

O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



# BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano II | Volume 2 | Nº 6 | Boa Vista | 2020

<http://www.ioles.com.br/boca>

ISSN: 2675-1488

<http://doi.org/10.5281/zenodo.3828112>



## COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, PARADIPLOMACIA E AMAZÔNIA: A IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO AMAZÔNICA PARA O TOCANTINS

Vitória Libni Macêdo Costa<sup>1</sup>

### Resumo

O presente trabalho tem como objetivo principal demonstrar a relevância do estado do Tocantins, principalmente em questões de cooperação técnica internacional voltadas para a Amazônia. O estado tem desenvolvido sua paradiplomacia de forma mais ativa, e um exemplo dessa atuação mais efetiva foi mostrada na Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas - COP 25, que aconteceu entre os dias 2 e 13 de dezembro de 2019 em Madrid, na Espanha.

**Palavras chave:** Amazônia; cooperação internacional; paradiplomacia; Tocantins.

### Abstract

The present work has as main objective to demonstrate the relevance of the state of Tocantins, mainly in matters of international technical cooperation facing the Amazon. The state has developed its paradiplomacy in a more active way, and an example of this more effective action was shown at the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change - COP 25, which took place between the 2nd and the 13th of December 2019 in Madrid, Spain.

**Keywords:** Amazon; international cooperation; paradiplomacy; Tocantins.

## INTRODUÇÃO

Os fluxos internacionais na atualidade têm se alterado, de forma a suprir as necessidades e exigências de um mundo globalizado. Segundo Oliveira e Luvizzoto (2011), percebe-se uma alteração na dinamicidade do sistema internacional, de tal forma que entidades subnacionais passaram a se aproximar de entidades privadas e governamentais no exterior, o que dentro das Relações Internacionais se caracteriza como “paradiplomacia”.

Tradicional e legalmente fundamentada pelo monopólio da política externa *stricto sensu*, a soberania absoluta do Estado nas relações internacionais, por meio da ação primária de seus corpos diplomáticos das chancelarias e dos ministérios de relações exteriores, bem como da ação secundária das forças armadas, tem crescentemente se transformado em uma soberania relativa, na qual há uma pluralidade de atores subnacionais que passam a co-definir resultados na política externa *lato sensu*, por meio de uma ação paralela, conhecida como paradiplomacia. [...] Esta ação paradiplomática de atores não centrais na definição da política externa *lato sensu* tem operado com um representativo grau de sucesso nas relações internacionais, em especial, quando se leva em consideração a expansão numérica da internacionalização de Empresas, Igrejas, Organismos Não Governamentais (ONGs) e Organismos Governamentais (OGs), como ministérios, secretarias e governos subnacionais (prefeituras, intendências, alcaldias, estados, províncias e departamentos) (SENHORAS, 2014).

<sup>1</sup>Assessora Especial do Gabinete do Governador do Estado do Tocantins. As discussões presentes neste artigo expressam opiniões e percepções de caráter pessoal, sem qualquer vinculação institucional. Email para contato: [vitorialibnipalmas@gmail.com](mailto:vitorialibnipalmas@gmail.com)



Os autores defendem que este fenômeno, no Brasil, é um sinal do alto grau de vulnerabilidade que o país enfrenta em relação aos desdobramentos da globalização, (econômicos, sociais, políticos e culturais). Há uma tendência, por parte do governo nacional, de redistribuir os custos da globalização para estados e municípios por meio da descentralização de políticas públicas – práticas consideradas como uma ampliação do processo democrático.

Miklos (2011) aponta que, com o fim da Guerra fria, os fenômenos transnacionais se fizeram cada vez mais presentes, tornando mais frágil a ordem internacional centrada na figura do Estado, sendo assim necessárias novas práticas, bem como transformações nas visões teóricas. Destaca, ainda, a movimentação da chancelaria brasileira desde meados da década de 1990, ao considerar a dimensão subnacional como *constituente* da política externa brasileira.

Neste cenário, muitos gestores estaduais e municipais passaram a se utilizar das possibilidades de negociações no campo da Cooperação Técnica Internacional (CTI) para modernizar e otimizar suas gestões.

## COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Cooperação Técnica Internacional é delimitada como

[...] uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico de forma a sanar ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições/entidades e de indivíduos. Essa capacitação, por sua vez, poderá direcionar-se à apropriação de conhecimentos por segmentos da população e ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas e entidades privadas, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas (esses três níveis a serem doravante denominados “beneficiários”) (MRE, 2014).

A Cooperação Técnica Internacional pode promover um salto qualitativo para as unidades subnacionais em diversas áreas, em contraste com uma situação estagnante que poderia se prolongar no tempo se as unidades utilizassem apenas de recursos próprios ou agissem dentro de um marco de cooperação apenas doméstico.

Neste contexto, é crucial apontar a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) como um braço do MRE de extrema importância para o desenvolvimento das relações internacionais. Instituição criada em 1987, ela atua em dois segmentos (multilateral e bilateral), se orientando pela política externa do MRE e



por prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais do Estado brasileiro.

O Ministério das Relações Exteriores (2014) destaca que a Cooperação Técnica Internacional Paradiplomática compreende algumas especificações em relação aos acordos internacionais e suas determinações dentro do Direito interno e práticas e normas do Direito internacional:

A consistência formal dos instrumentos que viabilizam os programas, projetos e atividades de cooperação técnica internacional são analisados e aprovados pelas unidades competentes do Ministério das Relações Exteriores. [...] Nesse sentido, no caso de Estados e Municípios terem interesse em estabelecer parceria no campo da cooperação técnica com um organismo internacional ou governo estrangeiro, a iniciativa deverá, necessariamente, ser tramitada por intermédio da ABC, desde que existindo um Acordo Básico em vigor entre o Brasil e o ente cooperante externo. No âmbito específico da cooperação técnica internacional envolvendo Estados e Municípios, é importante haver clareza sobre a diferença existente entre projetos de cooperação técnica e convênios firmados pela administração pública, situação que tem gerado dúvidas por parte dos entes subnacionais. No âmbito específico da cooperação técnica internacional envolvendo Estados e Municípios, é importante haver clareza sobre a diferença existente entre projetos de cooperação técnica e convênios firmados pela administração pública, situação que tem gerado dúvidas por parte dos entes subnacionais. (MRE, 2014)

## O TOCANTINS NA AMAZÔNIA E A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

A Organização do Tratado de Cooperação Técnica Amazônica (OTCA), formada por oito estados (Brasil, Bolívia, Colômbia, Peru, Equador, Suriname, Guiana e Venezuela) foi uma forma de promover um:

[...] cenário político favorável entre os países que compartilham a soberania desta região, no sentido de propor ações coletivas de gestão integrada dessa vasta e ainda desconhecida região, no sentido de maximizar potencialidades e valoração de capital natural e social (SILVA, 2006, p. 03).

Na região Amazônica, o estado do Tocantins tem se tornado referência em assuntos de cooperação internacional voltada para o meio ambiente e recursos hídricos. Mais jovem estado da federação brasileira, o Tocantins participou ativamente na Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas – COP 25, que aconteceu entre os dias 2 e 13 de dezembro de 2019 em Madrid, Espanha.

No maior evento dessa temática em escala global, a Comitativa do Tocantins apresentou um portfólio que ressaltou seu potencial para parcerias transnacionais:

O Tocantins reduziu suas emissões em 137 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>, entre 2006 e 2017, já atestadas nas resoluções 6 e 14 da Comissão Nacional para Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação (CONAREDD+), coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente.



O montante é resultado somente da redução de desmatamentos nos 13% do território do estado que corresponde ao Bioma Amazônia, desconsiderando o Cerrado. Reuniões estratégicas com o banco alemão DZ Bank, com o Fundo Americano Emergent - Forest Finance Accelerator e com a registradora de carbono Markit colocaram o estado em visibilidade entre os compradores internacionais de ativos ambientais, momento mais que oportuno, já que o ano de 2020 será um marco para efetivação dos mercados de carbono. A partir deste ano, entrarão em vigor os principais acordos internacionais voltados a combater a mudança do clima e reduzir as emissões globais de gases de efeito estufa (GEE). Dentre os principais acordos estão o Acordo de Paris e o Esquema de Redução e Compensação de Emissões da Aviação Civil Internacional (CORSA). (SEMARH-TO, 2019)

De acordo com os relatórios emitidos pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Tocantins (SEMARH, 2019) oriundos da COP-25, pode-se perceber uma participação cada vez mais ativa do estado em projeção internacional.

Essa atuação compõe parte estratégica de ações recentes dessa entidade subnacional – que também incluem a *Estratégia Tocantins 20-40*, que propõe o desenvolvimento regional com uso racional de recursos naturais, visando o bem estar da atual geração e das futuras.

A estratégia irá colocar o estado como referência na região Norte do Brasil em produção sustentável de alimentos e produtos da sociobiodiversidade, com beneficiamento e agregação de valor, na distribuição de renda e na conservação e manejo de suas riquezas naturais, até o ano de 2040 (SEMARH-TO, 2019).

O estado também tem trabalhado para a inclusão socioambiental de crianças e adolescentes através do programa Pátria Amada Mirim (PAM), também apresentado na mesma Conferência. Tal programa “*beneficiará 25 mil estudantes da rede pública de ensino em todo o Tocantins, até 2022*”. (SEMARH-TO, 2019).

Seus principais objetivos estão voltados para educação ambiental e formação cidadã de estudantes, podendo gerar “implantação ou restauração de viveiros nos 139 municípios, produzindo até 6 milhões de mudas nativas, podendo restaurar até 12 mil hectares de áreas degradadas” (SEMARH-TO, 2019).

O vice-governador do Tocantins, Vanderlei Barbosa, acredita que, para se alcançar o desenvolvimento sustentável é necessário partir da educação pública.

O caminho que o Tocantins está buscando para a preservação e conscientização é através da educação ambiental de crianças e jovens. Não se constrói um futuro melhor sem o engajamento das gerações que irão cuidar do meio ambiente (SEMARH-TO, 2019).

No que diz respeito a iniciativas e desafios enfrentados para a redução da emissão dos gases de efeito estufa até 2030, o Tocantins participou da Assembleia-Geral da Coalizão *Under 2 MoU*, grupo da qual faz parte desde 2015.



O Memorando de Entendimento (MoU) *Under 2* é uma iniciativa de governos subnacionais (SEMARH, 2019) referente à adoção de metas voluntárias de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE). Segundo o gerente de Recursos Energéticos e Mudanças Climáticas da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Francis Rinaldi Frigeri,

A Assembleia Geral do *Under 2* é importante para vermos o que os governos subnacionais estão fazendo, suas políticas, planos e iniciativas em favor de uma economia amigável com o clima, desenvolvimento sustentável e redução de emissões. Como é visto, esta é uma tendência mundial e irrefreável, temos que acompanhar este movimento a fim de que possamos proporcionar ao Tocantins um novo modelo de desenvolvimento econômico, aliado ao bem-estar de toda a população (SEMARH-TO, 2019).

No âmbito da Amazônia legal, o estado do Tocantins ocupa a 8ª posição no ranking dos estados que menos desmatou no período 2018-2019, reduzindo também o desmatamento no bioma cerrado em 10% (SEMARH, 2019).

Como demonstração do exercício da paradiplomacia, o *Amazon-Madrid* (realizado pelo Consórcio Interestadual de Governadores da Amazônia Legal) foi um encontro realizado no âmbito da COP-25 reunindo os governadores dos estados que compõem a região amazônica. Seu objetivo era “partilhar o conhecimento sobre as políticas ambientais e o setor produtivo de cada estado que compõe a Amazônia Legal Brasileira e colocar em contato com o mercado internacional de serviços ambientais” (SEMARH, 2019). Este movimento reuniu governadores, vice-governadores, secretários de estado, investidores e doadores para apresentação de painéis com temáticas voltadas para as questões ambientais.

Ainda no primeiro trimestre de 2020, o estado do Tocantins conseguiu estabelecer momentos deliberativos sobre negócios internacionais e firmar parceria com instituições internacionais e Estados.

A exemplo disso, pode-se citar a assinatura do *Memorando de Entendimiento para la Agenda de Cooperación Técnica, Académica y Científica*, juntamente ao *Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (ILANUD)*. Este memorando de colaboração entre ILANUD e o Estado do Tocantins busca promover o fortalecimento de associações para práticas essenciais que visam o desenvolvimento técnico e operacional de serviços, programas, atividades e ações.

Outra ação relevante do estado no ano de 2020 foi o estabelecimento de deliberações entre o Governo do Estado do Tocantins, representado pelo então governador Mauro Carlesse e a Embaixada da África do Sul no Brasil, representada pelo embaixador Ntshikiwane Mashimbye e sua conselheira política, Rina-Louise Pretorius, ocorridas no Palácio Araguaia (centro do poder executivo tocantinense).



Na ocasião, o senhor Mashimbye apontou que, “*as good politicians we are, we will not always have all the answers, but we know where we can find them*”<sup>2</sup>. Ele encontrou no estado estratégias possíveis de serem implementadas em seu país, principalmente medidas voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar e irrigação de terras para cultivo.

Outros assuntos foram abordados, como a forma com que o Tocantins tem desenvolvido seu turismo no interior do estado e os modais de transporte que tem implementado. Mashimbye demonstrou-se interessado no prosseguimento de conversas futuras, assim como o Governo do Estado do Tocantins, que havia aceito o convite do embaixador de que fosse levado uma delegação tocantinense para conhecer as potencialidades da África do Sul.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro dos marcos teóricos das relações internacionais, a Cooperação Técnica Internacional é uma estratégia que se fortaleceu com a aceleração da globalização e promoveu a expansão de relações paradiplomáticas.

No nível da região Amazônica, o estado do Tocantins tem buscado desenvolver planos de CTI tanto com instituições como com Estados soberanos, mesmo tendo em vista o seu pouco tempo de existência. Nesse sentido, o presente artigo argumentou com base nas políticas de cooperação empreendidas pelo estado e sua participação em molduras de cooperação internacionais, de forma a demonstrar sua crescente relevância no âmbito internacional.

A participação do Tocantins na COP 25 foi um divisor de águas para o estado, onde pôde apresentar propostas relevantes como a *Estratégia Tocantins 20-40* e o programa Pátria Amada Mirim (PAM). No mesmo evento, esteve presente na Assembleia-Geral da Coalizão *Under 2 MoU*, grupo da qual faz parte desde 2015, para a discussão de metas voluntárias de redução de emissões de GEE.

Em ações realizadas dentro do estado, não se pode olvidar a assinatura do *Memorando de Entendimiento para la Agenda de Cooperación Técnica, Académica y Científica*, juntamente ao *Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (ILANUD)* e o estabelecimento de deliberações entre o Governo do Estado e a Embaixada da África do Sul no Brasil, voltadas principalmente para o desenvolvimento econômico de ambas as partes.

<sup>2</sup>“Como bons políticos que somos, nem sempre teremos todas as respostas, mas sabemos onde podemos encontrá-las”.





## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. 4ª edição. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2014.

MIKLOS, M. S. “Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes”. **Carta Internacional**, vol. 6, n. 1, 2011.

OLIVEIRA, M. F.; LUVIZOTTO, C. K. “Cooperação técnica internacional: aportes teóricos”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 54, n. 2, 2011.

SENHORAS, E. M. “Paradiplomacia subnacional no Brasil: análise da política dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. Saarbrücken/ Novas Edições Acadêmicas, 2013”. **Novos Cadernos NAEA**, vol. 17, n. 2, 2014.

SILVA, A. T. “A OTCA e a Governança da Amazônia Continental”. **Anais do V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**. Belo Horizonte: ABCP, 2006.

VIEIRA, T. “Governo do Tocantins apresenta as cadeias produtivas da biodiversidade do estado na Amazon-Madrid”. **Semarh** [10/12/2019]. Disponível em: <<https://semarh.to.gov.br/noticia/2019/12/10/governo-do-tocantins-apresenta-as-cadeias-produtivas-da-biodiversidade-do-estado-na-amazon-madrid/>>. Acesso em: 22/04/2020.

VIEIRA, T. “Governo do Tocantins participa de assembleia na COP 25 na Espanha”. **Semarh** [07/12/2019]. Disponível em: <<https://semarh.to.gov.br/noticia/2019/12/7/governo-do-tocantins-participa-de-assembleia-na-cop-25-na-espanha/>>. Acesso em: 22/04/2020.

VIEIRA, Thuanny. “Governo do Tocantins participa do maior evento de Mudanças Climáticas do mundo”. **Semarh** [05/12/2019]. Disponível em: <<https://semarh.to.gov.br/noticia/2019/12/5/governo-do-tocantins-participa-do-maior-evento-de-mudancas-climaticas-do-mundo/>>. Acesso em: 22/04/2020.

VIEIRA, T. “Tocantins destaca programa de educação ambiental como prioridade para 2020 em reunião do GCF na COP 25”. **Semarh** [09/12/2019]. Disponível em: <<https://semarh.to.gov.br/noticia/2019/12/9/tocantins-destaca-programa-de-educacao-ambiental-como-prioridade-para-2020-em-reuniao-do-gcf-na-cop-25/>>. Acesso em: 22/04/2020.

VIEIRA, Thuanny. “Tocantins encerra participação na COP 25 com negociações de até 2 bilhões de reais”. **Semarh** [17/12/2019]. Disponível em: <<https://semarh.to.gov.br/noticia/2019/12/17/tocantins-encerra-participacao-na-cop-25-com-negociacoes-de-ate-2-bilhoes-de-reais/>>. Acesso em: 22/04/2020.





## BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano II | Volume 2 | Nº 6 | Boa Vista | 2020

<http://www.ioles.com.br/boca>

### Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

### Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

### Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima