

CIÊNCIA POLÍTICA E GOVERNANÇA GLOBAL

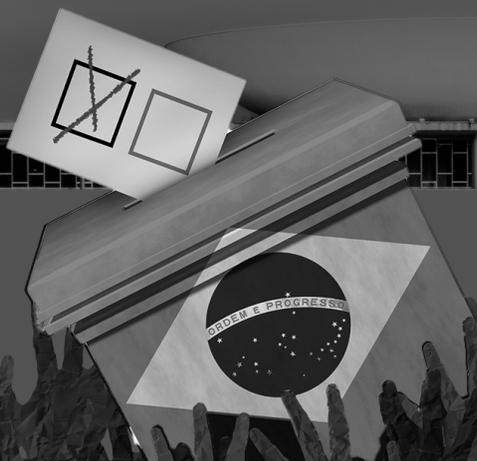
MARCELO MÁXIMO PURIFICAÇÃO
ELISÂNGELA MAURA CATARINO
DOSTOIEWSKI MARIATT DE OLIVEIRA CHAMPANGNATTE
(ORGANIZADORES)



 **Atena**
Editora
Ano 2023

CIÊNCIA POLÍTICA E GOVERNANÇA GLOBAL

MARCELO MÁXIMO PURIFICAÇÃO
ELISÂNGELA MAURA CATARINO
DOSTOIEWSKI MARIATT DE OLIVEIRA CHAMPANGNATTE
(ORGANIZADORES)



Atena
Editora
Ano 2023

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Camila Alves de Cremo

Ellen Andressa Kubisty

Luiza Alves Batista

Nataly Evilin Gayde

Thamires Camili Gayde

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2023 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2023 Os autores

Copyright da edição © 2023 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora
 Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa
 Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade de Coimbra
 Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
 Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
 Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
 Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
 Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
 Profª Drª Caroline Mari de Oliveira Galina – Universidade do Estado de Mato Grosso
 Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
 Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
 Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
 Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
 Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
 Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
 Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
 Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
 Profª Drª Geuciane Felipe Guerim Fernandes – Universidade Estadual de Londrina
 Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes
 Claros
 Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
 Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice
 Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
 Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
 Prof. Dr. Jodeyson Islony de Lima Sobrinho – Universidade Estadual do Oeste do
 Paraná
 Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
 Profª Drª Juliana Abonizio – Universidade Federal de Mato Grosso
 Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
 Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
 Profª Drª Kátia Farias Antero – Faculdade Maurício de Nassau
 Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
 Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
 Profª Drª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
 Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
 Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
 Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
 Profª Drª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
 Profª Drª Marcela Mary José da Silva – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
 Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
 Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
 Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
 Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
 Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
 Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-
 Oeste

Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí

Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Federal da Bahia /
Universidade de Coimbra

Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro

Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Diagramação: Ellen Addressa Kubisty
Correção: Maiara Ferreira
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizadores: Marcelo Máximo Purificação
 Elisângela Maura Catarino
 Dostoiewski Mariatt de Oliveira Champangnatte

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)	
C569	<p>Ciência política e governança global / Organizadores Marcelo Máximo Purificação, Elisângela Maura Catarino, Dostoiewski Mariatt de Oliveira Champangnatte. - Ponta Grossa - PR: Atena, 2023.</p> <p>Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-65-258-2144-3 DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.443231912</p> <p>1. Ciência política. I. Purificação, Marcelo Máximo (Organizador). II. Catarino, Elisângela Maura (Organizador). III. Champangnatte, Dostoiewski Mariatt de Oliveira (Organizador). IV. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 320</p>
Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166	

Atena Editora
 Ponta Grossa – Paraná – Brasil
 Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

Caros leitores, saudações.

Apresentamos a obra “Ciência política e governança global”, composta por 4 capítulos teóricos que reúnem em seu interior discussões sobre temas que perpassam pelos seguintes eixos temáticos: Difusão internacional, Elite, Faixa de fronteira, Geopolítica, Guerra Fria, Linearidade, Operações interagências, Permanências, Políticas públicas, Presidencialismo, Proteção animal, Rupturas, Segurança integrada e outros. O primeiro capítulo, tem como objetivo - verificar as principais contribuições e óbices referentes à participação das Forças Armadas junto a esse centro integrado, no tocante à realização das operações na faixa de fronteira, uma missão subsidiária atribuída à Marinha, ao Exército e à Aeronáutica, conforme a Constituição Federal -. O segundo, identificar as bases teóricas da geopolítica norte-americana durante a Guerra Fria. O terceiro capítulo, fala que os Estados Latino-americanos em sua historicidade são marcados por instabilidades políticas, que mesmo ocorrendo de acordo com suas particularidades sociais apresentam semelhanças. E o quarto capítulo, busca elucidar a dinâmica e os principais vetores da evolução das políticas de proteção, ou bem-estar, de animais ditos de consumo no Brasil de 2000 a 2021. A obra “Ciência política e governança global” é um aparato com perspectiva teórica que pode ampliar o discurso na área das ciências humanas e sociais aplicadas, uma vez que alguns desses capítulos emergem de investigações pensadas e desenvolvidas em programas de pós-graduação e fornecem uma rica base teórica que pode trazer novas reflexões sobre este assunto. Isto dito, desejamos a todos/as uma boa leitura e boas reflexões.

Marcelo Máximo Purificação

Elisângela Maura Catarino

Dostoiewski Mariatt de Oliveira Champagnatte

CAPÍTULO 1	1
AS NOVAS PERSPECTIVAS PARA AS OPERAÇÕES REALIZADAS PELAS FORÇAS ARMADAS, NA FRONTEIRA OESTE DO ESTADO DO PARANÁ, APÓS A CRIAÇÃO DO CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE FRONTEIRA	
Thiago da Rocha Passos Gomes	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.4432319121	
CAPÍTULO 2	17
AS BASES GEOPOLÍTICA E DIPLOMÁTICA DA DOCTRINA DE CONTENÇÃO DURANTE A GUERRA FRIA	
Jonathan Felix Ribeiro Lopes	
Alessandra Lemos Nogueira	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.4432319122	
CAPÍTULO 3	30
A INSTABILIDADE DO PRESIDENCIALISMO LATINO-AMERICANO: O PROCESSO DE RUPTURAS E PERMANÊNCIAS DO PODER PRIVADO	
Fernando Moreira Brandão	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.4432319123	
CAPÍTULO 4	39
DIFUSÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS E A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO ANIMAL NO BRASIL DE 2000 A 2021	
George Wilson dos Santos Sturaro	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.4432319124	
SOBRE OS ORGANIZADORES	57
ÍNDICE REMISSIVO	59

AS NOVAS PERSPECTIVAS PARA AS OPERAÇÕES REALIZADAS PELAS FORÇAS ARMADAS, NA FRONTEIRA OESTE DO ESTADO DO PARANÁ, APÓS A CRIAÇÃO DO CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE FRONTEIRA

Data de aceite: 01/12/2023

Thiago da Rocha Passos Gomes

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos (IMM), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

RESUMO: As operações na faixa de fronteira são caracterizadas por ocorrerem, geralmente, em um ambiente interagências. Dessa forma, inspirado no modelo norte-americano dos *fusion centers*, o Ministério da Justiça e Segurança Pública inaugurou em 16 de dezembro de 2019, o Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF), em Foz do Iguaçu, no Paraná. Portanto, de que maneira ocorreu a interação dos integrantes do CIOF com militares das Forças Armadas, na fronteira oeste do estado do Paraná, durante o primeiro ano de existência dessa estrutura de coordenação e controle? Essa é a pergunta de pesquisa deste trabalho, que teve por objetivo verificar as principais contribuições e óbices referentes à participação das Forças Armadas junto a esse centro integrado, no tocante à realização das operações na faixa de fronteira, uma missão subsidiária atribuída

à Marinha, ao Exército e à Aeronáutica, conforme a Constituição Federal. Buscou-se realizar um estudo utilizando a metodologia qualitativa, com base na técnica de análise de conteúdo, sendo observadas fontes primárias e secundárias. Nesta investigação, foi realizada pesquisa de campo por meio de questionamentos realizados ao Delegado da Polícia Federal Emerson Antônio Rodrigues, coordenador do CIOF; e ao Coronel do Exército Brasileiro Marcelo de Melo Pontes Feliciano, comandante, nos anos de 2019 e 2020, do 34º Batalhão de Infantaria Mecanizado, também localizado na cidade de Foz do Iguaçu. Em seu primeiro ano de funcionamento, o centro demonstrou ser uma boa ferramenta para fortalecer a integração entre as diversas agências na tríplice fronteira. A principal contribuição para atuação das Forças Armadas nessa região foi identificar o CIOF como uma excelente fonte de informação e um importante local de apoio para as operações interagências, enquanto que a pandemia de COVID-19 demonstrou ser o principal óbice para o desenvolvimento do trabalho no CIOF.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança integrada; Faixa de fronteira; Operações interagências.

THE NEW PERSPECTIVES FOR OPERATIONS CARRIED OUT BY ARMED FORCES, ON THE WEST BORDER OF THE STATE OF PARANÁ, AFTER THE CREATION OF THE INTEGRATED BORDER OPERATIONS CENTER

ABSTRACT: The border strip operations are characterized by taking a place, generally, in an interagency environment. Thus, inspired by the North American model of fusion centers, the Ministry of Justice and Public Security inaugurated on December 16, 2019, the Integrated Border Operations Center (CIOF) in Foz do Iguaçu, in Paraná. Therefore, in what way did CIOF members interact with military personnel on the western border of the state of Paraná, during the first year of the existence of this coordination and control structure? This is the research question of this work, which aimed to verify the main contributions and obstacles regarding the participation of the Armed Forces with this integrated center, regarding the performance of operations in the border strip, a subsidiary mission assigned to the Navy, to the Army and Air Force, according to the Federal Constitution. We sought to carry out a study using the qualitative methodology, based on the technique of content analysis, watching primary and secondary sources. In this investigation, field research was carried out through questions made to the Federal Police Chief Emerson Antônio Rodrigues, coordinator of CIOF; and to Colonel of the Brazilian Army Marcelo de Melo Pontes Feliciano, commander, in the years 2019 and 2020, of the 34th Mechanized Infantry Battalion, also located in the city of Foz do Iguaçu. In its first year of operation, the center has proven to be a good tool for strengthening integration between the various agencies on the triple border. The main contribution to the work of the Armed Forces in this region was to identify the CIOF as an excellent source of information and an important place of support for interagency operations, while the COVID-19 pandemic proved to be the main obstacle for the development of work in the CIOF.

KEYWORDS: Integrated security; Border strip; Interagency operations.

INTRODUÇÃO

A faixa de fronteira é uma área de fundamental importância para todas as nações, pois nessa região concorrem preocupações relativas à defesa e à segurança pública de um país. As ameaças aos Estados são as mais diversas e varia de acordo com o contexto regional em que o país esteja inserido. Assim, as operações nessa parte do território são caracterizadas por ocorrerem, geralmente, em um ambiente interagências.

Dessa forma, inspirado no modelo norte-americano dos *fusion centers* e visando a realização de uma segurança integrada, no Brasil, o Ministério da Justiça e Segurança Pública inaugurou, em dezembro de 2019, o Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF), em Foz do Iguaçu, no Paraná. Trata-se de um projeto estratégico da Secretaria de Operações Integradas, que funciona de modo ininterrupto, e que tem por objetivo acelerar a troca de informações entre instituições de defesa, de segurança pública, de fiscalização e de controle, nas três esferas de governo, para o enfrentamento ao crime organizado transnacional em todo o país (BRASIL, 2021a).

O aspecto mais importante para o incremento da cooperação interagências é a busca pelo consenso. Isso pode ser alcançado por meio do estabelecimento de canais

de comunicação entre as representações regionais das diferentes agências, seja pela realização de seminários e de cursos para divulgação das diversas capacidades, seja pela condução de reuniões de trabalho periódicas para fins de compartilhamento e atualização de informações. Logo, a existência de uma infraestrutura que intensifique essa comunicação é um dos principais alicerces para o desenvolvimento da cooperação interagências e para a execução das atividades de inteligência de modo mais eficiente (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017, p. 258).

Portanto, de que maneira ocorreu a interação dos integrantes do CIOF com militares das Forças Armadas, na fronteira oeste do estado do Paraná, durante o primeiro ano de existência dessa estrutura de coordenação e controle? Essa é a pergunta a ser elucidada pelo trabalho em questão, que tem por objetivo verificar as principais contribuições e óbices referentes à participação das Forças Armadas neste centro integrado, no tocante à realização das operações na faixa de fronteira, uma missão subsidiária atribuída à Marinha, ao Exército e à Aeronáutica, conforme a Constituição Federal.

Este artigo possui como marco teórico a abordagem *whole-of-government*, ou seja, um conjunto de princípios fundamentais da Administração Pública que pode ser entendido como uma reorganização consciente das organizações governamentais, visando um melhor trabalho em conjunto por parte das mesmas. Tais conhecimentos subsidiam os líderes políticos e administrativos nesses projetos e existem duas versões para essa perspectiva: a primeira busca um estilo de cima para baixo na implementação das iniciativas e a segunda visa um fortalecimento ou reafirmação do governo central (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2007, p. 1061).

O presente trabalho utilizou a metodologia qualitativa, com base na técnica de análise de conteúdo, sendo realizado um estudo em fontes primárias e secundárias. Foi realizada uma pesquisa de fontes primárias sobre bases de dados e sítios eletrônicos das Forças Armadas brasileiras, do Governo Federal, do Ministério da Defesa, além do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Como fontes secundárias, foram utilizados revistas, jornais e artigos científicos, relacionados ao tema. As seguintes expressões foram utilizadas como estratégia de busca nos sítios eletrônicos SAGE¹ e Google Acadêmico²: centro integrado de operações de fronteira e border fusion center. Fontes publicadas nos idiomas inglês, espanhol e português foram consideradas como critérios de inclusão.

Assim, a presente pesquisa, após a realização da revisão da bibliografia relacionada ao tema, realizou questionamentos a dois importantes atores envolvidos na segurança e na defesa da fronteira oeste do Paraná no ano de 2020: O Delegado da Polícia Federal Emerson Antônio Rodrigues, coordenador do CIOF; e o Coronel do Exército Brasileiro Marcelo de Melo Pontes Feliciano, comandante, nos anos de 2019 e 2020, do 34º Batalhão de Infantaria Mecanizado, também localizado na cidade de Foz do Iguaçu.

1 Disponível em: <https://journals.sagepub.com>

2 Disponível em: <https://scholar.google.com.br/?hl=p>

Inicialmente, serão abordadas questões gerais a respeito da segurança integrada das fronteiras. Em seguida, serão apresentados os desafios impostos à segurança integrada das fronteiras brasileiras, os aspectos referentes à fronteira oeste do estado do Paraná e a atuação do CIOF no ano de 2020. Por fim, serão analisadas as novas perspectivas para a atuação das Forças Armadas brasileiras em coordenação com o CIOF após a criação desse *fusion center*.

A SEGURANÇA INTEGRADA DAS FRONTEIRAS

A utilização do modelo de *fusion center* para gerenciar e melhorar a segurança das fronteiras é um dos caminhos apontados por diversos autores. Lewandowski, Rojek e Manjarrez (2017, p. 160), citando um estudo, mostram que as ameaças enfrentadas nas fronteiras de cada país podem ser melhor avaliadas a partir do desenvolvimento de uma inteligência direcionada para essa finalidade. Esse modelo, portanto, permite melhorar a segurança das fronteiras em virtude de reunir informações para análise, a partir de uma variedade de fontes, em um mesmo local.

O *fusion center* é uma possível solução para combater a desordem na fronteira. Isso porque vários fatores podem levar o caos e o desordenamento para esse tipo de região. Criminosos, por exemplo, podem aproveitar uma imigração ilegal e atuar de tal forma que tornem essas áreas vulneráveis a ações terroristas. Por isso, uma estrutura de coordenação e controle que supervisione a segurança de fronteiras internacionais deve ter uma abordagem voltada para a mesma. Esse tipo de centro deve disponibilizar uma consciência situacional ao que ocorre diariamente, para que as ameaças não explorem o caos e a desordem. Além disso, devem buscar a eficiência da aplicação dos recursos públicos, que sempre são escassos frente aos inúmeros potenciais problemas (LEWANDOWSKI; ROJEK; MANJARREZ, 2017, p. 173).

Na fronteira entre os Estados Unidos da América (EUA) e o México, o papel dos militares da Guarda Nacional norte-americana, no tocante às responsabilidades nas operações de fronteira nacional, foi intensificado a partir do atentado de 11 de setembro de 2001. Essa instituição teve, inclusive, a alteração de sua missão principal, que mudou de combate às drogas para operação de combate ao terrorismo, em uma fronteira que possui, ainda, o contrabando como outra grande ameaça transnacional. No entanto, observa-se que o conceito de segurança das fronteiras internacionais entre os diversos países é diferente, assim como é distinta a percepção de segurança das fronteiras no mundo. O certo é que a segurança da fronteira, seja para repelir um ataque, seja para realizar o controle de ilícitos, é uma preocupação diária de todas as nações (NORIEGA, 2011, p. 1-2).

Na fronteira da maior potência econômica do mundo, constata-se a relevância do papel desses militares no apoio aos esforços civis de segurança das fronteiras, uma vez que a preocupação pública com a imigração, com os crimes relacionados ao narcotráfico

e com as ameaças terroristas são permanentes nessa região. A resposta norte-americana frente a essas ameaças, dessa forma, deve ser adaptativa (NORIEGA, 2011, p. 16-17).

Quanto à participação de militares nesse esforço de segurança diário das fronteiras, Bodine (2011, p. 1-2) aponta que, para a realidade da fronteira entre os EUA e o México, o U.S. Northern Command (USNORTHCOM), uma estrutura de comando e controle para os esforços de defesa interna, pertencente ao Departamento de Defesa norte-americano, possui a experiência militar para o estabelecimento e administração de uma força-tarefa conjunta interagências, de nível operacional. Para o autor, uma força-tarefa desse tipo, chamada por ele de Joint Interagency Task Force – Southwest Border (JIATF-SWB), é necessária para integrar as ações das várias agências de inteligência e de aplicação da lei.

Em seu estudo, Bodine (2011, p. 21-22) expõe que o combate às organizações criminosas transnacionais, verdadeiras ameaças socioeconômicas e que também se adaptam ao modo de operar das organizações governamentais, exige um trabalho harmonioso entre as diversas agências, com ênfase na eliminação de redundâncias, no preenchimento de lacunas de capacidades e na remoção de rivalidades. Por isso, ele mostra a necessidade de uma organização intermediária para estabelecer laços com entidades federais, estaduais e locais, visando fortalecer a cooperação entre as mesmas, e que pode ser essencial, da mesma forma, em um evento de defesa interna.

Há no Brasil, da mesma forma, diversos estudos a respeito de segurança integrada, não somente no que se refere às fronteiras. Na proposta apresentada por Santos, Da Silva e Gallera (2020, p. 140-141), há um delineamento de uma Política Nacional de Segurança Integrada, visando uma abordagem sistêmica e de harmonização das operações interagências. Isso ocorreria à luz de uma Estratégia Nacional de Segurança Integrada, a partir do governo central, sob a coordenação de um núcleo que coordenaria determinados clusters, tais como: o de defesa nacional, o de segurança internacional, o de segurança ambiental, o de segurança alimentar, o de segurança sanitária, o de segurança energética, o de segurança de estruturas e o de segurança pública.

Assim, visando fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão aos crimes transfronteiriços, foi instituído, pelo Governo Federal, o Programa de Proteção Integrada das Fronteiras. Nesse programa, ressalta-se a inserção dos órgãos de inteligência por intermédio do Sistema Brasileiro de Inteligência. As atividades interagências no país, entretanto, devem ser mais debatidas no meio acadêmico, uma vez que ainda apresentam uma doutrina embrionária e de experiência prática militar. Com isso, o estudo da política de segurança da fronteira brasileira proporciona uma excelente oportunidade para o desenvolvimento do entendimento interagências, no intuito de intensificar o trabalho integrado e de buscar melhores resultados para a sociedade (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017, p. 243-244).

OS DESAFIOS IMPOSTOS À SEGURANÇA E DEFESA DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

A construção do modelo empírico para a percepção dos desafios à segurança e defesa, apresentado por Santos, Da Silva e Gallera (2020, p. 134), elucida muito bem as ameaças que o Estado brasileiro possui, em especial em suas fronteiras. No espectro de ameaças ampliado, exposto pelos autores, há as onze ameaças descritas na Política Nacional de Inteligência: a criminalidade organizada, a corrupção, os ataques cibernéticos, as atividades ilegais envolvendo bens de uso dual, as ações contrárias à soberania nacional, as ações contrárias ao Estado Democrático de Direito, a espionagem, a sabotagem, o terrorismo, as armas de destruição em massa e a interferência externa. Há, ainda, as sete dimensões da segurança humana: as ameaças à segurança física, à segurança econômica, à segurança social, à segurança política, à segurança ambiental, à segurança sanitária e à segurança alimentar.

No que se refere ao terrorismo, em pesquisa realizada por Rodrigues e Silva (2019, p. 85-86), a América do Sul, entre os anos de 2001 e 2018, registrou 2.513 casos de atentados, manifestados em distintos níveis de intensidade. A Colômbia, com 81,5% dos casos, é o país que chama atenção para esse tipo de ameaça e, conseqüentemente, a Venezuela, pela proximidade e instabilidade estatal no país, deve ser observada. Essas preocupações não são exclusivas da região norte do subcontinente, pois o Chile registrou 5,1% da atividade no período. Desse modo, a percepção de que não há terrorismo na América do Sul é errada.

Observa-se, ainda, que problemas migratórios em estados de fronteira, em virtude de crises políticas, econômicas e sociais em países vizinhos, também podem produzir obstáculos para a segurança e defesa. Isso é constatado atualmente em Roraima, em razão do que ocorre na Venezuela. Assim, a Operação Acolhida é a resposta governamental que está em conformidade com a tradição de receptividade do país, além de ser um modelo de sucesso quanto ao respeito aos direitos humanos e à disponibilidade de abrigos. No entanto, a Diretriz Ministerial nº 04/2018, do Ministério da Defesa, estabeleceu a Operação Controle, tendo à frente a 1ª Brigada de Infantaria de Selva, com a finalidade de coibir os crimes transfronteiriços e apoiar a Polícia Federal no controle migratório (CERÁVOLO; PAIVA; FRANCHI, 2020, p. 224 e 236).

A dinâmica do controle fronteiriço, no que se refere às relações e interações pessoais e profissionais cotidianas, também apresenta ameaças relacionadas a crimes comuns e que necessitam de cooperação internacional para que sejam resolvidas em cidades de fronteira. Como exemplo, em 2014, policiais do Amapá, da cidade do Oiapoque, adentraram o território da Guiana Francesa para prender dois foragidos da justiça, trazendo-os de volta para o território nacional. Em outro caso, em 2015, um fugitivo paraguaio atravessou a fronteira em Mundo Novo, no Mato Grosso do Sul, sendo preso pela polícia brasileira e entregue à polícia da nação amiga (ARDENGHI, 2020, p. 87).

A política nacional de defesa, ao analisar o ambiente nacional, ressalta a importância das fronteiras da seguinte maneira:

As fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando regiões e aproximando o país de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que por elas são perpetradas atividades ilícitas que assumem natureza transnacional, de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes (BRASIL, 2020).

Para os militares, na faixa de fronteira há preocupações em duas dimensões: a geopolítica e a securitária. A preocupação geopolítica está relacionada à soberania *westfaliana* e visa garantir a integridade do território do Estado Nacional. A preocupação securitária refere-se à soberania doméstica e busca evitar o surgimento de “zonas cinzentas”, em que o Estado tenha dificuldade de exercer o monopólio da violência legítima, a multiplicação de ilícitos e o surgimento de poderes paralelos (MEDEIROS FILHO, 2020, p. 83-84).

Nesse contexto, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) é um sistema que possui modernos equipamentos tecnológicos, tais como *software* de apoio à decisão estratégica e tática, rede de antenas conhecida como *inovia*, além da utilização de satélites. Tudo com o objetivo de monitorar e controlar as fronteiras, podendo o Exército Brasileiro fornecer dados e informações às forças de segurança. Esses dados são consolidados nos centros de comando e controle, que são instalações que reúnem infraestrutura elétrica, lógica e de tecnologia da informação nas organizações militares designadas. Além disso, esses dados são enviados para o Centro de Monitoramento de Fronteiras, em Brasília – DF (D’ANGELO; DOS SANTOS, 2018, p. 217-218).

A FRONTEIRA OESTE DO ESTADO DO PARANÁ

Uma excelente iniciativa que pensa a segurança integrada das fronteiras e, com especial atenção, o que acontece no oeste do Paraná é o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF), com sede em Foz do Iguaçu – PR. Trata-se de uma Associação Civil, uma pessoa jurídica de direito privado, social e cultural, que não possui fins lucrativos. O instituto foi criado em 2013 e tem como objetivos: criar artifícios para a promoção da igualdade e da integração entre regiões de fronteira; revigorar as relações políticas, sociais e econômicas; e combater os óbices dessas regiões. Por intermédio de parcerias públicas e privadas, o instituto desenvolve projetos, ações e estudos, a fim de subsidiar políticas que inviabilizem as atividades criminosas e que criem bons cenários para o desenvolvimento das atividades lícitas (SALAMACHA; BARROS, 2018, p. 32-33). A fronteira oeste do estado do Paraná pode ser descrita conforme a seguir:

A Tríplice Fronteira, situada no Cone Sul da América do Sul, é uma região com diversas etnias, dentre as quais podemos citar árabes, indianos, coreanos, chineses, etc. A região se destaca por estar situada na junção de dois importantes rios, o Rio Paraná e o Rio Iguaçu, tendo como cidades vizinhas, *Ciudad del Leste* (Paraguai), Foz do Iguaçu (Brasil) e *Puerto Iguazú* (Argentina). A população da região gira em torno de um milhão de habitantes aos quais se somam anualmente um contingente de pessoas em trânsito. Dentre estas, em geral, atraídas pelo comércio paraguaio, muitas vivem da informalidade e de atividades ilícitas (...) (CHICHOSKI, 2019, p. 97).

Silva e Costa (2018, p. 174-175), em sua pesquisa, apontam que essa fronteira, mais precisamente a relativa ao Brasil – Paraguai, mudou da era dos comboios, em que predominava a atividade de contrabando, para o que se enfrenta atualmente, ou seja, a era do crime organizado de caráter internacional. Uma ação conjunta com o Paraguai é necessária para enfrentar inúmeros problemas, tais como: contrabando, descaminho, corrupção ativa, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e evasão de divisas. Vasconcelos Júnior (2018, p. 139 e 157) ressalta a relevância da rentabilidade para os criminosos do contrabando de cigarros, eletrônicos e bebidas, além do tráfico de armas e de drogas, em especial da maconha, que utilizam as mesmas rotas por essa fronteira.

Outra mazela presente na região é o crime de tráfico de pessoas, pois é uma área em que o livre trânsito entre os países facilita a fuga dos delinquentes. Isso porque, em diversas ocasiões, as autoridades locais não exigem a documentação individual necessária para a entrada e saída de cada país, o que torna os municípios da fronteira oeste do Paraná suscetíveis a esse problema. Essa atividade ilegal é a terceira mais rentável para o crime organizado no mundo, ficando atrás somente do tráfico de drogas e de armas (PATRUNI; et al, 2020, p. 304-305)

Assim, para fazer frente a esse grande número de óbices, segundo Chichoski (2019, p. 107 e 114), foi estabelecido um acordo operativo entre a Polícia Federal brasileira, *Policia Nacional del Paraguay e Gendarmería Nacional Argentina*, no ano de 1996, criando o Comando Tripartite, que se mantém como um importante organismo de cooperação regional, no intuito de colaborar com as ações policiais e aduaneiras na tríplice fronteira. Ele tem por missão fortalecer a interação entre as agências de inteligência dos três países, visando aperfeiçoar as técnicas de investigação e o compartilhamento de conhecimentos entre as instituições citadas (CHICHOSKI, 2019, p. 107 e 114).

Outra importante iniciativa foi a criação do CIOF em dezembro de 2019. De acordo com Irala (2020, p. 404), este centro é um escritório de inteligência integrado, que foi financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e pela Itaipu Binacional. Ele está instalado em uma área de 600 metros quadrados no Parque Tecnológico de Itaipu e tem por objetivo compartilhar banco de dados e informações, visando o combate ao crime organizado internacional. Trata-se de um projeto que teve Foz do Iguaçu como cidade pioneira devido à complexidade dos problemas envolvidos na área, que possui mais

de 902 mil habitantes, onde transitam cerca de 100 mil pessoas por dia entre as fronteiras e que possui o Lago de Itaipu, com sua grande extensão, para ser patrulhado.

Ele é, portanto, uma estrutura de coordenação e controle que realiza o monitoramento, o levantamento e o cruzamento de dados. O CIOF pode ser utilizado, por exemplo, para o combate aos crimes das cifras douradas, ou seja, crimes financeiros que podem ocorrer contra o patrimônio público ou privado e que não possui o predomínio de violência, tais como: crimes contra a ordem tributária, contra o sistema financeiro e contra o meio ambiente (IRALA, 2020, p. 411).

A ATUAÇÃO DO CIOF DURANTE O ANO DE 2020

Nesta seção do artigo, foi realizada uma pesquisa nos *sites* do Governo Federal e do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Da análise das notícias vinculadas sobre o CIOF na *internet* durante o ano de 2020, juntamente com as respostas obtidas aos questionamentos realizados ao coordenador do CIOF, depreende-se algumas das capacidades desse importante projeto estratégico conduzido pela Secretaria de Operações Integradas.

Do trabalho conjunto entre as polícias civis dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, além da Polícia Nacional Paraguaiá, por exemplo, foi possível prender um homem com mandado de prisão por violência sexual na localidade de Ybyrarobana, no país vizinho. Do mesmo modo, demonstrando a capacidade de realização de cooperação internacional do CIOF com agências de outros países, um homem foragido da justiça de Santa Catarina, acusado por homicídio e integrante de organização criminosa, foi preso nos EUA, por meio da interação entre a polícia civil daquele estado, a Superintendência da Polícia Federal em Santa Catarina, a Interpol e agências norte-americanas (BRASIL, 2021a).

Outra importante capacidade é o fato de que o CIOF, além de não se limitar por fronteiras, não se limita por divisas entre estados. No ano de 2020, o centro auxiliou a Polícia Civil do Mato Grosso do Sul a prender um homem, acusado de tentativa de feminicídio, no município de Almas, no Tocantins. Em outro caso, foram presos dois homens na cidade de Itapema, em Santa Catarina, após a investigação conjunta entre as forças de segurança estadual e federal (BRASIL, 2021a).

Os trabalhos no CIOF vêm ganhando força ao passo que as instituições aceitam participar das atividades. O importante é que o centro pode ser utilizado tanto como fonte de informação, quanto como apoio em operações integradas. Por ser um centro novo, ele precisa de alinhamento das instituições. A pandemia de COVID-19 foi o grande fator que atrapalhou o desenvolvimento do trabalho durante o ano de 2020. Quanto à interligação de sistemas, um grande avanço ocorreu com a obtenção de acesso a sistemas como os das Secretarias de Segurança Pública dos estados do Paraná, de Santa Catarina, do Mato Grosso do Sul, do Acre e de Rondônia.³

³ Informação fornecida pelo Delegado da Polícia Federal Emerson Antônio Rodrigues, coordenador do CIOF.

A Operação Célula Oeste demonstrou a capacidade do CIOF de ser um grande ponto central nacional de informações de crimes nas fronteiras. Nessa ocasião, o centro auxiliou a Polícia Civil de Santa Catarina na investigação que desencadeou na operação, que expediu 40 mandados de busca e apreensão e realizou a prisão de 30 pessoas, vindo a desarticular uma célula de organização criminosa que traficava drogas, como maconha, cocaína, *ecstasy* e *crack*. Os criminosos agiam em municípios do Paraná e Santa Catarina, mais especificamente, em Foz do Iguaçu, Verê, São Miguel do Oeste, Guaraciaba, Belmonte, Chapecó e Joinville (BRASIL, 2021a).

O CIOF é um canal em que as informações são trocadas com maior rapidez entre as diversas instituições. Em uma investigação, um acusado por abuso e exploração sexual infanto-juvenil foi preso em flagrante, no município de Florestópolis, no Paraná, a partir de uma ação conduzida pela Delegacia de Polícia Civil de Tijucas, em Santa Catarina. Trata-se, também, de um centro que conduz investigações complexas, como no trabalho conjunto desenvolvido com a Polícia Rodoviária Federal e as Polícias Cíveis de Pernambuco, de Goiás e da Bahia, que identificou pelo menos 2 homens responsáveis por crimes de estelionato praticado contra uma lotérica no município de São João do Oeste, em Santa Catarina (BRASIL, 2021a).

Outra capacidade marcante é a condução de ações com foco nas operações de inteligência. Em um determinado caso, a Polícia Civil de Coroatá, no Maranhão, que expediu o mandado de prisão de um foragido, acusado de homicídio e roubo, veio a solicitar o apoio do CIOF para a localização do mesmo. O centro descobriu o paradeiro desse criminoso, líder de uma facção, repassou as informações à Secretaria de Inteligência do Pará, que articulou para que integrantes da Polícia Militar do Comando Regional de Redenção realizassem a prisão do mesmo em Cumarú do Norte, no Pará (BRASIL, 2021a).

A coordenação de ações ostensivas promovidas por unidades participantes das Operações Hórus, do Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras e Divisas (VIGIA), também é uma capacidade muito interessante. O CIOF possui uma comunicação exclusiva com esses integrantes e apoia os policiais por intermédio de consultas aos bancos de dados de pessoas e veículos de diversos estados do Brasil. Com tudo isso, durante o seu primeiro ano de funcionamento, foram mais de 100 casos em que o centro apoiou as instituições federais e estaduais (BRASIL, 2021a).

AS NOVAS PERSPECTIVAS PARA A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS EM COORDENAÇÃO COM O CIOF

De acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2014, p. 420), a análise qualitativa ocorre, inicialmente, por meio da coleta de dados, seja realizando observações gerais, observações práticas, seja realizando entrevistas, coletando documentos, etc. Em seguida, esses dados são preparados para fins de análise por intermédio da utilização de diferentes

ferramentas, tais como: a teoria fundamentada, matrizes, diagramas, mapas conceituais, desenhos, esquemas. Por fim, o pesquisador realiza contínuas reflexões, buscando uma imersão profunda no tema estudado para descobrir semelhanças, diferenças, significados, padrões e relações entre os dados, visando encontrar os resultados de sua investigação.

A partir das capacidades observadas no CIOF e de acordo com os questionamentos direcionados aos dois entrevistados a respeito da interação realizada entre este centro e as Forças Armadas no oeste do Paraná, no ano de 2020, esta seção do artigo pretende realizar uma análise a fim de identificar as novas perspectivas para atuação das Forças Armadas naquela região.

Tendo em vista que o ano de 2020 foi o primeiro de efetivo trabalho no CIOF, bem como foi um ano atípico por conta da pandemia de COVID-19, houve certa limitação para o trabalho conjunto entre as instituições, especialmente das Forças Armadas. Apesar da pequena integração, o resultado foi positivo, com a participação do Exército Brasileiro em uma operação com vistas à realização de bloqueios estratégicos em pontos de fiscalização. Nessa ocasião, também houve a participação de diversas agências de segurança pública, tais como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Receita Federal do Brasil, o Batalhão de Polícia de Fronteira da Polícia Militar do Paraná, a Polícia Civil do Paraná e a Força Nacional de Segurança Pública, tendo como resultado a apreensão de produtos ilícitos, como cigarros de origem estrangeira, drogas e armas.⁴

As Forças Armadas na cidade de Foz do Iguaçu – PR são representadas pelas seguintes organizações militares: o 34º Batalhão de Infantaria Mecanizado, do Exército Brasileiro (34º BIMec) (BRASIL, 2021b); a Capitania Fluvial do Rio Paraná, da Marinha do Brasil (BRASIL, 2021c); e o Destacamento de Controle do Espaço Aéreo – Foz do Iguaçu, da Força Aérea Brasileira (BRASIL, 2021d). Pela proximidade física com o CIOF, essas são as organizações militares que têm as melhores condições de atuar com os integrantes do centro nas operações interagências na fronteira oeste do estado do Paraná, utilizando o mesmo como um local de apoio para realizar operações integradas.

A partir do momento em que o CIOF foi criado, os militares do 34º BIMec começaram a visitar as instalações do centro a fim de conhecer sua estrutura e possibilidades. Da mesma forma, foram conduzidos ao local integrantes do Ministério da Defesa, do Comando de Operações Terrestres, do Comando Militar do Sul, entre outros, com o intuito de tornar o CIOF mais conhecido por parte dos escalões superiores e de modo a aproveitar as potencialidades do mesmo. Durante o ano de 2020, houve uma operação na faixa de fronteira em que um militar permaneceu interagindo nas instalações do centro durante todo o tempo, vindo a ser um excelente teste para futuras atividades.⁵

Nesse contexto, as operações Ágata são ações de grande vulto conduzidas pelo

4 Informação fornecida pelo Delegado da Polícia Federal Emerson Antônio Rodrigues, coordenador do CIOF.

5 Informação fornecida pelo Coronel Marcelo de Melo Pontes Feliciano, Comandante do 34º BIMec nos anos de 2019 e 2020.

Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, que visam fortalecer a segurança da faixa de fronteira brasileira e onde os militares das três forças singulares realizam missões com o objetivo de coibir os crimes transfronteiriços e ambientais. Elas são caracterizadas, também, como sendo grandes operações interagências, em virtude da participação de diversos órgãos governamentais nessas missões (BRASIL, 2021e).

A capacidade de conduzir operações de inteligência do CIOF, juntamente com a capacidade de realizar cooperação com agências internacionais, podem ser muito úteis para o planejamento e condução das operações Ágata. A realização de consultas a banco de dados de pessoas e veículos também pode ser explorada. Além disso, conforme já observado na seção anterior, esse apoio não precisa ser restrito à fronteira oeste do Paraná, podendo o centro colaborar com informações para a realização das operações Ágata nas fronteiras de outros estados.

Essas mesmas capacidades do CIOF podem contribuir, ainda, com a missão atribuída ao Comando do Exército Brasileiro de realizar a fiscalização de produtos controlados, conforme o estabelecido no Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019, da Presidência da República (BRASIL, 2021f), principalmente nas atividades relacionadas à importação e exportação dos mesmos e nas atividades relativas ao tema desencadeadas na faixa de fronteira.

Elas podem colaborar, também, com outras operações que ocorram na faixa de fronteira, distintas das citadas acima, tais como a Operação COVID-19. Nessa missão, por meio da Diretriz Ministerial nº 07/2020, o Ministério da Defesa ativou o Centro de Operações Conjuntas, em Brasília – DF, para atuar na coordenação e no planejamento do emprego das Forças Armadas nos esforços relativos ao combate ao vírus e ao enfrentamento da doença (BRASIL, 2021g).

Com isso, foram ativados dez Comandos Conjuntos para que as forças singulares ficassem em condições de oferecer recursos operacionais e logísticos quando fosse necessário. Dentre algumas atividades realizadas e que continuam sendo implementadas, destacam-se: o apoio às ações federais; a descontaminação de ambientes; a distribuição e a aplicação de vacinas; o deslocamento de pacientes; o transporte de insumos médicos; o controle de passageiros e tripulantes nos aeroportos, portos e terminais marítimos; e o controle de acesso das fronteiras; entre outros apoios (BRASIL, 2021g).

De acordo com as capacidades do CIOF já observadas, constata-se que algumas dessas atividades das Forças Armadas poderiam ser apoiadas pelo centro, que poderia estabelecer contato não somente com as organizações militares de Foz do Iguaçu, mas também com o Comando Conjunto Sul, com sede em Porto Alegre, assim como o próprio Centro de Operações Conjuntas, em Brasília-DF. Reforça-se, ainda, que a abrangência de atuação do CIOF não se limita a faixa de fronteira no oeste do Paraná, podendo apoiar as ações nas fronteiras de todo o território nacional.

O CIOF é uma excelente ferramenta para otimizar as operações interagências, pois possibilita um fácil acesso a outros sistemas. Além disso, trata-se de um local em que uma instituição pode conhecer melhor a outra, gerando maior sinergia. Durante o ano de 2020, a falta de conhecimento, de uma forma geral, quanto ao trabalho do CIOF, juntamente com as questões relativas à pandemia, que impediram um melhor desenvolvimento do centro, contribuíram para que ele não fosse tão utilizado. Por isso, a interação durante o primeiro ano de funcionamento foi excelente, mas ocorreu de forma pontual, em que se buscou sanar dúvidas sobre determinadas questões nas operações na faixa de fronteira. Quanto à interligação com o SISFRON, o mesmo ainda não está implantado no oeste do Paraná, mas assim que for uma realidade, essa interação ocorrerá.⁶

A integração com as Forças Armadas tem sido lenta, porém, efetiva, com a visita de militares ao CIOF para conhecer o centro e enxergar possibilidades de trabalhos conjuntos. Nesta esteira, foi estabelecido contato com representantes das forças para atuação integrada em futuro próximo. Vislumbra-se a utilização de sistemas próprios, em conjunto, para o combate aos crimes transfronteiriços, especialmente em operações na área do Lago de Itaipu e do Rio Paraná, com a Capitania Fluvial do Rio Paraná, e no espaço aéreo regional, junto ao Destacamento de Controle do Espaço Aéreo – Foz do Iguaçu.⁷

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que a interação dos integrantes do CIOF com militares das Forças Armadas, na fronteira oeste do estado do Paraná, durante o primeiro ano de existência dessa estrutura de coordenação e controle ocorreu de maneira pontual, seja por meio de visitas com o intuito de conhecer as possibilidades do centro, seja por meio da realização de contatos para sanar dúvidas em determinadas operações. A participação de um militar atuando de forma presencial no CIOF, em uma operação na faixa de fronteira, demonstrou o grande potencial da utilização desta ferramenta.

No ano de 2020, a principal contribuição para atuação das Forças Armadas nessa região foi identificar o CIOF como uma excelente fonte de informação e um importante local de apoio para as operações interagências, enquanto que a pandemia de COVID-19 demonstrou ser o principal óbice para o desenvolvimento do trabalho no CIOF e a consequente interação com as Forças Armadas.

Os conceitos da abordagem *whole-of-government* colaboraram com a investigação. Por meio da reflexão dessa teoria, verificaram-se importantes capacidades do CIOF que podem ser utilizadas pelas Forças Armadas nas operações na faixa de fronteira, dentre as quais ressaltam-se: realizar operações de inteligência, realizar cooperação com agências internacionais, conduzir ações além das divisas do Paraná, ser um centro nacional de

6 Informação fornecida pelo Coronel Marcelo de Melo Pontes Feliciano, Comandante do 34º BIMec nos anos de 2019 e 2020.

7 Informação fornecida pelo Delegado da Polícia Federal Emerson Antônio Rodrigues, coordenador do CIOF.

crimes nas fronteiras, ser um canal em que as informações são trocadas com maior rapidez e onde podem ser consultados importantes banco de dados e sistemas.

Quanto a trabalhos futuros, sugere-se um estudo a fim de verificar a reprodução desse modelo em outros estados do país, tendo em vista o fato de que a demanda por solicitação de informações ao centro e de interação com outros órgãos deve ser crescente ao passo que o CIOF se torne cada vez mais conhecido.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO NETO, José Carlos de; BARP, Wilson José; CARDOSO, Luis Fernando Cardoso e. **Modelo brasileiro do ambiente interagências para operações na fronteira**. Revista Brasileira de Estudos de Defesa. Niterói: Associação Brasileira de Estudos de Defesa, v. 4, n. 2, p. 241-262, jul./dez., 2017.

ARDENGGHI, Ricardo Pael. **Cooperação transfronteiriça no MERCOSUL**. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, v. IV, p. 85-105, 2020.

BODINE, Thomas T. **JIATF-SWB: Building an operational bridge for the southwest border**. Joint Military Operations Department. Newport: Naval War College, 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Encaminhadas, em 22 de julho de 2020, para apreciação do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Centro Integrado de Operações de Fronteira**. Disponível em: www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias. Acesso em: 26 jun. 2021a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **34º Batalhão de Infantaria Mecanizado**. Disponível em: www.cms.eb.mil.br/index.php/home-2/idades-do-cms. Acesso em: 06 jul. 2021b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. **Capitania Fluvial do Rio Paraná**. Disponível em: www.marinha.mil.br/cfrp/principal. Acesso em: 06 jul. 2021c.

BRASIL. Ministério da Defesa. Força Aérea Brasileira. **Destacamento de Controle do Espaço Aéreo – Foz do Iguaçu**. Disponível em: www.fab.mil.br/organizacoes/mostra/150?/. Acesso em: 06 jul. 2021d.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operação Ágata**. Disponível em: www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas/operacao-agata. Acesso em: 06 jul. 2021e.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Regulamento de Produtos Controlados**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10030.htm#art6. Acesso em: 06 jul. 2021f.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operação COVID-19**. Disponível em: <https://operacaocovid19.defesa.gov.br/index.php>. Acesso em: 06 jul. 2021g.

CERÁVOLO, Luís Eduardo Santos; PAIVA, Ana Luiza Bravo e; FRANCHI, Tássio. **Operação Acolhida e Operação Controle**: desafios na gestão da fronteira norte. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, v. IV, p. 217-241, 2020.

CHICHOSKI, Alessandro Luiz. **Crimes transnacionais e cooperação policial internacional na tríplice fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai)**. In: LUDWIG, Fernando José;

BARROS, Luciano Stremel. (Re)definições das fronteiras: desafios para o século XXI. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, v. 3, p. 97-116, 2019.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. **The whole-of-government approach to public sector reform**. *Public Administration Review*. Chicago: Blackwell Publishers, 2007.

D'ANGELO, Élcio Félix; DOS SANTOS, Marco José. **O controle das fronteiras e a violência urbana no Brasil**. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (Re)definições das fronteiras: velhos e novos paradigmas. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, ed. 1, p. 211-222, 2018.

IRALA, Fabiana. **O Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) na tríplice fronteira brasileira**: o controle social e o combate à cifra dourada. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, v. IV, p. 403-415, 2020.

LEWANDOWSKI, Carla; ROJEK, Jeff; MANJARREZ, Victor. **Using a fusion center model to manage and improve border security**. *Journal of Applied Security Research*. Londres: Routledge Taylor & Francis Group, v. 12, n. 1, p. 160-178, 2017.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas**: entre a *border* e a *frontier*. Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, v. 14, n. 49, p. 77-97, janeiro/abril, 2020.

NORIEGA, Richard J. **Border security: is it achievable on the Rio Grande?** *Senior Service College Fellowship. Civilian Research Project*. Carlisle: U.S. Army War College, 2011.

PATRUNI, Anna Paula Cardoso de Paula; et al. **O tráfico de pessoas em Foz do Iguaçu**: uma chave de leitura a partir do sistema penitenciário. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, v. IV, p. 301-320, 2020.

RODRIGUES, Anselmo Oliveira; SILVA, Marco Aurélio Vasques. **O terrorismo ocorrido na América do Sul durante o século XXI**. Revista Brasileira de Estudos de Defesa. Niterói: Associação Brasileira de Estudos de Defesa, v. 6, n. 2, p. 63-92, jul./dez., 2019.

SALAMACHA, Luciano Miguel; BARROS, Luciano Stremel. **O pensamento estratégico e as fronteiras do Brasil**: o desafio da gestão integrada entre sociedade civil e órgãos públicos. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (Re)definições das fronteiras: velhos e novos paradigmas. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, ed. 1, p. 27-37, 2018.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodología de la investigación**. Cidade do México: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S. A. DE C. V., 2014.

SANTOS, Daniel Mendes Aguiar; DA SILVA, Fernando Augusto Valentini; GALLERA, Alexandre dos Santos. **Segurança e defesa no Brasil**: desafios complexos e a demanda por respostas integradas. Revista da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: Ebrevistas, v. 35, n. 73, p. 124 – 146, jan./abr. 2020.

SILVA, Micael Alvino; COSTA, Alexandre Barros da. **A tríplice fronteira e a aprendizagem do contrabando**: da “era dos comboios” à “era do crime organizado”. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (Re)definições das fronteiras: velhos e novos paradigmas. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, ed. 1, p. 163-177, 2018.

VASCONCELOS JÚNIOR, Manuel Hermeto. **Legalização da maconha x contrabando**: relação das políticas de legalização da maconha com as penas e “modus operandi” do crime de contrabando. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (Re)definições das fronteiras: velhos e novos paradigmas. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, ed. 1, p. 139-161, 2018.

AS BASES GEOPOLÍTICA E DIPLOMÁTICA DA DOUTRINA DE CONTENÇÃO DURANTE A GUERRA FRIA

Data de aceite: 01/12/2023

Jonathan Felix Ribeiro Lopes

<http://lattes.cnpq.br/7933718743789462>

Alessandra Lemos Nogueira

<http://lattes.cnpq.br/1527056535683156>

RESUMO: O presente texto consiste em uma análise da geopolítica norte-americana a partir de seu eixo central: a contenção. Desde a Doutrina Monroe, os Estados Unidos da América têm se dedicado a ampliar sua influência por meio de uma política externa que, ao mesmo tempo, busca ampliar seu poder sobre as diferentes partes do planeta e, por outro lado, se esforça em conter qualquer potência que possa ameaçar suas áreas de influência. Assim, no século XIX buscou assegurar os territórios adquiridos após a independência e conter os esforços europeus na manutenção e restabelecimento de colônias no continente americano. Consolidadas as independências, no século XX o Corolário Roosevelt buscou assegurar a influência norte-americana no seu círculo próximo, notadamente na América Central e Caribe, por meio do estabelecimento de um poder naval. A ampliação do seu escopo geográfico tomaria forma durante o período

das duas grandes guerras, contando com a contribuição de importantes intelectuais e práticos da diplomacia. Com foco nos pensamentos de Nicholas J. Spykman e George F. Kennan, analisamos as conexões entre o pensamento geopolítico norte-americano e os rumos da política externa e da diplomacia desse país no período imediato ao final da 2ª Guerra Mundial.

PALAVRAS-CHAVE: Geopolítica; Doutrina Truman; Doutrina de Contenção; Diplomacia; Guerra Fria

ABSTRACT: This text consists of an analysis of North American geopolitics from its central axis: containment. Since the Monroe Doctrine, the United States of America has dedicated itself to expanding its influence through a foreign policy that, at the same time, seeks to expand its power over different parts of the planet and, on the other hand, strives to contain any power that could threaten its areas of influence. Thus, in the 19th century, it sought to secure the territories acquired after independence and contain European efforts to maintain and reestablish colonies on the American continent. Once independence was consolidated, in the 20th century the Roosevelt Corollary sought to ensure North

American influence in its close circle, notably in Central America and the Caribbean, through the establishment of naval power. The expansion of its geographical scope would take shape during the period of the two world wars, with the contribution of important intellectuals and practitioners of diplomacy. Focusing on the thoughts of Nicholas J. Spykman and George F. Kennan, we analyze the connections between North American geopolitical thought and the direction of that country's foreign policy and diplomacy in the period immediately following the end of the Second World War.

KEYWORDS: Geopolitics; Truman Doctrine; Containment Doctrine; Diplomacy; Cold War

INTRODUÇÃO

A grandes guerras da primeira metade do século XX revelaram-se muito lucrativas para a ascendente economia norte-americana. Com conflitos distantes de seu território e a participação direta tardia nas batalhas, os EUA tornou-se o principal fornecedor de suprimentos e armamentos para a Tríplice Entente e, posteriormente, para os Aliados. Com o fim das guerras, os Estados Unidos concederam empréstimos e tornaram-se os principais fornecedores de alimentos e produtos industrializados para os países europeus (PRADO, 2011). Ao fim da 2ª Guerra Mundial, os EUA já despontavam como superpotência, reorganizando nos anos seguinte a economia e a geopolítica mundiais.

Considerando esse contexto, este texto buscou compreender a estratégia geopolítica norte-americana após a 2ª Guerra Mundial, momento conhecido como Guerra Fria. O termo foi cunhado pela primeira vez pelo escritor inglês George Orwell (1903-1950), no artigo *“You and the atomic Bomb”*, para se referir ao que ele anteviu que seria um grande impasse nuclear entre “dois ou três superestados monstruosos, cada um possuindo uma arma pela qual milhões de pessoas podem ser exterminadas em poucos segundos” (ORWELL, 1945, p.3).

Sendo um desses Estados, os Estados Unidos da América, este texto tem como objetivo final identificar as bases teóricas da geopolítica norte-americana durante a Guerra Fria. Para isso, foram desenvolvidos três objetivos específicos que dividem este trabalho, sendo eles: a) analisar as obras de Alfred Mahan, Derwent Whittlesey e Richard Hartshorne; b) contextualizar a geopolítica e as relações internacionais no período da Guerra Fria, e por fim, c) analisar a construção da estratégia de contenção à luz das contribuições de Nicholas Spykman e George Kennan.

APROXIMAÇÕES ENTRE A GEOPOLÍTICA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A palavra “geopolítica” foi utilizada pela primeira vez pelo cientista político Rudolf Kjellén (1864-1922), em seu artigo, de 1899, *Studier över Sveriges politiska gränser* (CLAVAL, 1994). Em 1905, na obra *“As grandes potências”*, Kjellén conceitua a Geopolítica como “Estudo do Estado como agente apropriador e controlador do espaço geográfico” (BRAGA, 2011, p.146).

Importante notar que a produção de Kjellen tem inspiração na obra *Politische Geographie* (1897), de Ratzel, para o qual a Geografia Política é considerada como a geografia dos Estados, da guerra e do comércio. Essa obra associa o crescimento do Estado ao expansionismo territorial e cultural com base no comércio (BRAGA, 2011, p.147).

Em aproximação as Relações Internacionais, a geopolítica está ligada as relações políticas e territoriais que envolvem os Estados nacionais em nível internacional. Assim, os dois campos do saber compartilham o interesse pelo entendimento da Política Internacional, definida em termos da teoria realista das Relações Internacionais como um conjunto de ações e práticas para manutenção do equilíbrio de poder, no qual os Estados geralmente buscam o controle de seus territórios (MORGENTHAU, 2003)

Para Hans Morgenthau (2003), o equilíbrio de poder destinava-se à preservação do *status quo*, ou seja, manter a estabilidade do cenário atual. O equilíbrio de poder pode ser definido como “A aspiração de poder por parte de várias nações, em que cada uma tenta manter ou alterar o ‘*status quo*’, leva necessariamente a uma configuração que é chamada de equilíbrio de poder, bem como às políticas que se destinam a preservar esse equilíbrio” (MORGENTHAU, 2003, p.88).

Anterior ao campo das Relações Internacionais, a geopolítica faz parte do universo militar e civil norte-americano desde o século XIX, sobretudo com as contribuições de Alfred Mahan no desenvolvimento da teoria do poder naval. As razões para o desenvolvimento de uma teoria geopolítica podem ser explicadas considerando a enorme expansão territorial deste país, que ao fim do processo de formação estaria conectado por via terrestre a dois oceanos, o Atlântico e o Pacífico, numa extensa massa territorial.

Além do expansivo processo de formação territorial, a política externa norte-americana teve grande preocupação em projetar sua influência sobre outros países e conter a influência de terceiros sobre suas áreas de projeção. Assim, por exemplo, já no século XIX, desenvolveu-se a Doutrina Monroe, assim intitulada em referência ao presidente James Monroe, mandatário na primeira década do século XIX. Em linhas gerais, a Doutrina teve como objetivos: o foco na defesa dos princípios americanos, a expansão territorial dos Estados Unidos; impedir a interferência dos países europeus em assuntos internos do continente americano, e por fim, os norte-americanos se comprometiam com a independência das colônias que existiam na América, reconhecendo os novos Estados independentes (COSTA, 1992). Na prática significava garantir a influência dos Estados Unidos no seu entorno do Atlântico e Pacífico, bem como na América Central.

A Doutrina Monroe tornou-se a principal referência da política externa norte-americana ao longo do século XIX, sobretudo nas ações de contenção ao poder europeu no continente americano diante dos diferentes processos de independência que marcaram o período. Em mensagem ao congresso norte-americano em 1823, James Monroe declara de modo explícito tal intensão ao dizer que “devemos considerar qualquer tentativa da parte deles [europeus] de estender seu sistema para qualquer parte desse hemisfério como

um perigo para a nossa paz e segurança.” (TEIXEIRA, 2014, p. 115)

Apesar de diferentes interpretações ao longo do século XIX, a Doutrina Monroe seria complementada pelo Corolário Roosevelt, assim intitulada em referência ao presidente Theodore Roosevelt. Com seu território consolidado e sucessivas vitórias sobre a Espanha, contribuindo para independência de diversos países, a continuidade da influência americana no continente necessitava de novos contornos.

O Corolário Roosevelt veio a público na Mensagem Anual do Presidente ao Congresso dos Estados Unidos em 1904. A declaração abre duas formas de atuação da política externa norte-americana, agora dirigida aos países do continente americano e não mais as potências europeias.

De um lado, para o seu entorno imediato, isto é, a América Central, previa-se a imposição, pela força, da Doutrina Monroe. Os EUA reservavam-se o direito de intervir militarmente sobre países que acumulassem dívidas externas. Daí que o Corolário Roosevelt ficou conhecido como política do *Big Stick*. Importante mencionar que a fala segue a crise da Venezuela, entre 1902 e 1903, quando foi estabelecido o bloqueio naval à Venezuela, uma vez que o presidente venezuelano Cipriano Castro se recusou a pagar as dívidas externas com países europeus. .

Por outro lado, países americanos considerados como “grandes e prósperas comunidades civilizadas” (ROOSEVELT, 1913, p. 503 *apud* TEIXEIRA, 2014, p. 125) não necessitariam de tutela norte-americana, mas os Estados Unidos da América proveriam assistência se assim esses países necessitassem. Diferente da política externa voltada para a América Central e Caribe, os países da América do Sul eram vistos como aliados potências na manutenção da Doutrina Roosevelt e, portanto, deveriam ser vistos como nações amigas: “A amizade deles é uma amizade de iguais para iguais”, afirmou Roosevelt (1913, p. 503 *apud* TEIXEIRA, 2014, p. 125).

Essa modificação geoestratégica provavelmente teve influência do desenvolvimento do pensamento geopolítico norte-americano, sobretudo de Alfred Thayer Mahan. Oficial da marinha dos Estados Unidos, onde iniciou seus estudos sobre geografia militar, fez importantes reflexões sobre o papel do mar no domínio mundial. Nesse âmbito, merecem destaque *A influência do poder marítimo na história 1660-1783*, obra publicada em 1890; em seguida escreveu sobre *O interesse marítimo dos Estados Unidos da América no poder marítimo*, obra de 1897. O conhecimento sobre as capacidades militares, sobretudo naval, existentes e potenciais dos Estados Unidos passaram a orientar a política externa norte-americana, daí limitar a atuação direta sobre países da América Central e Caribe.

Ao relacionar aspectos geoestratégicos a natureza anárquica da política internacional, Mahan enfatizou a importância da geografia para manutenção ou alteração do equilíbrio de poder entre os Estados. Mahan compreendia que os Estados Unidos eram, tal como a Grã-Bretanha, em termos geopolíticos “uma ilha à margem da Eurásia”, onde a segurança poderia ser ameaçada por grandes potências mundiais ou se tornar um aliado estratégico,

pois era um centro de poder (Departamento de Estado dos Estados Unidos, 2016)

Em *The Interest of America in International Conditions*, de 1910, o autor já havia especulado sobre as possibilidades de uma grande guerra, reconhecendo que a posição da Alemanha no centro da Europa, seu poder militar e industrial incontestável, e sua busca por supremacia naval seriam uma ameaça à Grã-Bretanha e, por fim, aos Estados Unidos. Mahan alertava a respeito da ciência e tecnologia ocidentais, e como elas seriam globalizadas em algum momento, tal como aconteceu na Guerra Fria.

Alguns anos depois, sob um olhar civil a geopolítica norte-americana contou com as contribuições de Derwent S. Whittlesey, um dos principais geógrafos dos EUA. Era reconhecido como um pesquisador-viajante e historiador, que atuou como consultor para os Departamentos de Estado, Guerra e Marinha dos EUA durante a Segunda Guerra Mundial, e foi autor de muitos livros e artigos sobre aspectos geográficos da guerra e potência. Ele também era um especialista em África, e havia feito várias viagens para lá coletando material (ASHWORTH, 2021, p. 01).

Ainda que não tenha desenvolvido seus estudos no campo das Relações Internacionais, Whittlesey esteve envolvido com muitos estudiosos do Realismo Clássico em Yale e via a Geografia Política como um campo de estudo essencial para as Relações Internacionais, contribuindo para uma visão pragmática e empírica, necessária para uma abordagem global (ASHWORTH, 2021).

O pensamento de Whittlesey teve muita influência de sua mentora Ellen Churchill Semple, a qual estudou a abordagem da geografia humana com Ratzel. Durante sua carreira acadêmica, Semple analisou a importância de fatores ambientais na política e como esses aspectos moldavam o desenvolvimento das sociedades humanas. É muito interessante analisar a interpretação de Semple sobre a obra de Ratzel, pois não se trata de uma simples transposição de método, ela de fato a reinterpretou para se adequar a um público americano. Dessa forma, Semple não foi uma mera “discípula” de Ratzel, mas reformulou os conceitos ratzelianos para se adequar a um conjunto diferente de prioridades de pesquisa mais adequado à emergente grande potência americana (ASHWORTH, 2021, p. 3).

Derwent Whittlesey foi um estudioso do mundo empírico, tendo feito diversas viagens de campo. Ele começou seus estudos em geografia histórica justamente por influência de Semple. Conforme o próprio Whittlesey “[Semple] abriu meus olhos para as possibilidades da geografia e nunca deixou de me encorajar a escrever sobre geografia política” (WHITTLESEY, 1945). Todavia, distanciando-se do determinismo geográfico, defendeu uma relação mais intrínseca entre a Terra e a sociedade humana. Por essa razão, Whittlesey sentiu que seu livro de 1939 “*The Earth and the State*” o havia distanciado das “influências geográficas” de Semple fazendo com que ele não dedicasse o livro a sua mentora (ASHWORTH, 2021).

Whittlesey mais tarde admitiu que o colega e geógrafo Richard Hartshorne estava

provavelmente certo: “*que o livro está carimbado com Semple*”, e que ele poderia muito bem tê-lo dedicado a ela (WHITTLESEY, 1945). Richard Hartshorne, também estava envolvido na política norte-americana. Além de ser o autor de obras como *The Nature of Geography* (1939) e *Perspective on the Nature of Geography* (1959). Hartshorne foi quem inaugurou a segunda fase do desenvolvimento da geopolítica, ao abordar a temática das fronteiras (COSTA, 1992).

Ao discutir o problema das fronteiras em uma região europeia tão complexa como a Alta Silésia, por exemplo, Hartshorne (1933) chama a atenção para o fato de que, apesar de muitos geógrafos discutirem academicamente o tema das fronteiras, “poucos têm tentado apresentar um estudo teórico sistemático do problema como um todo”. Isso possibilitou a multiplicação de equívocos, como o uso corrente do conceito de “fronteiras naturais”. Fronteiras internacionais fixadas ou em discussão em regiões bastante povoadas, às vezes com etnias e histórias distintas, como é o caso da Alta Silésia, segundo o autor, devem ser concebidas mediante a análise acurada das características peculiares dessas populações fronteiriças (ARCASSA, 2014, p. 275).

Richard Hartshorne, foi uma figura-chave no desenvolvimento da ciência geográfica, pois elaborou uma influente agenda de pesquisa para o estudo do Estado sob uma visão da Geografia Política, que foi colocada à frente em termos funcionalistas. Para Hartshorne (1933), a Geografia Política é parte integrante da Geografia, com foco na Terra, em contraste à Ciência Política, centrada nas instituições do governo. A Geografia Política tem muitas ramificações, assim como a Ciência Política, mas com foco de interesse diferente. Realiza estudos geográficos a respeito da variação das características das áreas da Terra resultante de combinações e interligações de fenômenos de vários tipos, independentemente da origem natural ou humana desses recursos, que variam, em parte, de forma independente, na covariância com outros.

As contribuições de Mahan, Whittlessey e Hartshorne foram fundamentais para consolidar as bases do pensamento geopolítico e da geografia política como centrais a política externa norte-americana e serviram de pilar para construção dos Estados Unidos como potência após a 2ª Guerra Mundial. Na esteira desses pensadores, Spkyman e, expressamente, Kennan irão contribuir para a edificação da geoestratégia de contenção.

SPYKMAN E KENNAN: A CONSTRUÇÃO DA DOCTRINA DE CONTENÇÃO DURANTE A GUERRA FRIA

A geografia política e a geopolítica norte-americana também iriam se inspirar nas ideias de Halford Mackinder. O geógrafo britânico, define um espaço chamado de “*área pivô*” que mais tarde seria redefinida como “*heartland*”, essa área permitiria ao país que o controlasse, o desenvolvimento das forças terrestres. Sua tese pode ser exemplificada na frase: “Quem domina a Europa Oriental controla o *Heartland*; quem domina o *Heartland* controla a *World Island*; quem domina a *World Island* controla o mundo” (MACKINDER,

1919 *apud* MELLO, 1999, p. 56).

Essa concepção será central durante a Guerra Fria. E terá influência sobre a produção de Nicholas J. Spykman, o qual considerava a geografia política como o estudo de estratégias e da antecipação para a inter-relação entre o espaço e o poder (BRAGA, 2011, p.150). Reinterpretando as idéias de Mackinder, Spykman (1942) defendia que o Estado o qual possuía o poder mundial não seria aquele que dominava a *heartland* e sim aquele que o cercava. Essa concepção será a pedra fundamental para o Doutrina de Contenção:

Tal cerco tipifica a política externa estadunidense a partir da Guerra Fria e é conhecido como Teoria da Contenção. Para Spykman, o heartland deve ser bloqueado em suas fímbrias, de modo a impedir a expansão do poder terrestre. Neste contexto, a Guerra Fria pode ser entendida como zona de atrito entre a teoria de Spykman e a de Mackinder (BRAGA, 2011, p.158).

Os principais atores da ordem internacional, durante a Guerra Fria, foram os Estados Unidos e a União Soviética. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), teve o início das suas atividades em dezembro de 1922, tendo perdurado até 1991, foi uma das organizações de países mais poderosas do mundo, chegando a segunda maior potência militar (LIMA, 2019).

Em 1941, com a redução do poderio naval da Grã-Bretanha durante os primeiros anos da 2ª Guerra Mundial e a crise econômica que se instalava no país, os Estados Unidos assumiram a responsabilidade internacional de financiar a recuperação europeia no pós-Segunda Guerra Mundial. Ao fim do conflito, esse papel foi ressaltado, promovendo uma expressiva expansão política, econômica e ideológica norte-americana como forma de contenção à União Soviética.

Na conferência de Teerã em 1943, o Reino Unido e a URSS discutiam os caminhos do pós-guerra e os destinos da Alemanha, enquanto os Estados Unidos defendiam a criação de uma organização mundial com comitê executivo, uma assembleia geral e um diretório executivo que orientaria a política mundial, além de haver um debate sobre a divisão do território europeu. Na conferência de Yalta, dois anos após Teerã, foi reconhecida a divisão entre os aliados ocidentais e a União Soviética.

E na conferência de Potsdam, no mesmo ano de Yalta, com a nova ordem mundial, as relações entre os três Estados foi de completa tensão, uma vez que havia um desequilíbrio atômico e militar entre as duas superpotências e divergências, tais como: às fronteiras ocidentais da Polônia, já que a URSS temia um novo isolamento territorial; às sanções e reparações da Alemanha, uma vez que os Estados Unidos e o Reino Unido achavam o valor compensatório solicitado pela União Soviética a Alemanha era muito alto para um Estado derrotado na Guerra, o que causava desconfiança, uma vez Stalin já tinha acertado o valor com o presidente anterior dos EUA; e a crise Italiana.

Ao fim das conferências, já estavam claras as divergências ideológicas entre os

Estados capitalistas e socialistas. Os Estados Unidos começam então uma política anticomunista, com a interrupção de um programa de empréstimos para a União Soviética.

A Conferência de Yalta, em fevereiro de 1945, consagrou a divisão que se desenhava anteriormente entre os aliados ocidentais e a União Soviética. [...] O tempo dá em relações internacionais já era outro: a política das áreas de influência na Europa se tornaria um modelo a ser aplicado a própria política mundial (SARAIVA, 2007, p.192).

A busca da hegemonia mundial por parte dos Estados Unidos era evidente, de modo que os interesses da indústria e do comércio norte-americanos impulsionaram a expansão de atuação norte-americana para outras áreas. Além disso, doutrinas políticas visavam conter os avanços soviéticos em áreas de influência norte-americana. A primeira formulação política norte-americana depois da Segunda Guerra mundial foi a doutrina Truman (1947-1991), criada com o intuito de proteger os interesses dos Estados Unidos e conter o avanço Soviético.

No âmbito econômico dessa doutrina está o Plano Marshall, isto é, a ajuda financeira dos Estados Unidos para a reconstrução da Europa depois da Segunda Guerra Mundial a partir da concessão de empréstimos a juros baixos, garantindo o apoio dos países ocidentais. Abriam-se assim os mercados europeus para compra de produtos norte-americanos e evitava-se a ampliação da influência soviética na Europa Ocidental. Com esse plano, os Estados Unidos administravam a cooperação econômica e distribuíam recursos para Europa como alimentos, máquinas para indústria, tecnológica, combustíveis, veículos e outros.

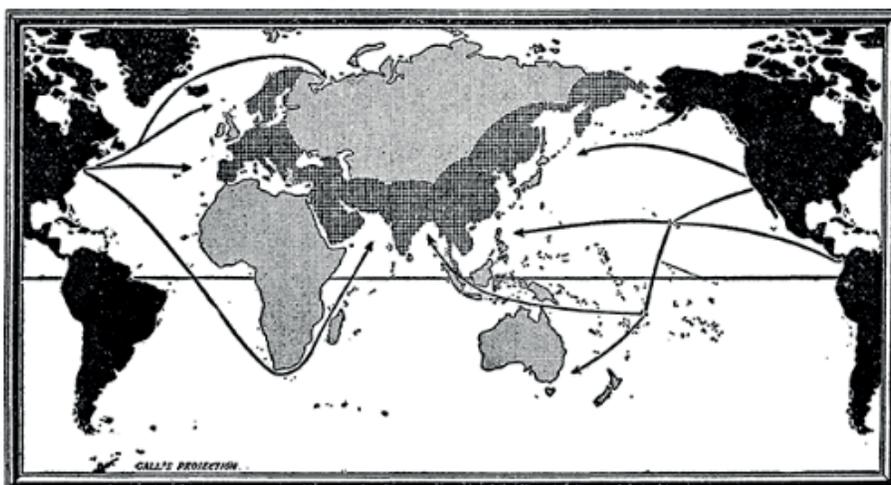
O novo conceito de superpotência corresponde, assim, à conjugação da capacidade econômica de exercer um forte multilateralismo econômico com a vontade de construção de uma grande área sob a influência dos valores [...]. As forças mais profundas que alimentaram a Guerra Fria, do lado dos Estados Unidos, foram constituídas no ambiente econômico. A política industrial e financeira do gigante associava-se à luta do anticomunismo, ingrediente fundamental da preleção doméstica da Guerra Fria nos Estados Unidos (SARAIVA, 2007, 199-200).

Por outro lado, a URSS tratava de consolidar sua influência sobre os Estados a leste da Alemanha até a Rússia. O crescimento da área de atuação da União Soviética na Europa fez com que os Estados Unidos ficassem temerosos com o possível domínio da região central, uma vez que o leste europeu já estava sob controle soviético. Por isso, em 1949, ocorreu a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte, uma aliança militar. Em linhas gerais, esse tratado estabelecia as ações de seus membros no caso de um ataque armado contra um ou vários países membros, na Europa ou na América do Norte, considerado qualquer ataque a um ataque contra todos.

É nesse contexto que Nicholas J. Spykman desenvolve sua tese da Rimland, base fundamental para Doutrina de Contenção norte-americana. Sua obra *America's Strategy in the World Politics: The United States and the Balance os Power* (2007), publicada

originalmente em 1942, estabelece uma longa discussão sobre o papel dos Estados Unidos da América no equilíbrio de poder mundial.

Spykman (2007) examina a geografia da 2ª Guerra Mundial sob um olhar diferente. Tomando por base a tese da *Heartland* e do poder terrestre de Halford John Mackinder, bem como do poder marítimo de Mahan, Spykman considerando a guerra como um desdobramento da política internacional do “velho mundo”. Dessa forma, centraliza as massas continentais da Eurásia, da África e da Oceania, dividindo-a em três zonas concêntricas com distintas funções na política mundial:



THE ENCIRCLEMENT OF THE OLD WORLD

Figura 1 – The Encirclement of the old world

Fonte: SPYKMAN, 2007, p. 180

A primeira zona corresponde a *Heartland* da Eurásia, a segunda o círculo tampão - *encircling buffer zone* – e os mares marginais, e a terceira, a zona dos continentes periféricos da África e da Oceania (SPYKMAN, 2007). Essa visão revela que as conexões do “velho mundo” com o “novo mundo” perpassam o *encircling buffer zone*. Dessa percepção, dois anos depois da publicação de *America's Strategy in the World Politics*, em *The Geography of the Peace*, Spykman () amplia essa percepção e desenvolve a tese da *Rimland*, que servirá de base para o desenvolvimento da doutrina de segurança dos Estados Unidos pós-Segunda Guerra.

Para Spykman, a geopolítica é o planejamento da política externa de segurança de um determinado país de acordo com seus fatores geográficos. Ele descreve o *Rimland* como o “crescente interior” estabelecido por Mackinder. Considerando os fatores topográficos dessa área e sua posição acerca do *Heartland*, Spykman () define essa massa terrestre por sua função de zona tampão entre o poder marítimo e o poder terrestre. Dessa maneira,

os problemas de segurança dessa área repousam no fato de podem ser atacadas pelo mar e pela terra, daí seu caráter anfíbio.

Diante disso, ao observar os desdobramentos dos eventos da 2ª Guerra Mundial, com o domínio soviético sobre o extenso leste europeu desde a Alemanha até a Sibéria, a importância geopolítica da Rimland torna-se mais relevante para os Estados Unidos e a política internacional do que os possíveis atritos na Heartland. Sobre isso, Spykman () afirma:

The Mackinder dictum “Who controls eastern Europe rules the Heartland; who controls the Heartland rules the World Island” is false. If there is to be a slogan for the power politics of the Old World, it must be “Who controls the rimland rules Eurasia; who rules Eurasia controls the destinies of the world”.

Sabendo que os Estados Soviéticos consistem em um poderio terrestre na Eurasia, os caminhos para o poder mundial se deslocavam da Europa central para as áreas do litoral europeu e asiático, bem como de seus mares e saídas oceânicas. As disputas entre as grandes potências vencedoras, portanto, ocorreria em torno dos grandes oceanos, e dos mares que permitissem alcançá-los.

Essa concepção geopolítica encontrou sua correlação na política externa norte-americana por meio de George F. Kennan. Tendo servido como diplomata norte-americano em Moscou, Kennan “foi determinante nos estudos comportamentais e culturais soviéticos após a Segunda Guerra Mundial, passando a ser vice-chefe da missão diplomática norte-americana no antigo país soviético” (PENNACCHI, 2011, p. 35).

Durante a missão em Moscou, Kennan analisou diversos discursos de políticos soviéticos, comunicando suas conclusões ao Secretário de Defesa dos Estados. Considerando o desfecho da 2ª Guerra Mundial, com as perdas humanas, infraestruturais e financeiras, bem como a reorganização política do Partido Comunista após a Guerra, Kennan (1947) considerou a União Soviética demasiadamente despreparada para se arriscar em um novo conflito armado contra o Ocidente como forma de ampliar sua influência. Contudo, acreditava que Moscou poderia se expandir por meio da subversão de Estados por partidos comunistas locais, criando assim um ambiente hostil para o capitalismo (PENNACCHI, 2011).

Tal percepção se consolida em sua análise do discurso eleitoral de Joseph Stalin em 1946, quando declarou que apesar dos soviéticos e seus aliados ocidentais terem lutado juntos por uma causa comum – eliminar o nazismo – as hostilidades do sistema internacional capitalista frente aos países soviéticos criaram uma incompatibilidade entre nações comunistas e capitalistas, o que eventualmente poderiam levar a uma nova guerra. O discurso foi considerado como o primeiro sinal de ruptura no clima de boa vontade dos soviéticos em relação aos norte-americanos, reascendendo a noção de um conflito estrutural entre o capitalismo e o comunismo como sistemas políticos antagônicos. Dessa forma, Kennan (1947) afirma não haver qualquer possibilidade de uma relação política

íntima com a URSS, devendo os EUA continuar a considera-los como rivais: It must continue to expect that Soviet policies will reflect no abstract love of peace and stability, no real faith in the possibility of a permanent happy coexistence of the Socialist and capitalist worlds” (KENNAN, 1947).

Apesar disso, reconhece que o caráter ideológico do movimento comunista e sua plasticidade diplomática perante situações concretas tornava muito mais complexo o trato diplomático com a URSS. Dessa forma, Kennan descarta as possibilidades de sucesso de uma investida militar como estratégia de ação. Ao invés disso, sugere uma política externa voltada para a contenção em longo prazo: “In these circumstances it is clear that the main element of any United States policy toward the Soviet Union must be that of a long-term, patient but firm and vigilant containment of Russian expansive tendencies” (KENNAN, 1947).

Na prática, essa contenção significaria a vigilância direta do governo norte-americano sobre os Estados socialistas, contra-atacando pontualmente cada uma de suas manobras políticas e geográficas até que, por uma série de circunstâncias internas – seja pela crueldade da ditadura, seja como fruto da desilusão popular com o ideal socialista – o comunismo entrasse em colapso e se autodestruísse (PENNACCHI, 2011).

Kennan também tinha dúvidas sobre as atitudes diplomáticas que deveriam ser abordadas para apressar a queda do governo soviético, mas acreditava que se fossem estrategicamente aplicadas, essas medidas poderiam intensificar ainda mais o declínio do poder comunista sobre os Estados. Então, a ideia era forçar o Kremlin a agir sob circunstâncias mais arriscadas, deixando-o sem saída diplomática nas relações internacionais. Conforme Pennacchi (2011, p. 40):

O estágio final das ideias era criar aparatos administrativos e coercitivos do Estado para assegurar o consentimento passivo das classes populares e de seus representantes às práticas internacionalistas e militaristas que pretendiam colocar em funcionamento suas ideias. Com a criação do Plano Marshall, o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), a CIA (Central Intelligence Agency), e a NATO (North Atlantic Treaty Organization).

O ex-diplomata deixou claro que o principal elemento da política externa dos Estados Unidos em relação à União Soviética deveria ser a contenção de longo prazo, com firmeza e vigilância das tendências expansionistas soviéticas, tendo inspirado as ações da chamada Doutrina Truman. Contudo, conforme escreve Penacchi (2011), Kennan criticou a utilização de suas ideias pelo governo dos Estados Unidos em outros conflitos. E se tornou defensor do desarmamento, acreditando que a corrida armamentista entre os soviéticos e os norte-americanos representava uma ameaça maior ainda para ambos os países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As estratégias geopolíticas norte-americanas no pós 2ª Guerra Mundial configuram

na continuidade e no aprimoramento de sua política externa desde a Doutrina Monroe. Consistem em um processo de expansão constante da influência estadunidense pelo mundo e pela contenção de potências contrárias. Inicialmente potências europeias no continente americano e, posteriormente, em nível global.

Anunciada no discurso de Harry Truman ao Congresso no dia 12 de março de 1947, a Doutrina Truman estabelecia as premissas da Guerra Fria e disputa por influência global em um mundo que se desdobraria bipolar. A disputa, todavia, não se daria aos moldes do imperialismo europeu, com embates diretos entre as potências. O novo equilíbrio de poder exigiria intervenções pontuais em áreas estratégicas. No discurso, Truman refere-se especificamente à Grécia e a Turquia. Era preciso, portanto, uma estratégia diplomática e geopolítica que permitisse priorizar áreas e formas de atuação.

A essa estratégia tem grande peso a contribuição de intelectuais militares, geógrafos e diplomatas, os quais foram capazes de combinar aspectos teóricos e práticos das Relações Internacionais, da geoestratégia, da geopolítica e da geografia política acadêmicas as ações do Estado. Nesse sentido, a trajetória geopolítica norte-americana, notadamente durante a Guerra Fria, evidencia uma relação intrínseca entre o universo acadêmico, diplomático e político, tendo as contribuições de Spykman e Kennan um papel fundamental na condução da política externa estadunidense.

REFERÊNCIAS

ARCASSA, Wesley de Souza. **A Geografia Política em Richard Hartshorne**. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 267-280. Acesso em: 1 de maio de 2022

ASHWORTH, Lucian M. **A Forgotten Environmental International Relations: Derwent Whittlesey's International Thought**, *Global Studies Quarterly*, Volume 1, Issue 2, June 2021, ksab006. Acesso em: 1 de maio de 2022

BRAGA, Sandra Rodrigues. **Sensos, Consensos e Dissensos: Itinerários Geopolíticos de Ratzel a Lacoste**. Revista de Geopolítica, Ponta Grossa - PR, v. 2, nº 1, p. 146 – 163, jan./jun. 2011. Acesso em: 1 de maio de 2022

CLAVAL, Paul. **Géopolitique et géostratégie: la pensée politique, l'espace et le territoire au XXe siècle**. Paris: Nathan, 1994.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica**. São Paulo: HUCITEC, 1992.

Departamento de Estado dos Estados Unidos, **A Influência do Poder Marítimo de Mahan na História: Protegendo os Mercados Internacionais na década de 1890**. Sessão de Marcos na História das Relações Exteriores dos EUA. Publicado em 2016. Acesso em: 1 de maio de 2022.

HARTSHORNE, Richard. **Geographic and Political Boundaries in Upper Silesia**. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 23, n. 4, 1933. p. 195-228. Acesso em: 1 de maio de 2022.

KENNAN, George F. "The Sources of Soviet Conduct." **Foreign Affairs**, 1 junho 1947, <https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/george-kennan-sources-soviet-conduct>. Accessed 8 September 2023.

MELLO, Leonel Itaussu. **Quem tem medo da geopolítica?** São Paulo: Edusp; Hucitec, 1999. (Col. Geografia: teoria e realidade, 45). Acesso em: 13 de junho de 2022

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as Nações: a luta pelo poder e a paz.** Tradução de Oswaldo Biato. Editora Universidade de Brasília: São Paulo, 2003. Acesso em: 1 de maio de 2022

LIMA, Renan. **Você conhece a história da União Soviética?** Politize! 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/uniao-sovietica/>. Acesso em: 1 de maio de 2022

ORWELL. George. **You And The Atomic Bomb.** Publicado em 19 de outubro de 1945. Disponível em: <https://archive.org/details/YouAndTheAtomicBomb-English-GeorgeOrwell/page/n11?mode/1up?view=theater>. Acesso em: 23 de maio de 2022.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. **A Grande Depressão e a Grande Recessão: Uma comparação das crises de 1929 e 2008 nos EUA.** Revista Econômica, Niterói, v 13, n 2, dezembro 2011. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistaeconomica/article/view/34830/20086>. Acesso: 13 de junho de 2022

PENNACCHI, Andrea Marcia de Toledo. **A guerra fria e a política contencionista de george kennan no estudo comparativo de uma elite do poder (1945-1950).** 2011. 161 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/103137/000648938.pdf?sequence=1&isAllowed=y.%20Acesso%20em:%201%20de%20maio%20de%202022>. Acesso em: 08 set. 2023.

SARAIVA, José Flávio Santos (organizador). **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX a era da globalização.** São Paulo: Saraiva, 2007. Acesso em: 1 de maio de 2022

SPYKMAN, Nicholas J. **America's strategy in world politics: the United States and the balance of power.** New York: Taylor & Francis, 2007.

SPYKMAN, Nicholas J. Heartland and Rimland. In: KASPERSON, Roger E.; MINGHI, Julian V. **The structure of Political Geography.** New Brunswick: Aldinetransaction, 2011. p. 170-178.

TEIXEIRA, C. G. P.. Uma política para o continente - reinterpretando a Doutrina Monroe. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 115–132, jul. 2014.

WHITTLESEY, D. **The Earth and the state: a study of political geography.** Vol. 234. Arno Press. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1191/0309132502ph396xx?journalCode=phgb>. Acesso em: 1 de maio de 2022

A INSTABILIDADE DO PRESIDENCIALISMO LATINO-AMERICANO: O PROCESSO DE RUPTURAS E PERMANÊNCIAS DO PODER PRIVADO

Data de aceite: 01/12/2023

Fernando Moreira Brandão

CUSC/ES - Centro Universitário São
Camilo-ES, Cachoeiro de Itapemirim-ES,
Brasil

RESUMO: Os Estados Latino-americanos em sua historicidade são marcados por instabilidades políticas, que mesmo ocorrendo de acordo com suas particularidades sociais apresentam semelhanças. A construção destas nações, ocorridas através de sistemas autoritários, gerou a criação de elites locais, que sempre utilizaram a máquina pública para se manter no poder. A história em sua linearidade aponta para a existência de acontecimentos que marcam rupturas e permanências, sendo que nesses países as rupturas administrativas culminaram na permanência do poder oligárquico. A instabilidade do presidencialismo latino-americano, aponta um processo de ruptura de vigência governamental, que devido a sua comum ocorrência pode ser entendido com a permanência de um sistema de usurpação da máquina pública para o bem privado

PALAVRAS-CHAVE: Elite; Linearidade; Permanências; Presidencialismo; Rupturas.

INTRODUÇÃO

A questão política da América Latina é uma temática de extensa discussão, os debates sobre recorrentes infortúnios administrativos não raros aparecem em veículos de comunicação causando (ou não) estranhamento na sociedade civil. Quando se discute desse aspecto na América Latina, é impossível dissociá-lo a uma questão de construção social.

As construções sociais presentes dentro da América Latina, são advindas fundamentalmente de seu processo de colonização, no qual o autoritarismo se configura como herança aos agora Estados nacionais. As práticas que remontam a esse processo são notoriamente observadas no exercício do presidencialismo latino, ao qual se expressa como um processo de permanência em meios das diversas rupturas já realizadas.

O modelo de colonização implementado em todo território latino, corroborou para uma série de permanências, mesmo em movimentos de rupturas dos

esquemas vigentes. A colonização que se configurou em um sistema de administração autoritária, corroborou para a criação de uma elite local administrativa que manteve sua posição sem a realização de concessões.

Discutir sobre o processo de permanências desta problemática estrutural denota em debater acerca da criação da nação, é imprescindível entender que este espaço geográfico sempre foi entendido como um ambiente geração e exploração de riqueza. Neste âmbito é impossível não considerar a existência de permanências na regência administrativa desses países desde sua criação, para dessa maneira entender o processo de instabilidade no presidencialismo.

A instabilidade no presidencialismo Latino- americano, para ser entendido necessita de discussão das bases que os sustenta, é preciso apresentar quais fatores corroboração para a existência deste cenário. Discutir as estruturas sociais que permitem a inexistência de sistemas governamentais solidificados e assegurados em tempo por parâmetros legais de mandatos.

O texto, portanto, irá debater acerca da ocorrência destes fenômenos sociais que geram instabilidade política no espaço latino americano. Será discutido os parâmetros estruturais para a existência deste fenômeno com o intuito de entender sua funcionalidade como um processo de manutenção do poder privado, apresentando dessa forma quais são os fatores geradores deste cenário.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa se configura como a construção de um texto acerca do presidencialismo latino e a compreensão de suas particularidades no que se refere a sua instabilidade. O texto discorre sobre um tema fundamental acerca dos processos políticos latinos, afim de auxiliar no entendimento da incidência dos mesmos.

A construção da pesquisa tem um caráter bibliográfico, e qualitativo, embasada em pesquisas já realizadas para debater a temática.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

1. A linearidade histórica: O presidencialismo e a manutenção do poder privado.

É indiscutível que a formação dos Estados nacionais latino americanos ocorreram através de intensas disputas políticas, em um processo de rupturas e permanências articulados pela elite local para perpetuação do poder. O surgimento dessas nações é marcado por frágeis estruturas administrativas, advindas de questões socioculturais que ainda refletem ativamente em suas estruturas políticas.

A questão da instabilidade política da América Latina é uma temática recorrente que não obstante aparece nos holofotes midiáticos, abordando a ocorrência de práticas que

firmam o fim da forma com que uma referida nação latina sem sido regida. Não é incomum que os indivíduos se deparem com golpes e revoltas que desestabilizam governos e põem em risco a vigência do presidencialismo latino-americano.

Quando se discute acerca da instabilidade e ameaça da continuidade do sistema presidencialista na América Latina, é preciso estabelecer que não se discute apenas a insegurança de uma forma de governo. Debater sobre a temática denota, segundo Aníbal Pérez-Liñán (2008), discutir uma perpetuação de um cenário no que ele chama de “novo padrão de instabilidade política” no fenômeno que este chama de “crises presidenciais”.

Segundo o autor (2008, p.109) para se entender a crise presidencial é preciso compreender que esta ocorre devido a uma tensão institucional, o autor entende que este cenário ocorre principalmente de três formas. Todo o processo que o congresso exerce esforços para remover o mandatário do cargo; quando o presidente tenta fechar o congresso; quando a apoio de um dos poderes para movimentos civis, ou militares contra o outro.

Liñán (2008, p.84), aponta que as inseguranças políticas deste cenário seguem certo padrão, tais como o executivo tentando dissolver o congresso, ou apoiando uma reforma constitucional com este fim. Também há ocorrência de o congresso iniciando processos de juízo contra o presidente. Nesses casos há culminância em um levante civil ou militar para legitimá-lo, que tenha seu findar em uma “renúncia” ou nomeação de um sucessor.

O cenário atual da conjuntura política latino- americana, discutido, apresenta padrões de comportamentos, apesar das especificidades de cada região. É impossível negar que há existência de especificidades durante a ocorrência destes processos, porém é necessário apresentar que tais movimentos se constituem como processos de perpetuação do poder que ocorrem desde a formação destas nações.

As elites locais desde a construção dos respectivos Estados da América Latina sempre articularam métodos de que se representam como rupturas administrativas, que, no entanto, se apresentam como permanências para perpetuação do poder. Assim os golpes, ou crises administrativas se configuram majoritariamente como processos de articulações para perpetuação do exercício do poder de uma determinada elite que disputa a permanência de sua posição.

Em tal contexto, as massas populares continuaram espoliadas e oprimidas. Porque a independência apenas reformulará a dominação externa e substituirá o poder do estamento burocrático ibérico pelo da oligarquia local, o que significa dizer que foram mudanças muito superficiais e em função de interesses por demais restritos para comportar qualquer ampliação no espaço de participação política. (LOPEZ, 1998, p.205)

Se por um lado debater a estrutura da dinâmica política parece distante da realidade atual, é necessário reforçar que as dinâmicas sociais apresentadas na História são formadas por linearidades. Se no século XIX, as os textos constitucionais apresentavam a liberdade da elite de governar de acordo com seu prazer, desde que enriquecem as burguesias europeias, no início do século XX as estruturas tiveram que se modificar

O esforço de tornar mais elástica a aplicação dos conceitos de liberdade, incorporando as massas populares na esfera das decisões políticas, marcou a entrada da América Latina no século XX. (LOPEZ, 1998, p.205)

O cenário apresentado por Lopez, pode ser entendido para se referir a duas dinâmicas presentes no início do século XX. A primeira se refere a utilização de aparelhos da funcionalidade democrática para a perpetuação do poder, e a segunda talvez o mais próximo que se chegou de rupturas das revoluções populares do século XX.

No que se refere ao primeiro aspecto evidenciado temos movimentos como o caudilhismo e o coronelismo que se configuram como fenômenos sociais que permitem a utilização da máquina pública para a manutenção do poder privado. O Caudilhismo especificamente, utiliza-se do costume populacional da forma do governo centralizada para transferir a autoridade para uma figura local de carisma.

Ignorantes dos negócios públicos e não conhecendo o príncipe (...) em breve se vê carregando um fardo frequentemente mais pesado do que aquele que acabara de remover (DOMINGUES, 2008, p. 9)

Essas figuras de carisma geram uma dominância administrativa do governo local que garante uma estabilidade a elite através da figura central do caudilho, assim a população vê como seu líder este caudilho, e não o chefe do executivo do país. Esse sistema que se legitima através da autoridade e repressão e tem o paternalismo para sua manutenção, pode corroborar ou não para a estabilidade governamental.

Discutindo o sistema específico brasileiro do coronelismo, se debate um sistema de gesticulação de manutenção do poder elitista que antes da república tinha-o assegurado. Com a transição de sistemas governamentais a elite necessita articular novos métodos para manter sua posição, e nesse caso específico, necessitou utilizar dos aparelhos republicanos regionais para manter o poder estadual e central.

[...] o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. (LEAL, 1975, p.44)

As práticas apresentadas se perpetuam até o advento das revoluções populares, iniciadas no México. A chamada “Revolução Mexicana” foi o primeiro dos movimentos ocorridos em muitos países que tinham o intuito de instaurar o adentrar da sociedade civil nas dinâmicas administrativas dos países latinos.

O movimento revolucionário, se caracteriza pela mobilização popular com o objetivo de reformar um sistema falido e desigual. A revolução era movida com a ideia de liberdade da opressão de um governo ditatorial e justiça para o povo mexicano, em um país cuja sua população tinha sua dignidade abalada.

[...] um terço das terras do México era controlada por empresas estrangeiras, enquanto milhares de comunidades indígenas perderam as suas terras comunais (*ejidos*), o que aumentou o número de camponeses sem terra. Intensificou-se a exploração sobre os peões [...] (OSCAR, 2002, p 536)

A busca por dignidade e garantia de existência, levou a mobilização popular e a revolta para com a vigência governamental da época. Nesse contexto, é impossível negar a existência forte da participação popular e a tentativa de adentrar nas tomadas de decisões do país. No norte e no Nordeste, as forças camponesas de Pancho Villa incendiavam fazendas e aldeias enquanto o exército de Venustiano Carranza - este nomeado *Primeiro chefe do Exército Constitucionalista*- declarava-se em rebelião contra Huerta. No Sul, Emiliano Zapata e seus guerrilheiros camponeses continuavam a lutar contra os donos de terra [...] (OSCAR, 2002, p. 552)

No entanto, mesmo com diversas lutas para que o Estado se convertesse em uma instituição que tenha o objetivo de assegurar a dignidade da população mexicana, os aparelhos de dominância apenas se modificam. Aproximadamente catorze anos de revolução, em 1924, o então presidente Cárdenas, busca no populismo apaziguar os ânimos buscando apoio no exército e no paternalismo para controlar o país.

Mesmo que para a população daquele período tivesse tido uma melhora momentânea, a dinâmica administrativa não mudou e o poder privado continuou a prevalecer diante dos interesses públicos. “Em 1970, existiam no México cerca de 12 mil latifúndios, abrangendo 35% das terras cultiváveis...” (OSCAR, 2002, p.565), dessa maneira, fica claro que o movimento antes de cunho social, é tomado pelo populismo que se instaura como dinâmica que perpetuava o poder da elite. A revolução que se inicia como o primeiro passo para as portas da liberdade, se torna um instrumento para manutenção da estrutura vigente. É comum que os presidentes atuais mexicanos se elejam sob um partido que tem o nome de Revolucionário, porém combatiam violentamente as agitações populares. O poder vem sendo mantido por meios de fraudes eleitorais e repressões, o sonho da Revolução apesar de tantas lutas e sacrifícios não se realizou.

Não só no México os movimentos de rupturas corroboram para as permanências. O cenário de quebra de uma articulação de manutenção estrutural do poder, se utilizando de movimentos que “quebram” velhas instâncias e são substituídas por novas, que em apresentação são permanências e ascensão do poder das elites foi seguido por toda América Latina.

O populismo é um tipo de fenômeno político que pode operar em regimes representativos e, por outro, pode constituir-se em movimento que almeja a constituição de um regime autoritário. A diferença é que no primeiro caso a liderança carismática apela ao povo como recurso estratégico na concorrência eleitoral e na disputa política com os adversários, mas sempre dentro dos marcos da regra do jogo. (SELL, 2013, p. 24)

Pode se observar que através dos movimentos populistas do “Peronismo” e “Varguismo” por exemplo, a ocorrência da inauguração do paternalismo carismático do presidente, assim a dinâmica se estendendo do âmbito regional para o nacional.

Se antes o governo tinha como principal aparelho de legitimação a força e a repressão, os discursos e representações ganham, os substituem (apesar da violência se tornar um coadjuvante ativo para a manutenção destes sistemas). Aqui o se consolida a ideia o nacionalismo latino é agora é através dele que se mantém a força das elites. Os direitos civis e sociais são utilizados em prol da manutenção do poder privado, tidos como concessões dos presidentes paternalistas que delineiam o Estado como acima da sociedade. Este cenário pode ser ilustrado com o fenômeno que ocorre na relação entre cidadão e estado, chamado pelo historiador José Murilo de Carvalho (2007) de “Estadania”

O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira: a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico. (CARVALHO, 2007, p.8)

Carvalho, afirma que no Brasil há um imaginário de que muitos dos nossos direitos seriam resultados de uma “concessão” do Estado, feita de cima para baixo para a população. Dessa forma os direitos são vistos como benefícios oferecidos pela elite para o restante da população em um pensamento que se perpetua até os dias atuais.

O populismo cumpre bem seu papel, porém quando as concessões são tidas como demais a população, a elite se articula para um novo parâmetro administrativo de forma a continuar a garantir sua posição. A linearidade da história mantém seu curso e em um esquema sociocultural em que são postos em prática esquemas de manutenção do poder surgem os golpes militares da América Latina.

Na América Latina ocorrem articulações, advindas de discrepâncias entre o chefe do executivo e das elites (como Getúlio Vargas e o empresariado em seu segundo mandato), apoiadas pelos Estados Unidos devido à disputa da Guerra Fria. Dessas divergências, ocorreram as utilizações das forças armadas para a instauração de ditaduras (algumas civis) que mantiveram o poder das oligarquias.

Após a execução dos golpes eram utilizados artifícios da funcionalidade presidencialista e democrática, os presidentes fardados se vestiam de “ternos” para representarem um esquema democrática que se apresentava ditatorial. Nos mais diversos países houveram repressões e abuso de autoridade a qualquer um que se opusesse ao sistema, se antes o discurso legitimava, agora a força era usada.

Uma junta militar derrubou Gallegos em 1948, tendo ficado no poder até 1952. Apesar da repressão, como as oposições ameaçavam vencer as eleições de novembro daquele ano, o candidato dos militares e conservadores, Perez Jimenez, foi proclamado vencedor, mesmo sem as urnas terem sido abertas. De 1952 a 1958, Jimenez exerceu uma ditadura ao melhor estilo de seus antecessores, favorecendo as oligarquias e as multinacionais do petróleo e feroz anticomunismo. (LOPEZ, 1998, p.193)

O caso exemplificado acima, da Venezuela demonstra a existência do voto e de mecanismos democráticos que são ignorados em uma clara e descarada usurpação do poder público para o benefício privado. É possível observar a ocorrência de demais ditaduras no espaço latino como como é o caso chileno

Eleito em 1970, o presidente Salvador Allende pretendeu implementar reformas sociais e nacionalistas com um legislativo conservador e um exército reacionário, imaginando poder marchar rumo à implantação do socialismo mantendo os mecanismos legais existentes. O resultado foi a desestabilização de seu governo e a cooptação da classe média para apoiar a solução de força com o respaldo de Washington. (LOPEZ, 1998, p.190)

Este contexto de ditaduras que se impõem para garantir interesses da oligarquia local, mesmo que tenha suas respectivas particularidades se estende por todo território latino como uma tendência a esses países. É observar a existência de regimes militares com dinâmicas parecidas em países como Argentina, El Salvador e também o Brasil.

Mesmo que o cenário atual não seja de ditaduras militares, mas de democracias consolidadas, ou de “democraduras” que se configuram como a utilização dos aparelhos democráticos para perpetuação do poder. É preciso apresentar que o Estado nos países latinos continua acima da sociedade de forma alheia a essa.

No que tange principalmente o Brasil há forte presença do autoritarismo (que se expressa no presidencialismo) que remonta desde a época de sua colonização. O modelo de colonizador de Portugal possibilitou e incentivou o surgimento de um cenário autoritário no país, em que uma pequena parcela das pessoas detinha os poderes que se estendiam entre a esfera pública e a privada, dominando a maior parte da população marginalizada. Segundo a autora Lilian Schwarcz, (2019), a escravidão foi o primeiro sistema de autoritário que o Brasil viveu, o tráfico negreiro no período colonial se tornou um grande negócio e sua dinâmica de “comercialização de almas”, além de ter consistido em um sistema autoritário de dominação e se tornou na atualidade um grande nó na consolidação da democracia. Fatores como o fim tardio da escravidão e a ideia errada de uma colonização “tranquila” do Brasil além da ideia de que a miscigenação quase consensual, como um encontro de culturas o que facilitou a presença forte do racismo no Brasil.

É fundamental discutir que a presença de práticas autoritárias são o que facilitam que os direitos democráticos não cheguem a todas as parcelas populacionais, o que descontroem a ideia de um pluralismo brasileiro e participação do povo. Os marcadores

sociais de raça gênero e religião podem desenvolver estereótipos negativos por parte de setores sociais que se sentem lesados com a presença de alguns setores sociais em posição de mando ,portanto, é comum haver incomodo na ocupação de posição de poder de pessoas de parcelas populacionais marginalizadas por parte da elite que está sempre se preocupa com seu “mandonismo” e “patrimonialismo”.

O modelo de colonização português também escolhia alguns indivíduos para exercer o poder do “mando”, esses indivíduos exerciam esse poder de dominação sobre as outras pessoas e logo isso se estende a uma esfera familiar, a primeiro momento concentrado nas mãos do homem branco, e, logo esse poder se expande ao “Patrimonialismo” [...] trata-se do entendimento equivocado de que o Estado é um bem pessoal [...] (SCHWARCZ, 2019, p.65). A extensão dos poderes desses homens ia além de seus bens, ou melhor, os bens privados lhe possibilitavam delegar sobre o poder público.

Assim. população civil continua a ter participação ínfima na tomada das decisões, estas são deliberadas de acordo com a vontade das oligarquias e para beneficiá-las chegando ao indivíduo comum como decisão vinda de cima que não lhe diz respeito. Os países latinos em suas construções sociais se constituíram em criar estados, sem cidadãos ativos que não possuem em seus imaginários noção de que esta deve ser uma instituição servidora da sociedade e não o contrário.

Dessa maneira é possível afirmar que a instabilidade do presidencialismo na América Latina vivida hoje, nada mais é do que uma articulação das oligarquias locais para manutenção de seus poderes. A história em sua linearidade aponta que este fenômeno advém das elites que sempre utilizaram a máquina pública para benefício privado e nunca realizam concessões.

CONCLUSÃO

A existência de um cenário cujo a instabilidade política impera na América Latina não é uma mera coincidência, durante todo o período histórico dos países latinos, com suas respectivas particularidades, este cenário sempre ocorreu. A vivência de um cenário cujas rupturas nas vigências administrativas não são isoladas é uma realidade latina.

É preciso entender que as problemáticas governamentais ocorridas neste espaço ocorrem de forma a estarem entrelaçadas com a construção de suas estruturas sociais. Suas relações que se moldam ao longo de séculos, construídas por autoritarismo privilégios para uma minoria perpassam permanências que são observadas na contemporaneidade.

Os sistemas governamentais e administrativos destes países são dominados por suas elites locais que o usam, mandam, desmandam e os descartam de acordo com suas funcionalidades e benefícios que eles trazem. As crises políticas vividas, majoritariamente advém, ou são utilizadas pelas oligarquias de seus países utilizando suas particularidades para manter suas suposições e poderes.

Fica claro, portanto, que a instabilidade no presidencialismo Latino- americano, pode ser entendida como advinda em seus muitos fatores resultado dos abusos cometidos pelas elites locais. O sistema democrático desses países apresenta fragilidades, e seus Estados são tidos como uma instituição acima da sociedade alheia, muitas vezes ao indivíduo civil, sendo utilizados para perpetuar o poder de uma oligarquia que sempre esteve no comando de suas respectivas nações.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

DOMINGUES, Beatriz Helena. Caudilhismo na América Latina: entre a teoria política e a literatura. Disponível em: http://antigo.anphlac.org/sites/default/files/beatriz_do_mingues.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2021.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LOPEZ, Luiz Roberto. História da América Latina. 4º ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

OSCAR, Aquino Jesus. História das Sociedades Americanas. 8º ed. São Paulo: Record, 2002.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. América Latina Hoy, n. 49, pp. 105-126. 2008.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. SOBRE O AUTORITARISMO BRASILEIRO. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SELL, Carlos Eduardo. A Liderança Carismática: sobre o caráter político do populismo. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/317162595_A_Lideranca_Carismatica_sobre_o_carater_politico_do_populismo. Acesso em: 10 de abril de 2021.

DIFUSÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS E A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO ANIMAL NO BRASIL DE 2000 A 2021

Data de aceite: 01/12/2023

George Wilson dos Santos Sturaro

Mestre em Relações Internacionais pela
UFRGS RESUMO

Este texto foi originalmente apresentado no 9º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, realizado em julho de 2023, em painel da área temática Economia Política Internacional.

O objetivo deste *paper* é elucidar a dinâmica e os principais vetores da evolução das políticas de proteção, ou bem-estar, de animais ditos de consumo no Brasil de 2000 a 2021. Após realizar uma discussão introdutória sobre a proteção animal como tema de políticas públicas, com foco na proliferação de regras e instituições entre países e na internacionalização do tema bem-estar animal, revisamos a literatura sobre difusão internacional de políticas. Em seguida, com base em fontes primárias e secundárias, analisamos a evolução das regulamentações brasileiras de bem-estar animal, com foco no papel dos principais atores envolvidos, e

evidenciamos os mecanismos atuantes de difusão internacional de políticas. À guisa de conclusão, ponderamos sobre os méritos e limites das explicações fornecidas e identificamos caminhos para futuras pesquisas. A principal descoberta comunicada neste *paper* é que as mudanças em políticas de proteção de animais ditos de consumo ocorridas no Brasil de 2000 a 2021 foram seletivas, reativas, incrementais e resultantes de decisões essencialmente tecnocráticas. Apenas os setores com maior peso na pauta de exportações de produtos agropecuários e/ou cujas exportações destinam-se a mercados mais exigentes foram contemplados. Promovidas pela via executiva-burocrática, sobretudo por meio de regulamentações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), as mudanças observadas consistiram majoritariamente em adaptações estimuladas pela competição por mercados estrangeiros e pela coerção embutida em regras de acesso a mercados, neste caso o mercado europeu. Comunidades epistêmicas, ONGs e organizações internacionais, em especial a União Europeia (UE), exerceram forte influência na elaboração das novas regulamentações. Com raras exceções,

outros ministérios e órgãos governamentais não tiveram participação relevante.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Difusão internacional; Proteção animal; Brasil

INTRODUÇÃO

A proteção, ou bem-estar, dos animais ditos de consumo não é um tema novo de políticas públicas, incluindo a política comercial e a política externa. No Ocidente, as primeiras medidas governamentais para proteger esse grupo de animais do sofrimento datam do início do século XIX (BARBOZA, 2021). No entanto, é apenas na segunda metade do século XX que a proteção dos animais ditos de consumo adquire saliência política suficiente para se tornar um tema frequente nas agendas governamentais e ensejar a criação de regras (leis e regulamentações) e espaços institucionais (departamentos ministeriais, ouvidorias e conselhos) especializados. Também é nesse período que o tema desponta na agenda internacional¹ e se torna objeto de preocupações diplomáticas, sobretudo em razão do potencial impacto negativo das regulamentações nacionais para a liberalização do comércio internacional. No século XXI, esses dois processos — a proliferação de regras e instituições entre países e a internacionalização do tema bem-estar animal — se aceleram e se aprofundam (MACIEL, MOL e BOCK, 2015; WAP, 2020a; BARBOZA, 2021).

Tanto a proliferação de regras e instituições quanto a internacionalização do tema bem-estar animal têm sido impulsionados e em grande medida moldados pela Europa Ocidental. Nos anos 1960, o governo britânico divulgou o relatório Brambell², que originou as chamadas Cinco Liberdades³, um conjunto de critérios para a promoção do bem-estar de animais ditos de consumo, e ensejou a criação de órgãos incumbidos de conduzir pesquisas, aconselhar autoridades e propor regulamentações. Nas décadas de 1980 e 1990, cientistas de diferentes áreas produziram evidências contundentes de que animais não humanos também possuem capacidade de experimentar emoções. Em paralelo, a disciplina Bem-Estar Animal passou a ser incorporada, de forma gradual e a partir do Reino Unido, nos currículos de cursos de Medicina Veterinária. Em 1992, já na ocasião de sua constituição, a União Europeia (UE) assumiu, por meio da Declaração de Proteção dos Animais anexada ao Tratado de Maastricht, o compromisso de levar em consideração o bem-estar animal ao elaborar e implementar a legislação comunitária sobre política agrícola, transporte,

1 A submissão da Declaração Internacional dos Direitos dos Animais à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) em 1978 foi a primeira incursão do tema da proteção animal na agenda internacional. Até hoje não adotada pela organização, a declaração possui escopo amplo, abrangendo também a vida selvagem, animais de companhia e animais utilizados para trabalho, experimentação e recreação. O bem-estar dos animais ditos de consumo é objeto do Artigo 9. Em 2000, uma declaração específica sobre bem-estar animal foi elaborada por um grupo de organizações de proteção animal com a pretensão de que seja adotada pelas Nações Unidas.

2 O relatório foi produzido por um comitê instaurado para investigar a situação dos animais criados em sistemas de confinamento intensivo. A instauração do comitê, por sua vez, foi uma resposta à comoção gerada pela publicação do livro *Animal Machines* (Máquinas Animais, em tradução livre) de Ruth Harrison em 1964 (BARBOZA, 2021).

3 Na perspectiva das Cinco Liberdades, conforme codificadas pelo Comitê de Bem-Estar de Animais de Fazenda (FAWC, na sigla em inglês) do Reino Unido em 1992, o bem-estar é assegurado quando o animal (i) está livre de fome e sede, (ii) está livre de desconforto, (iii) está livre de dor, lesão ou doença, (iv) é livre para expressar comportamento normal e (v) está livre de medo e angústia (BARBOZA, 2021).

mercado doméstico e pesquisa científica. Esse compromisso foi reiterado em 1999, por meio do Protocolo de Bem-Estar Animal anexado ao Tratado de Amsterdã. Em 2007, por meio do Tratado de Lisboa, a UE confirmou o reconhecimento legal dos animais como seres sencientes. Ao longo desse período e após, o bloco criou diversas regulamentações de vanguarda que impactam praticamente todas as espécies de animais ditos de consumo e abrangem as etapas de criação, transporte e abate (BARBOZA, 2021). Como se verá adiante na análise da evolução das políticas públicas de proteção de animais ditos de consumo no Brasil, algumas dessas regulamentações geram impactos que ultrapassam as fronteiras da UE em decorrência do peso do bloco como mercado importador de bens e serviços. Trata-se do fenômeno que ficou conhecido como “efeito Bruxelas” (HADJIYIANNI, 2021).

Quanto à internacionalização do tema bem-estar animal, a atuação da UE nesse processo tem se caracterizado pela promoção dos seus próprios padrões no âmbito de fóruns internacionais, arranjos de cooperação, negociações comerciais, como o Acordo UE-Chile⁴ e o Acordo UE-Mercosul⁵, e relacionamentos bilaterais estratégicos, como o relacionamento com o Brasil, que será discutido em maior profundidade adiante. Essa atuação da UE como “empreendedor normativo” (JENICHEN, 2020) no campo da proteção animal responderia a pressões domésticas, especialmente de representantes do Parlamento Europeu, de associações de produtores e ONGs, e se justificaria tanto em termos éticos quanto econômicos. Em relação a esse último ponto, é importante observar que, à medida que a UE cria novas regulamentações sobre bem-estar animal, as condições de competição são alteradas em prejuízo dos produtores do bloco, que têm que incorrer não apenas em custos de adaptação, mas também em custos maiores de produção. Historicamente, essa situação tem sido endereçada basicamente de duas maneiras: com o aumento de subsídios para os produtores locais afetados e a imposição de condicionalidades para o acesso de produtos estrangeiros ao mercado europeu (BARBOZA, 2021).

Os dois fóruns internacionais em que a atuação da UE é mais intensa e consistente são a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial de Saúde Animal (WOAH, na sigla em inglês).⁶ A principal razão disso está na relação entre as duas organizações. O acordo SPS (sigla em inglês para Medidas Sanitárias e Fitossanitárias), um dos acordos constitutivos da OMC e que entrou em vigor em 1995, reconhece a WOAH (então OIE⁷) como organização internacional de referência em matéria de saúde animal. Isso significa que padrões, diretrizes e recomendações da WOAH devem balizar

4 Firmado em 2002, o Acordo de Associação UE-Chile foi o primeiro acordo bilateral de comércio a ter incluído no seu escopo o bem-estar animal (DIRECTORATE-GENERAL, 2017).

5 O acordo contém um capítulo intitulado “Diálogos” que estabelece quatro áreas para aprofundamento da cooperação. Uma delas é o bem-estar animal (ACORDO, 2019).

6 A UE não integra a WOAH; porém, coordena a atuação dos países membros do bloco na organização por meio do seu braço executivo, a Comissão Europeia. Além disso, a UE e os seus países membros com maior peso econômico (Alemanha, França e Itália) são importantes doadores da WOAH (EUROPEAN COMMISSION, s.d.).

7 A WOAH foi fundada originalmente como OIE, sigla em francês de *Office International des Epizooties*.

negociações e a solução de controvérsias no âmbito da OMC. O acordo SPS também exorta os membros da OMC a participarem ativamente da WOAAH para contribuírem no desenvolvimento e na revisão periódica de padrões, diretrizes e recomendações. Em 1998, a cooperação entre as organizações foi formalizada por meio de um acordo. Cabe ressaltar que, embora a WOAAH também estabeleça padrões, diretrizes e recomendações sobre “bem-estar animal”, essa atuação não diz respeito ao acordo SPS, que versa estritamente sobre “saúde animal” (KAHN e VARAS, 2013; WTO, s.d.). Também é importante salientar que, no âmbito da WOAAH, a saúde animal é concebida como um componente do bem-estar animal, não o inverso, o que impossibilita a ampliação do alcance do acordo SPS por via derivada (BARBOZA, 2021). Isso afeta diretamente um objetivo central da UE no que diz respeito à internacionalização do tema bem-estar animal, que é o reconhecimento pela comunidade internacional dos vínculos entre bem-estar animal, saúde animal, segurança dos alimentos de origem animal e saúde humana, nessa ordem (COMMISSION, 2002).⁸

Por sua vez, na OMC, a UE tem protagonizado as discussões sobre bem-estar animal desde 2000, quando submeteu o *paper* Bem-Estar Animal e Comércio Agrícola a uma sessão especial do Comitê de Agricultura do órgão. A partir de então, a posição defendida pelo bloco é a de que o bem-estar animal configura uma preocupação social legítima e compatível com as regras da OMC⁹, o que justificaria a adoção de medidas restritivas ao comércio. Dito de outro modo, na visão da UE, produtos de origem animal produzidos de forma não equivalente com os padrões vigentes no bloco, ainda que atendam às exigências sanitárias e de qualidade de alimentos, poderiam ter sua importação suspensa. Fora da Europa, essa posição é vista como protecionismo disfarçado e praticamente não possui apoio. Alguns países, no entanto, já migraram da oposição para a neutralidade, indicando que o quadro pode se alterar no longo prazo (COMMISSION, 2002). À medida que a preocupação com a proteção dos animais (por razões diversas) se difunde por sociedades ao redor do mundo e consequentemente adquire maior relevância nas agendas governamentais, a posição hoje defendida pela UE na OMC deve ganhar novos apoiadores. Todavia, enquanto as regras da OMC não são ampliadas para incorporar o bem-estar animal, o órgão de solução de controvérsias da organização deve ser cada vez mais demandado para resolver disputas que emergem em função tanto da proliferação de regulamentações de bem-estar animal ao redor do mundo quanto do incremento do comércio internacional de produtos de origem animal (BARBOZA, 2021).

8 A UE tem atuado também para vincular o bem-estar animal aos objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, principalmente no âmbito da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês). Com essa finalidade, apoiou a criação de iniciativas de cooperação técnica e científica e desempenhou papel protagonista em eventos da FAO que abordaram a relação entre segurança alimentar e bem-estar animal (BARBOZA, 2021).

9 Os acordos que constituem o arcabouço legal da OMC não permitem o recurso a medidas que restrinjam desnecessariamente o comércio ou que discriminem entre os países-membros ou entre produtos importados e nacionais. No que diz respeito ao tema da proteção animal, os acordos mais relevantes são o GATT (sigla em inglês para Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), o AoA (sigla em inglês para Acordo sobre Agricultura) e o TBT (sigla em inglês para Barreiras Técnicas ao Comércio), além do já mencionado SPS.

No Brasil, o bem-estar dos animais ditos de consumo passa a receber crescente atenção do governo federal nas primeiras décadas do século XXI. Nesse período, foram realizados importantes avanços com a criação de regulamentações, diretrizes e recomendações, bem como programas de treinamento voltados a fiscais e a trabalhadores de indústrias de produtos de origem animal. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) foi o indutor desse processo, que também recebeu a contribuição de ONGs, da comunidade científica e da própria UE, com quem o Brasil estabeleceu cooperação técnica em matéria de bem-estar animal (BARBOZA, 2021). As pressões e incentivos materiais oriundos do ambiente externo também exerceram profunda influência, muitas vezes ditando o alcance, o conteúdo e o ritmo das mudanças. Com efeito, como se verá adiante, as áreas que exibiram maior avanço foram justamente aquelas em que melhorias eram necessárias para atender a padrões estrangeiros, sobretudo europeus, de ordem sanitária e de qualidade de alimentos. Cabe observar que todas as regras sobre bem-estar de animais ditos de consumo criadas no Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI são regras infralegais. Trata-se basicamente de instruções normativas e portarias promulgadas por ministérios. Embora diversos projetos de lei sobre a temática tenham sido apresentados no Congresso Nacional, alguns deles bastante ambiciosos¹⁰, até hoje nenhum prosperou. Se a atuação do Executivo brasileiro no campo da proteção dos animais ditos de consumo é marcada por um incrementalismo seletivo e reativo, a do Legislativo é marcada pela inércia.

No plano internacional, o Brasil adota um posicionamento matizado. Na OMC, o país tem se oposto ativa e consistentemente ao enquadramento do bem-estar animal como matéria sanitária, para impedir que barreiras comerciais sejam erigidas ao amparo do acordo SPS. Por sua vez, na WOA, o Brasil tem apoiado, de forma limitada, a agenda do bem-estar animal.¹¹ Em 2002, o país votou a favor da proposta de ampliação do mandato da WOA para que a organização liderasse a criação de padrões internacionais de referência em matéria de bem estar-animal. Por meio de um processo decisório baseado no consenso, até 2019 a WOA já havia criado 17 desses padrões (a maior parte deles relativos a animais ditos de consumo), que foram incorporados ao Código Sanitário de Animais Terrestres e ao Código Sanitário de Animais Aquáticos da organização para servirem de parâmetro à elaboração de regulamentações nacionais. A principal motivação do governo brasileiro em apoiar o desenvolvimento de padrões na WOA foi conter a proliferação de padrões e

10 No Congresso Nacional, foram apresentados três projetos de lei (357/2018, 3093/2021 e 3316/2021) que propõem a proibição da exportação de animais vivos, atividade realizada majoritariamente por via marítima e que tem por finalidade principal o abate. Práticas que causam extremo sofrimento físico e psicológico aos animais, como o confinamento de aves poedeiras em gaiolas e de porcas em celas de gestação, bem como o atordoamento pré-abate com golpes de marreta ou o emprego de outros métodos considerados cruéis, também já foram objeto de projetos de lei (215/2007, 2156/2011, 650/2015, 4618/2016, 49/2019 e 2874/2021). Os projetos de lei mencionados podem ser consultados por meio da página Pesquisa de Matérias no *website* do Congresso Nacional.

11 Na WOA, a representação do Brasil não é realizada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas pelo MAPA, órgão que coordena o Serviço Veterinário Oficial (SVO). Não se trata de excepcionalidade brasileira, mas da prática internacional, uma vez que as atividades da WOA têm, a princípio, natureza essencialmente técnica e as deliberações que ocorrem no âmbito da organização são informadas pela ciência, especialmente pela ciência veterinária.

arranjos de certificação privados, bem como o intenso ativismo da UE (BARBOZA, 2021). Diante da inevitabilidade de uma cada vez maior regulamentação no campo do bem-estar animal, o Brasil optou por ser um *standard maker* (criador de padrões) em vez de um *standard taker* (tomador de padrões). Cabe observar, no entanto, que o país, assim como muitos outros membros da WOA, ainda não incorporou ao arcabouço regulatório nacional grande parte dos padrões da organização (WAP, 2020a).

DIFUSÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS: ABORDAGENS E CONCEITOS-CHAVE

A literatura sobre difusão de políticas busca explicar porque e como políticas públicas propagam-se através de diferentes entidades nacionais e/ou subnacionais. À diferença da abordagem da transferência de políticas, que concebe a propagação de políticas públicas como um processo bilateral e unidirecional, em que uma entidade transfere políticas para outra, a abordagem da difusão concebe o fenômeno em termos de ondas de adoção que abrangem um grande número de entidades durante um período determinado. Essa abordagem também mobiliza um conjunto mais amplo de mecanismos causais, que, além da “aprendizagem” enfatizada pela abordagem da transferência, compreende a “coerção”, a “competição” e a “emulação” (OLIVEIRA e FARIA, 2017). Outro aspecto distintivo da abordagem da difusão, em particular no que diz respeito à propagação de políticas públicas entre entidades nacionais, é a ênfase no papel da interdependência (GILARDI, 2012). Nas palavras de Simmons, Dobbin e Garret (2006, p. 787), pioneiros desse campo de estudos, a difusão internacional de políticas ocorre “quando decisões sobre políticas públicas em um país são sistematicamente condicionadas por escolhas anteriores feitas em outros países” (tradução nossa). Cabe ressaltar que tais decisões são influenciadas também por atores supranacionais e atores não estatais, como se verá a seguir na discussão sobre os diferentes mecanismos causais da difusão internacional de políticas.

A difusão internacional de políticas por coerção ocorre quando Estados poderosos ou organizações internacionais exercem poder para compelir um Estado a adotar determinadas políticas. A coerção pressupõe a imposição de uma condicionalidade: a fim de obter acesso a determinados recursos controlados pelo ator A, o ator B deve cumprir determinados requisitos. Esse mecanismo está embutido nas políticas de ajuda financeira do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, que condicionam a concessão de empréstimos à realização de reformas econômicas de cunho neoliberal, que envolvem, entre outras medidas, redução dos gastos públicos e abertura de mercados. Outro exemplo frequentemente citado na literatura especializada é o da entrada de novos países na UE. O bloco condiciona o ingresso de novos membros ao cumprimento de um conjunto de requisitos, que inclui a transposição da legislação comunitária para o ordenamento jurídico nacional e a adequação de instituições e práticas políticas domésticas aos padrões

européus relativos a democracia e direitos humanos. A probabilidade de êxito da coerção estaria (i) positivamente relacionada com o grau de dependência de um ator em relação aos recursos que ele deseja acessar e (ii) negativamente relacionada com o custo de adaptação às exigências do ator que controla os recursos desejados. Dito de outro modo, dependência (ou interdependência assimétrica) acentuada e custos de adaptação baixos fariam a coerção funcionar (SIMMONS, DOBBIN e GARRET, 2007; GILARDI, 2012; FARIA, COÊLHO e SILVA, 2016).

A difusão internacional de políticas por competição ocorre quando governos adotam determinada política em antecipação ou reação ao comportamento de outros governos a fim de atrair ou preservar recursos econômicos. Um exemplo clássico é o das guerras fiscais, nas quais governos utilizam reduções de impostos para atrair investimentos para o seu país. A competição também pode ser estimulada pelo advento de regulamentações em mercados importadores de grande relevância que instituem novos ou mais rigorosos padrões para produtos ou processos produtivos. Nesse cenário, os exportadores que não atendem aos padrões exigidos são suplantados por aqueles que o fazem. Os termos “efeito Califórnia”¹² e o já mencionado “efeito Bruxelas” dizem respeito a esse fenômeno. Cabe observar que a competição nas duas situações paradigmáticas descritas leva a resultados completamente diferentes para os competidores. A guerra fiscal é uma “corrida até o fundo”, que coloca os competidores em posição pior do que estariam se tivessem optado por cooperar (isto é, por conjunta e simultaneamente não reduzirem impostos), tal como prevê o “dilema do prisioneiro” da teoria dos jogos. Por sua vez, a competição para atender padrões de mercado é uma “corrida até o topo”, que gera investimentos, inovações e melhorias para os competidores (SIMMONS, DOBBIN e GARRET, 2007; GILARDI, 2012; FARIA, COÊLHO e SILVA, 2016).

A difusão internacional de políticas por aprendizagem ocorre quando formuladores de políticas em um país aprendem com experiências estrangeiras bem-sucedidas. A “racionalidade limitada” (*bounded rationality*) é um atributo central desse processo, que está sujeito à ação de variáveis psicológicas, político-ideológicas, político-eleitorais e institucionais. A própria maneira como o cérebro humano processa informação, mobilizando atalhos mentais como o “viés de disponibilidade” e o “viés de representatividade”, enseja juízos que atribuem importância desproporcional a uma determinada experiência ou que a consideram passível de generalização para contextos muito distintos daqueles que a originaram. Formuladores de políticas tendem também a resistir à adoção de políticas que carreguem a marca de seus adversários ideológicos, independentemente do quão exitosa seja a política. Em contextos democráticos, eles tendem ainda a desconsiderar, total ou parcialmente, a adoção de políticas que sejam impopulares no curto prazo,

12 Nas décadas de 1970 e 1990, a Califórnia promulgou regulamentos mais rígidos sobre emissões de poluentes por automóveis. Para não perder esse importante mercado, fabricantes de automóveis com produção em outros estados norte-americanos e outros países tiveram que adequar seus produtos (GILARDI, 2012).

independentemente do quão benéficas possam se mostrar no longo prazo, pois estão prioritariamente preocupados com a sua sobrevivência eleitoral e/ou a do seu grupo. Tais fatores condicionantes tornam a aprendizagem um processo imperfeito, que não produz cópias exatas, mas versões modificadas em diferentes graus (SIMMONS, DOBBIN e GARRET, 2007; GILARDI, 2012; FARIA, COÉLHO e SILVA, 2016).

A difusão internacional de políticas por emulação ocorre quando formuladores de políticas em um país decidem adotar uma determinada política de outro país ou grupo de países porque a percebem como sendo apropriada, no sentido sociológico do termo. Em contraste com ações baseadas em uma lógica consequencialista, ações baseadas na lógica da apropriação (*logic of appropriateness*) refletem considerações normativas que, por sua vez, remetem às identidades socialmente construídas dos atores. A literatura especializada identificou três mecanismos capazes de impelir os atores a agirem de acordo com a lógica da apropriação. O primeiro deles é o efeito de decisões passadas na autopercepção presente: uma vez tomada uma decisão, ela se tornaria elemento constitutivo da identidade do tomador da decisão, que passaria a agir de forma mais ou menos consistente com a identidade atualizada. O segundo mecanismo é a “representação” (*role playing*), que consiste no exercício do papel socialmente esperado em uma determinada situação. O terceiro é a persuasão normativa, que ocorre por meio de interações discursivas entre os atores, em espaços como fóruns internacionais, e gera mudanças genuínas de percepção sobre um determinado assunto. Outra forma de compreender a emulação é como resultado da socialização. Nessa perspectiva, à medida que uma determinada norma (ou política, regulamentação, programa, prática) é adotada ao redor do mundo, cresce a pressão social para que ela seja adotada nos países onde ainda não foi. Dentre os mecanismos de difusão internacional de políticas, a emulação é aquele cujo funcionamento é o mais difícil de observar empiricamente (SIMMONS, DOBBIN e GARRET, 2007; GILARDI, 2012; FARIA, COÉLHO e SILVA, 2016).

Não é incomum que dois ou mais dos mecanismos discutidos atuem em um mesmo processo de difusão. A competição que leva um grupo de países a adotar uma mesma política pode ser instaurada por coerção de um terceiro país ou bloco econômico, por exemplo, quando esse estabelece uma condicionalidade de acesso ao seu mercado doméstico, como sugerem as metáforas do “efeito Califórnia” e do “efeito Bruxelas”. Incentivos coercitivos também podem motivar a aprendizagem, ao passo que a emulação pode refletir ideias hegemônicas, cuja força reside em parte na capacidade coercitiva de atores poderosos. Por sua vez, a emulação e a aprendizagem podem atuar concomitantemente, caso em que é particularmente difícil (e talvez impossível) discernir que efeitos se deve atribuir a cada um desses mecanismos (SIMMONS, DOBBIN e GARRET, 2007; MESEGUER e GILARDI, 2008; GILARDI, 2012). Também não é incomum que atores não estatais desempenhem um papel central na ativação desses mecanismos. Um conjunto robusto de estudos, realizados ao longo das duas últimas décadas, evidencia a extensa e crescente influência

de comunidades epistêmicas (redes de especialistas), *think tanks* (laboratórios de ideias), organizações não governamentais e *advocacy coalitions* (coalizões de defesa), muitas vezes atuando de forma coordenada com organizações internacionais, em processos de difusão internacional de políticas (GILARDI, 2012; GONNET, 2016; OLIVEIRA e FARIA, 2017). Ambos os aspectos — a atuação concomitante ou sequencial de diferentes mecanismos de difusão em um mesmo processo e o papel protagônico de atores não estatais — podem ser observados no caso da evolução das políticas públicas de proteção de animais ditos de consumo no Brasil de 2000 a 2021, analisado a seguir.

PADRÕES EXÓGENOS E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO ANIMAL NO BRASIL: ATORES E MECANISMOS DE DIFUSÃO

As duas primeiras décadas do século XX registraram importantes avanços nas políticas de proteção animal no Brasil. Regulamentações, diretrizes e recomendações sobre criação, transporte e abate de animais ditos de consumo foram criadas. Também foi instituída, em 2008, a Comissão Técnica Permanente de Bem-Estar Animal (CTBEA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), para promover a agenda do bem-estar animal dentro da instituição, entre órgãos de governo em todos os níveis e junto à indústria de produtos de origem animal (LUDTKE, 2017).¹³ A partir daí, sob a liderança do CTBEA e com a participação de atores domésticos e internacionais, foram lançadas diversas iniciativas a fim de aprimorar o arcabouço regulatório sobre bem-estar animal e de difundir os padrões estabelecidos nas novas regulamentações. Esses desenvolvimentos coincidem temporalmente com a maior integração da economia brasileira à economia internacional, processo iniciado ainda nos anos 1990 em resposta à intensificação da competição internacional por mercados no âmbito da globalização (VIGEVANI e CEPALUNI, 2017). Também nesse período, o Brasil se afirmou como um dos maiores produtores e exportadores mundiais de carnes.¹⁴

União Europeia: coerção, competição e aprendizagem

Dentre os atores internacionais que mais influenciaram o desenvolvimento das regulamentações sobre bem-estar animal no Brasil entre 2000 e 2021, destaca-se a União Europeia, importante e tradicional destino das exportações de carnes do país (CHATHAM HOUSE, 2021). Embora a cooperação técnica entre o Brasil e a UE em matéria de bem-estar animal date de 2013 (DIRECTORATE-GENERAL, 2017), a influência do bloco na evolução das regulamentações brasileiras sobre o tema é bastante anterior a isso. Em 1993, por meio da Diretiva 93/119, o Conselho da UE estabeleceu que apenas carnes e produtos cárneos

¹³ Em 2020, o CTBA foi extinto e substituído pelo Fórum Técnico de Bem-Estar Animal, que possui basicamente as mesmas competências.

¹⁴ De 2000 a 2020, a participação do Brasil no comércio internacional de carnes subiu de 4,5% para 12% (CHATHAM HOUSE, 2021). No agregado do período, o Brasil foi o 3º maior produtor das três carnes mais consumidas mundialmente (bovina, suína e de frango) e o 2º maior exportador (ARAGÃO e CONTINI, 2021).

de animais abatidos de forma humanitária podem adentrar o mercado europeu. Em 2000, o MAPA promulgou a Instrução Normativa (IN) 03/2000, que estabeleceu a obrigatoriedade do chamado “abate humanitário”.¹⁵ Na ocasião, o mercado europeu era o principal destino de carnes do Brasil e o primeiro destino para carne de bovinos (CHATHAM HOUSE, 2021). O advento da IN 03/2000 do MAPA pode ser explicado, em grande medida, pela competição pelo mercado europeu de carnes e pela coerção embutida na Diretiva 93/119 do Conselho da UE, que estabeleceu uma condicionalidade para o acesso ao mercado europeu.

A cooperação técnica entre Brasil e UE anteriormente mencionada ensejou mudanças importantes nas políticas brasileiras sobre bem-estar animal. A iniciativa nasceu na sexta Cúpula UE-Brasil realizada em Brasília em 2013, quando se decidiu incluir o bem-estar animal entre as áreas prioritárias de cooperação no âmbito da parceria estratégica bilateral. O Memorando de Entendimento que baliza a cooperação técnica foi assinado pelo MAPA, do lado brasileiro, e pela Direção-Geral de Saúde e Segurança Alimentar (DG-SANTE), órgão da Comissão Europeia. Uma das primeiras ações do novo arranjo cooperativo foi a realização de um *Better Training For Safer Food* (BTSF), programa da Comissão Europeia que visa promover o conhecimento sobre os padrões europeus de segurança dos alimentos (animais e vegetais) e auxiliar na implementação desses mesmos padrões, inclusive em países que não integram o bloco. Realizado em 2014, o BTSF abordou as técnicas de atordoamento permitidas na UE e os requisitos a serem cumpridos para fins de certificação, em particular as determinações do Regulamento 1099/2009 do Conselho da UE, além das recomendações da WOA. Burocratas oriundos dos demais países do Mercosul, além de Bolívia e Peru, também participaram do evento (DIRECTORATE-GENERAL, 2017) — uma evidência clara de que políticas de bem-estar animal estavam sendo difundidas da UE para a região e não apenas sendo transferidas unilateralmente para o Brasil.

Em paralelo ao BTSF, foi também realizada uma oficina sobre bem-estar animal na cadeia de suínos e eliminação progressiva das celas de gestação. Primeiro evento oficial sobre o tema no Brasil, a oficina foi promovida pelo MAPA e pela ONG Proteção Animal Mundial (WAP, na sigla em inglês)¹⁶ com apoio da UE (DIRECTORATE-GENERAL, 2017). Em 2014, ano da realização da oficina, a UE era ainda o maior mercado importador de carne suína do mundo, representando 42% das importações mundiais do produto em valor, um montante aproximadamente 2,3 vezes maior que o do segundo e do terceiro maiores importadores (respectivamente, Japão e China) combinados (CHATHAM HOUSE, 2021). Além disso, vale mencionar que, à época, o bloco já havia imposto uma condicionalidade à importação de carne suína, por meio da Diretiva 2008/120 do Conselho da UE, que exigia equivalência com os padrões europeus de produção. Em parte devido a isso, as importações de terceiros países respondiam, juntas, por menos de 1% do total importado

15 Por restrição de espaço, as regulamentações brasileiras e europeias citadas não serão incluídas nas referências. As regulamentações brasileiras podem ser consultadas por meio da página do Diário Oficial da União no *website* da Imprensa Nacional; as europeias, por meio do portal EUR-Lex.

16 À época, a ONG ainda se chamava Sociedade Mundial de Proteção Animal (WSPA, na sigla em inglês).

pelos países membros da UE. Os dados de comércio revelam também que as exportações de carne suína da América Latina para a UE, fornecidas quase que totalmente por Brasil e Chile, atingiram o ápice em 2008 e entraram em uma fase de declínio acentuado em 2009 (CHATHAM HOUSE, 2021), ano seguinte à imposição da condicionalidade pelo Conselho da UE.

A cooperação técnica em matéria de bem-estar animal também avançou no âmbito dos Diálogos Setoriais UE-Brasil. Desde 2014, por iniciativa do MAPA, foram realizados diversos projetos com o propósito de subsidiar o desenvolvimento de diretrizes e regulamentações no Brasil.¹⁷ Três desses projetos contribuíram concretamente para mudanças. O primeiro projeto, concluído ainda em 2014, tratou do transporte rodoviário de animais vivos e visou informar proposta de regulamentação que estava sendo discutida desde 2012 com o intuito de aproximá-la dos padrões europeus. A regulamentação em questão foi instituída pela Resolução N° 675 de 21 junho de 2017 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). O segundo projeto, concluído em 2016, foi um desdobramento da oficina sobre bem-estar animal na cadeia de suínos e eliminação progressiva das celas de gestação realizada em 2014. Esse projeto é considerado particularmente bem-sucedido, na medida em que contribuiu para reduzir resistências da indústria em relação à adoção de baias coletivas para suínos e preparou o terreno para discussões sobre uma regulamentação de bem-estar animal na suinocultura, que viria a ser promulgada em 2020 (IN 113/2020 do MAPA).¹⁸ O terceiro projeto, concluído também em 2016, tratou do transporte de animais vivos por via marítima e tinha em vista o aperfeiçoamento da regulamentação então existente (IN 13/2010 do MAPA) com base na experiência europeia (DIRECTORATE-GENERAL, 2017). O aprendizado derivado desse projeto refletiu na IN 46/2018 do MAPA, que faz menção explícita às diretrizes da WOAAH para o transporte de animais terrestres. Cabe observar que, salvo casos esporádicos e estatisticamente irrelevantes, o Brasil jamais foi um fornecedor de animais vivos para a UE; porém, passou a competir com países do bloco (especialmente, Espanha e França) por mercados no Oriente Médio e no Norte da África em 2003, quando realizou a primeira exportação de bovinos vivos para a macrorregião (CHATHAM HOUSE, 2021).

Outro importante projeto no âmbito dos Diálogos Setoriais UE-Brasil foi o “Alinhamento da estratégia nacional de bem-estar dos animais de produção, adotando o conceito proposto pela OIE [WOAH] (‘one world, one health, one welfare’)”. Esse projeto compreendeu a produção de três estudos publicados entre 2018 e 2019: (i) “Insensibilização por gás em suínos”; (ii) “Sistemas de produção de galinhas poedeiras no Brasil”; e (iii) “Redução do uso de medicamentos na pecuária leiteira por meio das boas práticas para

¹⁷ Os documentos resultantes dos projetos dos Diálogos Setoriais UE-Brasil podem ser consultados no *website* da parceria (<https://eubrdialogues.com/>).

¹⁸ No ínterim, o governo brasileiro reduziu a tarifa de importação das estações de alimentação eletrônica comumente usadas em baias coletivas, criando desse modo um incentivo para a transição de sistemas de produção. Outra medida de apoio governamental desse período foi a criação de uma linha de crédito subsidiado para financiamento de melhorias para o bem-estar animal no âmbito do programa Inovagro. (DIRECTORATE-GENERAL, 2017).

o bem-estar animal”. Ao contrário dos projetos abordados anteriormente, esse é melhor explicado pelo mecanismo da aprendizagem (e possivelmente da emulação), em vez da competição ou da coerção. O Brasil se tornou um dos maiores produtores de ovos e leite do mundo nas primeiras décadas do século XXI. No entanto, a quase totalidade da produção brasileira desses produtos e seus derivados é historicamente destinada ao consumo doméstico (EMBRAPA, 2023). Os produtores brasileiros não competem, portanto, com produtores europeus, seja pelo mercado europeu, seja por mercados de terceiros países. Quanto à insensibilização por gás em suínos, não se trata de uma exigência para poder exportar para a UE, mas de um dos procedimentos compatíveis com o “abate humanitário” e aceitáveis de acordo com o Regulamento 1099/2009 do Conselho da UE.

A cooperação técnica entre a UE e o Brasil em matéria de bem-estar animal foi precedida e depois se fez acompanhar por ampla cooperação científica. Nas décadas de 2000 e 2010, universidades e institutos de pesquisa brasileiros, dentre eles o braço técnico-científico do MAPA — a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) —, participaram de oito projetos de pesquisa patrocinados pela UE, ao lado de dezenas de instituições europeias e latino-americanas. Os projetos Qualidade e Bem-Estar e Indicadores de Bem-Estar, em particular, são tidos por burocratas brasileiros como fontes relevantes de conhecimento científico e são utilizados para subsidiar atividades de capacitação e avaliação técnica. A participação de técnicos governamentais e acadêmicos brasileiros nesses projetos de pesquisa transnacionais ensejou a formação de uma rede, ou comunidade epistêmica, que fomentou a colaboração também entre instituições nacionais (DIRECTORATE-GENERAL, 2017).

No período mais recente, a influência da UE na evolução das políticas de proteção de animais ditos de consumo no Brasil pode ser verificada em quatro dispositivos regulatórios. O primeiro deles é o Decreto 9013 de 29 de março de 2017, que especifica as responsabilidades dos serviços de inspeção (art. 12), dentre elas a verificação do atendimento das exigências dos países importadores, e dos estabelecimentos comerciais (art. 88), os quais devem zelar pelo bem-estar dos animais desde o embarque na fazenda até o abate. O segundo é a IN 12/2017 do MAPA, que regula o credenciamento de entidades fornecedoras de treinamento sobre abate humanitário em frigoríficos, uma condicionalidade de acesso a mercado estabelecida pelo Regulamento 1099/2009 do Conselho da UE. O terceiro é a IN 113/2020 do MAPA, que introduziu mudanças até então adotadas por poucos países fora da UE, dentre elas a proibição de procedimentos dolorosos (corte da cauda, desbaste dos dentes, moxa nas orelhas), a obrigatoriedade do uso de anestésicos ou analgésicos na castração de leitões, menores taxas de densidade de confinamento e a abolição das celas de gestação para porcas mães.¹⁹ Por fim, o quarto dispositivo regulatório é a Portaria N° 365 de 16 de julho de 2021 do MAPA, que atualiza a IN 03/2000 do órgão sobre abate humanitário e alinha os padrões nacionais aos padrões da WOAH e da UE (REDAÇÃO, 2023).

¹⁹ A abolição das celas de gestação deve ser efetuada até 2045; as demais mudanças mencionadas, até 2030.

Organizações internacionais não governamentais: aprendizagem e emulação

Dentre as ONGs com atuação internacional que mais influenciaram os rumos das políticas de proteção de animais ditos de consumo no Brasil entre 2000 e 2021, destaca-se a WAP. Tal como a UE, a WAP desempenhou um papel central na incorporação de padrões da WOAH nas regulamentações brasileiras, bem como na disseminação desses mesmos padrões no meio governamental, na comunidade científica e junto à indústria de produtos de origem animal.

Em 2008, a ONG e o MAPA firmaram um acordo de cooperação para a elaboração do Programa Nacional de Abate Humanitário, também conhecido como programa STEPS (passos, em português). À época, o então secretário de Defesa Agropecuária do MAPA declarou que o objetivo do programa era evitar barreiras comerciais, enquanto a coordenadora do STEPS na WAP informou que o propósito era difundir os padrões de bem-estar animal da WOAH e da UE (REDAÇÃO, 2009). O programa resultou na produção de manuais sobre abate humanitário de bovinos, suínos e aves — que fazem referência explícita a exigências internacionais²⁰ — e no treinamento de quase 8000 profissionais em mais de 400 abatedouros, bem como acadêmicos e funcionários públicos. O certificado expedido aos aprovados no treinamento possui validade internacional e satisfaz requisito estipulado no Regulamento 1099/2009 do Conselho da UE, que versa sobre a proteção dos animais no momento do abate (DIRECTORATE-GENERAL, 2017).

No que diz respeito à elaboração de regulamentações, a WAP participou ativamente de três processos. Em 2012, a ONG foi convidada a integrar o grupo de trabalho constituído para atualizar a IN 03/2000 do MAPA, sobre abate humanitário, e o grupo constituído para criar normativa sobre transporte rodoviário de carga viva (MAPA, s.d.), que viria a ser instituída pela já mencionada Resolução N° 675 de 21 junho de 2017 do CONTRAN. Em 2017, a WAP passou a integrar também um comitê criado para elaborar proposta de normativa sobre bem-estar dos porcos, que resultaria na já mencionada IN 113/2020. Durante o processo de elaboração da normativa, a WAP conduziu a campanha *Mude a Vida dos Porcos* (WAP, 2020b). A ONG já atuava nessa frente desde 2014, quando promoveu ao lado do MAPA e com o apoio da UE um evento pioneiro sobre bem-estar animal na cadeia de suínos, conforme mencionado anteriormente.

Promulgada apenas no final de 2020, embora pronta desde meados de 2018, a IN 113 poderia ainda estar engavetada. É possível que outras ONGs internacionais de proteção animal com presença no Brasil tenham contribuído para romper a inércia do MAPA. À época da criação do comitê que elaborou a proposta da IN, a Humane Society International (HSI) já atuava para promover mudanças nas políticas de bem-estar animal de grandes corporações do setor da alimentação, de produtores a redes de restaurantes (HSI, 2017). A Mercy For Animals (MFA) e a Animal Equality lançaram campanhas baseadas na

²⁰ Os manuais do programa STEPS são disponibilizados na página “Publicações de Bem-Estar Animal” no *website* do MAPA.

estratégia *naming and shaming* (nomear e envergonhar), amplamente empregada por ONGs ambientais e de direitos humanos, para constranger corporações e órgãos governamentais a agirem (MFA, 2020; ANIMAL EQUALITY, 2020). Em julho de 2020, poucas semanas após a divulgação de uma investigação da MFA em granja de suínos que alcançou grande repercussão (CAETANO, 2020), a Associação Brasileira dos Criadores de Suínos (ABCS) e a Associação Brasileira das Empresas de Genética de Suínos (ABEGS) pediram ao MAPA que não adiasse mais a promulgação da IN 113 (ABCS, 2020). Em dezembro do mesmo ano, a regulamentação entrou em vigor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal descoberta comunicada neste *paper* é que as mudanças em políticas de proteção de animais ditos de consumo ocorridas no Brasil de 2000 a 2021 foram seletivas, reativas, incrementais e resultantes de decisões essencialmente tecnocráticas. As regulamentações, recomendações e diretrizes criadas por órgãos do governo federal, especialmente pelo MAPA, no período analisado não abrangeram todas as etapas de produção nem todas as espécies de animais. O abate foi a etapa que recebeu maior atenção, seguida pelo transporte. No que diz respeito à etapa da criação, o vazio regulatório foi a condição definidora do período analisado. A única espécie animal cuja criação foi objeto de uma regulamentação específica foi a suína, e isso só ocorreu no final de 2020. Em grande medida, tais regulamentações, recomendações e diretrizes responderam a incentivos e preocupações de natureza econômica relacionadas a regras de acesso a mercados estrangeiros, em particular o mercado europeu. Isso também determinou, de modo geral, o ritmo das mudanças observadas em todo o período, que foram marcadas pelo incrementalismo.

Em relação especificamente à adoção de padrões de bem-estar animal exógenos pelo Brasil no período analisado, o achado mais relevante é que todos os quatro mecanismos de difusão identificados pela literatura especializada — coerção, competição, aprendizagem e emulação — atuaram de algum modo. A coerção embutida nas condicionalidades da UE e a competição pelos mercados de carnes do bloco precipitaram e sustentaram um processo de adaptação regulatória que se estendeu por mais de duas décadas. Por sua vez, a aprendizagem resultante de iniciativas de cooperação técnica com a UE e a WAP possibilitou o desenvolvimento de regulamentações, recomendações e diretrizes mais alinhadas com os padrões europeus e da WOA. Por fim, a emulação de padrões tidos como mais adequados e aceitos ajuda a explicar o advento de uma regulamentação sobre bem-estar animal na criação de suínos que possui poucos paralelos fora da UE. Uma vez que o bloco jamais teve um grande peso nas exportações brasileiras de carne suína e produtos derivados, não é possível explicar o advento dessa regulamentação exclusivamente em termos de preocupações comerciais. Considerações normativas desempenharam um papel

importante, assim como as ONGs cujas campanhas contribuíram para impelir o governo federal a agir.

A abordagem da difusão internacional de políticas propiciou importantes ganhos analíticos ao estudo do tema deste *paper*. O quadro conceitual dos quatro mecanismos da difusão, a ênfase na interdependência dos atores e a incorporação dos atores não estatais na análise possibilitaram uma compreensão ampla e profunda da dinâmica e dos vetores da evolução das políticas de proteção de animais ditos de consumo no Brasil. Essa abordagem, no entanto, traz consigo um grande desafio, que é desentrelaçar os efeitos de mecanismos causais que atuam concomitantemente. A estratégia escolhida para lidar com esse desafio foi identificar os contextos específicos em que um determinado mecanismo sobressaiu ou passou a atuar em conjunto com outro, bem como os atores que os acionaram. Para os fins deste *paper*, acreditamos que isso bastou.

Diversas hipóteses emergiram desta investigação sobre a evolução das políticas de proteção de animais ditos de consumo no Brasil. No intuito de contribuir para pesquisas futuras sobre o tema, listamos as que consideramos as mais instigantes.

1. A propensão de um país exportador de produtos de origem animal a adotar padrões exógenos de bem-estar animal está diretamente relacionada à sua dependência do mercado importador que exige o atendimento desses padrões.²¹
2. No campo das políticas de proteção de animais ditos de consumo, a difusão por aprendizagem ou emulação ocorre em contextos em que os mecanismos da coerção e/ou da competição já estão operando.
3. Sob as atuais regras do comércio internacional, as condicionalidades impostas por países importadores não são capazes de estimular a adoção de políticas de proteção animal que tratem de etapas da produção não diretamente relacionadas à sanidade do produto. Ou seja, diferentemente do que ocorre com o transporte e o abate, a etapa da criação dos animais, que diz respeito a sistemas de produção e práticas de manejo, tende a ser largamente imune a influências externas.
4. O grau de influência de atores não estatais na criação de regulamentações nacionais de proteção animal em países em que o setor agro-exportador tem um peso econômico expressivo é em grande medida determinado pelos contextos geoeconômico e geopolítico.²²
5. Os esforços da UE para promover uma convergência regulatória internacional em matéria de bem-estar animal respondem não apenas a uma lógica de proteção de mercados domésticos, mas também a uma lógica de preservação

21 Essa hipótese sugere que o ímpeto normatizador em matéria de bem-estar animal estimulado pela relação comercial UE-Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI deve perder força à medida que países do leste asiático, especialmente a China, e do Oriente Médio — que não fazem exigências comparáveis às da UE — consolidam-se como os principais importadores de produtos de origem animal do Brasil. A elevada demanda asiática por commodities agrícolas brasileiras neutralizaria o “efeito Bruxelas”.

22 O caso da WAP no Brasil é ilustrativo. A ONG desempenhou um papel importante na criação e na implementação do programa nacional de abate humanitário não apenas porque possuía credenciais técnicas e capacidade organizacional para fazê-lo, mas também, e sobretudo, porque o Brasil precisava se adequar às exigências de um dos seus principais mercados importadores de carnes, a UE, sob pena de sofrer pesadas perdas econômicas.

de posições em mercados ao redor do mundo, como o mercado de animais vivos no Norte da África e no Oriente Médio e o mercado de carne suína no Leste Europeu e na Ásia.

Uma das principais limitações desta investigação foi não explorar o papel dos arranjos privados de certificação. Optamos deliberadamente por não fazê-lo, pois seu efeito é ambíguo. Por um lado, eles ajudam a difundir padrões superiores de bem-estar animal, sobretudo entre empresas de grande porte que, além da ambição de exportar para mercados estrangeiros exigentes e lucrativos, possuem capacidade de absorver os custos de adaptação de sistemas de produção. Em algum momento, tais empresas podem vir a reivindicar uma regulamentação nacional a fim de nivelar as condições domésticas de competição e, desse modo, obrigar empresas retardatárias a se adaptarem ou encerrarem suas operações. Por outro lado, endereçar problemas de bem-estar animal por meio de arranjos privados de certificação pode alimentar a percepção de que a regulamentação governamental não se faz necessária. Dessa perspectiva, os arranjos privados de certificação poderiam ser concebidos como fatores que, sob determinadas condições, inibem a difusão de políticas de proteção animal, possibilidade essa que merece pesquisas adicionais.

REFERÊNCIAS

ABCS. ABCS pede apoio ao MAPA para publicação da Normativa de bem-estar animal, 2020. Disponível em: <https://curt.link/iN43F9y>. Acesso em: 29 abr. 2023.

ACORDO de Associação Mercosul-União Europeia. Capítulo Diálogos, 2019. Disponível em: <https://curt.link/qK4lhrP>. Acesso em: 1 jun. 2023.

ANIMAL EQUALITY. Nova investigação da Animal Equality no Brasil mostra maus-tratos em fazenda de porcos, 2020. Disponível em: <https://curt.link/D0vCTQ5>. Acesso em: 29 abr. 2023.

ARAGÃO, A; CONTINI, E. O Agro no Brasil e no Mundo: Uma síntese do Período de 2000 a 2020. Embrapa SIRE, 2021. Disponível em: <https://curt.link/Mvi7Abn>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BARBOZA, P. S. O Tratamento do Bem-Estar Animal na Política Externa Brasileira. FUNAG, 2021

CAETANO, M. Nas redes sociais, Xuxa denuncia maus tratos em granja de suínos, Valor Econômico, 2020. Disponível em: <https://curt.link/1sMmrz2>. Acesso em: 29 abr. 2023.

CHATHAM HOUSE, resourcetrade.earth, 2021. Disponível em: <https://resourcetrade.earth/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

COMMISSION of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Animal Welfare Legislation on farmed animals in Third Countries and the Implications for the EU. Brussels, 18 nov. 2002. 44 p. Disponível em: <https://curt.link/Fdpo2qj>. Acesso em: 10 fev. 2023.

DIRECTORATE-GENERAL for Health and Food Safety of the European Commission. Study on the Impact of Animal Welfare International Activities. Final Report, Volume 1 — Main Text. Publications Office, 2017. 217 p. Disponível em: <https://curt.link/IL6d66s>. Acesso em: 16 mar. 2023.

EMBRAPA. O Brasil em 50 alimentos. Embrapa, 2023.

EUROPEAN COMMISSION. World Organisation for Animal Health (WOAH, founded as OIE). [s.d.] Disponível em: <https://curt.link/l8dfVIm>. Acesso em: 22 jul. 2022.

FARIA, C. A. P.; COÊLHO, D. B.; SILVA, S. J. Difusão de Políticas Públicas. Editora UFABC, 2016.

GILARDI, F. Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. Handbook of International Relations. SAGE, 2012

GONNET, C. O. Mecanismos y actores en los procesos de difusión: discusión a partir de los casos de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. In: FARIA, C. A. P.; COÊLHO, D. B.; SILVA, S. J. Difusão de Políticas Públicas. Editora UFABC, 2016, p. 65-100

HADJIYIANNI, Ioanna. The European Union as a Global Regulatory Power. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 41, Issue 1, 2021, p. 243-264

HSI. Frimesa, quarto maior integrador de suínos no Brasil, se compromete a não usar mais gaiolas de gestação, 2017. Disponível em: <https://curt.link/4aKdWW5>. Acesso em: 29 abr. 2023.

JENICHEN, Anne. The Politics of Normative Power Europe: Norm Entrepreneurs and Contestation in the Making of EU External Human Rights Policy. *JCMS Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, Issue 2, 2020, p. 1299-1315

KAHN, S; VARAS, M. OIE animal welfare standards and the multilateral trade policy framework. OIE International Trade Department, [2013]. 10 p. Disponível em: <https://curt.link/h1GpEMA>. Acesso em: 18 mai. 2023.

LUDTKE, C. Ações do MAPA para o Fomento do Bem-Estar Animal. In: Encontro Nacional de Defesa Sanitária Animal (ENDESA), Belém, 2017. Disponível em: <https://curt.link/YXPxZa6>. Acesso em: 2 abr. 2022.

MACIEL, C. T.; MOL, A. P. J.; BOCK, B. B. Paving the way for farm animal welfare in international relations: an EU–Brazil case study. *Contemporary Politics*, Vol. 21, Issue 4, 2015, p. 435-450

MAPA. Conheça os projetos relacionados ao tema Bem-estar Animal, [s.d.] Disponível em: <https://curt.link/Y1VQ8Ny>. Acesso em: 28 abr. 2023.

MESEGER, C.; GILARDI, F. Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y Gobierno*, Vol. XV, Nº 2, 2008, 315-351

MFA. Investigação expõe abatedouro da JBS e terror da indústria de porcos no Brasil, 2020. Disponível em: <https://curt.link/ST3xB8d>. Acesso em: 29 abr. 2023.

OLIVEIRA, O. P.; FARIA, C. A. P. Policy Transfer, Diffusion, and Circulation. *Novos Estudos CEBRAP*, Vol. 36, Nº 1, 2017, p. 13-32

REDAÇÃO. Normativa de bem-estar no pré-abate e abate humanitário de suínos entra em vigor em agosto. *SuinoCulturalIndustrial.com.br*, 2023. Disponível em: <https://curt.link/NqydU8f>. Acesso em: 25 abr. 2023.

REDAÇÃO. Respeito para poder exportar mais. *SuinoCulturalIndustrial.com.br*, 2009. Disponível em: <https://curt.link/5ZbIN01>. Acesso em: 25 abr. 2023.

SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F.; GARRET, G. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization*, Vol. 60, Issue 4, 2006, p. 781-810

SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F.; GARRET, G. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, Or Learning? *Annual Review of Sociology*, Vol. 33, 2007, p. 449-472

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa Brasileira: a Busca da Autonomia, de Sarney a Lula. 2. ed. Editora UNESP, 2017

WAP. Animal Protection Index (API) 2020, 2020a Disponível em: <https://api.worldanimalprotection.org/>. Acesso em: 4 jul 2022.

WAP. Vitória! Governo brasileiro estabelece regras de bem-estar animal para os porcos, 2020b. Disponível em: <https://curt.link/QTXkQIV>. Acesso em: 28 abr. 2023.

WTO. The WTO and the World Organization for Animal Health (WOAH). [s.d.] Disponível em: <https://curt.link/goZrb3Q>. Acesso em: 14 mai. 2023.

MARCELO MÁXIMO PURIFICAÇÃO: Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior -UNIFIMES - Pós-Doutor pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra - FPCE-UC Portugal (Área de concentração: Educação Superior e Políticas Educacionais), Professor Investigador - 2014-2016 -, supervisionado pela Dra. Teresa Pessoa; Pós-Doutor - pelo Instituto Politécnico da Escola Superior de Educação de Coimbra - IP-ESEC-Portugal (Área de concentração: Formação de Professores, Identidade e Gênero) Professor Investigador - 2017- 2021 -, supervisionado pela Dra. Filomena Teixeira. Doutor em Ensino (Educação Matemática e Tecnologia) -, (Área de concentração: Alfabetização Científica e Tecnológica) pela Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES, 2018-2022), Doutor em Ciências da Religião (Área de concentração: Religião, Cultura e Sociedade, na linha: Religião e Movimentos Sociais) pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - (PUC-Goiás, 2010 - 2014) e Doutor em Educação (Área de concentração: Estudos Culturais, na linha: Currículo, ciências e tecnologias) pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA, 2020-2023). Mestre em Teologia: Educação Comunitária, Infância e Juventude (EST/UFRGS, 2008) e Mestre em Ciências da Educação (UEP, 2009). Possui formação multidisciplinar com graduação em: Ciências Sociais (Faculdade Única), Filosofia (FBB), Matemática (UEG) e Pedagogia (ICSH). Especialista em - Gestão de Sala de Aula no Ensino Superior (UNIFIMES), Docência do Ensino Superior (UCAM) e em Matemática (ICSH). Atualmente é Professor Titular C-II da Fundação Municipal Integrada de Ensino Superior (FIMES/UNIFIMES, 2014-) onde atua em atividades de ensino, pesquisa e extensão nos cursos de graduação e pós-graduação, vinculado a Unidade Básica das Humanidades e Professor (P-IV Padrão E) da Secretaria de Educação do Estado de Goiás (SEDUC, 1999 -) atuando no componente curricular de Matemática. Atua também como docente permanente nos seguintes programas Stricto Sensu: Programa de Pós-Graduação em Educação da Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS/Paranaíba), na Linha 1, formação docente e diversidade (cooperação técnica), Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Inhumas (PPGEDU-FACMAIS), Linha 1 Educação, Instituições e Políticas Educacionais (EIPE) e, do Mestrado Profissional em Intervenção Educativa e Social (MPIES) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) (Colaboração Técnica), na linha 2 Novas Formas de subjetivação e organização comunitária. Orientou: 1 tese de doutorado, 15 dissertações de mestrado, 20 trabalhos de conclusão de curso de especialização, 113 trabalhos de conclusão de curso de graduação e 9 trabalhos de iniciação científica. Atualmente orienta: 8 dissertações de mestrado, 1 trabalho de conclusão de curso, 1 projeto de iniciação científica e supervisiona 1 projeto de pós-doutorado. Coordena o Grupo de Pesquisa (NEPEM); Colíder do Grupo de Pesquisa em Educação, Tecnologias Sociais e Desenvolvimento no Interior do Amazonas (IFAM). Associado à ANPED/Nacional. Associado à APEDUC - Associação Portuguesa para o Ensino das Ciências. Membro da Comissão Editorial da Revista Científica da Educação da FACMAIS (2020 -); Membro do comitê científico da Editora Atena (2019 -) e da editora Publishing (2020-); Editor-

chefe da revista científica *Novas Configurações Diálogos Plural* (2020-). Avaliador do Guia da Faculdade (2020-). Tem experiência na área da Educação atuando no eixo da Diversidade. Atualmente interessa-me pesquisa em dois blocos temáticos: I PROCESSOS EDUCATIVOS: Formação de Professores, Políticas Educacionais, Currículo, Desenvolvimento Profissional, Ensino e Tecnologia; II DIVERSIDADE: Estudos Culturais, Identidade, Representação, Gênero, Violência, Negritude, juventude, Religiosidade e Cultura. (Países em que esteve presente para atividades acadêmicas e técnicas e/ou manteve vínculos em trabalhos científicos: (Argentina, Alemanha, Colômbia, Cuba, Espanha, Itália, Panamá, Paraguai, Portugal, México, Moçambique e Uruguai).

ELISÂNGELA MAURA CATARINO: Pós-doutorado em Educação pela Escola Superior de Educação de Coimbra - ESEC/PT (2017-2019) sob a orientação da Dra. Fátima Neves. Doutora em Educação pela Universidade Luterana do Brasil (2020-). Doutora em Ciências da Religião pela PUC-GO (2005 - CAPES 5) na Linha de Pesquisa Religião e Movimentos Sociais. Mestra em Teologia com especialização em Educação Comunitária Infância e Juventude pela EST/UFRGS (2010 - Conceito 5 CAPES). Especialista em Língua Portuguesa pela Universidade Salgado de Oliveira (2007) e Docência do Ensino Superior pela FAMATEC (2012). Licenciada em Língua Portuguesa e inglesa e suas respectivas licenciaturas, pela Universidade Estadual de Goiás (2004) e Licenciada em Filosofia pelo Instituto de Ciências Sociais e Humanas - ICSH (2003). É servidora pública da Secretaria Estadual de Educação de Goiás - SEDUCE (1999 - Professora P-IV) e da Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior (2015 - Professora Titular - CII), onde atua como professora na Pós-graduação e nos Cursos de Medicina Veterinária, Engenharia, Pedagogia, Educação Física e Psicologia. Colíder do Grupo de Pesquisa Psicologia, Processos Educativos e Inclusão da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS); Pesquisadora no Grupo de Pesquisa NEPEM/UNIFIMES/CNPq. Professora colaboradora no Mestrado Profissional em Intervenção Educativa e Social - MPIES da Universidade do Estado da Bahia - UNEB. Atualmente trabalha com as seguintes temáticas: Literatura. Linguagem. Educação e Diversidade e Educação Especial com foco nos surdos.

DOSTOIEWSKI MARIATT DE OLIVEIRA CHAMPANGNATTE: Possui Pós-Doutorado em Comunicação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ; Doutorado em Educação pela UERJ; Mestrado em Educação pela UNESA; Bacharel em Comunicação Social – Cinema pela Universidade Federal Fluminense – UFF-RJ; Licenciatura em Pedagogia pela Alfamérica. É Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado Acadêmico da Faculdade de Inhumas-FacMais; Coordenador dos Cursos de Fotografia e Marketing do Centro Universitário Cambury; Roteirista, Produtor e Diretor de Cinema. Tem experiência na área da Educação com ênfase em: Cinema e Educação; Currículo, políticas educacionais e formação de professores, EAD e tecnologias educacionais.

B

Brasil 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 30, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58

D

Difusão internacional 39, 40, 44, 45, 46, 47, 53

E

Elite 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37

F

Faixa de fronteira 1, 2, 3, 7, 11, 12, 13

G

Geopolítica 7, 17, 18, 19, 21, 22, 25, 26, 28, 29

Guerra Fria 17, 18, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 35

L

Linearidade 30, 31, 35, 37

O

Operações interagências 1, 5, 11, 12, 13

P

Permanências 30, 31, 32, 34, 37

Políticas públicas 39, 40, 41, 44, 47, 55

Presidencialismo 30, 31, 32, 36, 37, 38

Proteção animal 39, 40, 41, 42, 47, 48, 51, 53, 54

R

Rupturas 30, 31, 32, 33, 34, 37

S

Segurança integrada 1, 2, 4, 5, 7

CIÊNCIA POLÍTICA E GOVERNANÇA GLOBAL

 www.atenaeditora.com.br

 contato@atenaeditora.com.br

 @atenaeditora

 www.facebook.com/atenaeditora.com.br

 **Atena**
Editora

Ano 2023

CIÊNCIA POLÍTICA E GOVERNANÇA GLOBAL

 www.atenaeditora.com.br

 contato@atenaeditora.com.br

 @atenaeditora

 www.facebook.com/atenaeditora.com.br



 **Atena**
Editora
Ano 2023