereria uma nova regulação dos processos globais de acumulação e uma nova disciplina do padrão monetário internacional, simultaneamente a uma reformatação da ordem alimentar com base em estratégias que reconectem a produção e consumo no âmbito local.

Nessa perspectiva, em que pese uma profusão de críticas à noção de regime alimentar (NIEDERLE, 2017), em particular aquelas realçando sua generalização de uma ordem alimentar global, desconsiderando a heterogeneidade social em suas particularidades locais, subsequentes adaptações foram incorporadas ao emprego daquele conceito para análises das transformações recentes no sistema alimentar. Nesses termos, em consonância com os propósitos deste artigo, o escopo de questões tratadas no contexto do terceiro regime se ampliou a ponto de incorporar as repercussões destruidoras das forças hegemônicas no meio ambiente, na soberania alimentar dos povos, assim como o protagonismo de movimentos sociais antagônicos.

A noção de regime alimentar corporativo representa assim uma conjuntura da agricultura mundial (período equivalente a cerca de 40 anos), reorganizada pelo neoliberalismo, dentro da *longue durée* do capitalismo (período superior a 100 anos), de acordo com a lógica de Braudel. Isso implica dizer que este regime não deve ser visto como um processo linear, uma vez que conjunturas são temporárias (McMICHAEL, 2009a). Ainda assim, embora não seja claro como irá se desenrolar, o arcabouço analítico do terceiro regime alimentar abarca aspectos contraditórios relacionados à origem dos alimentos ao realçar a sobreposição das dimensões globais da alimentação (*food from nowhere*), e das bases sociais e agroecológicas locais (*food from somewhere*). Da mesma forma, McMichael (2005) já destacava a voracidade e amplitude do poder corporativo, respaldado por regras institucionais do livre comércio, ou complacentes com subversões recorrentes, comprometidas com a abertura dos mercados ao grande capital. Como resultado, a agricultura mundial se constitui pela apropriação de

recursos (*land grabbing*), integrando circuitos comerciais e desconectando o uso da terra do consumo alimentar para favorecer o processamento industrial e produção de energia. De forma complementar, este regime se manifesta no interior do sistema produtivo e comercial e nas relações socioculturais das sociedades, através de sistemas alimentares locais, nos quais estruturas produtivas tradicionais lutam para sobreviver em meio às estratégias destrutivas do grande capital e seus mercados globalizados. Portanto, é preciso considerar que o terceiro regime alimentar se depara com conflitos e contradições inerentes à dinâmica geral de acumulação capitaneada por corporações transnacionais atuantes em toda a extensão do sistema alimentar.

AS CONTRADIÇÕES DO TERCEIRO REGIME E A CENTRALIDADE DA INDÚSTRIA

A formação de uma ideia de alimento como mercadoria e produto da industrialização gerou diversos contra movimentos, os quais, apesar de suas diferentes origens, se unificam em torno de iniciativas como agricultura orgânica e comunitária (McMICHAEL, 2000). Esse movimento contra hegemônico tem sido reforçado por políticas nacionais e locais de segurança alimentar, e tem também contribuído para resgatar a harmonia entre agricultura e a natureza e os vínculos mercantis no interior de circuitos comerciais locais. Friedmann (1993) já ressaltava o papel dessa organização alternativa da agricultura para reconstruir a diversidade, o uso consciente da terra como uma expressão cultural e a dignificação do trabalho no campo. Com isso, nem a suposta uniformidade da ordem alimentar da globalização neoliberal, nem a oposição binária entre o capital agroindustrial e a diversidade do campesinato, ou a tese e antítese segundo Bernstein (2016), são valorizadas como referências para a discussão aqui realizada. Diferentemente, movimentos contra hegemônicos que possuem na ecologia, no meio ambiente e nas organizações alternativas de mercado, suas expressões mais características, são manifestações das contradições internas ao terceiro regime. Como contra argumenta McMichael (2016b), o regime corporativo não está assentado numa relação binária capital/campesinato, mas em determinantes nos quais esses opostos, vistos como categorias historicamente constituídas, interagem no conflito implícito à commodity alimento.

Como parte dessa relação conflituosa, a agenda do alimento saudável e da segurança alimentar se tornou um campo de disputa entre narrativas e estratégias distintas, sem que um cenário totalizante seja previsível. Se por um lado não é possível supor que políticas neoliberais e um ambiente de livre mercado promovam segurança alimentar, por outro a concretização desta agenda não depende apenas do monopólio do campesinato, através de um sistema alimentar alternativo. Diante desse embate, é improvável que as instituições atualmente dominantes neste regime alimentar tragam soluções sustentáveis para suas próprias contradições sócio-ecológicas de forma suficientemente ampla para conduzir as estruturas numa outra direção. Prováveis soluções para os efeitos negativos deste regime virão das reflexões voltadas para o fortalecimento de estratégias de soberania alimentar em suas distintas vertentes (McMICHAEL, 2009a), e do ativismo de movimentos sociais visando uma reorientação do regime alimentar de baixo para cima (PECHLANER & OTERO, 2010).

Segundo a visão neoliberal, o estado de segurança alimentar depende da incorporação de agricultores locais ao mercado global, através da livre concorrência (FRIESEN, 2017). Nesta lógica, o Estado deve ser mínimo, as esferas sociais e políticas desligadas do âmbito econômico (SODANO, 2012), e os serviços públicos privatizados. Este recuo do Estado, somado à precarização dos serviços públicos, torna-se a via pela qual ocorre a privatização dos direitos (MONBIOT, 2016), dentre os quais o direito a uma alimentação adequada. Desta forma, a impossibilidade de promover segurança alimentar em nível mundial reflete a dinâmica do regime alimentar neoliberal (SODANO, 2012; FRIESEN, 2017; PERREY, 2013), em cujo contexto o número de pessoas em estado de insegurança alimentar tem aumentado, simultâneo ao aumento do desperdício de alimentos e da desigualdade de renda.

Tendo como referência o período recente, além da fome e subnutrição, o sentido da insegurança alimentar passou a incorporar as condições de sobrepeso e obesidade, resultantes do maior consumo de produtos industrializados, e agravadas pela pobreza, baixo nível educacional e precarização dos hábitos de consumo definidos sob a dieta neoliberal fortemente influenciada pela indústria alimentar (SODANO, 2012). Neste sentido, o neoliberalismo não prevê qualquer forma de intervenção visando manter os direitos a uma alimentação adequada e segura, na medida em que as estruturas de poder vigentes perpetuam a insegurança alimentar como um fenômeno de dimensões globais. Como

decorrência da centralidade da indústria no terceiro regime, estratégias de marketing e publicidade se tornaram ferramentas poderosas para expansão do espaço comercial dos produtos e aumento do consumo para além das necessidades nutricionais dos consumidores. Para tanto, movidas pelos desafios competitivos e necessidade de ampliação de mercado, as empresas da indústria alimentar estimulam o aumento do consumo, ao mesmo tempo em que novas versões de determinadas marcas, e novos produtos acabam gerando novas demandas. Essas empresas investem cerca de 50 vezes mais em publicidades do que aquelas que recomendam dietas saudáveis, enquanto financiam o lobby que os beneficiem no âmbito da pesquisa científica e dos espaços políticos, manipulando o consumidor e criando uma falsa impressão de liberdade de escolha por gosto pessoal, conveniência e preço (NESTLE, 2013). Com isso, novos hábitos alimentares somados à mudança das práticas agropecuárias têm afetado a saúde humana quando doenças crônico-degenerativas (diabetes, obesidade, doenças cardiovasculares, câncer, entre outras), se tornaram as principais causas de mortalidade (VALENTE, 1997). Estas são consequências de um sistema alimentar moderno que por meio de uma dieta heterogênea, modifica negativamente a saúde e a qualidade de vida das pessoas (AZEVEDO & RIGON, 2017).

Como sugere Nestle (2013), a dieta alimentar se torna, portanto, uma questão política, não apenas dos movimentos sociais, mas também das decisões governamentais em resposta aos interesses de empresas vis a vis o interesse público, num conflito permeado pela sobreposição do preço dos alimentos ao valor nutricional e a qualidade dos alimentos. Desde os anos de 1960, a modernização dos meios de produção na agricultura foi considerada uma estratégia para acabar com a fome, aumentando a produção por meio de insumos químicos, como se a falta de alimentos fosse o fator que justificasse a fome. Esta relação se revelou infundada, já que o problema da fome persiste atualmente e está relacionado à insuficiência de renda e não a limitações de oferta (BREILH, 2016; RIGON & BÓGUS, 2016), tendo em vista que esta tem aumentado paralelamente ao aumento da fome (SEN, 1995). De fato, a industrialização da agricultura desde então gerou um aumento do número de pessoas em situação de insegurança alimentar (RIGON & BÓGUS, 2016). Para tratar das questões envolvidas na contradição entre acesso limitado a uma alimentação adequada e o excesso de alimentos, é essencial também levar em conta as dinâmicas de poder, tanto em nível local

quanto internacional (KEPPLE & SEGALL-CORRÊA, 2011). Apesar das diferentes vias de propagação dessas tendências, as respostas para o problema da insegurança alimentar e da fome em particular estão situadas prioritariamente no âmbito local.

A INSEGURANÇA ALIMENTAR NO TERCEIRO REGIME E A RELEVÂNCIA DA SOBERANIA ALIMENTAR

A crise alimentar de 2007 deixou mais de um bilhão de pessoas em nível mundial passando fome, a maioria delas em países da África, Ásia e América Latina. Mesmo que este número tenha reduzido nos anos posteriores, em nenhum momento chegou a níveis inferiores a 600 mil, chegando em 2017 a um contingente populacional de 663 mil pessoas nesse estado, segundo dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Além disso, naquele ano, 8,8% da população mundial estava em estado de subnutrição, definido pela ingestão de calorias insuficientes para atender ao dispêndio de energia necessário por um indivíduo. Este quadro se formou simultaneamente à apropriação dos recursos produtivos pelo capital e do subsequente poder de mercado que sujeita agricultores e consumidores à mercantilização excessiva dos alimentos segundo uma falsa lógica da eficiência dos mercados, os quais, na verdade, corroem a segurança alimentar, a saúde pública e meio ambiente. Destaque-se, todavia, que a insegurança alimentar, especialmente a fome, não é um traço típico apenas da ordem alimentar que emergiu no contexto do terceiro regime, como se observa nas milhões de mortes causadas pela fome em pleno vigor do capitalismo liberal do final do século XIX (DAVIS, 2003). Igualmente, a fome que afetou milhões no rescaldo do pós 2ª Guerra Mundial motivou a percepção geopolítica do novo hegemom colocando o alimento no centro da nova ordem mundial a ser construída e pavimentando o caminho para a difusão de um modelo de produção e consumo através da campanha “Alimentos para a Paz”.

À luz da dinâmica do sistema agroalimentar, “a noção de insegurança alimentar passa a estar associada a uma ampla diversidade de aspectos físicos, nutricionais, socioeconômicos, ambientais, culturais, etc.” (PAULA, 2017, p. 174). Da mesma forma, de acordo com Sen (2000), a proteção contra a fome, a ser garantida pelo Estado, deve ser vista como ingrediente do desenvolvimento como liberdade, de forma que mecanismos de proteção social são fundamentais, para evitar que, em momentos de crise, os mais vulneráveis sejam atingidos. A

renda é um dos fatores de maior importância para garantir que os indivíduos tenham plenas capacidades para desenvolver seu potencial, uma vez que uma renda baixa pode ser um fator de privação, já que são necessários níveis mínimos de poder de compra para evitar a fome; e educação básica e saúde, uma vez que estes também são serviços que melhoram a qualidade de vida, assim como elevam o potencial para aumentar sua renda e suas capacidades (SEN, 2000). Neste mesmo sentido, em 1996, a FAO reconheceu a pobreza como fator determinante da fome, e que em consequência disso, a própria fome seria o fator que impede que estes possam romper os limites da pobreza a que estão submetidos (PAULA, 2017).

Esta é, todavia uma situação complexa, cuja solução implica em reconhecer que a fome deriva de uma diversidade de fatores, como inundações, secas, inflação, desemprego, entre outros, mas essencialmente da desigualdade. Assim é que diferentes camadas da sociedade vivem de forma diferente os efeitos da insegurança alimentar, o que faz com que o Estado trate diferentemente seus efeitos (SEN, 1995), de forma que a própria percepção da subnutrição dificulta seu diagnóstico, bem como a formulação de soluções. A

subnutrição pode ser consequência de pouca, assim como de muita comida, de uma combinação inadequada de alimentos com nenhum ou baixo valor nutricional, ou ainda do consumo de alimentos contaminados [...] indicando as várias faces do estado de insegurança alimentar (PAULA, 2017, p. 167-168).

Ainda sobre as causas da fome, o comércio mundial de alimentos no contexto do regime alimentar neoliberal evoluiu sob o comando de grandes corporações, cujos tentáculos se estendem às relações de consumo, nas quais se destacam grandes produtores conectados com o circuito da financeirização dos alimentos. Este movimento ocorre em detrimento das culturas alimentares tradicionais que valorizam a base camponesa e familiar, voltadas aos mercados locais. Ou seja, a ordem hegemônica dos mercados globais não é capaz de superar o quadro de fome, insegurança, precarização do trabalho e desemprego (LIMA, 2018). Neste sentido, na contramão da tendência do comércio internacional de alimentos, ganha relevância a produção de alimentos para subsistência, ainda mais quando é possível uma produção diversificada, já que não dependendo dos grandes mercados, da variação da oferta e/ou dos

preços (SEN, 1995). A autonomia alimentar, portanto, é factível, o que pode também ser interpretado como soberania alimentar.

Assim, é preciso observar a existência de sistemas alimentares alternativos no interior do regime alimentar corporativo hegemônico, os quais se formaram em sintonia com o conceito de soberania alimentar⁴, elaborado pela Via Campesina em decorrência de seu ativismo durante a crise agrária derivada de políticas neoliberais em 1993, congregando organizações representativas do campesinato de mais setenta países (McMICHAEL, 2016a).

Políticas neoliberais dão prioridade ao comércio internacional, e não a alimentos para a população. Não contribuíram em nada com a erradicação da fome no mundo. Pelo contrário, aumentaram a dependência dos povos por importações agrícolas e fortaleceram a industrialização da agricultura, assim colocando em risco a herança genética, cultural e ambiental de nosso planeta, bem como nossa saúde. Forçaram centenas de milhões de agricultores ao abandono de suas práticas agrícolas tradicionais, ao êxodo rural ou à emigração (VIA CAMPESINA, 2003, apud McMICHAEL, 2016a, p. 85).

De acordo com Edelman et al (2014) a soberania alimentar é um conceito em construção, sua complexidade se dá por se tratar de um processo dinâmico e multidimensional. Trata-se de corrigir as precariedades do trabalho no campo, revalidando estes ambientes e estilos de vida, através da luta por terra, sementes, economias rurais saudáveis, sustentáveis e diversificadas, educação, representação, mercados incorporados e conexões globais, regionais e locais mais justas. Frequentemente este conceito também é adotado como um conjunto de demandas, princípios, políticas, reformas e direitos, que contestam o regime alimentar neoliberal, mas que ao mesmo tempo devem ter maior atenção às mudanças necessárias que devem ocorrer no sistema capitalista e no modelo de Estado atualmente vigente.

Dentre as propostas abordadas pela Via Campesina, está o fomento a mercados locais descentralizados e práticas agrícolas sustentáveis, fortalecimento de emprego na área rural, defesa da biodiversidade, voltadas aos mercados domésticos, de forma a fortalecer “práticas

⁴ Explicitado na Declaração de Nyélény, após o Fórum Mundial para a Soberania Alimentar. Disponível em: <<https://nyeleni.org/spip.php?article327>> Acesso em: 24/07/21.

culturais que não reduzam o alimento e a agricultura à formulação de preços” (McMICHAEL, 2016a, p. 86), não reduzindo a alimentação a aspectos exclusivamente mercadológicos. Dessa forma, soberania alimentar se torna cada vez mais relevante à medida que o modelo econômico hegemônico globaliza o sistema alimentar e a própria alimentação, tendo como referência o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), cujo escopo vai além dos aspectos sanitários e puramente biológicos do alimento. Nesse contexto, o DHAA emergiu através de uma narrativa contestadora das tendências dominantes, cada vez mais associada às iniciativas contra hegemônicas.

Em contraposição às tendências dominantes do terceiro regime alimentar, o comércio internacional deve estar a serviço da segurança alimentar, sujeito à existência de estoques reguladores de forma a reduzir a volatilidade dos preços, e a vulnerabilidade de países dependentes de importação, desvinculando as políticas nacionais de abastecimento dos mercados globais. (FRIESEN, 2017; ROSSET & MARTINEZ, 2014). Paralelamente, o caminho para combater a fome e suas causas seria o do desenvolvimento econômico local, valorizando a produção local e criando circuitos locais de comércio, ativando a circulação monetária, e fazendo com que o alimento tenha preço justo ao produtor e ao consumidor, ao invés de submeter a alimentação à lógica financeira e às estratégias das grandes corporações. O neoliberalismo e o livre comércio são, dessa forma, nocivos à soberania alimentar, principalmente por exporem produtores a uma competição global, ao mesmo tempo em que manobras comerciais de proteção e incentivos que destoam dos princípios liberais, são camufladas, penalizando agricultores de países periféricos (ROSSET & MARTINEZ, 2014).

Embora a agenda contra-neoliberal de segurança alimentar ainda seja utópica, diante da hegemonia do modelo neoliberal, é importante conceber um modelo operacional de sociedade politicamente aceitável (SODANO, 2012). Para tanto são necessárias propostas capazes de superar situações como a ocorrida em 2008, quando da crise financeira, e com ela uma oportunidade de mudança do sistema vigente. As dificuldades de desenho de caminhos alternativos ao sistema capitalista, associadas àquelas relacionadas à necessidade de mudar as estruturas de poder econômico e político, têm dado sobrevida à lógica neoliberal (MONBIOT, 2016). Ainda assim, de acordo com Friesen (2017), é necessário que o conceito de soberania alimentar preserve seu caráter transformador, impedindo que seja apropriada

pelo paradigma neoliberal e impulsionando mudanças estruturais no sistema alimentar. Moldado pela proeminência das grandes corporações, o sistema alimentar vigente se revela insustentável e incompatível com os princípios do DHAA e de preservação dos recursos naturais, o que tem estimulado a busca por alternativas para reverter seus inevitáveis efeitos negativos. Essa busca deve envolver noções de democracia participativa e do alimento como um direito humano, se contrapondo às propostas de segurança alimentar neoliberais através da reorganização do comércio de alimentos e da reforma agrária (SODANO, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria dos regimes alimentares permite enxergar as diversas relações entre a história política mundial e as interações das estruturas agroindustriais com os padrões de consumo alimentar. Ao enfatizar o período a partir do final da década de 1970, quando as políticas neoliberais ganharam forte proeminência, foram explicitados os ingredientes centrais do arcabouço teórico hegemônico, à luz da qual as políticas públicas alimentares devem ser analisadas. Na história dos regimes alimentares e também do capitalismo, nenhum dos modelos de desenvolvimento adotados possibilitou a superação da fome e de outros problemas relacionados às carências alimentares, já que são paradigmas que valorizam mais os fins que os meios, i.e., modelos econômicos que tenham como fim o crescimento econômico, baseado na precarização das relações de trabalho. Com isso, a fome é consequência da exploração econômica e social, um reflexo da falta de justiça social e da negação de direitos, já que a questão alimentar transborda o aspecto nutricional, envolvendo dimensões relacionadas à dignidade humana, saúde física e mental (VALENTE, 1997). No terceiro regime alimentar esta tendência tem se acentuado, quando as estratégias de segurança alimentar se tornaram menos promissoras e mais frágeis. Mesmo assim, utilizou-se como referência o debate sobre soberania alimentar como saída necessária para combater os efeitos negativos desse regime, na expectativa de que os povos possuam o direito de se alimentar de forma saudável e culturalmente apropriada, amparados em sistemas alimentares locais e sustentáveis. Vistas segundo uma visão contra hegemônica, estas estratégias são essenciais para restringir a lógica dominante no sistema agroalimentar. Levando sempre em conta que para se compreender o mundo da alimentação, os quais se mostram extremamente

complexos e multidisciplinares, é importante relativizar as questões econômicas e questionar a neutralidade dos mercados, assim como das políticas governamentais.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Elaine & RIGON, Silvia do Amaral. **Soberania alimentar com base no conceito de sustentabilidade**. In: TADDEI, J.A.; LANG, R.M.F.; TOLONI, M.H.A. (Org.) Nutrição em Saúde Pública. Rio de Janeiro: Editora Rubio, 2017.

BERNSTEIN, Henry. *Agrarian Political Economy and Modern World Capitalism: the Contributions of Food Regime Analysis*. International Institute of Social Studies (ISS). The Hague, The Netherlands. 2016.

BRAUDEL, Fernand. **A dinâmica do capitalismo**. Tradução: Álvaro Cabral. Rio de Janeiro, Rocco, 1987.

BREILH, Jaime. **Hacia una redefinición de la soberanía agraria: Es posible la soberanía alimentaria sin cambio civilizatorio y bioseguridad?** In: BEZERRA, I.; PEREZ- CASSARINO, J. (Org.) Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe. Curitiba: Editora UFPR, 2016. P. 55 – 68.

BURCH, David & LAWRENCE, Geoffrey. **Towards a third food regime: behind the transformation**. *Agricultural Human Values*, no 26, pg. 267 – 279, 2009.

DAVIS, Mike, **O genocídio da grande fome do século 19**, in *Le Monde Diplomatique*, <<https://diplomatie.org.br/o-genocidio-da-grande-fome-do-seculo-19/>>, 2003. Acesso em: 14 de junho de 2021.

EDELMAN, Marc; WEIS, Tony; BAVISKAR, Amita; SATURINO, M. Borrás Jr.; HOLT-GIMÉNEZ, Eric; KANDIYOTI, Deniz; WOLFORD, Wendy. **Introduction: critical perspectives on food sovereignty**. *The Journal of Peasant Studies*. London, UK, 2014.

FRIEDMANN, Harriet & McMICHAEL, Philip. **Agriculture and the state system: The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present**. *Sociologia Ruralis*, Vol. XXIX-2, 1989.

FRIEDMANN, Harriet. **The political Economy of Food: a global crisis**. *New Left review*, no 197: pg. 29-57. Janeiro, 1993.

_____. **Food Regime Analysis and Agrarian Questions: Widening the Conversation**. International Institute of Social Studies (ISS). The Hague, The Netherlands. 2016.

FRIESEN, Laura Dawn. **The failures of neoliberal food security and food sovereignty alternative.** University of Saskatchewan Undergraduate Research. Journal, Volume 4, Issue 1, 2017.

GOODMAN, David & REDCLIFT, Michael. **Refashioning Nature: Food, Ecology and Culture.** Ed. Routledge, 1991. Cap 1: Food into freezers: women into factories.

KAUFMAN, Frederick. (2010) **How Wall Street starved millions and got away with it,** Harper's Magazine.

KEPPLE, Anne Walleser & SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. **Conceituando e medindo Segurança Alimentar e Nutricional.** Ciência & Saúde Coletiva, 16(1):187-199, 2011.

LIMA, Marcos Costa. **Segurança Alimentar e as Sistemáticas Contradições do Capitalismo.** Revista Jornalismo e Cidadania. No 21, março de 2018, pg. 12-13.

McMICHAEL, Philip. **The power of food.** Agriculture and Human Values no17 p. 21-33, 2000.

_____. **A food regime analysis of the 'world food crisis',** Agricultural Human Values, no29 p. 281-295, 2009a.

_____. **Banking on agriculture: A review of the World Bank's World Development Report 2008.** Journal of Agrarian Change 9, no. 2: 235–46, 2009b.

_____. **Regimes alimentares e questões agrárias.** Estudos Camponeses e Mudança Agrária. Tradução: Sonia Midori. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp e Editora UFRGS. 1o ed., 2016a.

_____. **BERNSTEIN-MCMICHAEL-FRIEDMANN DIALOGUE ON FOOD REGIMES; Commentary: Food regime for thought,** The Journal of Peasant Studies, Vol. 43, no. 3: 648–670, 2016b.

MONBIOT, George. **Neoliberalism – the ideology at the root of all our problems.** 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/neoliberalism-ideology-problem-george-monbiot>> Acesso em: 15 Jul. 2019.

NESTLE, Marion. **Food Politics: how the food industry influences nutrition and health.** Introduction: The Food Industry and "Eat More". 2013.

NIEDERLE, Paulo A. **A pluralist and pragmatist critique of food regime's genealogy: varieties of social orders in Brazilian agriculture.** Journal of Peasant Studies, pgs 1460-1483, Jun. 2017.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). **Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas.** Washington, D.C. 2015.

PAULA, Nilson Maciel de. **Evolução do sistema agroalimentar mundial: contradições e desafios.** Curitiba: CRV, 2017.

PECHLANER, Gabriela & OTERO, Gerardo. **The neoliberal food regime: neoregulation and the new division of labor in north America.** By the rural sociological society, volume 75, p. 179 – 208, junho de 2010.

PERREY, Shoshana Devra. **Food Regimes, Race and The Coloniality of Power: Linking histories in the food sovereignty movement.** Conference paper for discussion at: Food sovereignty movement, a critical dialogue. International Conference Yale University, Conference Paper #52. September 14-15, 2013.

RIGON, Silvia do Amaral & BÓGUS, Cláudia Maria. **A Segurança alimentar e nutricional: das concepções norteadoras ao início dos processos de consolidação.** In: BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. (Org.) Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe. Curitiba: Editora UFPR, 2016. P.31 – 54.

ROSSET, Peter & MARTINEZ, Maria Elena. **Soberanía: reclamo mundial.** In: Ecofronteras, 2014, vol.18, n. 51, pp.8-11.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Companhia das Letras. São Paulo, 2000.

_____. **Food, Economics, and Entitlements.** In: DRIZE, J.; SEN, A.; HUSSAIN, A.. The Political Economy of Hunger - Selected Essays. Clarendon Press, Oxford, 1995.

SODANO, Valeria. **Food Policy Beyond Neo-Liberalism.** Sociological Landscape – Theories, Realities and Trends. Março de 2012.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito à alimentação adequada.** R. Nutr. PUC camp., Campinas, 10(1): 20-36, jan/jun, 1997.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.12419

**ECOPOLÍTICA DOS AGROTÓXICOS:
Perspectivas críticas do desenvolvimento Norte-Sul**

*ECOPOLITICS OF PESTICIDES:
Critical perspectives for North-South development*

*ECOPOLÍTICA DE PLAGUICIDAS:
Perspectivas críticas sobre el desarrollo Norte-Sur*

Verônica Maria Bezerra Guimarães

Professora adjunta nos cursos de graduação e no
mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da
Universidade Federal da Grande Dourados/MS- UFGD.
veroniguima@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-6673-0781>

Jordana Godoy do Nascimento

Graduada em Relações Internacionais da Universidade
Federal da Grande Dourados/MS - UFGD.
jordanagodoy@ymail.com
<https://orcid/0000-000304460-6963>

Resumo: Com a revolução verde, a globalização, e as inovações das relações econômicas internacionais, as formas de produção de alimentos transformaram-se rapidamente no final do século XX. Os fins da Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria trouxeram uma elevação exponencial do crescimento populacional em que foram incluídos ao processo de produção de alimentos, maquinários, biotecnologia de modificação genética e os agrotóxicos, com o objetivo de potencializar as safras. Porém, logo se perceberam os malefícios e o desequilíbrio ecológico causado pelo novo sistema agrícola. Consequências foram sentidas na área da saúde e do meio ambiente e passou-se a legislar a respeito da temática. Este trabalho se propõe a analisar o surgimento e a ascensão da indústria agroquímica no cenário internacional do Norte para o Sul global a partir do conceito de ecopolítica crítica internacional, além das perspectivas de desenvolvimento e como esses fenômenos dialogam com a crise ambiental global vivida no século XXI e a necessidade do decrescimento. Por fim, analisou-se o caso da conjuntura jurídica e política nacional em relação ao uso, consumo e descarte de agrotóxicos no Brasil, com foco no período entre janeiro e outubro de 2019.

Palavras chave: Ecopolítica crítica internacional; Normativa de agrotóxicos; Política brasileira em 2019.

Abstract: With the green revolution, globalization, and innovations in international economic relations, forms of food production changed rapidly in the late twentieth century. The end of the Second World War and the Cold War brought an exponential increase in population growth, which included the process of producing food, machinery, biotechnology for genetic modification and pesticides, with the aim of enhancing crops. However, the damage and the ecological imbalance caused by the new agricultural system were soon realized. Consequences were felt in the area of health and the environment and legislation was passed on the subject. This work aims to analyze the emergence and rise of the agrochemical industry in the international scenario from the North to the global South, based on the concept of international critical ecopolitics, in addition to the development perspectives and how these phenomena dialogue with the global environmental crisis experienced in the century XXI and the need for degrowth. Finally, the case of the national legal and political situation in relation to the use, consumption and disposal of pesticides in Brazil was analyzed, focusing on the period between January and October 2019.

Key words: International critical ecopolitics; Pesticide regulations; Brazilian politics in 2019.

Resumen: Con la revolución verde, la globalización y las innovaciones en las relaciones económicas internacionales, las formas de producción de alimentos cambiaron rápidamente a fines del siglo XX. El final de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría trajo un aumento exponencial del crecimiento poblacional, que incluyó alimentos, maquinaria, biotecnología de modificación genética y pesticidas en el proceso productivo, con el objetivo de impulsar los cultivos. Sin embargo, pronto se notaron los daños y el desequilibrio ecológico provocados por el nuevo sistema agrícola. Se dejaron sentir las consecuencias en el área de la salud y el medio ambiente y se inició la legislación sobre el tema. Este trabajo tiene como objetivo analizar el surgimiento y auge de la industria agroquímica en el escenario internacional del Norte al Sur global desde el concepto de ecopolítica crítica internacional, además de las perspectivas de desarrollo y cómo estos fenómenos dialogan con la crisis ambiental global vivida en el siglo XXI y la necesidad del decrecimiento. Finalmente, se analizó el caso de la situación jurídica y política nacional en relación al uso, consumo y disposición de plaguicidas en Brasil, con foco en el período comprendido entre enero y octubre de 2019.

Palabras clave: Ecopolítica crítica internacional; Regulaciones de plaguicidas; Política brasileña en 2019.

Recebido em

02/07/2020

Aceito em

12/07/2021

INTRODUÇÃO

As grandes monoculturas, apesar de rentáveis para os indicadores econômicos, concentram riqueza nas mãos de poucos proprietários rurais que detêm poder e prestígio. Este modelo utiliza a mecanização gerando poucos empregos em grandes áreas de produção e demandando pouca técnica e pouco desenvolvimento de tecnologia, que já vem pronta de países do Norte global, e, ainda, são produções voltadas para exportação, causando dependência econômica e sensibilidade às crises internacionais.

Além disso, a produção agrícola cresce juntamente com o consumo de agrotóxicos e as políticas nacionais se voltam cada vez mais para o oligopólio multinacional da indústria agroquímica, deixando de lado as necessidades do pequeno produtor, do meio ambiente e da saúde da população. O tema da pesquisa que gerou o presente trabalho discute a relação do agronegócio e o uso de agrotóxicos numa perspectiva ecológica de desenvolvimento norte-sul.

Seria limitante dizer “o uso de agrotóxicos em alimentos”, porque mais do que nunca se produz não para alimentar a fome, mas para alimentar o lucro. O comércio de commodities revolucionou a agricultura dos países do Sul global e hoje as paisagens que se vê nas estradas já não é o alimento que chegará às prateleiras do supermercado, mas que, provavelmente, chegará a países como a China, com a função de alimentar animais que vivem em cativeiro.

Com isso, o objetivo geral deste trabalho foi discutir a sustentabilidade das políticas relacionadas ao uso de agrotóxicos na dinâmica Norte-Sul global, especialmente, para o Brasil. Do ponto de vista teórico, utiliza-se o conceito de Ecológica, em especial, Le Preste (2005) e as contribuições de Sant’Anna e Moreira (2016), com uma leitura pautada na Teoria Crítica, transcendendo à Ecológica Crítica Internacional, além de abordar o conceito e a necessidade de se pensar o decrescimento e as problemáticas do desenvolvimento sustentável.

A pesquisa também investiga as relações econômicas internacionais e o surgimento da indústria agroquímica multinacional, no sentido de se compreender como e o que levou a

migração da agroindústria do Norte para o Sul global. Por fim, investigou-se o conjunto das normativas brasileiras para o uso, consumo, comercialização e descarte dos agrotóxicos no Brasil; quem são as instituições responsáveis e como se dá o registro e regulação desses produtos em âmbito nacional, através de análise qualitativa de normativas e decretos. Foram analisadas as políticas adotadas pelo governo federal brasileiro no período de janeiro a outubro de 2019, utilizando o recurso da análise discursiva para interpretar os sujeitos políticos envolvidos e seus respectivos posicionamentos e ações.

DIREITO E DECRESCIMENTO A PARTIR DA ECOPOLÍTICA INTERNACIONAL

É possível notar uma semelhança marcante entre o estudo das Relações Internacionais (RI), em geral, e o estudo dos problemas ambientais, enquanto recorte: por um lado, a impossibilidade de se separar política interna de política externa e, por outro, a impossibilidade de se separar degradação ambiental de determinado país da degradação de outro país. Assim como políticas internas repercutem internacionalmente e afetam relações diplomáticas; tratados, acordos, comércio e políticas externas repercutem internamente da mesma maneira. Os problemas ambientais também não são limitados às fronteiras dos Estados. Mesmo o país que menos emite CO₂, por exemplo, será afetado pela destruição da camada de ozônio provocada pelos países que mais o emitem. Ou o próprio exemplo da chuva ácida, que motivou o início das discussões ambientais internacionais por volta de 1960, devido a sua capacidade de ocorrer a centenas de quilômetros de distância da origem da poluição química, de um país para o outro.

Das interações entre Política, Direito, História e outras áreas humanas e interdisciplinares do conhecimento, surge, não somente as RI, mas também a Ecopolítica Internacional, aliada a um tema indispensável na contemporaneidade: a ecologia. Tomando-se como base o entendimento de Ecopolítica trazido por Petronio de Tilio Neto (2009), que faz uma analogia conceitual entre Ecopolítica e Política, e Ciência Política e Ciência Ecopolítica:

Há alternativas para se mapear a genealogia da ecopolítica. Uma delas, [...] consiste em levar em conta a distinção entre *política* e *ciência política* – sendo a primeira o conjunto dos fenômenos estudados, e a segunda a ciência que os estuda. Da mesma forma é possível pensar a *ecopolítica* como um conjunto de fenômenos, e é possível imaginar uma *ciência ecopolítica* como a disciplina que os estuda. Nesse caso ecopolítica e ciência ecopolítica poderiam ser espécies dentro dos gêneros chamados, respectivamente, política e ciência política. Da mesma forma seria possível conceber ecopolíticos e cientistas ecopolíticos, como espécies de políticos e cientistas políticos (TILIO NETO, 2009, p. 43).

Desta forma, é importante salientar que, da mesma maneira em que é imprescindível associar política com democracia, ou ao menos analisar a política sob a ótica da importância de mecanismos democráticos, também se faz necessário associá-la com ecopolítica. O movimento da política ecológica de Estado, que é definido por Le Preste (2005) como as relações políticas no âmbito da proteção dos recursos naturais, seja pela busca por equidade ou por interesse unilateral, nasceu em um contexto de redemocratização da América Latina, de emergência de temas humanitários, da decadência de temas militares devido ao fim da Guerra Fria e de elaboração de Constituições que deram espaço, em caráter inédito, a temas de direitos humanos e de meio ambiente, como é o caso do Brasil.

Entretanto, não foi um processo rápido e os Estados não foram os únicos atores que contribuíram e contribuem para essa construção. Le Preste (2005, p. 97) enumera que as “organizações internacionais governamentais (OIGs), empresas transnacionais (ETNs), indivíduos, organizações não-governamentais (ONGs) de todo tipo desempenham papéis não negligenciáveis”, porém, Estados ainda são os mais importantes, pois, são os únicos capazes de fazer política externa, firmar acordos e desempenhar um dos quatro papéis novamente mencionados por Le Preste (2005) nas negociações ecopolíticas. São eles: o papel de dirigente, de apoio, de fator pêndulo (apoio condicionado) e de bloqueio (normalmente desempenhado por potências maiores). Exemplos de como o Estado pode atuar fazendo coalizões internacionais em prol de seus interesses dentro de acordos (fator pêndulo) e colocar um problema na ordem do dia, como na OCDE (dirigente), entre outros. Sendo o meio ambiente um assunto de interesse da coletividade, ou seja, de todos, indivíduos e sociedade, daí a necessidade de se estabelecerem mecanismos democráticos de participação eficazes.

Desta necessidade, percebida desde as primeiras convenções e acordos ecológicos firmados no contexto internacional, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica ou a criação de bancos por países centrais para financiamento de projetos de desenvolvimento em prol do meio ambiente em países da periferia e semiperiferia global a partir da perspectiva Norte-Sul¹, a exemplo do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird criado em 1944), também surgiram outras problemáticas acerca de onde e como encaixar a temática ambiental emergente no novo contexto que se formara e, especialmente, no rol de teorias das Relações Internacionais.

Nesse rol, encontramos a Teoria Crítica, que tem seu início datado em 193, baseada na Escola de Frankfurt, e em teóricos como Theodore Adorno, Herbert Marcuse e Walter Benjamin, que partilham do pensamento marxista. Também encontramos na Teoria Crítica Internacional, pesquisadores como Cox (fundador da Teoria Crítica Coxiana) e Linklater, que sustentam a ideia de transformação da ordem internacional, no que tange ao contexto político, econômico e social, no sentido de não se estabelecerem as mesmas réguas de análises para diferentes realidades e conflitos (SILVA, 2005).

Da interação entre a Teoria Crítica Internacional e a Ecológica, surge então a Ecológica Crítica Internacional, que supre as insuficiências de análise aos limites biofísicos do planeta em decorrência de ações econômicas e sociais do mundo social. Ela surgiu baseada na *deep ecology*², um movimento teórico fundado em 1973 que identifica no confronto entre o valor intrínseco da natureza e o valor instrumental da natureza um dos maiores problemas

¹ Considero aqui “Norte-Sul” como a relação em que “Norte” se refere aos países mais industrializados que dominam o comércio mundial e o sistema financeiro internacional, localizados no hemisfério Norte (com exceção da Austrália e Nova Zelândia); e “Sul” como os países menos industrializados, os chamados países em desenvolvimento (PED), que têm um histórico de colonização exploratória e têm sua base econômica centrada na agricultura de exportação, localizados em geral no hemisfério Sul. Agrego ainda a essa ideia que foi difundida especialmente depois de a ONU fazer uso da expressão em negociações nos anos 70, a Teoria da Dependência e a Teoria do Sistema Mundo, segundo a bibliografia de Theotônio dos Santos (1998), que foram duas das teorias precursoras do pensamento crítico na América Latina. Dizem respeito, em linhas breves, ao desenvolvimento ser um fator produzido, e não escalável, em que o subdesenvolvimento (representado pela periferia e semiperiferia) tem sua função no sistema, e o desenvolvimento (representado pelo centro) tem outra, sendo os dois quadros diretamente dependentes. Um não existe sem o outro. Sempre que for mencionado “Norte-Sul”, deve-se subentender a ótica da Teoria da Dependência.

² A ecologia profunda é um movimento da filosofia ecológica proposta pelo norueguês Arne Naes, que considera que todos os elementos vivos na natureza devem ser respeitados e vê a humanidade como mais uma linha da “teia da vida” (*web of life*).

da modernidade (SANT'ANNA, MOREIRA, 2016). Pontua-se, entretanto, que a perspectiva teórica da Ecopolítica Crítica Internacional adotada neste trabalho não é puramente a do ecocentrismo radical (ou da *deep ecology*). Apesar de reconhecer sua base neste movimento, este trabalho restringe a ótica à preocupação central da emancipação do pensamento em detrimento da busca por políticas públicas efetivas, especificamente na área do uso de agrotóxicos, que põe em risco tanto a vida de microrganismos presentes na natureza, quanto insetos essenciais para a polinização, a qualidade da água e a própria vida humana, ou seja, um desenvolvimento sustentável inseparável dos temas sociais.

Segundo a Organização Internacional *Global Footprint Network* (2019) que, desde 1970, produz métricas e dados sobre ecologia em escala global e mede o índice do uso atrelado à capacidade de regeneração dos recursos naturais, em 2019, o planeta atingiu o esgotamento de recursos naturais mais cedo em relação a todo esse período. A partir do final do mês de julho de 2019, segundo o estudo, os recursos naturais utilizados pela sociedade já não têm capacidade de serem renovados sem prejuízos.

No modelo de crescimento econômico hegemônico as condições biofísicas do planeta não são levadas em consideração, gerando o que alguns teóricos identificam como crise ambiental global ou, até mesmo, colapso ambiental. Nesse sentido, Clóvis Cavalcanti (2012, p. 35) problematiza:

É generalizada a noção de que se necessita de crescimento econômico acelerado para atendimento das necessidades básicas da população. A insistência sobre essa necessidade tem tomado corpo ainda maior com a crise econômica mundial deflagrada em 2008 – cujo início teria sido exatamente uma bolha de crescimento. [...] Tema paralelo à questão, trabalhado pela ecologia política, é a identificação de quem se apropriará dos benefícios do crescimento e de quem paga pela destruição dos recursos ambientais.

Cavalcanti (2012) explica ainda a distância entre o conceito de desenvolvimento e crescimento. Ele defende a ideia de que desenvolvimento é algo bem mais amplo, podendo agregar diversos significados, como o adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Relatório de Desenvolvimento Humano, versando sobre um alargamento do direito das pessoas de que todos tenhamos acesso a recursos necessários a um padrão de vida decente.

Daly (2004), em sua icônica obra “Crescimento sustentável? Não, obrigado.” explica que crescer se refere ao espectro quantitativo, “aumentar”, “tornar-se maior”, e que desenvolver-se, por sua vez, se refere ao espectro qualitativo, “evoluir ou “alcançar potenciais”. Crescer sustentavelmente seria impossível porque o próprio ecossistema não cresce, e sim muda, pois, existe uma capacidade limitada de crescimento. Cavalcanti (2012) compara esse limite ao crescimento dos seres vivos: nascer, crescer e desenvolver-se, parar de crescer, porém continuar a desenvolver-se e, em algum momento, o fim inevitável. Nada que cresce sem parar é sustentável.

O termo “desenvolvimento sustentável” (DS), adotado pelas Nações Unidas com o Relatório Brudtland (1991, p. 46), denominado Nosso Futuro Comum, em 1987, o define como: “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.” Porém, esse desenvolvimento teria, necessariamente, que ser estacionário, e não crescente, como sugerem as nações e o empresariado envolvidos no compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)³, em pauta no mundo todo, ou o próprio Relatório, que propõe um fator de crescimento “7” igualando as demais economias à economia estadunidense (DALY, 2004).

O problema é que, ainda segundo Daly (2004, p. 198-9), o ecossistema não suportaria nem mesmo um crescimento de fator 4, de acordo com cálculos sobre obtenção do produto primário líquido global da fotossíntese pela economia humana. Constatação também da mencionada Global Footprint Network, que mede desde 1970 o uso ecológico dos recursos naturais em relação a sua capacidade de regeneração. Sendo assim, é possível constatar a necessidade de se combater o discurso dos próprios países do Sul, vigente desde a primeira conferência para o meio ambiente da ONU em Estocolmo (1972), de permitir a degradação ambiental para que seja possível chegar ao desenvolvimento através do mesmo caminho dos países do Norte.

³ Acordo com os 17 Objetivos e as 169 metas que versam sobre o tripé ambiental-social-econômico, segundo seu conceito, para serem alcançados até 2030, dos quais os 193 países da ONU são signatários. Os ODS se originaram dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que não foram alcançados.

O atual discurso de DS, ou seu modismo, como sugere Daly (2004) refere-se na verdade ao crescimento. O autor evita abordar temas que envolvam a necessidade de se estabelecerem limites reais à exploração dos recursos naturais, ou mesmo à dimensão cultural do DS, que diz respeito à necessidade de mudanças no padrão de consumo e estilo de vida da população, através de novas tecnologias e novas (ou velhas, modernizando o passado, como diria Chico Science) formas de viver (NASCIMENTO, 2012). Ao contrário, cria-se a sensação de que algo está sendo feito, tornando confortável o atual sistema degradante e de dependência Norte-Sul⁴, quando na verdade, os ODS deveriam colocar-se no seu lugar de métricas (nesse caso bastante efetivas) e não de objetivos. Não por acaso, “se a ecologia fosse levada realmente a sério como instrumento para o bem-estar duradouro da sociedade, muitas ações no plano econômico estariam totalmente em perigo” (CAVALCANTI, 2012, p.38).

AGROEGÓCIO E INDÚSTRIA AGROQUÍMICA MULTINACIONAL: O CONTEXTO NORTE-SUL

A agroindústria multinacional teve seu início no final do século XIX e, desde então, através de maquinários, agrotóxicos e modificações genéticas, revolucionou e tomou conta do setor alimentício e das formas de produção em grande parte do planeta. A formação dos mercados da indústria agroquímica e sua disseminação como uma forma de produção de alimentos monopolista, a partir da Revolução Verde, produziu novas formas de colonização, degradando o meio ambiente e prejudicando a saúde humana, sob a premissa de um desenvolvimento que se mostra cada vez mais insustentável.

A Revolução Verde tem sua origem datada no pós-Segunda Guerra Mundial em um contexto de crescimento populacional em que muito se falava da fome que assolava grande parte da população mundial. Pautada em um conjunto de inovações tecnológicas que aumentou exponencialmente a quantidade da produção agrícola, a Revolução Verde interage

⁴ Nascimento (2012, p.53) elucida a importância do foco ao combate à pobreza quando o assunto é meio ambiente: enquanto o Norte está preocupado com a crescente degradação ambiental que ameaça a sua qualidade de vida, o Sul está preocupado em não sofrer restrições à exportação de seus produtos primários e não ter seu desenvolvimento obstruído.

com a Teoria Malthusiana, que defende a incompatibilidade entre o crescimento populacional e a capacidade de produção de alimentos suficientes. A Revolução Verde surgiu como uma alternativa menos radical do que o controle reprodutivo da população, sugerida pela ideia malthusiana.

Porém, o que antes residia em uma intensa preocupação com a alimentação mundial, retórica que ainda aparece com frequência nos debates pró-agrotóxicos na atualidade, a partir dos anos 60 e 70, foi apropriado pelo sistema financeiro internacional em um contexto de capitalização da indústria alimentícia mundial. Nesses anos, a indústria agroquímica cresceu consideravelmente nos países do Norte global, ao mesmo tempo em que, coincidentemente, se agravavam as preocupações internacionais com o meio ambiente.

Ao passo que as preocupações ambientais cresciam e os países do Norte expressavam sua preocupação com os recursos naturais, a Revolução Verde explodiu e mudou totalmente as formas de se produzir alimento, com o consumo cada vez maior de agrotóxicos, pesticidas, herbicidas e demais agroquímicos, e com os alimentos produto dessa forma de produção sendo cada vez mais exportados como mercadoria e pouco servindo para a alimentação tanto da população local, quanto da população desassistida, presente na insistente premissa da “missão” de alimentar o mundo.

As legislações dos países centrais, através do Direito Internacional, principalmente pelo princípio da precaução, discussão iniciada na Conferência de Estocolmo de 72, passaram a ser mais rígidas em relação ao uso e consumo de agrotóxico dentro de seus países. Com isso, surgiram oligopólios em todos os estágios da cadeia de valor e as políticas de expansão econômica, com a influência dos programas de reconstrução da Europa pelos Estados Unidos, contribuíram fortemente para que os mercados da indústria agroquímicas passassem a migrar do Norte para o Sul global (SANTOS, GLASS, 2018).

No Brasil, entre 1977 e 2006, o mercado de pesticidas cresceu 10% ao ano, colocando o país entre os seis maiores mercados consumidores de agrotóxicos do mundo até 2008. O comportamento da produção agrícola nacional e o contexto macroeconômico são os principais fatores que explicam tal crescimento, baseado na importação de matéria-prima de

alto valor agregado que acabou gerando um déficit comercial para o ramo desde sua implementação no país (PELAEZ, TERRA, 2009).

As empresas líderes no mercado mundial de agrotóxicos aproveitaram o contexto jurídico, político e econômico do país e instalaram matrizes comerciais com alta rentabilidade. Em 1975, quando ainda somente o decreto 24.114 de 1934 representava o marco regulatório do uso de agrotóxicos, instituiu-se o Plano Nacional de Desenvolvimento Agrário (PNDA), que concedia incentivos fiscais, financiamentos e benefícios tarifários para a compra e produção (das últimas etapas) de maquinários e insumos. O plano, que vigorou até 1979, resultou em uma agricultura crescente e atuante no PIB, porém, extremamente dependente, que só tinha tamanha atuação e investimento externo dessas grandes multinacionais de defensivos agrícolas devido à falta de marco regulatório, que já era significativa em seus países de origem. Enquanto os países centrais diminuía seu uso de agroquímicos, o Brasil e demais países em fase de industrialização aumentavam gradativamente.

As primeiras tentativas de se instaurar uma classificação toxicológica dos agrotóxicos ocorreram em 1978, com a portaria 749, que durou apenas cinco meses e foi adaptada novamente somente em 1980 pela portaria nº 4 e 5 da Divisão Nacional do Ministério da Saúde. Logo depois, em 1981 foi estabelecida a obrigatoriedade de receituário agrônomo para determinadas substâncias, que mudou, por sua vez, a classificação toxicológica das substâncias tornando 80% dos produtos registrados aceitáveis sem a receita, por pressão das empresas fabricantes. O vai e vem de marcos regulatórios manteve-se instável até 1989, com a Lei 7.802, conhecida como Lei de Agrotóxico, que finalmente regulou com maior exatidão o mercado extremamente multinacionalizado e oligopolizado já consolidado no país (PELAEZ, TERRA, 2009).

A Lei 7.802 de 1989, que em 2002 foi regulamentada pelo Decreto nº 4.074, representou um grande marco de transformação no contexto nacional, acompanhando as mudanças globais. No cenário nacional, tem-se pela primeira vez desde o início da indústria em 1940, um marco regulatório de alto nível jurídico que representou a partir dali, um exemplo de normativa aos demais países periféricos, tanto para a produção de agrotóxicos, quanto para sua importação. Em nível internacional, as transformações ocorreram ao passo

que as normativas pressionavam a indústria agroquímica e esta se transformava com a agilidade digna do grande mercado global que ali se consolidava. Ocorreu nessa época uma intensificação massiva de fusões, aquisições e formação de joint-ventures. As maiores empresas do mercado de agrotóxicos estavam agora mais interligadas e de certa forma articuladas do que nunca. O resultado foi uma concentração cada vez maior do comércio, em um movimento monopolizador do oligopólio já existente.

No Brasil, no período pós Lei de Agrotóxicos, até por volta de 1995, foi um período marcado pelas tentativas de sanar a crise inflacionária, o desequilíbrio fiscal do Estado e a dívida pública, que só alcançou determinado grau de estabilidade após a criação do Plano Real, em 1994. Neste período, além da criação da agenda ambiental internacional, houve um desincentivo por parte do governo brasileiro as políticas de fomento ao crédito agrícola. Contudo, também existiram políticas de abertura externa da economia e mantiveram-se os incentivos fiscais, o que manteve a agricultura permanentemente crescente.

A indústria do agrotóxico cresceu junto, em um conjunto simétrico, com a agricultura nos anos seguintes. Quanto mais se produzia grãos, com destaque para a soja, que de 2000 para 2006 quase dobrou de quantidade, e milho, que também cresceu significativamente (HOFMANN, 2010, p.109), mais se utilizava dos produtos disponibilizados pelas grandes empresas oligopolistas de agrotóxico. Houve apenas uma variação entre 2003 e 2005, em que a produção de commodities intensivas no uso de agrotóxicos manteve-se estável e a importação de agrotóxicos cresceu.

Além disso, trazendo a questão para os dias mais atuais, entre 2007 e 2016, segundo o Atlas do Agronegócio publicado em conjunto pela Fundação Heinrich Böll e a Fundação Rosa Luxemburgo (SANTOS, GLASS, 2018), a tendência a fusões e aquisições das maiores empresas de agrotóxicos, alimentos, farmacêuticos e afins seguiu crescendo. Essas transnacionais agrícolas assumiram a forma de *global players* com interesses no mundo inteiro, e, especialmente em países considerados em desenvolvimento, influenciam e acabam desmantelando o controle estatal sob o contexto de liberalização do mercado, fazendo com que houvesse uma rápida expansão dos produtos agrícolas (SANTOS, GLASS, 2018, p. 10). A fusão mais significativa dos últimos tempos foi, em 2018, a da Monsanto, estadunidense, uma

das mais fortes e rentáveis produtoras de agrotóxicos do mundo, pela Bayer, alemã não menos influente e que além de fazer parte do oligopólio internacional agroquímico, também faz parte do oligopólio farmacêutico.

Outro mercado em ascensão é o mercado agroquímico chinês, que em 2017 adquiriu a Sygenta. A China é um país líder no mercado de commodities e, nos últimos 20, anos tem se destacado no comércio mundial e dá sinais a respeito de uma possível transição hegemônica. A Chemchina, empresa adquirente da Sygenta, foi listada em 2018 como a 167ª fortuna global segundo o Fortune Global 500⁵.

No cenário brasileiro, a agricultura é uma das atividades mais importantes da economia e encontra-se na base da composição social nacional, tanto economicamente quanto política e culturalmente. O agronegócio, somado à transformação e à distribuição, além das atividades primárias, o que em 1950 representava 24,28% de participação do Produto Interno Bruto no princípio da modernização da agricultura; em 2017 o agronegócio em geral pairou sobre o mesmo número, entre 23% e 24% (BANCO MUNDIAL, 2019).

Entretanto, o maior desafio para o desenvolvimento do país não é, categoricamente, o aumento do PIB. Assim como os outros países da América Latina, região que possui riquezas, recursos e potencial econômico, o Brasil encontra na desigualdade e na má distribuição de renda seu grande empecilho para o desenvolvimento sustentável. Portanto, a influência do agronegócio sobre o PIB que vem desde o primórdio da nação, não condiciona, necessariamente, sua importância para o desenvolvimento.

Outro fenômeno que pode ser reafirmado, a partir dos dados em conjunto com a análise da indústria agroquímica, é a tendência a dependência dos países do Sul para com os países do Norte a partir das necessidades do mercado, mantendo o Sul dependente da agricultura e dependente de agrotóxicos, já que são dois campos que crescem unidos (PELAEZ, TERRA, 2009).

⁵ O Fortune Global 500 é uma classificação da revista estadunidense Fortune, que lista as 500 maiores corporações no mundo todo, com base em sua receita. Em 2018, no último relatório publicado, dentre as 10 mais ricas corporações, a China aparece detentora de 3, enquanto o Estados Unidos de 2 (FORTUNE GLOBAL 500, 2019).

Ao mesmo tempo em que os países da Europa e América do Norte seguem sendo grandes exportadores e importadores de agrotóxicos com seus climas e vegetação desfavoráveis a muitos tipos de agricultura, e com suas legislações constantemente regradas a organismos e acordos internacionais especialmente na Europa, os países da América Latina e África, com climas predominantemente tropicais e subtropicais, continuam com a discussão subalternizada em detrimento de um desenvolvimento pautado na via agrícola monocultural e monopolista com base no crescimento econômico, sendo arena do uso de inúmeras substâncias proibidas nos países do Norte de onde vêm as empresas que são instaladas nos seus territórios (SANTOS, GLASS, 2018). Além disso, ambos os mercados são influenciados pela China, uma economia que pouco considera o desenvolvimento humano e ambiental.

Esse tipo de agricultura, predominante no Brasil desde o início do Estado, causou e vem causando inúmeros prejuízos para o país, como a dificuldade para combater o desmatamento ilegal; alteração de leis ambientais em prol do agronegócio; concentração de renda em grandes propriedades; abandono por parte do Estado dos médios e pequenos produtores rurais que alimentam a população brasileira; genocídio indígena; desincentivo à industrialização em consequência da tendência econômica voltada para exportação de produtos primários e baixa complexidade econômica, expondo o país sensivelmente a crises internacionais, devido à dependência excessiva do mercado externo (ABRASCO, 2015). Além disso, expõe o Brasil a rupturas de relações internacionais através do não cumprimento de acordos bilaterais e multilaterais, e os já mencionados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que ficam restritos a discursos sem ação efetiva.

A POSIÇÃO DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO SOBRE A POLÍTICA DE AGROTÓXICOS EM 2019

A partir do Decreto nº 4.074 de 2002 que opera sobre a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 - a Lei de Agrotóxico - foi instituída uma regulamentação bem definida no que se refere ao uso e registro de agrotóxicos no país. Qualquer agroquímico e seus componentes que ultrapassem vinte e cinco gramas de produto necessitam passar pelo processo de registro para que sejam produzidos, comercializados e manipulados no território nacional e existem nove diferentes tipos de registro.

Esse registro deve ser feito por três órgãos do governo federal com distintas responsabilidades. São eles: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que realiza um dossiê agrônômico acerca do potencial agrícola do produto; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), ao qual cabe a realização de um dossiê ambiental para avaliação do potencial poluidor; e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que, por sua vez, é responsável pela análise toxicológica e mede os graus de segurança para a população. Porém, o órgão responsável por fornecer essencialmente o registro no Brasil, é, sobretudo, o MAPA.

Ainda segundo o Decreto, existem alguns casos em que o registro de determinado agrotóxico fica proibido, como é o caso de substâncias nas quais sua intoxicação não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil, ou que apresentem evidências teratogênicas, carcinogênicas, mutagênicas ou que provoquem distúrbios hormonais, assim como substâncias proibidas por qualquer afim desses fatores em outros países, e um registro pode já ter sido expedido e ser posteriormente cancelado com base nessas prerrogativas.

A fiscalização, por sua vez, fica a cargo das unidades federativas, garantidas e respaldadas pela União, que devem conjuntamente legislar sobre o uso, produção, consumo, comercialização, transporte e armazenamento dos produtos, segundo os artigos 23 e 24. Esta norma também atribui competência supletiva ao município dessas responsabilidades, além de caber sempre ao Poder Público a fiscalização do uso e destinação e descarte adequado das embalagens vazias. Entretanto, apesar de a normativa ser bastante complexa e representar a mais forte de toda a América Latina, especialmente no âmbito do Mercosul, onde existe uma pressão para diminuição da rigorosidade brasileira, essa fiscalização ocorre de maneira extremamente precária e desarmonizada, dificultando a efetividade da normativa formal, especialmente em regiões de fronteira, como é o caso do Mato Grosso do Sul. Segundo Faccin e Castillo (2017), existem cinco entradas principais de agrotóxicos considerados ilegais no Brasil, e, dentre elas, duas estão na região do MS: Paraguai e Bolívia e a fiscalização, ainda assim, segue sendo precária.

No âmbito do Mercosul, existem critérios para o reconhecimento de limites máximos de resíduos (LMRs) de agrotóxicos em produtos vegetais *in natura*, com o objetivo de facilitar

a comércio exercido entre os países apesar de suas diferentes normativas. Tendo em vista o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, a Decisão nº 06/96 do Conselho do Mercado Comum e a Resolução nº 14/95 do Grupo Mercado Comum, foi estabelecida a Resolução em vigor nº 15/16, que regula uma gama de fatores, dentre eles se destacam principalmente a obrigatoriedade do registro do ingrediente ativo no país exportador e o cumprimento do LMRs pelo país importador.

Para melhor controle e avaliação, com foco na segurança da população em relação à toxicidade dos agrotóxicos no Brasil, foi criado o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) em 2003, como uma ação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), coordenado pela Anvisa e que possui parcerias com órgãos estaduais e municipais de vigilância sanitária e laboratórios estaduais de saúde pública. O PARA, através de seus relatórios anuais, contribuiu muito para a transparência e segurança alimentar orientando cadeias produtivas e incentivando a adoção de Boas Práticas Agrícolas (BPA). Entretanto, em seu portal oficial na página da Anvisa, somente existem os relatórios dos anos de 2001-2007, quando o programa foi iniciado, no ano de 2008, 2009, 2010, 2011/2012 e 2013-2015, tendo publicado somente mais duas notas técnicas em 2017 e sem mais relatórios.

Toda essa regulamentação, entretanto, não evitou que em 2014, das 504 substâncias registrada, 149 fossem proibidas na União Europeia, segundo o Atlas Geografia de Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia (BOMBARDI, 2017), nem que o ritmo crescesse acelerado nos anos seguintes, chegando a 2019 com uma taxa de liberalizações de substâncias recorde, 410 até o início de outubro, dentre elas, 44% proibidas na Europa (SUDRÉ, 2019).

Essa disparidade no tratamento da temática dos agrotóxicos, onde se vê que na Europa o princípio da precaução é muito mais próximo de ser respeitado do que no Brasil, podendo afetar o comércio entre as duas regiões, especificamente o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia, firmado em junho de 2019, e que pode ser suspenso se violadas as regras de exportação, nas quais a UE se destaca, no sentido de ordenamento restritivo ao uso de agrotóxicos.

A mais significativa e popularizada alteração normativa, em andamento, é o Projeto de Lei 6.299/2002, conhecido como PL do Veneno para os seus críticos, entidades de saúde e meio ambiente, e como Lei do Alimento Mais Seguro, nome contraditório, que beira a ironia, adotado por apoiadores que em geral compõe a bancada ruralista. O projeto altera os artigos 3º e 9º da Lei nº 7.802 de 89, a Lei de Agrotóxicos.

A proposição sugere uma série de mudanças para afrouxar as regras sobre o uso controle, registro e fiscalização de agrotóxicos, tendo como justificativa o dinamismo da tecnologia agropecuária e de dificuldades estruturais dos órgãos incumbidos de analisar os processos, no caso o MAPA, o IBAMA e a ANVISA, o registro de novos produtos e de produtos equivalente, que, segundo o texto, “tornou-se moroso e oneroso, em prejuízo da produção agropecuária nacional”, assinado pelo deputado Lino Rossi do PP/MT em 2005. As últimas alterações foram propostas pelo então ministro da agricultura do governo Michel Temer, Blairo Maggi, do Partido Progressista.

Em 2019, o PL ainda não havia passado por ação legislativa, tendo registrado somente duas modificações segundo o portal online da Câmara Legislativa. No dia 16 de maio de 2019 foi apensado o PL 2546/2019, que altera a Lei de Agrotóxicos para dispor sobre o cancelamento do registro de produtos agrotóxicos e afins banidos em países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), proposta do deputado Paulo Ramos (PDT), também foi apensado, em 29 de julho, o PL 3930/2019, de Felipe Carreras (PSB), que estabelece normas para propaganda de agrotóxicos e informações sobre sua presença em produtos alimentícios. Além desses, outros trinta e sete projetos são apensados ao PL 6.299/2002, desde a sua proposição.

Anexado, por sua vez, ao PL do Veneno, tramita o PL 4.166/2012, que será votado em conjunto. Projeto do deputado César Halum, do PSD/TO, o PL autoriza a produção de defensivos agrícolas genéricos, segundo ele, objetivando incentivar a concorrência no setor, podendo resultar em preços mais baixos para a população, sem mencionar preocupações ambientais ou com a saúde humana.

Em resumo, após todas as modificações, o PL encontra-se com sete principais propostas de modificação. São elas: (1) alteração da palavra, de “agrotóxicos” para

“pesticidas”; (2) registro temporário, que dispensa temporariamente o registro e diminui o poder do IBAMA e da ANVISA; (3) aumenta a possibilidade de compra de agrotóxicos por agricultores sem receituário agrônômico; (4) troca o princípio da precaução como justificativa para substâncias serem proibidas pela “análise de risco”, somente com comprovação; (5) diminui o poder dos estados e municípios e amplia o poder da União; (6) modifica, com significativo afrouxamento, a regulamentação quanto à propaganda comercial dos agrotóxicos; e (7) com a proposta de Halum, possibilita agrotóxicos genéricos ou equivalentes que ficariam sob responsabilidade exclusiva do MAPA.

Relatores das Nações Unidas enviaram em junho de 2018, um comunicado ao governo brasileiro manifestando desacordo com o Projeto de Lei, e relatando preocupações com a violação de direitos humanos de trabalhadores rurais, comunidades locais e consumidores dos alimentos produzidos com os agrotóxicos após as possíveis modificações. Segundo reportagem publicada pela ONU Brasil (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018), a flexibilização da legislação pode dificultar o controle de pesticidas de alto risco à saúde humana, muitos deles proibidos em outras partes do mundo. Citam-se ainda dados do Ministério da Saúde que registrou 5.501 casos de intoxicação em 2017, considerando-os conservadores em relação aos impactos adversos que não são registrados, além da precária capacidade de monitoramento da água, com apenas 30% das cidades brasileiras fornecendo regularmente informações sobre a qualidade da água pelo Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (SISAGUA).

Outro fator que agrava a preocupação com a regulação dos agrotóxicos no país é somada à alta quantidade de substâncias que tiveram o registro aprovado nos primeiros dez meses de 2019, a publicação da reclassificação toxicológica de agrotóxicos ocorrida em 01 de agosto. Segundo divulgação oficial da Anvisa (2019), passaram de quatro para cinco categorias de classificação toxicológica, e ainda foi acrescentado o item “não classificado”, válido para produtos considerados de “baixíssimo” potencial de dano, que antes não existia. Dentre os 1.942 produtos avaliados, 1.924 foram reclassificados de forma a embrandecer o critério de análise. O objetivo segundo a Agência é facilitar e fortalecer a comercialização de produtos nacionais no exterior, segundo publicidade oficial.

Somente no ano de 2019, nos meses de janeiro a julho, foram registrados 290 defensivos agrícolas, dos quais, segundo a classificação toxicológica antiga, 118 (41%) são considerados extremamente tóxicos, e 32% estão proibidos na Europa em total contrariedade a normativa vigente, que também corre risco de ser alterado pelo Projeto de Lei nº 6.299/2002 que, na prática, já está em ação mesmo sem a aprovação no Plenário. O pacote de flexibilização das regras de agrotóxicos, como exposto, já vem tomando maior espaço desde 2017, quando ainda entre janeiro e julho, o número de substâncias liberadas quase dobrou em relação ao mesmo período do ano anterior, de 103 para 193 substâncias. Em 2018, esse número chegou a 229, em 2019 chegou a 290, e mais 120 foram registrados pela ANVISA (2019) entre julho e outubro. E existe mais uma boa quantidade aguardando registro.

Dentre os químicos liberados, está o Acefato, presente na composição de três novos produtos, proibido na União Europeia desde 2003 e que está associado a impactos na fertilidade masculina e a neuropatias; a Atrazina e a Sulfentrazone, ambas também proibidas na União Europeia; e o Glifosato, presente em doze novos produtos liberados e que é considerado “provavelmente cancerígeno” pela Agência Nacional de Pesquisa em Câncer da ONU e que está em retirada programada do mercado europeu.

O diretor da ANVISA, Renato Porto, defendeu que a nova classificação toxicológica tem por objetivo modernizar a metodologia de classificação e melhorar a qualidade da informação prestada ao consumidor e especialmente ao agricultor que utiliza esses produtos. Porém, a suavização da nova classificação é visível, inclusive com a retirada da palavra “Veneno”, sendo que a Associação Nacional de Defesa Vegetal, organização que representa as fabricantes de agrotóxicos no país, aprovou a medida.

Do ponto de vista da política ministerial desenvolvida durante o período de análise deste trabalho, a ministra da agricultura, pecuária e abastecimento, Tereza Cristina, tem envolvimento direto com o tema dos agrotóxicos, sendo esse um dos principais assuntos da gestão. A ministra, que foi eleita duas vezes deputada federal, é presidente da Frente Parlamentar Agropecuária do Congresso Nacional, conhecida como a bancada ruralista, e foi indicada pela própria Frente para o cargo, segundo nota da própria FPA. A presidente da FPA também, já em relação aos agrotóxicos, votou positivo a respeito do Projeto de Lei

6.299/2002, o PL do Veneno, pelo qual é grande defensora e foi uma das principais apoiadoras da reclassificação toxicológica dos agrotóxicos já em 2019.

Em seu oitavo mês enquanto ministra, Tereza Cristina, ao lado de Renato Porto, diretor da ANVISA e Carolina Mariani, diretora do IBAMA, ambos indicados pela presidência em 2019, realizou uma coletiva de imprensa que foi divulgada pelo MAPA em seu portal oficial, intitulada “Esclarecimentos sobre registros de defensivos agrícolas” (MAPA, 2019). Na matéria, é defendido que “ao fazer a fila de registros andar, o governo trabalha para a modernização do uso de defensivos” e diz que dentre os registrados (até então, duzentos e sessenta e dois), existiam catorze produtos biológicos utilizados pela agricultura orgânica, o que pode ser considerado um avanço, porém, não sustenta o argumento de que o objetivo das liberações é aprovar substâncias “menos tóxicas”, já que as referidas substâncias biológicas representam apenas 5,3% das até então registradas, que em outubro chegou a quatrocentas e dez.

A Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e pela Vida (CPCAV), organização política brasileira pró-conscientização dos malefícios dos agrotóxicos fez uma análise do discurso da ministra Tereza Cristina e chegou a nove contradições principais (CPCAV, 2019). Dentre elas, destacam-se duas principais: (1) a afirmação de que o objetivo das liberações é modernizar e aprovar substâncias mais sustentáveis, versus a afirmação de que, dentre as aprovadas, somente duas representam moléculas novas, sendo que todo o restante são genéricos e similares (ou são aprovadas substâncias mais sustentáveis, ou são aprovadas mais do mesmo); e (2) a ministra diz que não é correto comparar os agrotóxicos usados no Brasil com os agrotóxicos usados na Europa, pois, a Europa possui condições climáticas diferentes e não necessita do mesmo controle de pragas que o Brasil, enquanto clima tropical, necessita.

Na obra intitulada Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia (2017), Larissa Bombardi (2019) narra que grande parte dos pesticidas hoje banidos na UE foram criados por empresas vindas da própria Europa e que migraram para países como o Brasil após serem proibidos em seu local de origem e cita o exemplo das culturas de uva e laranja na UE e no Brasil, em locais com condições climáticas similares (tanto a Europa quanto o Brasil possuem grande variedade de climas). No Brasil, dos setenta e um agrotóxicos

utilizados para uva e cento e dezesseis para laranja, treze e trinta e três são, respectivamente, proibidos na Europa. Mostrando que é uma questão sim, de avanço normativo e, não de situação climática natural.

Com isso, conclui-se que, por um lado, existe um contexto político, pró-agronegócio monocultural e uma bancada ruralista ligada à agroindústria multinacional, que tem induzido reformas normativas extremamente prejudiciais ao meio ambiente, à economia do pequeno produto agrícola e à saúde humana. E, por outro lado, tem despertado a desaprovação de vários setores da sociedade civil e de organismos internacionais, que estão se articulando cada vez mais com o objetivo de resistir aos “avanços do retrocesso” no ambiente agrícola e normativo brasileiro, sendo necessário que essa resistência seja fortalecida e expandida, pois, os prejuízos constatados de janeiro a outubro de 2019 são marcantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobre os conceitos tratados, especificamente, sobre a crítica ao Desenvolvimento Sustentável nos moldes do que foi adotado pelas Nações Unidas através do Relatório Brundtland e disseminado através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, considera-se que é necessária uma construção a partir de uma perspectiva crítica, sem a fragmentação dos principais elementos que o compõem (ecológico, social e econômico). Sem uma mudança estrutural e cultural, como defende Nascimento (2012), não será possível chegar ao desenvolvimento sustentável, que demanda o abandono da ideia de “crescimento”.

A relação de dependência Norte-Sul da indústria agroquímica, uma indústria central, com tecnologia e capital concentrados no Norte global e que está presente no Sul por interesses econômicos. O efeito desse oligopólio multinacional é sentido por meio de poucas marcas brasileiras de maquinário agrícola, de produtos agrotóxicos e de produtos geneticamente modificados, devido ao baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento em universidades e laboratórios, que poderiam elaborar soluções que atendessem à demanda existente na região a partir do contexto regional e não voltada somente para exportação e capital estrangeiro. Esse maquinário também é responsável pela diminuição da mão de obra agrícola, sendo prejudicial para a população e economia local, tendo o lucro de grandes áreas

de produção concentrado nas mãos de poucos produtores. Esse contexto leva a uma reflexão crítica a respeito da identificação do Brasil como uma “potência agrícola”.

O Direito Ambiental não necessariamente tem promovido justiça ambiental. Apesar do Brasil possuir uma legislação ampla e restritiva, a sua efetividade é questionada a partir da realidade encontrada nos dados a respeito do uso de agrotóxico e, principalmente, dos registros constantemente aumentados de novas substâncias, além da recente reclassificação toxicológica, que não somente embrandeceu a regulação, como também a respeito de substâncias proibidas por outros países, colidindo com a própria legislação vigente.

Percebe-se a necessidade de serem intensificadas medidas como: a ampliação de estudos sobre o impacto sistêmico do uso de agrotóxicos; a vigilância da água consumida pela população, alcançando o ideal de 100% das cidades brasileiras, podendo ser realizado com o apoio de institutos e universidades; além de estudos como o realizado na UFMT, sobre a detecção de substâncias agrotóxicas presentes no leite materno, ainda mais em populações vulnerabilizadas, como é o caso das sociedades indígenas e assentados de reforma agrária.

Políticas públicas precisam ser revistas e conectadas como o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos (PARA). Este programa deve voltar a publicar relatórios anuais ou bianuais a respeito de estudos nos alimentos e promover ações de conscientização sobre o risco para a saúde humana dos produtos agrícolas, venenos e afins, para os produtores que tem pouco acesso a informação, especialmente os que estão nas regiões de fronteira.

Por fim, reitera-se a necessidade de se repensar o alimento que estamos consumindo todos os dias e de fortalecer a rede de resistência que existe em cada município ao atual sistema dominante vigente. Em razão, não somente da própria saúde, mas também da saúde da terra, do meio ambiente ao qual estamos inseridos e ao qual pertencemos, uma vez que impossível pensar a sociedade sem o vínculo crucial com a natureza, pois, mais do que uma questão de segurança nacional, saúde e futuras gerações, a natureza representa, primordialmente, nós mesmos.

REFERÊNCIAS

ANVISA. **Monografias autorizadas**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/registros-e-autorizacoes/agrotoxicos/produtos/monografia-de-agrotoxicos/autorizadas>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

ANVISA. **Publicada reclassificação toxicológica de agrotóxicos**. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/noticias//asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/publicadarecl-assificacaotoxicologicadeagrotoxico/219201/pop_up?_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_view_Mode=print&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_languageId=en_US>. Acesso em: 02 nov 2019.

ANVISA. **Regularização de Produtos Agrotóxicos**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/registros-e-autorizacoes/agrotoxicos/produtos/registro>>. Acesso em: 03 out. 2019.

BANCO MUNDIAL, Washington (D.C.). **The World Bank Group**. 2019. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/brazil?locale=pt>>. Acesso em: 14 out. 2019.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo. USP, 2019.

BOMBARDI, Larissa. **Questão dos agrotóxicos exige debate qualificado, escreve Larissa Bombardi**. Poder 360. 24 de jul. de 2019. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opiniao/economia/questao-dos-agrotoxicos-exige-debate-qualificado-escreve-larissa-bombardi/>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

BRUNDTLAND, G. H. **Relatório Brundtland: nosso futuro comum**. [S.l.]: Comissão Brundtland/ONU, 1987.

ABRASCO. **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. In: CARNEIRO, Fernando Ferreira et al. (org.) Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CAVALCANTI, Clóvis. **Sustentabilidade: mantra ou escolha moral? uma abordagem ecológico-econômica**. *Estudos Avançados*, [s.l.], v. 26, n. 74, p.35-50, 2012. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142012000100004>. Acesso em: 06 out. 2018.

CPCAV (Org.). **Ministério da Agricultura engana a população com dados falsos sobre agrotóxicos**. Disponível em: <<https://contraosagrotoxicos.org/ministerio-da-agricultura-engana-a-populacao-com-dados-falsos-sobre-agrotoxicos/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

FACCIN, Ana Carolina Torelli Marquezini, CASTILLO, Ricardo Abid. **Vulnerabilidade territorial e implicações sócio-espaciais da expansão do complexo soja no Mato Grosso do Sul**. *Estudos*

Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia, [s.l.], v. 15, n. 1, p.133-156, 6 dez. 2017. UNESP. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5016/estgeo.v15i1.12444>. Acesso em: 06 out. 2018.

FORTUNE GLOBAL 500. **Fortune Global 500**. Disponível em: <<https://fortune.com/global500/2019>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

HOFMANN, Ruth Margareth, MELO, Marcelo Francisco, PELAEZ, Victor, AQUINO, Dayani Cris de, HAMERSCHMIDT, Patrícia Ferreira. **A inserção do Brasil no comércio internacional de agrotóxicos – 2000-07**. Indicador Econômico. FEE, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 103-128, 2010.

MAPA: MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Esclarecimento sobre Registro de Defensivos Agrícolas**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/esclarecimentos-sobre-registros-de-defensivos-agricolas>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA SAUDE. **Agricultura e Saúde debatem uso de agrotóxicos em audiência pública**. *Portal do Governo Brasileiro*. Disponível em: <<http://saude.gov.br/noticias/agencia-saude/45955-agricultura-e-saude-debatem-uso-de-agrotoxicos>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Trajatória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. *Estudos Avançados*, [s.l.], v. 26, n. 74, p.51-64, 2012. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142012000100005>. Acesso em: 4 nov. 2019.

NASCIMENTO, Nadine. **Brasil consome 20% dos agrotóxicos altamente tóxicos do mundo, revela relatório**. Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e pela Vida. Disponível em: <<https://contraosagrotoxicos.org/brasil-consome-20-dos-agrotoxicos-altamente-toxicos-do-mundo-revela-relatorio/>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

PRESTRE, Philippe Le. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2005.

SANT'ANNA, Fernanda Mello, MOREIRA, Helena Margarido. **Ecologia política e relações internacionais: os desafios da Ecopolítica Crítica Internacional**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, [s.l.], n. 20, p.205-248, ago. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220162006>. Acesso em: 4 nov. 2019.

SANTOS, Maureen, GLASS, Verena (Orgs). **Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018.

SILVA, Marco Antonio de Meneses. **Teoria Crítica em Relações Internacionais**. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p.249-282, set. 2005.

SUDRÉ, Lu. **Agrotóxicos: 44% dos princípios ativos liberados no Brasil são proibidos na Europa**. Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida. Disponível em: <

<https://contraosagrototoxicos.org/agrototoxicos-44-dos-principios-ativos-liberados-no-brasil-sao-proibidos-na-europa/>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

TERRA, Fábio Henrique Bittes, PELAEZ, Victor. **A História da Indústria de Agrotóxicos no Brasil:** das primeiras fábricas na década de 1940 aos anos 2000. In: 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2009, Porto Alegre. Sober 47º Congresso: Desenvolvimento Rural e Sistemas Agroalimentares: os agronegócios no contexto de integração das nações, 2009.

TILIO NETO, Petronio de. **Ecopolítica das Mudanças Climáticas:** o IPCC e o Ecologismo dos Pobres. São Paulo: Plêiade, 2009.

TYGEL, Alam, GHISI, Ednubia, BORGES, Lizely. **Temos um governo que é uma representação corporativa dos agrotóxicos.** Instituto Socioambiental. Disponível em: <<https://contraosagrototoxicos.org/temos-um-governo-que-e-uma-representacao-corporativa-dos-agrototoxicos-diz-pesquisador/>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i19.12953

***CENTRAL AMERICAN MIGRANT CARAVANS AND THE US:
investigating the consequences of overlooking the
climate-displacement nexus***

***AS CARAVANAS MIGRATÓRIAS DA AMÉRICA CENTRAL E OS EUA:
uma investigação sobre as consequências de se negligenciar o
nexo migração-clima***

***LAS CARAVANAS MIGRANTES CENTROAMERICANAS Y LOS EEUU:
una investigación acerca de las consecuencias de ignorarse el
nexo migración-clima***

Rodrigo Führ

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UnB)

Brasília, Distrito Federal, Brasil

E-mail: rodrigo.fuhr@aluno.unb.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4453-6168>

Ana Laura Anschau

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: ana.anschau@ufrgs.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1554-9488>

Dra. Veronica Korber Gonçalves

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: veronica.goncalves@ufrgs.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7144-4707>

Abstract: The objective of this paper is to reflect upon the political and analytical consequences of overlooking the climate-displacement nexus over the U.S. reaction to recent Central American migration, considering the literature on climate displacement and the U.S. historical relation to migration. Our analysis comprehends the beginning of the Central American migrants' caravans in 2017 until the end of 2020. The paper is built from a qualitative perspective of analysis, working with primary sources such as migration and climate data reports, presidential statements, and newspaper articles on the U.S migration policies to the Central American caravans, in which it was possible to identify political and humanitarian implications that arose through the use of anti-immigration discourses and the overlooking of a connection between climate change and forced migration. Refusing to characterize these migration flows as induced by climate change, and following categorizing them as conventional economic migration, allows the U.S. to take a more sovereigntist position to the detriment of assuming its international responsibility for climate change and climate migrants.

Keywords: Climate migration; Climate mobility; Central America.

Resumo: O objetivo desse artigo é de refletir sobre as consequências analíticas e políticas de se negligenciar o nexu entre clima e deslocamento no caso da resposta estadunidense aos recentes fluxos migratórios a partir da América Central, levando em consideração a literatura sobre migração climática e sobre a relação histórica dos EUA com migração internacional. Nossa análise compreende desde o período do início das caravanas migratórias da América Central, em 2017, até o final do ano de 2020. Utiliza-se uma metodologia qualitativa, trabalhando com fontes primárias como relatórios sobre clima e migração, declarações presidenciais, e artigos de jornais sobre as políticas migratórias dos EUA para as caravanas centro-americanas, onde é possível identificar implicações políticas e humanitárias que surgem a partir do uso de discursos antimigratórios e da desconsideração da relação entre mudanças climáticas e deslocamento forçado. A descaracterização desses fluxos migratórios como relacionados a fenômenos climáticos e a sua subsequente categorização como migração econômica convencional permite que os Estados Unidos assumam uma posição mais soberanista em detrimento de assumir a sua responsabilidade internacional em relação às mudanças climáticas e migrantes climáticos.

Palavras-chave: Migração climática; Mobilidade climática; América Central.

Resumen: El objetivo de este artículo es reflexionar sobre las consecuencias políticas y analíticas al ignorar el nexu entre migración-clima y la reacción de los Estados Unidos a la reciente migración centroamericana, considerando, en este sentido, la literatura sobre el desplazamiento climático y la relación histórica de los EE. UU hacia la migración. Nuestro análisis comprende el período desde el inicio de las caravanas de migrantes centroamericanos en 2017 hasta fines de 2020. El análisis es construido desde una perspectiva cualitativa. Se trabaja con fuentes primarias como informes de datos migratorios y climáticos, declaraciones presidenciales y artículos periodísticos sobre las políticas migratorias de Estados Unidos hacia las caravanas centroamericanas, en los cuales fue posible identificar las implicaciones políticas y humanitarias que surgieron a través del uso de discursos antiinmigrantes y el desdeño de la conexión entre el cambio climático y la migración forzada. La caracterización errónea de estos flujos migratorios no como una consecuencia climática pero sí como migración económica convencional permite una posición más soberana de los EE. UU, menoscabando su responsabilidad internacional por el cambio climático y los migrantes climáticos.

Palabras-clave: Migración climática; Movilidad climática; Centroamérica.

Recebido em
04/11/2020.

Aceito em
12/07/2021.

INTRODUCTION

United States former President Donald J. Trump's (2017-2020) anti-immigration rhetoric was well-known: a significant share of his nationalist campaign agenda was based on a stronger and more restricted southern border control (TRARROOR, 2019; BLITZER, 2019a, 2019b). During his administration, he put into motion an explicit political crusade against immigrants from the Global South. While his campaign was built on this anti-immigration narrative, the majority of the asylum seekers in the U.S. in 2019 were from Central American countries like Guatemala and El Salvador (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR, 2020). The U.S. Congress suggested that these high numbers were due to Central American “weak institutions and corrupt government officials, chronic poverty, rising levels of crime, and demand for illicit drugs, [...] insecurity and citizens’ low levels of confidence in government institutions” (U.S. CONGRESS, 2019a, p. 2).

Available data, however, indicate that this may not be the whole scenario. Overlooked and denied by Trump's administration, climate change is among the factors for migration in Central America. Although it would be an overstatement to affirm that climate change is the single reason for outmigration in Central America, there are compelling reasons to affirm that it is an overlooked push factor.

For instance, some International Organizations operating in the region are increasingly reporting on this subject. According to the Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC), migration in the region is driven not solely by violence and insecurity but by the harms of climate change and natural disasters (ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN – ECLAC, 2018). Reports regarding ecological patterns changes in Central America also reinforce this trend, especially those focused in its northern region. These environmental changes led to, among others, an increase in the frequency and intensity of disasters, to the reduction of crop productivity, and to food shortage, all of which

can compel people to migrate (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION – FAO, 2017; RIGAUD et al., 2018).

It is not our intention to define what kind of role the climate plays in Central American migration. As the literature on environmental migration shows, it is a complex phenomenon (MCADAM, 2011), where disasters and the climate can act in various ways – sometimes even enforcing immobility and not displacement (BOAS et al., 2018). Hence, it would be more accurate to state the existence of a multicausal nexus (FAO, 2017; BOAS et al., 2018; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM, 2019a) for Central Americans' decision to migrate, in which the climate is one among other stressors.

Furthermore, we do not intend to reinforce the “self-perpetuating myth” (BOAS et al., 2019, p. 902) that some scholars and policy-makers are pursuing of framing climate migration as an automatic consequence of climate change, hence securitizing it and contributing to arguments for closed borders. Nevertheless, this should not prevent us from establishing a connection between climate change and the migration flows from Central American, because of the crucial political and analytical consequences that this nexus provides, especially considering how the U.S. has responded to it.

In this sense, the objective of this paper is to reflect upon the political and analytical consequences of overlooking the climate-displacement nexus. We firstly aim at interpreting the U.S. reaction to recent Central American migration, taking into account the literature about climate displacement and the U.S. historical relation to migration. Second, we seek to understand how the refusal of acknowledging the influence of climate change factors in these migration flows, and their following categorization as conventional economic migration, allows a more sovereigntist position to the detriment of the U.S. assuming its international responsibility for climate change and climate migrants.

Furthermore, we aspire to challenge the standard account on the International Relations discipline that sees this issue through a strictly formalist standpoint. We claim that we have much to gain for analyzing it through a climate change lens, considering the historical and political responsibilities of the states that caused the socioecological crisis we are facing. In this sense, we employ here the term “climate migration” instead of the overarching concept

of “environmental migration”¹ for a twofold rationale: (i) climate change is, although not the sole, a leading push factor for the migrant caravans; and (ii) “climate migration” eludes directly to the responsibility that developed countries hold for climate change, while the responsibility for the “environment” is only more loosely defined.

Our paper is built from a qualitative perspective of analysis, working with primary sources such as migration and climate data reports (e.g., INTEGRATED CARBON OBSERVATION SYSTEM - ICOS, 2020; ECKSTEIN; HUTFILS; WINGES, 2019; IDMC, 2020; UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR, 2020; RIGAUD et al., 2018; RAINFOREST ALLIANCE, 2019), the US Customs and Border Protection data, presidential statements, and newspaper articles on the U.S migration policies to the Central American caravans, in which it was possible to identify the political and humanitarian implications that arose through the use of anti-immigration discourses and the overlooking of the connection between climate change and migration. Our analysis comprehends the beginning of the Central American migrants’ caravans in 2017 until the end of Trump’s administration, 2020.

The article is structured into three main sections. The first one provides an overview of the nexus between climate change and migration, considering how it can be a push factor for people to migrate in Central America. The following part analyses the U.S. relation with migration since its history is marked by migratory flows, aiming to show how the U.S. government rhetorically denies the climate aspect of Central American migration to render it as voluntary. The third section aims to reflect more in-depth on the political and analytical consequences of overlooking the climate-migration nexus, departing from the developed countries’ responsibility for climate change and its consequences.

¹ “Climate migration” is often defined as a subcategory of “environmental migration”, which is a broader and more overarching term. For definitional aspects and discussions, see IOM (2019), Claro (2015), and Dun and Gemenne (2008).

CLIMATE CHANGE AND MIGRATION: AN OVERLOOKED NEXUS

Climate change is often overlooked as a driver of migration. The International Refugee Law divides migrating people into two main groups: forcibly displaced (commonly called refugees) and voluntarily (or economic) migrants (BETTS, 2009). On a global scale, international law wrongly identifies those displaced by climate change as voluntary migrants, hence denying them the same array of protection as refugees have available (MCADAM, 2011; RAMOS, 2011; CLARO, 2015)². Nonetheless, as temperatures rise, several adverse effects of climate change affect human livelihoods, mainly in rural and poor areas, which often leads to population displacement (RIGAUD et al., 2018).

Jubilut et al. (2018) depicted six possible cases in which the environment can play a decisive role as a push factor for forced migration, the first two³ concerning climate change strictly:

- (i) Migration related directly to climate change slow-onset adverse effects, such as in sea-level rise, droughts, Arctic and Patagonia glacial melting, biodiversity losses, and others;
- (ii) Migration flows as a result of natural disasters, as the 2010 Haiti earthquake or cyclone storms that hit Central and North America.

These two examples above show how climate migration's flows relate distinctly to socioeconomic factors and to the nature of climate phenomena. That is, there is neither a single cause nor a response to it (MCADAM, 2011; JUBILUT et al., 2018). Nevertheless, all these scenarios may force people to migrate, thus supporting evidence that climate migrations may be forced rather than voluntary in specific situations (MCADAM, 2011).

² Humanitarian and international actors have been proposing international norms that put into light the forced character of climate displacement. A noteworthy case here is the International Organization for Migration that, in its "Glossary on Migration" (IOM, 2019, pg. 31), highlights how climate migrants may be "obliged to leave their habitual place of residence, or choose to do so" due to climate change impacts. Variations of this conceptualization may be found in international policies such as the Global Compact on Migration, but it is not yet translated into a binding multilateral agreement.

³ The other four possible cases of "forced environmental migration" for Jubilut and colleagues (2018) are: (i) Flows resulted from technological disasters, such as the Mariana dam rupture (2015); (ii) Displacements as a result of grand development projects, such as the construction of power plants or river diversions; (iii) Flows derived from state-sponsored protection projects, such as in the creation of conservation units; and (iv) Displacement deriving from nuclear disasters or radiological accidents, as in Chernobyl, Fukushima, or the Brazilian case of Caesium-137 in Goiania.

Climate migration is a multicausal and complex phenomenon involving many factors. We can illustrate this by outlining five of these complexities. First, people can migrate due to climate change internally or internationally. Second, the causes can be natural or anthropogenic or, more realistically, a mix of both. Third, weather events can be extreme, as in natural disasters, or arise from long-term slow degradation, as in desertification or biodiversity loss. Fourthly, these occurrences can also be temporary as in the case of seasonal droughts, or permanent as in sea-level rise in small island states. And finally, while in some specific situations climate change can be traced back as a major cause of migration, they are most of the times one factor among a multitude of others, operating interdependently with economic, cultural, racial, and other elements of displacement (MCADAM, 2011). The climate-migration relationship can be described as “a complex nexus” (IOM, 2019a) but needs to be better observed and conceptualized for being fully understood and addressed (DUN; GEMENNE, 2008; MCADAM, 2011; BOAS et al., 2019).

The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2007) has stated that current patterns of CO₂ emissions will lead to an increase of slow and rapid-onset disasters, which will be a direct threat to humankind. Weather changes can also lead to crop yield reductions which, in turn, brings food insecurity, forcing people to move away from agriculture or, in most extreme cases, compelling them to migrate. Notwithstanding, every estimate of global environmental migration varies widely in its prediction and is contested in its methodology (MCADAM, 2011; IOM, 2019a). While early investigations had predicted an international displacement of 250 million people by 2050 (MYERS, 1993), later reports have reached the heights of one billion people by the end of the 21st century (STERN, 2007). Currently, the most widely cited forecast is that internationally displaced people by climate change will reach 200 million by 2050, following the International Organization for Migration (IOM), a United Nations-related agency (IOM, 2019a)⁴.

⁴ Another noteworthy forecast, published by the World Bank, expects up to 143 million climate migrants until 2050 in Latin America, Sub-Saharan Africa, and South Asia. This report is deemed conservative since it only analyses internal displacement, that is, migration flows not crossing national borders, besides considering only slow-onset impacts of climate change and disregarding other extreme events and natural disasters (RIGAUD et al., 2018).

These figures differ mainly due to the struggle in predicting climate factors and human behavior. Jane McAdam (2011) affirmed that predicting human behavior is challenging in situations such as climate change and natural disasters owing to what she defined as “human resilience”. External (i.e., environmental) triggers do not imply instantaneous displacement, as some people choose to migrate earlier while others decide to remain in place.

In other words, social, cultural, and economic⁵ factors may come into play affecting these people’s decision to or not to migrate – a blurred line that makes these predictions open to contesting (Boas et al. 2019). Alongside future state-sponsored adaptation and mitigation plans, these individual preferences and conditions make prediction methods vary, and hence their estimates of migration flows vary too (MCADAM, 2011). Furthermore, these estimates are disputed by critical scholars who argue that their methodology is problematic and might be opening venues for authoritative politicians to securitize climate migration, putting forward a “self-perpetuating myth” on which climate change is framed as always automatically leading to increased migration (BOAS et al., 2019, p. 902).

Having analyzed some of the main trends of the literature on climate migration, it is now due to discuss how climate change relates to the Central American caravans. A recent report published in 2018 by the World Bank predicts a rise in between 1.4 and 3.9 million climate migrants in the region of Central America by 2050, accounting for 1.9% of its population. These numbers dramatically increase in the coming decades until the end of the century, mostly due to the lack of water availability and progressive decrease of rainfall necessary for crop productivity (RIGAUD et al., 2018). Notwithstanding, climate migration is not an isolated phenomenon in Central America. The last Global Report of the Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) indicated that 23.9 million people were forcibly displaced in their own countries in 2019 by weather-related events, of which more than 900 thousand (almost 3%) took place in the United States (IDMC, 2020).

⁵ Pigliucci (2019) added that another difficulty faced by climate migration projections is individual access to migration networks. Commonly, those who are more prone to be pushed to migrate due to climate change are poor; but a portion of the rural population, even poorer, struggle to migrate because they cannot afford relocation.

Central America, especially in its Northern Triangle (Guatemala, Honduras, and El Salvador), is one of the sub-regions most prone to adverse effects of global climate change (ECKSTEIN; HUTFILS; WINGES, 2019). It covers hundreds of microclimates, from drylands in the far north near Mexico and the United States to rainforests in the south. The region is also marked by seasonality, with droughts and tropical storms followed by heavy rains and strong winds in the mountains (RIGAUD et al., 2018). Lately, such events have become irregular in time of the year, duration, and place of occurrence. Summer rains have occurred two to three months later than compared with the last decade, waning and concentrating within a short period. Moreover, drastic daytime temperature changes have also been observed, from a cold breeze at night to heat and dry waves in the daytime (BLITZER, 2019a; RAINFOREST ALLIANCE, 2019). In the years to come, meteorologists expect an even more significant reduction in precipitation during October and March, with more frequent and extreme El Niño events, meaning a possible drier climate in the south and a wetter one in the north (RIGAUD et al., 2018).

All these climate changes directly influence local socioeconomic conditions since over 30% of its population lives in rural areas, i.e., heavily agriculture-dependent regions. Its uneven seasonality has reduced farming production severely, as rains have come later than usual and temperature variation during the day makes it harder for crops to survive. Growing season shortening can further impact market prices of production, as harvesting is increasingly concentrated within a shorter period, raising competitiveness and lowering selling prices. Maize, beans, and rice are more dramatically affected by climate change and are staple crops grown for subsistence in the region. Declines in the production of these subsistence crops, particularly growing season shortening, have impacted food security in rural areas (SIVISACA et al., 2015). Indeed, the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) affirmed that most people living in Central America are food insecure (FAO, 2017), which may compel people to migrate.

The Dry Corridor is a Central American sub-region considered more susceptible to the long-term effects of slow-onset climatic changes (RIGAUD et al., 2018). It is a dry forest strip along the southernmost sections of Mexico to the north of Panama. More than 40% of its

population lives in rural areas, reaching 60% in some parts. In Guatemala, El Salvador, Honduras, and Nicaragua, it is marked by severe droughts and rainfall reductions, with precipitation having dropped by 40% below expected in recent years. Most of its population lives below the poverty line, with limited access to basic infrastructure and hence vulnerable to weather variations (FAO, 2017). It is further characterized by its high unemployment rates and seasonal labor, related to growing and harvest seasons. As the climate becomes irregular, labor becomes uncertain, prompting a pattern of economic vulnerability (WFP, 2017; ECLAC, 2018). Some analysis claim that the Dry Corridor is expected to be one of the major hotspots of climate migration nowadays and in the future (RIGAUD et al., 2018; ABDENUR, 2019). This can be observed as the caravans of migrants witnessed in 2018 and 2019 originated from this subregion (MILMAN; HOLDEN; AGREN, 2018; TRAROOR, 2019).

These slow-onset effects of climate change thus may be a push factor for Central Americans to migrate. If observed jointly with sea-level rise in its coastal areas and with natural and anthropogenic disasters, such as cyclonic storms and other extreme events, the subcontinent is one of the most vulnerable to climate changes (RIGAUD et al., 2018), while it is one of the regions with lower pollutant emissions per capita (RAINFOREST ALLIANCE, 2019)⁶. Furthermore, the subregion holds a limited capacity to mitigate and adapt to climate change, bearing restricted resources to change this situation (RIGAUD et al., 2018).

The World Food Programme (WFP, 2017) posited that climate change, jointly with social and economic conditions (such as unemployment, violence, debts, and others), has become stressors for the population in Central America. However, they only turn into push factors for migration when all other “coping strategies” are eroded. They conducted a survey with emigrants from the Northern Triangle and found out that people only migrated as a last resource. People emigrating from rural areas in Central America first tended to reduce consumption and readjust their finances as resilience mechanisms, followed by a period of debt and sale of “non-livelihood assets” to, finally, sell its land or other productive assets.

⁶ Guatemala, for instance, was the 14th most affected country by extreme weather events in the last two decades, according to the Global Climate Risk Index 2019, whereas it has one of the least greenhouse gas emissions per capita worldwide (ECKSTEIN; HUTFILS; WINGLES, 2019).

Displacement only happened as an “ultimate coping strategy” when no alternative was available (WFP, 2017).

Other surveys, as Sivilisaca and colleagues’ (2015, pg. 40), show similar results. In their study focusing on food security, climate change was identified as impacting Guatemalans diets and, both in short- and long-term situations, possibly leading to migration. This persistence in staying in their land until coping is no longer possible also suggests that climate migration can be forced and not voluntary. Moreover, it shows how human resilience plays a role in migration decision-making, encouraging people to remain in their homelands for as long as possible (MCADAM, 2011).

Social inequalities likewise mark climate migration in Central America. While women have migrated more now than in the last decades, reaching up to 20% of the total of Central Americans displaced in 2016 (WFP, 2017), climate displacement in the Northern Triangle is dominated by males. Women often stay in their homeland, taking care of children and crops, increasing their workload considerably in both domestic and production tasks (WFP, 2017; BLITZER, 2019a).

Debt is also a problem since, in rural areas, the decision to migrate is often made after households go into debt to increase crop yields by buying improved fertilizers or seeds (WERNICK, 2019). Once displacement is expensive, the decision to migrate comes with more loans and debt. These burdens are laid upon the responsibility of women and children until men arrive at the borders and start sending remittances that, in some cases, might not happen (BLITZER, 2019A; MARKHAM, 2019). Women have increasingly taken charge of households, especially in the Dry Corridor, which has been linked with a positive impact on food consumption, education, and family well-being – increasing women empowerment. This is even more common in situations where women are the ones managing remittances, enabling their children to receive proper education and employ resources more productively than do their male counterparts (WFP, 2017).

Another factor worth highlighting is that most of the climate displacement will occur within national borders, as, among other reasons, people expect environmental changes to be temporary and hence stay close to their homeland (RIGAUD et al., 2018). In the Central

American region, not only will domestic migration increase but interregional displacement is also awaited. While people will likely leave coastal zones and regions most vulnerable to rainfall reductions (and therefore crop productivity), the urban areas in the Central Mexican Plateau and rural highlands in Guatemala will conceivably become hotspots for immigration (RIGAUD et al., 2018). Since these major cities are located in places with more favorable climate and better environmental conditions, they are expected to have increased immigration, which in turn may lead to the increase of population density and in itself generate a problem for “local and regional governmentality” (ALTAMIRANO, 2013, pg. 132). This scenario of regional displacement is already pushing governments to develop other sorts of governance practices based on South-South cooperation, even if insofar they have not reached a binding regulatory mechanism (MÉNDEZ, 2020).

In sum, factors such as high agricultural dependence, frequent extreme events (e.g., cyclone storms and earthquakes), vulnerability to slow-onset hazards, and the connection between climatic and socioeconomic stressors are all considered to increase migration in Central America in the upcoming decades. Nevertheless, migration to the United States will not be the strongest trend when it comes to climate migration in Central America – despite that, in 2019 only, more than four hundred thousand families were apprehended at the U.S. Southwest Border⁷, which encompassed more than quadruple the apprehensions from 2018 (U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, 2021). And after arriving in the United States, Central American migrants come across a highly restrictive migration policy instead of being supported by public policies.

Thus, as climate change is a significant migration factor in Central America and the United States was the largest receiver of Central American asylum-seekers in 2019, we should briefly contextualize U.S. immigration history to analyze the actions of Trump’s administration (2017-2020) toward Central American countries’ immigrant and refugee policy.

⁷ While the number of apprehensions cannot be used as direct evidence of migration flows, as there are other variables implied, they are often used as a proxy indicator of irregular migration, especially when used comparatively (WFP, 2017; ECLAC, 2018).

U.S. MIGRATION POLICIES' DOUBLE STANDARD PATTERN

Over the years, U.S. immigration policies have been marked by contradictions and even hostilities. Migration regulations and laws have been historically biased towards some specific nationalities and increased the centralization of federal control over migratory flows (EWING, 2012). The end of the First World War had significant impacts on the United States, increasing European migratory flows. As a result, the first Emergency Quota Act (1921) was implemented in the same year, which imposed numerical limits, restricting general immigration and narrowing immigration from any country to 3% of the number of people already living in the United States (EWING, 2012).

The scenario experienced 26 years later, with the end of World War II, established a severe shortage of agricultural labor in the region, as many native men were summoned to act together with the Armed forces. In response to this, the U.S. government instituted the Bracero program (1942-1964), which transferred some 5 million temporary agricultural workers from Mexico to the United States, who often ended up working under slavery conditions. In the same period, the U.S. began to experience an exponential increase in the number of Mexican migrants, that immigrated without documentation or legal authorization. As such, the “Bracero” program was launched along with the “Wetback Operation” in 1954 to capture and deport about 1 million undocumented Mexican immigrants (EWING, 2012).

The creation of these programs highlights the beginning of a trend towards U.S. migration policy, which shows unequal treatment between welcome and unwelcome immigrants. While Mexican migrants were helpful to the state for working in agriculture under slave-like conditions, those who migrated to work in other sectors were seen as unwanted. Regarding this deportation policy, we should note that a few years earlier, in 1951, the United States demanded great efforts – both economic and cooperative – to establish the UN Convention relating to the Status of Refugee, founded on the principle of non-refoulement⁸. Since then, the United States commits itself to a double standard pattern:

⁸ The non-refoulement principle interdicts states from transferring or sending individuals to their original states if there is a risk to the person from suffering irreparable harm, as in human rights violations.

anyone that does not fit the conventional refugee status is not welcomed, even though the U.S. economy is heavily dependent on the presence of these Latin American economic migrants.

The 1980s and 1990s were marked by an increase in immigration from Central America to the United States due to civil wars in El Salvador, Guatemala, and Nicaragua. Political and economic instability in the region tripled the number of immigrants displaced to the United States. Later, the occurrence of several natural disasters as hurricanes and earthquakes that devastated Central America led the U.S. to characterize Hondurans, Nicaraguans, and Salvadorans immigrants as eligible for Temporary Protected Status (TPS). The TPS granted nationals of these countries work authorization and prevented them from being deported (O'CONNOR; BATALOVA; BOLTER, 2019).

After the terrorist attacks of 9/11, U.S. immigration policies were further tightened and used in the name of national security and the fight against terrorism. Within this period of the Bush administration, xenophobic speeches were intensified by implementing a special registration system for immigrants, who came to be directly linked to terrorist groups, that is, to those who supposedly pose an imminent threat to society (EWING, 2012). This xenophobic scenario of insecurity and dissatisfaction among the American people was used as a backdrop in the 2016 elections and helped to mark Donald Trump's rise to President of the United States.

Trump built his candidacy based on speeches focused on the need for states to protect themselves against the threat of "dangerous" immigrants, making it clear to his electorate that his government would be marked by a nationalist policy aimed at U.S. protection and development in search of the resumption international protagonism. In one of his first pronouncements, still as a candidate, he stated: "I would build a great wall, and nobody builds walls better than me, believe me, and I will build them very inexpensively, I will build a great wall on our southern border. And I will have Mexico pay for that wall" (TRUMP, 2015). This statement shows Trump's intention to close the southern U.S. borders to prevent new unwanted migrants from entering the country.

Early in his tenure, Trump issued a series of executive orders promising significant changes to the U.S. immigration system, such as sharp cuts to immigration, reduction in illegal immigration, and expansion of the wall across the U.S.-Mexico border that initially began in 1994. During his tenure, Trump addressed Mexican immigrants as “criminals” and “rapists” and charged them for “stealing” job opportunities from Americans and “threatening” their lives (POWASKI, 2019), and hinted that “when Mexico sends its people, they are not sending their best [...]. They are sending people that have lots of problems, and they are bringing those problems to us. They are bringing drugs. They are bringing crime. They are rapists. And some, I assume, are good people” (LEE, 2015). These pronouncements show a trend of framing all migratory processes as economic migration, thus characterizing migrants as responsible for “stealing” Americans’ jobs. However, the types of posts held by U.S. newcomer immigrants are found to be those that citizens themselves no longer apply for, i.e., obsolete vacancies (GARDNER, 2018).

The United States has never defined its national strategic immigration plans or priorities. The last significant immigration reform took place under the Immigration and Reform Act of 1986, which is perhaps why immigration has been a controversial political issue in the United States throughout its history. At the same time that Americans define their country as a nation of immigrants, they see immigrants as a threat to employment and security.

Historically, political goals, short-term thinking, and sometimes ad hoc decision-making have driven these selections. Faced with this dichotomy, the United States has turned its policy by selecting whom they allow entering this process and under what conditions (KUCZERA, 2017). Given this tendency to frame immigrants within economic lenses, human rights issues have been disregarded and disrespected; therefore, the state has been exempted from developing policies to welcome migrants and refugees. By framing climate migrants as economic migrants, the US gives them the same selective and utilitarian treatment.

Mass migration in Central America has reached new heights in the last few years. In 2019 alone, four hundred thousand migrant families were apprehended in US Borders, four times as much as in 2018 (US CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, 2021). In 2018, Trump’s

government led this campaign to a new level by issuing a “zero-tolerance” policy against non-nationals who cross into U.S. territory through the Mexican border, even separating thousands of children from their families when in custody (BLITZER, 2019b). In addition, in July 2019, the White House reached a deal with the President of Guatemala, Jimmy Morales, to declare the Central American nation a “Safe Third Country”, meaning that every U.S. asylum applicant could be denied if they did not apply for protection in Guatemala first, having already passed through that territory (WAGTENDONK, 2019).

The United Nations High Commissioner for Refugees’ 2019 Global Trends showed that the United States was the largest receiver of asylum seekers during 2019, with more than 300.000 new requests. Furthermore, between 2018 and 2019, the total amount of border apprehensions increased more than 100% (from 331.279 individuals to 700.997), including family apprehensions and individuals (US CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, 2021).

The most controversial aspect of the Department of Justice (DOJ) and the Department of Homeland Security (DHS) “zero-tolerance” policy, however, is the separation of migrant children from their parents when taken into custody. In addition to violating human rights, this practice puts parents and children on different legal paths, making it difficult for the government to reunite families after parents’ criminal prosecution ends (PIERCE; BOLTER; SELEE, 2018). In May 2020, for example, the Trump administration deported hundreds of migrant children alone, without notifying their families (DICKERSON, 2020).

According to Weiss (2019), instead of releasing resources to meet basic and urgent demands at border detention centers, or at least tackling the root causes of migration from Central America, Donald Trump has only sought to find outside culprits (WEISS, 2019). For example, in July 2019, in response to the widespread criticism he has received regarding detention centers, Trump used his Twitter to state, “If illegal immigrants are dissatisfied with the conditions, just tell them not to come. And all the problems are solved!” (CHANG-MUY; GARNICK, 2019).

Pierce, Bolter, and Selee (2018) affirm that, so far, none of the administrations in the U.S. modern history has placed such a high priority on immigration policy or had an almost exclusive focus on restricting “illegal” and unauthorized migratory flows. Trump’s policies

mark a shift in the way the U.S. discusses and manages immigration. Trump's administration expanded the scope of internal enforcement, drastically reduced refugee admissions, and shortened visa processing times. In short, Trump may not be able to rework the immigration system through laws, but his policy may significantly reduce immigration in practice (PIERCE; BOLTER; SELEE, 2018).

For some years, the United States has provided financial assistance for the development of Central American countries and reducing the flow of immigrants arriving in the United States from this region. In 2016, for example, the Obama administration announced \$750 million in funding to Honduras, Guatemala, and El Salvador through the Prosperity Alliance. However, this assistance was adjusted by the Trump administration, which cut many aid programs launched by previous governments (SIEFF; SHERIDAN, 2018). Trump's administration canceled another program in 2017: the "Climate, Nature and Communities of Guatemala", launched in 2014, was particularly successful in "helping rural Guatemalans respond to climate change through crop diversification, water conservation, and reforestation" (SIGELMANN, 2019, p. 9).

The cancellation of the financial aid to help combat the effects of climate change in the region shows that the US government is aware that climate change has negatively affected the region. Cutting development aid funds to Central American countries, however, tends to intensify problems at the U.S.-Mexico border, as it is one of the few foreign aid avenues available to governments facing extreme poverty and violence (CHANG-MUY; GARNICK, 2019).

POLITICAL AND ANALYTICAL CONSEQUENCES OF OVERLOOKING THE CLIMATE-MIGRATION NEXUS

To overlook the climate-migration nexus in the Central American caravans' flow to the U.S. has noteworthy political consequences. We can outline two: when states choose to overlook the climate as a reason for forced migration and thus wrongly categorize these migrant's status as voluntary, they deny the reality of climate change and its humanitarian

consequence. In turn, these actions allow them to take a more sovereigntist stand, in the sense that they shy away from their responsibility for climate change's consequences.

These political consequences are intertwined with the analytical consequences of not recognizing the relation between climate change and migration. One of the key complications that scholars face in the climate-migration conundrum is to challenge a purely formalist analysis of the issue. This formalist standpoint takes the lack of a formal definition of climate migration in International Law, and consequently the lack of official data numbering on climate migrants as forcibly displaced people (BIERMANN; BOAS, 2010; RAMOS, 2011; CLARO, 2015), as an impeditive for studying and interpreting it as relevant for research (ATAPATTU, 2020).

The lack of international protection, as Biermann and Boas (2010, p. 74) state, leaves "the main responsibility [for climate migrants to be] placed with their home countries", even in cases where the country of origin has limited or no responsibility for the causes of displacement. Climate change is unevenly distributed among regions and income groups globally and has increasingly become a driving factor for advancing migratory flows. Since those who need to migrate are often not responsible for anthropogenic climate change, as, in general, their lifestyles produce very little or no anthropogenic greenhouse effect emissions, it is a common argument that the industrialized countries must undertake the greatest part of the effort to reduce gas emissions.

However, often these same countries are not engaged in efforts against climate change, as industrialized countries are also comparatively less affected by global warming (GEMENNE, 2017; VINKE, 2020). For Biermann and Boas (2010), a set of governance arrangements and a consensual definition of who is a climate migrant are tantamount to deal with the flow of climate-related displaced people, in the sense that these measures locate most of the economic and humanitarian burden associated with climate migration within industrialized countries, which are arguably more responsible for climate change.

Central America has suffered directly from the effects of climate change; in parallel, we are increasingly witnessing an upsurge of the number of immigrants from the region into the United States. We must surpass the strictly formalist standpoint that these migrants are not

being forced to displace due to climate change solely because there is no clear, formal, and established final recognition of their status. Then, it would be attainable to discuss the U.S. historical, moral, and even legal responsibility for climate migrants from Central America.

The U.S' historical responsibility is related to its trajectory of emissions, as the global climate crisis is heavily influenced by the U.S. industrialization process and uncontrolled greenhouse gas emissions throughout its history (THOMPSON, 2017). The U.S. is responsible for the largest amount of CO₂ emissions in the world – one of the major contributors to advancing climate change (INTEGRATED CARBON OBSERVATION SYSTEM – ICOS, 2020). Once the effects of these gas emissions do not cease at the countries' borders, the consequences of their actions extend to other nations. Thus, the responsibility for climate migrants shall lie with developed countries, such as the United States, for their past and present actions, allowing the entry and reception of climate migrants and refugees while also participating in international efforts to fund adaptation and reallocation initiatives.

The U.S. moral responsibility for climate migrants from Central America may rest on the fact that climate change is a collective problem – and thus a matter of concern and responsibility of different actors (each contributing very differently to the crisis). The U.S., a developed and industrialized country, has ways of providing aid and receiving climate migrants as very few countries do – for example, by adopting domestic policies, cooperating multilaterally, or even leading the climate regime. Climate justice campaigners have highlighted the differences between contributions and impacts among different populations and that the most vulnerable politically marginalized populations suffer the most (MATTAR; MBAKWEM, 2018). Climate change is a global challenge and, as such, it affects all parts of the globe, albeit in different ways; in the same manner, different groups also have different capabilities to deal with it (NAWROTZKI, 2014). The principle of “Common But Differentiated Responsibilities”, a pillar of the climate regime, aims to deal with this international disparity.

Climate migration is a matter of global responsibility, and the major emitters must lead the assistance:

Communities that contribute disproportionately to global climate change through their carbon consumption are not only complicit in the dislocation of millions, they are also knowingly responsible for the enhancement of human suffering in their

claims to limited moral political responsibility for the alleviation of the hardships experienced by growing numbers (SKILLINGTON, 2017, p. 163).

The United States, in particular Trump's administration, neither recognizes climate change and its consequences nor takes responsibility for climate migration⁹. As a candidate, Trump expressed disbelief about the reality of climate change, pledged to repudiate the Paris Accord, and repealed Obama's signature to the Clean Energy Plan to curb greenhouse gas emissions. During his first year as president, he made cutbacks of about \$100 million in spending on climate change research programs (CHIRICO, 2017). Although the United States is facing the consequences of environmental changes, Trump's administration has steadily denied global warming and its aftermath¹⁰. It publicly dismissed in late 2018 a warning report on climate change made by thirteen U.S. federal agencies saying he does not "believe in it" (BLITZER, 2019a).

In addition to the historical and moral responsibilities, there are discussions addressing states' legal responsibility due to the effects of climate change (ATAPATTU, 2020; LANGE, 2010; TOL, 2004). International law lacks explicit and formal obligations on the impacts generated by climate change, having no legal mechanism that forces states to provide legal status to people who enter the territory due to the effects of climate change. However,

⁹ One of the particularities of Trump's tenure is a contradictory posture of denying climate change impacts on Central American migration (U.S. CONGRESS, 2019b) and having one of the largest populations of domestically displaced people in the world (HAUER, 2017; IDMC, 2020). A paper published in *Nature Climate Change* (HAUER, 2017) predicted that 13 million U.S. citizens would be displaced by sea-level rise until the end of the century, with more than 86% of the U.S. cities being affected by climate migration at some level. And, while denying it, the U.S. Government has already spent billions to adapt to climate change, raising the streets of Miami meters above sea-level, or building a shield to prevent the waters from flooding the lower parts of Manhattan, a multi-million project called "BIG U" (MILMAN, 2018; SAINTOURENS, 2019). Despite the pharaonic scale of these adaptation projects, sea-level rise is already displacing North-Americans from coastal states such as Florida, while droughts in western states are becoming more common and extreme events such as hurricanes are expected to increase in both frequency and intensity (MILMAN, 2018; IDMC, 2020).

¹⁰ In 2019, two denunciations were made in relation to Trump's administration and its climate denial. The first occurred in March, in the face of a study by the US Geological Survey (USGS), which showed that "climate change can have a devastating effect on the California economy" (WALDMAN, 2019). In presenting this study, Trump officials excluded references to climate change from communiqués, only showing how the study served to plan infrastructure investments along the coast. Again, in September of the same year, email leaks suggested the State Department's Bureau of Population, Refugees, and Migration (PRM) had pressured IOM to remove references to climate change from the organization's documents, otherwise risking losing PRM funding (STOAKES, 2019). These denunciations make it clear how, in addition to denying the existence of climate change, Trump tries to intervene by censoring entities and scientific studies so that he cannot be held responsible

some authors have argued that international agreements, such as the UNFCCC and the human rights regime, could provide an International Law framework for protecting climate migrants (ATAPATTU, 2020).

Climate migration happens due to an increase of environmental stressors due to climate change, which cause the deterioration of livelihoods. These adverse impacts on human needs can be framed as violations of human rights, as they affect the right to life itself (MCINERNEY-LANKFORD, 2009). The idea that states' right of controlling borders and denying people entrance into their territory – a typical exercise of sovereignty – should be attenuated is developed mainly considering climate migration in Small Islands Developing States, as it allows groups affected by climate change to self-determine their destiny and to migrate in order to survive and exercise their right to life (WILLCOX, 2012).

The Paris Agreement, adopted in 2015, was the first climate agreement to explicitly mention that States should consider their obligations on the rights of migrants (preamble), although it does not mandate the protection and assistance of migrants.

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, adopted in Morocco in 2018 and further endorsed by UN members, is the most prominent deal to formally recognize climate change as a possible driver for migration, stating that forced displacement “may result from sudden-onset and slow-onset natural disasters, the adverse effects of climate change, environmental degradation [...]” (GLOBAL COMPACT FOR MIGRATION, 2018, p. 9). While the Compact was seen as progressive and an opportunity to improve the governance of migration (ATAPATTU, 2020), the U.S. administration withdrew early from international negotiations, hence rendering it more fragile since the North American country is one of the largest receivers of asylum seekers. The U.S. Congress justified the withdrawal by stating that the agreement constrained their ability to make guidelines and decisions for the interests of their nation, especially on the matter of child detention and the differentiation between legal and illegal migration. They alleged the right to detain minor migrants and ensure developed countries could restrict and diminish pathways for legal migration whenever in their best interest (U.S. CONGRESS, 2019a). Some countries, such as

Australia and Brazil, followed the U.S. lead and withdrew from the discussions in later 2018 and 2019.

In January 2020, the United Nations Human Rights Committee analyzed a petition of a person seeking protection from the effects of climate change and determined that people who have sought asylum due to climate-related threats cannot be deported (UNITED NATIONS, 2020). It is the first decision by a UN human rights treaty body that relates non-refoulement obligations and climate migration, and it may reframe the interpretation concerning the recognition of climate refugees.

Despite that, because there is not yet a binding instrument or a mandatory norm defining the obligation of accepting climate migrants, states tend to frame them as economic migrants (ATAPATTU, 2020). The use of framings of economic and labor migration are often employed by receiving states to depoliticize migration flows “in an abstract manner, as if it did not refer to real people” (ORTEGA, 2016, pg. 9). As such, they impose significantly restricted regulations depending on the country of origin, as can be illustrated by looking at the reception of European and Latin American migrants in the U.S.¹¹

According to McAdam (2011), states are reluctant to open their borders to climate migrants because they fear it would attract many communities from vulnerable places and establish some duty under customary international law. By undertaking this position, however, the human rights of these migrants are violated, considering the elements that indicate that the Central American Caravans include groups of migrants that have decided to leave their territory because of habitability’ threats caused by climate change and the impossibility of the exercise of fundamental human rights, such as dignity and self-determination.

Regarding the development of restrictive migration policies, the United States avoids its international responsibility by denying protection for migrants, pretending to have no influence on climate migration. However, U.S. avoidance should not prevent scholars from

¹¹ In September 2019, U.S. Senator Edward J. Markey introduced legislation S2565 “to establish a Global Climate Change Resilience Strategy, to authorize the admission of climate-displaced persons”. According to Markey, “We cannot allow climate-displaced persons to fall through the cracks in our system of humanitarian protections simply because they do not meet the definition of refugee. America has the capacity and should be the global leader in resettlement, and that means equally responding to climate displaced individuals as we do refugees.” (EDMARKEY, 2019).

considering the climate-migration nexus over the Central American Caravans in its complexity: climate change is forcing people to move, and looking at Central American migrant caravans can shed some light on how. We do not intend to claim that there is a single causal link between climate change and displacement. However, by reflecting upon this case of analysis, we make a contribution for the study of how the economic and humanitarian burdens involved in climate migration governance are unequally distributed among states – and which are the political and analytical consequences derived if one overlooks the climate-displacement nexus.

FINAL REMARKS

Climate change is pushing people to migrate; yet, it is overlooked as a driver for forced displacement in Central America. It plays a significant role as a push factor for migration in the region, either directly (i.e., by forcing people to migrate due to drought or disasters) or indirectly (i.e., by reducing crop productivity and water availability or changing weather patterns).

Although it would be incorrect to affirm that climate change is the sole cause of migration from Central America, the available data indicate that it can be considered as a significant cause of displacement. There are many catastrophic and slow-onset climate change events occurring globally, which can influence flows of domestic and international migration. Nevertheless, differently from conventional refugees and political asylees, it is hard to quantify climate migration in its entirety. One of the difficulties for this is due to the lack of data collection on this displacement, and this lack is further explained by the current gaps that climate migrants face in International Law (ATAPATTU, 2020; IOM, 2020).

We argued in this paper that, by analyzing migration and climate data reports (e.g., ICOS, 2020; ECKSTEIN; HUTFILS; WINGES, 2019; IDMC, 2020; RIGAUD et al., 2018; RAINFOREST ALLIANCE, 2019), one can attain how climate change is a relevant push factor for people to migrate in Central America. We have delved into this argument by investigating the political

and analytical consequences of overlooking developed states' responsibility in general, and U.S. responsibility in specific, concerning climate migration.

We pointed also that despite their conceivably international responsibility, the U.S. takes advantage of the lack of international consensus and definition of climate migration to deny entry and to refuse protection to climate migrants, mischaracterizing them as conventional economic migrants. Climate change is caused mainly by greenhouse gas emissions and the U.S. is one of the largest polluters, having impacted more on global climate change than any other country (ICOS, 2020). However, the refusal of characterizing Central American migration flows as induced by climate change allows the U.S. to pursue a more sovereigntist position – to the detriment of assuming its international responsibility for climate change and climate migrants. Furthermore, the U.S. historical immigration policy has a sovereigntist approach that is restrictive and discretionary when dealing with migrants from Latin America.

The complex relationship between migration and climate change, among other things, effects the lack of a formal definition of climate migration within international law. This definitional gap, in turn, results in the absence of official data on climate migrants as forcefully displaced persons. Political and analytical consequences can be drawn because of this. The former is reflected in how, by mistakenly categorizing climate migration as conventional economic migrants, the reality of climate change and its humanitarian consequences are overlooked – thus allowing states to avoid their international responsibilities. The latter is indicated by how some scholars analyze complex phenomena through a strictly formalist standpoint. These consequences may hinder how we look at climate migration because, regardless of formalist conceptualizations, climate change affects people's decision to move. Reflecting upon the Central America migrant caravans may shed some light on how states are dealing (or not) with climate mobility, and which are some of the consequences of overlooking the climate-displacement nexus.

REFERENCES

- ABDENUR, Adriana. **Climate Migration Hotspots in Mexico and Central America**. Instituto Igarapé. 2019. Available at: <<https://igarape.org.br/climate-migration-hotspots-in-mexico-and-central-america/>> Accessed on June 10, 2019.
- ALTAMIRANO, TEÓFILO. **Refugiados Ambientales: Cambio Climático y Migración Forzada**. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Peru, 2013.
- ATAPATTU, Sumudu. Climate change and displacement: protecting “climate refugees” within a framework of justice and human rights. **Journal of Human Rights and the Environment**, v. 11, n. 01, p. 86-113, 2020. DOI: 10.4337/jhre.2020.01.04
- BETTS, Alexander. **Forced Migration and Global Politics**. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009.
- BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Preparing for a warmer world: Towards a global governance system to protect climate refugees. **Global Environmental Politics**, v. 10, n. 01, p. 60-88, 2010. DOI: 10.1162/glep.2010.10.1.60.
- BLITZER, Jonathan. How Climate Change Is Fuelling the U.S. Border Crisis. **New Yorker**. 2019a Available at: <<https://www.newyorker.com/news/dispatch/how-climate-change-is-fuelling-the-us-border-crisis>> Accessed on June 26, 2019.
- _____. Trump’s Cycle of Self-Sabotage at the U.S. Border. **New Yorker**. 2019b. <<https://www.newyorker.com/news/news-desk/trumps-cycle-of-self-sabotage-at-the-us-border>> Accessed on June 26, 2019.
- BOAS, Ingrid; KLOPPENBURG, Sanneke; VAN LEEUWEN, Judith; LAMERS, Machiel. Environmental mobilities: an alternative lens to global environmental governance. **Global Environmental Politics**, v. 18, n. 04, p. 107-126, 2018. DOI: 10.1162/glep_a_00482.
- BOAS, Ingrid; FARBOTKO, Carol; ADAMS, Helen; STERLY, Harald; BUSH, Simon; VAN DER GEEST, Kees; WIEGEL, Hanne; ASHRAF, Hasan; BALDWIN, Andrew; BETTINI, Giovanni; BLONDIN, Suzy; DE BRUIJN, Mirjam; DURAND-DELACRE, David; FRÖHLICH, Cristiane; GIOLI, Giovanna; GUAITA, Lucia; HUT, Elodie; JARAWURA, Francis X.; LAMERS, Machiel; LIETAER, Samuel; NASH, Sarah L.; PIGUET, Etienne; ROTHE, Delf; SAKDAPOLRAK, Patrick; SMITH, Lothar; FURLONG, Basundhara Tripathy; TURHAN, Ethemcan; WARNER, Jeroen; ZICKGRAF, Caroline; BLACK, Richard; HULME, Mike. Climate Migration Myths. **Nature Climate Change**, v. 09, n. 12, p. 901–903, 2019. DOI: 10.1038/s41558-019-0633-3.
- CHANG-MUY, Fernando; GARNICK, Adam. Why Trump’s Cruelty Doesn’t Deter Migrants. **The New York Times**. Opinion. 2019. <<https://www.nytimes.com/2019/07/29/opinion/asylum-trump-guatemala-honduras.html>> Accessed on July 26, 2019.
- CHIRICO, Francesco. The Challenges of Climate Change, migration and conflict in pursuit of the Sustainable Development Goals: A call to responsible and responsive policy makers.

Journal of Health and Social Sciences, v. 2, n. 02, p. 137-142, 2017. DOI: 10.19204/2017/thch1.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 2015. PhD dissertation (Doctorate of International Law), Universidade de São Paulo, 2015.

DICKERSON, Caitlin. 10 Years Old, Tearful and Confused After a Sudden Deportation. **The New York Times**, 20 May 2020. H<<https://www.nytimes.com/2020/05/20/us/coronavirus-migrant-children-unaccompanied-minors.html>> Accessed on May 30, 2020.

DUN, Olivia; GEMENNE, François. Defining ‘environmental migration’. **Forced Migration Review**, v. 31, p. 10–11, 2008.

ECKSTEIN, David; HUTFILS, Marie-Lena; WINGES, Maik. **Global Climate Risk Index 2019: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2017 and 1998 to 2017**. Berlin: German Watch. 2019.
<https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/GlobalClimateRiskIndex2019_2.pdf> Accessed on July 27, 2019.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN – ECLAC. **Atlas of migration in Northern Central America**. Santiago: ECLAC. 2018.
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44288/1/S1801071_en.pdf> Accessed on July 15, 2019.

EDMARKEY. **Senator Markey Introduces First of Its Kind Legislation to Address Climate “Refugee” Crisis**. 2019. <<https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-introduces-first-of-its-kind-legislation-to-address-climate-refugee-crisis>> Accessed on May 30, 2020.

EWING, Walter. **Opportunity and Exclusion: A Brief History of U.S. Immigration Policy**. Washington: American Immigration Council, 2012.
<https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/opportunity_exclusion_011312.pdf> Accessed on July 29, 2019.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION – FAO. **Chronology of the Dry Corridor: The impetus for resilience in Central America**. 2017. <<http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/en/c/1024539/>> Accessed on August 11, 2019.

GARDNER, Hall. **World War Trump: the risks of America's new nationalism**. New York: Prometheus Books, 2018.

GEMENNE, François. The Refugees of the Anthropocene. In: MAYER, B.; CRPEPEAU, F. (eds). **Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2017, p. 394-404.

GLOBAL COMPACT FOR MIGRATION. **The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Morocco: The United Nations, 2018.

HAUER, Mathew E. Migration induced by sea-level rise could reshape the US population landscape. **Nature Climate Change**, v. 7, p. 321–325, 2017. DOI: 10.1038/nclimate3271.

INTEGRATED CARBON OBSERVATION SYSTEM – ICOS. **2020 Global Carbon Budget 2020**. <<https://www.icos-cp.eu/science-and-impact/global-carbon-budget/2020>> Accessed on 05 June 2021.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. **Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Solomon et al. (orgs.). Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER – IDMC. **Global Report on Internal Displacement 2020**. Geneva: Norwegian Refugee Council, 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. **What do we know about data on environmental migration?** Global Migration Data Analysis Center – GMDAC, 2019. <<https://vimeo.com/305714985>> Accessed on May 4, 2019.

_____. **International Law: Glossary on Migration**. 2019. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf> Accessed on July 18, 2021.

_____. **Environmental Migration**. Migration Data Portal. 2020. <https://migrationdataportal.org/themes/environmental_migration> Accessed on May 30, 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Érika Pires; CLARO, Carolina de Abreu Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE; Fernanda De Salles (orgs). **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018.

KUCZERA, Reiss. **U.S. Refugee Policy in the Era of Homeland Security: A Comparative Government Analysis**. Master Thesis, Naval Postgraduate School, 2017.

LANGE, Holly D. Climate Refugees Require Relocation Assistance: Guaranteeing Adequate Land Assets Through Treaties Based on the National Adaptation Programmes of Action. **Washington International Law Journal**, v. 19, n. 03, p. 613-640, 2010.

LEE, Michelle Y. H. Donald Trump's false comments connecting Mexican immigrants and crime. **Washington Post**, 08 July 2015. <http://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2015/07/08/donald-trumpsfalse-comments-connecting-mexican-immigrants-andcrime/?utm_term=.9d204ef42151> Accessed on July 26, 2019.

MARKHAM, Lauren. How climate change is pushing Central American migrants to the US. **The Guardian**. 2019. <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/apr/06/us-mexico-immigration-climate-change-migration>> Accessed on July 28, 2019.

MATTAR, Sennan; MBAKWEM, Enyinnaya. Climate migration: the emerging need for a human-centered approach. In: JAFRY, T. **Routledge Handbook of Climate Justice**. London: Routledge, 2018, p. 479-493.

MCADAM, Jane. 2011. Environmental Migration. In: BETTS, A. **Global Migration Governance**. Cambridge: Oxford University Press, 2011, p. 152-187.

MCINERNEY-LANKFORD, Siobhan. Climate Change and Human Rights: An Introduction to Legal Issues. **Harvard Environmental Law Review**, v. 33, p. 431-437, 2009.

MÉNDEZ, J. C. “La Cooperación Sur-Sur y El Abordaje Del Desplazamiento Transfronterizo Causado Por Desastres y Cambio Climático: Experiencias En América Latina y El Caribe.” **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8 n. 16, p. 42–71, 2020.

MILMAN, Oliver. “We’re moving to higher ground”: America’s era of climate mass migration is here. **The Guardian**. 2018. <<https://www.theguardian.com/environment/2018/sep/24/americas-era-of-climate-mass-migration-is-here>> Accessed on July 28, 2019.

MILMAN, Oliver; HOLDEN, Emily; AGREN, David. The unseen driver behind the migrant caravan: climate change. **The Guardian**. 2018. <<https://www.theguardian.com/world/2018/oct/30/migrant-caravan-causes-climate-change-central-america>> Accessed on July 28, 2019.

MYERS, Norman. Environmental refugees in a globally warmed world. **BioScience**, v. 43, n. 11, p. 752–761, 1993. DOI: 10.2307/1312319.

NAWROTZKI, Raphael J. Climate Migration and Moral Responsibility. **Ethics, Policy & Environment**, v. 1, p. 69-87, 2014. DOI: 10.1080/21550085.2014.885173.

O’CONNOR, Alisson; BATALOVA, Jeanne; BOLTER, Jessica. Central American Immigrants in the United States. **Migration Policy Institute**. 2019. <<https://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states>> Accessed on January 18, 2020.

ORTEGA, Ana. **¿Migración Voluntaria o Expulsión?** Una Aproximación a Las Causas y Dinámicas de La Migración Laboral En Honduras. Tegucigalpa: Friedrich Ebert Stiftung, 2016.

PIERCE, Sarah; BOLTER, Jessica; SELEE, Andrew. **U.S. Immigration Policy under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts**. Washington: Migration Policy Institute, 2018.

PIGLIUCCI, Caley. The Forgotten Migrants of Central America. **Inter Press Service**. 2019. <<http://www.ipsnews.net/2019/06/forgotten-migrants-central-america/>> Accessed on July 20, 2019.

POWASKI, Ronald E. **Ideals, Interests, and U. S. Foreign Policy from George H. W. Bush to Donald Trump**. Ashland: Palgrave Macmillan, 2019.

RAINFOREST ALLIANCE. **Mexico and Central America**: on the front lines of conservation. 2019. <<https://www.rainforest-alliance.org/regions/mexico-central-america>> Accessed on August 05, 2019.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais**: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. 2011. PhD dissertation (Doctorate of Law), Universidade de São Paulo, 2011.

RIGAUD, Kanta Kumari; DE SHERBININ, Alex; JONES, Bryan; BERGMANN, Jonas; CLEMENT, Viviane; OBER, Kayly; SCHEWE, Jacob; ADAMO, Susana; MCCUSKER, Brent; HEUSER, Silke; MIDGLEY, Amelia. **Groundswell**: Preparing for Internal Climate Migration. Washington: The World Bank, 2018.

SAINTOURENS, T. Aux États-Unis aussi il y a des réfugiés climatiques. **Usbek & Rica**. 2019. <<https://usbeketrica.com/article/aux-etats-unis-aussi-refugies-climatiques>> Accessed on May 10, 2019.

SIEFF, Kevin; SHERIDAN, Mary Beth. U.S., Mexico pledge billions to reduce migration from Central America. **The Washington Post**, 18 December 2018. <<https://wapo.st/2L7YGJb>> Accessed on Jul 10, 2019.

SIGELMANN, Laura. **The Hidden Driver**: Climate Change and Migration in Central America's Northern Triangle. American Security Project. 2019.

SIVISACA, L.; DEICY, A. C.; MONTES, I. G.; ROBALINO, J. H. "Eventos Climáticos Extremos y Migración Interna En Guatemala, Un Análisis Basado En Percepciones de Expertos." **CIENCIA Ergo-Sum**, Toluca, v. 22, n. 1, p. 35–44, 2015.

SKILLINGTON, Tracey. **Climate Justice and Human Rights**. New York: Palgrave, 2017.

STERN, N. H. **The economics of climate change**: The Stern Review. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

STOAKES, Emanuel. Leak suggests UN agency self-censors on climate crisis after US pressure. **The Guardian**. 11 September 2019. <<https://www.theguardian.com/global-development/2019/sep/11/leak-suggests-un-agency-self-censors-on-climate-crisis-after-us-pressure>> Accessed on May 30, 2020.

THOMPSON, J. Historical Responsibility and Climate Change. In: MEYER, L. H.; SANKLECHA, P. (eds.). **Climate Justice and Historical Emissions**. Cambridge: Cambridge University Press, p.

46-60, 2017.

TOL, Verheyen. State responsibility and compensation for climate change damages – a legal and economic assessment. **Energy Policy**, v. 32, p. 1109–1130, 2004. DOI: 10.1016/S0301-4215(03)00075-2.

TRUMP, Donald. **Donald Trump Presidential Campaign Announcement**. 2015. <<https://www.c-span.org/video/?326473-1/donald-trump-presidential-campaign-announcement&start=2868>> Accessed on July 28, 2019.

TRAROOR, Ishaan. How Trump’s border crisis is driven by climate change. **The Washington Post**. 2019. <<https://www.washingtonpost.com/world/2019/04/16/how-trumps-border-crisis-is-driven-by-climate-change/?noredirect=on>> Accessed on July 28, 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES - UNHCR. **Global Trends: Forced Displacement in 2019**. New York, 2020.

UNITED NATIONS. UN human rights ruling could boost climate change asylum claims. **UN News**. January 21 2020. <<https://news.un.org/en/story/2020/01/1055671>> Accessed on January 21, 2020.

UNITED STATES CONGRESS. **The Global Compact on Migration (GMC) and U.S. policy**. 2019a. <<https://fas.org/sgp/crs/row/IF11003.pdf>> Accessed on August 26, 2019.

_____. **Recent Migration to the United States from Central America: Frequently Asked Questions**. 2019b. <<https://fas.org/sgp/crs/row/R45489.pdf>> Accessed on July 29, 2019.

U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION. **U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions by Sector**. <<https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters/usbp-sw-border-apprehensions>> Accessed on 03 June, 2021.

VINKE, Kira. **Unsettling Settlements - Cities, Migrants, Climate Change: Rural-Urban Climate Migration as Effective Adaptation?** Zürich: Lit Verlag GmbH&Co. KG Wien, 2020.

WAGTENDONK, Anya Van. A controversial deal between the US and Guatemala could reshape the asylum process. **Vox**. 2019. <<https://www.vox.com/2019/7/27/8932786/guatemala-us-third-safe-country-deal-immigration-asylum-process>> Accessed on 28 July, 2019.

WALDMAN, Scott. Trump officials deleting mentions of “climate change” from U.S. Geological Survey press releases. **Science**. 8 July, 2019. <<https://www.sciencemag.org/news/2019/07/trump-officials-deleting-mentions-climate-change-us-geological-survey-press-releases>> Accessed on May 30, 2020.

WEISS, Laura. Trump’s Threats Won’t Make Mexico and Guatemala “Safe Third Countries”. **World Politics Review**. 26 July, 2019. <<https://www.worldpoliticsreview.com/trend->

lines/28073/trump-s-threats-won-t-make-mexico-and-guatemala-safe-third-countries>
Accessed on July 28, 2019.

WERNICK, Adam. Climate change is the overlooked driver of Central American migration. **Public Radio International**. 2019. <<https://www.pri.org/stories/2019-02-06/climate-change-overlooked-driver-central-american-migration>> Accessed on August 7, 2019.

WILLCOX, Susannah. A Rising Tide: The Implications of Climate Change Inundation for Human Rights and State Sovereignty. **Essex Human Rights Review**, v. 9, n. 01, p. 1-19, 2012.

WORLD FOOD PROGRAMME – WFP. **Food Security: Why people flee and the impact on family members**. Rome: 2017. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000022124/download/?_ga=2.85460124.46423775.1540402016-1767178983.1540402016> Accessed on July 25, 2019.