



UFRR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS DA AMAZÔNIA E DO CARIBE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA AMAZÔNIA

EMÍLIO BERNARDON NETO

**REGIMES DE DEFESA AGROPECUÁRIA:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A FEBRE AFTOSA NO ESTADO DE RORAIMA**

BOA VISTA, RR

2017

EMÍLIO BERNARDON NETO

**REGIMES DE DEFESA AGROPECUÁRIA:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A FEBRE AFTOSA NO ESTADO DE RORAIMA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia, da Universidade Federal de Roraima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia. Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

BOA VISTA, RR

2017

EMÍLIO BERNARDON NETO

**REGIMES DE DEFESA AGROPECUÁRIA:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A FEBRE AFTOSA NO ESTADO DE RORAIMA**

Dissertação apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia da Universidade Federal de Roraima. Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas. Defendida em 11/07/2017 e avaliada pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras
Orientador/ Universidade Federal de Roraima

Prof. Dra. Geysa Alves Pimentel
Universidade Federal de Roraima

Prof. Dr. João Carlos Jarochinski Silva
Universidade Federal de Roraima
Membro Externo

Prof. Dr. Linoberg Barbosa de Almeida
Universidade Federal de Roraima
Suplente

EPÍGRAFE

“Houve uma outra corrida e outros aplausos se ouviram
Graças ao coração humano segundo o qual vivemos, graças a sua ternura, suas alegrias e medos
Pra mim a mais íntima das flores que surge pode trazer pensamentos que muitas vezes ficam profundos demais para as lágrimas”

(William Wordsworth)

DEDICATÓRIA

A Deus por tudo que tem ofertado de bom na minha vida. À Nathalie Lima Machado, por todo amor e dedicação. À minha família pela compreensão da louca vida que levo.

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que puderam ajudar na conclusão desse projeto, em especial ao meu orientador Elói Martins Senhoras e a inestimável colega de Relações Internacionais Jemima Pascoal, que fez toda a diferença quando o meu tempo já era algo esgotado dentro das minhas curtas 24 horas. Obrigado de coração!

Ao meu amigo e anjo da guarda que hoje me cuida lá do céu, Gleysson Rocha (Meinha) – *in memoriam* - pela amizade que perpassa os planos materiais. Estamos juntos, meu amigo e sempre obrigado por essa força!

A todos os servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima – ADERR -, instituição da qual faço parte e que procuro dedicar-me com esmero e empenho e prol da Defesa Agropecuária no nosso Estado.

RESUMO

Dissertação de mestrado pautada no estudo dos Regimes de defesa Agropecuária elaborada a partir de uma pesquisa de campo com abordagem qualitativa que teve por objetivo realizar um estudo sobre os regimes nacional e internacional de defesa animal com o escopo na Febre Aftosa no contexto do estado de Roraima, no qual percebe-se os desafios enfrentados pela OIE em âmbito internacional e pela ADERR desde o ano de 2010 no que diz respeito a Defesa da saúde animal e proteção agrária, bem como as conquistas alcançadas durante sua atuação, especialmente a política para erradicação da Febre Aftosa em âmbito Roraimense.

Palavra-chave: Defesa Animal e Agropecuária; Regime Internacional; Acordo de Cooperação; Febre Aftosa;

ABSTRACT

Master thesis based on the study of Agricultural defense systems crafted from a field research with qualitative approach that aimed to carry out a study on national and international systems of animal defense with the scope on foot-and-mouth disease in the context of the State of Roraima, in which we see the challenges faced by the OIE in the international arena and for ADERR since the year 2010 with regard to animal health and protection Agriculture, as well as the achievements during your performance, especially the policy on eradication of FMD in Roraima.

Keywords: Animal defense and Agriculture; International Regime; The cooperation agreement; Foot-And-Mouth Disease;

LISTA DE BOXES, FIGURAS, QUADROS E TABELAS

A. FIGURAS

Figura 1: Estrutura principal da pesquisa	16
Figura 2: Dimensões de estudo sobre os regimes internacionais	222
Figura 3: Revisão integrativa - Regimes internacionais x Defesa Agropecuária	255
Figura 4: Histórico / Institucionalização da OIE	455
Figura 5: Organograma da OIE	51
Figura 6: Objetivos OIE	522
Figura 7: Distribuição mundial dos Centros Colaboradores da OIE	544
Figura 8: Repartição mundial dos Laboratórios de Referência da OIE	555
Figura 9: Ciclo de Vida da Agência de Defesa Agropecuária de Roraima	655
Figura 10: Organograma ADERR.....	666
Figura 11 - AMÉRICA DO SUL: Mapa de status oficial da FMD dos países membros da OIE	72
Figura 12 - Índice de vacinas nos Municípios de Roraima	733
Figura 13 - Rebanho de Animais vacinados ede 2005 a 2016 - ADERR	73
Figura 14 - Frequencia absoluta de notificações por Município	744
Figura 15 - Frequencia relativa de notificações por Município	744

B. QUADROS

Quadro 1 - Aspectos dos Regimes Internacionais (português)	266
Quadro 2 - Aspectos dos Regimes Internacionais (inglês).....	277
Quadro 3 - Aspectos dos Regimes Internacionais (espanhol)	277
Quadro 4 - Principais Diretrizes do Plano de Ação de Combate a Febre Aftosa.....	699

C. TABELAS

Tabela 1 - População Bovídea em Roraima.....	777
--	-----

D. BOXES

Box 1 - Dimensões teóricas sobre os regimes internacionais nos três idiomas	288
---	-----

E. MAPAS

Mapa 1 - Situação Epidemiológica do Estado de Roraima em 2016.....	755
--	-----

SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ADERR – Agência de Defesa Agropecuária de Roraima

DEDAG - Departamento de Defesa Agropecuária

EPI – Economia Política Institucionalista

HPED - Enfermidades Emergentes e Reemergentes Altamente Patogênicas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IN - Instrução Normativa

LANAGRO - Laboratórios Nacionais Agropecuários

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MPE - Ministério Público do Estado de Roraima

OIE – Organização Mundial de *Sanidad* Animal

OMC - Organização Mundial de Comércio

OMS - Organização Mundial de Saúde

PNEFA - Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa

PANAFTOSA - Centro Panamericano de *Fiebre* Aftosa

PCCR - Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração

PRONASA - Programa Nacional de Defesa Animal

RR – UF-Estado de Roraima

RS – UF-Estado do Rio Grande do Sul

SC – UF-Santa Catarina

SEAPA - Secretária de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Estado de Roraima

UDA - Unidades Locais de Defesa Agropecuária

UF – Unidade Federativa

UFRR – Universidade Federal de Roraima

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
JUSTIFICATIVA	13
PROBLEMA, HIPÓTESE E TESE	15
OBJETIVOS	16
REFERENCIAL TEÓRICO	17
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	18
1. REGIMES INTERNACIONAIS SOBRE UMA ANÁLISE ONTOLÓGICA	21
1.1 REVISÃO INTEGRATIVA SOBRE OS REGIMES INTERNACIONAIS.....	23
1.2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DOS REGIMES	29
1.2.1 Regimes Internacionais.....	29
1.2.2 Nacional-Realismo – A Teoria da Estabilidade Hegemônica.....	32
1.2.3 O paradigma liberal nos regimes internacionais.....	34
1.2.4 O papel do Institucionalismo	37
2. REGIMES INTERNACIONAIS EM DEFESA SANITÁRIA ANIMAL	44
2.1 O NEOLIBERALISMO NO ASPECTO RELACIONADO À DEFESA SANITÁRIA ANIMAL 46	
2.2 O PAPEL DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA NA DEFESA AGROPECUÁRIA	47
2.3 HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE ANIMAL E SUAS DIRETRIZES INTERNACIONAIS NAS QUESTÕES DE SANIDADE ANIMAL	49
3. REGIME NACIONAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO EM RORAIMA	58
3.1 O PAPEL DA ADERR NO ESTADO DE RORAIMA	58
3.2 A CRIAÇÃO E OS OBJETIVOS DA ADERR.....	60
3.3 A FEBRE AFTOSA NO CONTEXTO REGIONAL	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	85

INTRODUÇÃO

A produção e – principalmente – a exportação de carne bovina *in natura* e demais subprodutos são uma tônica da pauta comercial brasileira. No Estado de Roraima, a expectativa de crescimento do rebanho bovino para os próximos dez anos estipula que esse rebanho chegue a um quantitativo aproximado de 2 milhões de cabeças, o que significará um certo peso na economia do setor primário-produtivo.

Tal realidade só será viabilizada se as instituições de defesa animal nos níveis federal e estadual tiverem consigo a possibilidade de desempenhar de forma incisiva suas atribuições garantidoras de um rebanho saudável e sem riscos quanto à entrada de eventuais doenças no Estado (BRASIL, 2015).

O estudo das instituições de defesa agropecuária é relativamente novo embora haja fontes primárias e secundárias em demasia que retratam a importância destas como garantidoras da segurança sanitária. Tanto na Organização Mundial de Sanidade Animal (OIE), como no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Agência de Defesa Agropecuária de Roraima (ADERR), as fontes primárias expõem de forma detalhada os processos de avanços e recuos quanto à questão temporal da Febre Aftosa.

O estudo em torno dos regimes internacionais e nacionais agropecuários dedicou-se a abordar os aspectos funcionais das instituições de defesa agropecuária no tocante à Febre Aftosa nos níveis internacional, nacional e regional. A par da grande importância conferida a esta enfermidade, impactante do ponto de vista econômico e comercial, busca-se fazer o recorte temporal de 2000 à 2017, acerca das diretrizes e políticas públicas direcionadas ao longo do período.

Dentro desse quadro, a importância da OIE busca preencher, por meio de critérios técnicos, os desafios no mundo para controle e erradicação da Febre Aftosa. O apoio é conjunto e permanente com instituições nacionais, a exemplo do que ocorre no Brasil, por meio do MAPA e regionais, como no Estado de Roraima corporificada pela ADERR, que absorvem as normativas da OIE e complementam na formulação de propostas e normas que possam ser refletidas diretamente em um ambiente de políticas públicas voltadas para as questões de sanidade animal.

O recorte temporal de 2000 a 2017 foi propositalmente escolhido devido ao avanço da importância valorativa das *commodities* na balança comercial brasileira, mas também ao fato do surgimento da ADERR como entidade regional responsável

pela sanidade animal e vegetal. A partir disso pode ser evidenciado o aumento e melhoramento do cadastro das propriedades em todo o Estado de Roraima.

Cabe mencionar que ainda são demandados certos avanços do sistema de epidemiologia por intermédio da Gerência de Monitoramento e Controle e um maior controle por intermédio das unidades e escritórios da autarquia que estão espalhados ao longo dos 15 municípios de Roraima, assim como as questões referentes à capilaridade dos serviços de comunicação e alerta instantâneo.

As razões que alicerçam o desenvolvimento da presente pesquisa de mestrado estão fundamentadas em três eixos caracterizados pela complementaridade dos perfis de justificativas, identificadas do plano coletivo para o plano individual pelas razões fenomenológica, científica e profissional/pessoal.

JUSTIFICATIVA

Justifica-se a pesquisa pelo fato inerente à importância das enfermidades de animais, principalmente no que diz respeito à Febre Aftosa, o que compõe o cunho fenomenológico do estudo, composto das ocorrências e surtos de doenças de rebanho que impactam o cenário sanitário e econômico em todo o mundo. Países com enorme potencial de produção são rotineiramente avaliados quanto à eficácia e eficiência de seus serviços de defesa sanitária (BRASIL, 2015).

Sob o aspecto científico, buscou-se contribuir significativamente acerca do entendimento das políticas e acordos e cooperação internacionais acerca da defesa da saúde animal em nível estratégico com relação ao histórico do desenvolvimento destas ações.

Quanto ao aspecto pessoal, acentuou-se o fato do pesquisador ter concluído sua formação superior em Relações Internacionais e atuar como profissional da área da temática em questão, condição esta que culminou como fator preponderante para realização deste estudo.

O Brasil ainda encontra-se em fase de certificação de algumas regiões (classificadas como zonas) como livres de Febre Aftosa. Dentro desse contexto federativo, os Estados de Roraima, Amazonas, Acre e Amapá devem cumprir com as metas estabelecidas do MAPA, disciplinas por meio do Programa Nacional de

Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa (PNEFA) para o avanço e reconhecimento internacional.

A partir da problemática exposta, busca-se abordar, por meio da pesquisa científica, a importância das instituições responsáveis pela defesa sanitária nos diferentes níveis: internacional, nacional e regional, por meio das quais são estabelecidas as diretrizes que direcionaram as políticas públicas e as ações a serem adotadas em países e seus respectivos atores e agentes envolvidos (TESSIER, 2015).

Embora as diretrizes normativas sigam um fluxo de níveis, que vai do âmbito internacional até o regional, o sucesso dos cumprimentos e das asserções institucionais dependem muito do seu aparato estrutural. Eventuais limitações, tais como baixa capilaridade comunicativa entre diferentes micro e mesorregiões, material de apoio e trabalho insuficiente, problemas de relações humanas e erros de procedimentos padrão, podem comprometer o avanço do status sanitário contra Febre Aftosa nas zonas que pleiteiam a melhoria.

Em Roraima a Agência de Defesa Agropecuária (ADERR) criada em 2008, busca desempenhar o papel institucional relevante para que o Estado inteiro avance com o status de livre com vacinação. Apesar de jovem, a instituição busca desempenhar seu papel que, como já supracitado, é estabelecido pelo MAPA para a erradicação e prevenção da enfermidade, embora na última investigação soropidemiológica não foi constatada a presença de vírus circulante na amostragem de exames de bovinos susceptíveis no Estado.

Porém, ainda tem-se um longo caminho a ser percorrido para o aperfeiçoamento em nível institucional, dadas as características peculiares de cada região, como o acesso da fiscalização em determinadas áreas, questões de limitação de cadastro de propriedades e sua certificação como ativas ou inativas, acesso a áreas de risco que compreendem, principalmente, as áreas indígenas e o quesito da comunicação digital, que é de extrema importância para o controle epidemiológico do status sanitário do Estado.

Os impactos econômicos diretos e indiretos ocasionados pela Febre Aftosa repercutem com perdas econômicas desde a produção da matéria-prima até o processamento final das mesmas. Os resultados mais impactantes são as perdas que se refletem na balança comercial do setor primário. No mesmo ponto, a

diferenciação de zonas classificadas como livres ou não também geram os chamados custos econômicos e de transação devido à impossibilidade de movimentação e transporte entre diferentes Estados ou países (OIE, 2015).

PROBLEMA, HIPÓTESE E TESE

A pesquisa se insere na linha de pesquisa em Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas, justamente por abordar os temas referentes ao aspecto institucional que terminam por determinar sua influência nas relações sociais e econômicas, do nível internacional ao regional.

Tomando como referência a importância dos regimes internacionais e nacionais sobre defesa animal no desenvolvimento e crescimento dos rebanhos, a presente pesquisa visa responder tal *problemática* identificada pela seguinte pergunta: quais são os entraves ao desenvolvimento da defesa animal no Estado de Roraima?

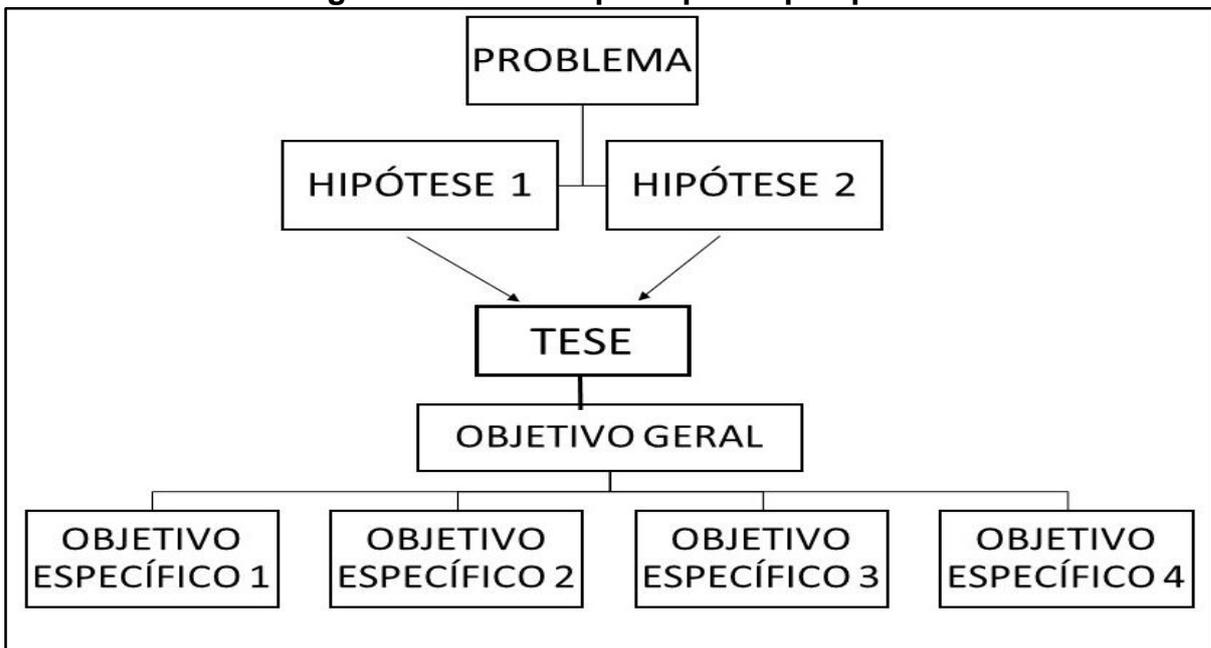
Para responder a este problema, o trabalho apresentou duas hipóteses interdependentes que estruturam a tese a ser defendida e repercutem na conformação do *objetivo geral* e dos respectivos *objetivos específicos* identificados para a construção da pesquisa. O quadro das hipóteses do referente projeto abarca duas vertentes que se inserem na busca de respostas possíveis que estejam contidas em diferentes camadas científicas do conhecimento.

A hipótese 1 (H1) considerada *variável independente* cita que o regime internacional da área de defesa sanitária animal, que é institucionalizado pela Organização Mundial de Sanidade Animal (OIE) e, na seara nacional pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) só conseguiu evoluir em decorrência dos regimes internacionais e nacionais.

A hipótese 2 (H2) considerada *variável dependente* cita que os limites do desenvolvimento da segurança sanitária no Estado de Roraima são condicionados, atualmente, por algumas inconformidades de cunho estrutural e técnico, permitindo com isso *spill over* negativo o que acarreta na vulnerabilidade às questões exteriores, fato que é explicitado pelos problemas sanitários na República Bolivariana da Venezuela.

Com base nas hipóteses supracitadas, tem-se a tese que dimensiona o problema da Febre Aftosa e de outras enfermidades animais as quais o Estado de Roraima pode vir ser afetado pelas seguintes condições: institucionalização do serviço de defesa animal em um contexto de problemas estruturais e logísticos que podem afetar a economia estadual e brasileira devido, principalmente, a alta vulnerabilidade existente do outro lado da fronteira (Venezuela).

Figura 1: Estrutura principal da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL		
Realizar um estudo sobre os regimes nacional e internacional de defesa animal com o escopo na Febre Aftosa, tomando como referência o Estado de Roraima.		
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	MEIOS	RESULTADOS
1. Realizar uma revisão dos principais marcos teóricos relacionados aos regimes internacionais, neorrealismo, neoliberalismo e institucionalismo.	1. Desempenhada acerca dos diferentes temas contidos em artigos científicos e monografias, elucidando a relevância em citações e abrangência teórica para cada termo pesquisado por meio da revisão integrativa;	Capítulo I

2. Compreender os regimes internacionais de defesa animal, partindo de um nível de análise internacional por meio das ações e diretrizes estabelecidas pela OIE;	2. Realizada por meio da análise dos regimes internacionais frente às organizações e instituições de que determinam as diretrizes de defesa sanitária animal	Capítulo II
3. Analisar os regimes nacionais de defesa sanitária animal que são encampados pelo MAPA e contextualizar o Estado de Roraima e as ações adotadas para o controle e erradicação da Febre Aftosa	3. Realizada por intermédio da análise dos parâmetros institucionais do MAPA, por de documentos, programas de governo e do critério histórico em defesa agropecuária, assim como de análise documental da ADERR em relação as suas atividades de defesa agropecuária	Capítulo III

REFERENCIAL TEÓRICO

Dentro dos referenciais escolhidos para o desenvolvimento do projeto, baseou-se nos Regimes Internacionais que são um conjunto de normas, regulamentos, valores e processos de decisão que compõem o componente de decisão de pessoas e instituições. Geralmente os regimes internacionais influenciam as tomadas de decisão em determinadas áreas específicas, uma vez que determinados temas da agenda internacional partem de consensos generalizados antes mesmo de serem regulamentados. Muitas vezes os regimes são associados com as questões referentes às fontes do direito internacional como o costume internacional, o que resultada em rodadas e acordos que terminam por gerar organizações ou sua atuação no campo internacional (KRASNER, 1982).

Parte-se, também, do estudo do institucionalismo se divide em dois momentos, o velho institucionalismo – encabeçado por Thorstein Veblen – e o novo institucionalismo de Ronald Coase e Douglass C. North. O chamado velho institucionalismo direciona sua corrente teórica para a compreensão da ciência

política e a atuação das instituições governamentais, assim como as relações embutidas entre economia e cultura. O aspecto institucional é resultante de um processo evolutivo social e econômico, o que determina a importância da ação individual. Para o novo institucionalismo, as ações humanas não deixam de fazer parte do processo decisório, porém o conjunto de regras denominado em “*rules of game*” estabelecem os critérios que definem os chamados direitos de propriedade, assim como a redução dos “custos de transação”, que são na verdade os custos implícitos quanto ao tempo despendido para a realização de processos econômicos e das questões referentes à regularização de situações particulares processadas em um sistema de troca de mercados (GRAZZIOTIN, AVILA & HERRLEIN, 2014)

O neoliberalismo é uma das muitas correntes teóricas que moldam as Relações Internacionais. Tem como dois de seus principais expoentes Robert Keohane e Joseph Nye, que juntos alcunharam o termo interdependência complexa. Essa interdependência é gerada a partir da ampla gama de atores e agentes que confluem para interesses em comum, totalmente contrária ao uso do chamado “hard power” entre as mesmas nações. A tônica principal é o senso de cooperação que se dá em função de múltiplos canais que objetivam conectar assuntos referentes a uma determinada agenda e com isso gerar laços formais que se traduzem em acordos para a consecução final de um tema. No neoliberalismo, as ações deixam de ser necessariamente um jogo de soma zero para um tipo ideal gerado pelo consenso, de forma que a racionalidade seja o objetivo em comum entre diferentes partes (RANA, 2015)

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

As normas técnicas que foram utilizadas para elaboração do projeto e futura dissertação seguiram a sistematização dos requisitos da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e recomendadas pelo Manual de Normas para apresentação de trabalhos técnicos-científicos da UFRR.

Para o recorte metodológico, quanto aos fins, a pesquisa é caracterizada como um estudo exploratório, descritivo e explicativo. Quanto aos meios, a pesquisa é caracterizada por estudo de propósito quali-quantitativo, histórico-dedutivo, cujos procedimentos e técnicas metodológicas utilizados podem ser

divididos em duas categorias: as macrotécnicas de revisão bibliográfica documental e revisão integrativa e os estudos de caso empírico com base em determinados procedimentos técnicos, dos quais propiciam as fundamentações históricas, teóricas e normativas; e microtécnicas, utilizadas por meio de tabulamento, elaboração de tabelas e gráficos por meio do software Excel, elaboração de mapas georreferenciados por intermédio do software ArcGIS, assim como da aplicação de questionários semi-estruturados e pesquisa participativa.

Com relação ao recorte teórico-normativo, a fundamentação teórica do estudo será constituída *a posteriori* por meio do uso da macrotécnica da revisão integrativa, da qual se poderá extrair tais características. Os marcos normativos sobre defesa animal são trazidos *ex ante* ou seja, são levados em consideração no texto, na pesquisa, todos os marcos que configuram os regimes internacionais junto à OIE, assim como a documentação com o escopo da Febre Aftosa.

CAPÍTULO 1: REGIMES INTERNACIONAIS SOBRE UMA ANÁLISE ONTOLÓGICA

1. REGIMES INTERNACIONAIS SOBRE UMA ANÁLISE ONTOLÓGICA

O presente capítulo busca dimensionar e explicitar a corrente teórica dos regimes internacionais a partir da análise conceitual a qual se aplica os temas em tela. Torna-se mister explicitar os fundamentos pelos quais a teoria embasa a formatação dessas ideias, que acabam se encaixando em diferentes temas que compõem tanto a agenda nacional como internacional, elucidando os parâmetros por intermédio do enfoque teórico majoritário.

Os preceitos embasados na teoria dos regimes internacionais guiam-se por mecanismos científicos que ancoram outras diferentes vertentes do campo epistemológico. A partir desse limiar, a construção científica passa a ganhar substância dentro dos conceitos a serem postos no desenvolvimento dos temas dos quais o termo é citado.

Para se compreender a dimensão do tema do qual se busca a conexão entre os regimes internacionais em defesa agropecuária é necessário ajustar três dimensões que se colocam de forma complementar ao estudo, quais são: as chamadas discussões teóricas do núcleo duro (dimensão ontológica); as que subsidiam a construção dos principais fundamentos teóricos da análise (dimensão epistemológica); e finalmente a análise empírica dos fenômenos estudados (dimensão fenomenológica).

A dimensão ontológica resulta de um panorama geral dos termos referentes ao marco teórico dos regimes internacionais, pois a partir da compreensão da extensa agenda de temas que permeia a teoria, busca se constatar a aplicabilidade dos eixos analíticos na definição e estruturação dos chamados problemas referentes ao posicionamento teórico.

A chamada dimensão epistemológica refere-se à construção do pensamento científico, da partícula que engendra o limiar teórico e com isso permeando o tema em conformidade com as colocações teóricas. Com isso, a referida dimensão busca aprofundar o estudo e análise das estruturas originais, assim como a validade interposta pelo conhecimento, apoiando-se no quesito do apriorismo e do empirismo.

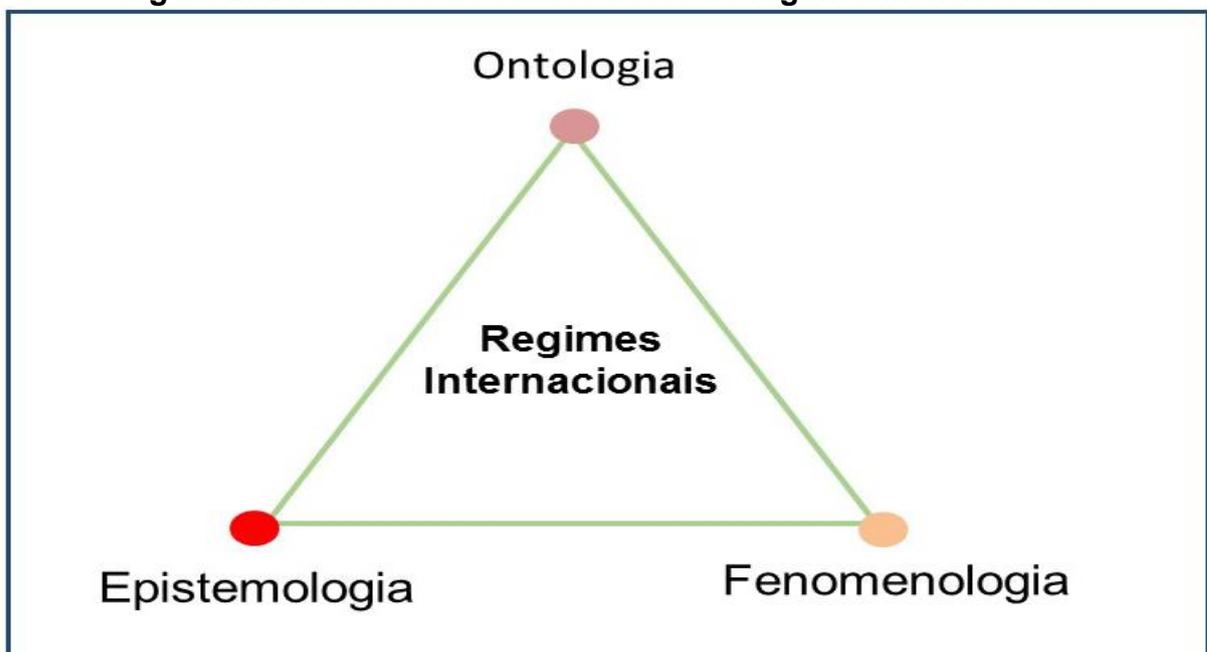
Dentro desse foco epistemológico, alguns dos muitos objetivos que são sublinhados pela referida dimensão estão a de desanuviar uma série de paradigmas e preceitos já edificados para a observação dos fenômenos e teorias, da observância entre a coerência interna e relacional entre diferentes teorias, da análise

quanto aos níveis gerados pela confiabilidade teórica e esquadrihar os níveis de atividade de pensamento, linguagem, inferência, raciocínio quanto ao processo de construção da ciência.

Por último, temos a chamada dimensão fenomenológica que acaba se baseando pelo estudo empírico das questões referentes ao tema da defesa agropecuária. A operacionalidade dessa dimensão baseia-se na combinação do núcleo ontológico com as premissas consideradas auxiliares dos fundamentos teóricos para explicar o papel da defesa agropecuária por meio do arcabouço teórico e descritivo.

A partir do tripé analítico supracitado, o presente tema da dissertação direciona o foco na dimensão epistemológica dos regimes internacionais em defesa agropecuária, pontuando com isso os principais marcos teóricos em questão, assim como – porém de maneira complementar – a dimensão ontológica, a partir do uso da chamada revisão integrativa, e da dimensão fenomenológica, por meio da análise do aspecto empírico da temática em tela.

Figura 2: Dimensões de estudo sobre os regimes internacionais



Fonte: Senhoras (2015).

1.1 REVISÃO INTEGRATIVA SOBRE OS REGIMES INTERNACIONAIS

O marco teórico dos regimes internacionais apresenta uma ampla gama de assuntos que acabam se referindo a diferentes vertentes da agenda nacional e internacional quando expostos para análise e estudo. Diante disso, quando se busca inserir o tema da defesa agropecuária dentro dos moldes teóricos dos regimes internacionais, estrutura-se um novo ponto do qual o assunto ainda apresenta contornos minimalistas.

A revisão integrativa é considerada um método que proporciona o agrupamento da síntese de conhecimento e da aplicabilidade dos resultados de estudos comprovadamente significativos na prática. Trata-se, na verdade, de um estudo realizado por intermédio de um levantamento bibliográfico de artigos extraídos diretamente de plataformas virtuais. Busca-se, com esse parâmetro metodológico, traçar uma análise sobre o conhecimento anteriormente construído sobre determinado tema (SOUZA, SILVA & CARVALHO, 2010).

A utilização desse tipo de método de revisão é comum na área da saúde, pois tem-se o escopo de subsidiar informações com uma compreensão mais abrangente de um determinado fenômeno particular, habilitando-se, com isso, um estudo mais amplo sobre o tema a ser respeitado. Acerca de tal característica, a metodologia de revisão em tela tem o potencial de promover estudos de revisão sobre determinada corrente teórica em diversas áreas do conhecimento, permitindo, com isso, a combinação de dados da literatura empírica e teórica que objetivam a definição de conceitos, lacunas em determinadas áreas de estudo, revisão de teorias e análise metodológica sobre um determinado tópico.

As revisões de literatura permitem que sejam elaboradas diversas metodologias quanto à técnica a ser exercida na pesquisa, deixando sempre o relevo de que técnicas mais tradicionais podem perfeitamente serem utilizadas, mas nunca esquecendo que métodos mais sofisticados, elaborados e rigorosos são proporcionalmente mais aplicados em revisões de maior complexidade.

A partir desses delineamentos, a revisão integrativa possibilita a adição de diferentes estudos que adotam diferentes metodologias, devendo o pesquisador basear sua conduta com cuidado para que a utilização de métodos explícitos e sistemáticos, em discordância com o rigor científico, podem gerar margens para

erros de pesquisa, o que pode resultar em falhas metodológicas quanto ao critério analítico (SOUZA, SILVA & CARVALHO, 2010).

É de notório conhecimento que a elaboração de uma revisão integrativa relevante necessita de determinadas etapas que possam ser seguidas e claramente descritas. Os autores que trabalham com este tipo de metodologia de pesquisa são enfáticos quanto ao uso de tal abordagem, tendo todos os parâmetros científicos delineados em literatura.

Assim, para essa dinâmica, na *primeira etapa*, em caráter de rastreamento, a revisão de literatura foi delimitada nos “regimes internacionais” e “defesa agropecuária”, ou seja, na plataforma online *Google Acadêmico* foram digitadas como palavras chaves os verbetes: regimes internacionais e defesa agropecuária, procedimento cujo resultado fornece maior especificidade na busca realizada.

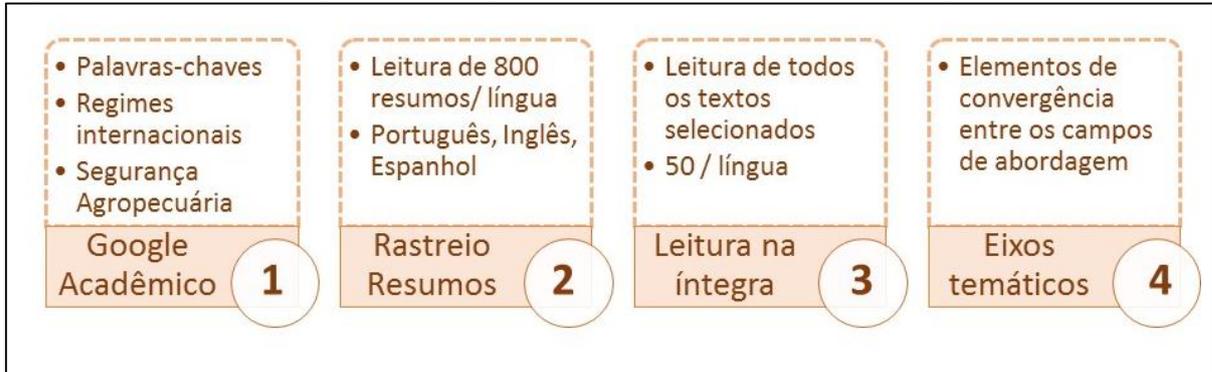
Os critérios adotados para a inserção na referente pesquisa foram baseados nas seguintes premissas: abrangência de produções científicas publicadas durante o período compreendido entre os anos 2000 e 2015, nos idiomas *português, inglês e espanhol*, uma vez disponíveis com seu conteúdo integral em formato de artigos científicos ou monografias, com o processo de citação de no mínimo cinco vezes no caso específico de artigos.

Após a discriminação supracitada, já na *segunda etapa*, realizou-se a localização dos referidos artigos e monografias, o que totalizou (nas três línguas) um total de 800 produções em cada idioma, dos quais leu-se o resumo, como mecanismo de filtragem. Na *terceira etapa*, após o refinamento, realizado por meio da leitura dos resumos dessas obras, selecionaram-se 50 artigos de cada língua, sendo que 8 eixos principais foram considerados relevantes em cada idioma para serem analisados. Procedeu-se, com isso, a leitura de todos os trabalhos selecionados com o intuito de engendrar e edificar as discussões do trabalho.

Os textos que foram selecionados nas três línguas, encabeçado pelos 8 grandes eixos dispostos nas tabelas, evidenciam que o conceito de regimes internacionais é presente em uma gama ampla de temas que permeiam a agenda internacional nos últimos anos, convergindo em muitas literaturas com discussões a respeito da defesa agropecuária. Isso expõe o fato de que, por mais que haja uma conceituação teórica do que são os regimes internacionais, a utilização da revisão

integrativa consolida a aplicabilidade do termo em variados contextos na seara internacional especificamente direcionado à conjuntura da defesa agropecuária.

Figura 3: Revisão integrativa - Regimes internacionais x Defesa Agropecuária



Fonte: Elaboração própria.

Como o escopo é enfatizar o marco teórico dos regimes internacionais atrelado à defesa agropecuária que cada artigo ou monografia trazem citados, foi necessário fazer o cálculo a partir da quantidade supracitada, listando os aspectos referentes a essa pesquisa de forma decrescente, conforme se virá primeiramente pela filtragem no idioma português.

A seguir estão os quadros que compilam as principais discussões a respeito dos *regimes internacionais* e *defesa agropecuária*. Tal compilação contempla no plano horizontal os principais eixos temáticos identificados a partir da leitura dos textos na íntegra. No plano vertical encontram-se os textos numerados de 1 a 15 (os principais textos), os quais foram selecionados mediante a predominância dos eixos temáticos, respeitando suas respectivas prevalências, de modo que o percentual da segunda coluna expressa o índice de presença de tal temática no rol de textos selecionados.

Quadro 1 - Aspectos dos Regimes Internacionais (português)

Variáveis	%	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]
Vigilância												
Comércio Internacional												
Barreiras não-tarifárias												
Medidas Sanitárias e Fitossanitárias												
Cooperação												
Segurança pública												
Integração												
Defesa na fronteira												
Protecionismo												
Ilícitos transfronteiriços												

Fonte: Elaboração própria, baseado em [1] Mafra (2010); [2] Da Costa(2016); [3] Hirata (2015); [4] Lancini (2004); [5] Lima (2006); [6] Garcia (2009); [7] Vidor (2002); [8] Junior (2014); [9] Naidin (2011); [10] Nojosa (2012); [11] Lima (2004)

O termo regimes internacionais é citado em várias passagens de acordo com os temas que são elucidados. Em língua portuguesa, pode-se evidenciar o predomínio nos temas de política externa, meio ambiente e governança, o que não deixa de haver certa relevância com os demais explicitados no quadro acima.

Com relação ao idioma em inglês, a relevância dos temas foi praticamente a mesma da língua portuguesa, com a diferença é de que nessa língua observamos a relevância conferida pelo número de citações predominantes da governança, meio ambiente e do institucionalismo.

Quadro 2 - Aspectos dos Regimes Internacionais (inglês)

Variáveis	%	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]
Protecionismo									
Segurança									
Meio ambiente									
Medidas Sanitárias e Fitossanitárias									
Comércio Internacional									
Defesa de Fronteira									
Ilícitos transfronteiriços									

Fonte: Elaboração própria, baseado em: [1] Gruszczynski (2006); [2] Prevost (2010); [3] Lang (2008); [4] Mayeda (2004); [5] Gruszczynski (2008); [6] Mafra (2010); [7] Crivelli e Groschl (2012); [8] Niu (2012).

As pesquisas feitas sobre o tema com o idioma espanhol, não desvirtuou da predominância dos eixos dos idiomas anteriores, havendo a relevância do termo governança, seguido da política externa e do meio ambiente. O padrão de pesquisa pode evidenciar a relevância de pesquisa referente ao processo de integração regional nesse idioma.

Quadro 3 - Aspectos dos Regimes Internacionais (espanhol)

Variáveis	%	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]
Comércio Internacional															
Barreiras não-tarifárias															
Medidas Sanitárias e Fitossanitárias															
Cooperação															
Segurança pública															
Integração															
Vigilância															
Defesa na fronteira															
Protecionismo															
Ilícitos transfronteiriços															

Fonte: Elaboração própria, baseado em [1] Vaz (2012); [2] Mayntz (2002); [3] González (2001); [4] Dietz (2005); [5] Stuhldreher (2002); [6] Messner (2001); [7] Bernal-Meza (2006); [8] Klaveren (2011); [9] Ayllón (2007); [10] Costa (2004); [11] Zamora (2004); [12] Badillo (2011); [13] Solimano (2007); [14] Pinheiro (2010);

A partir do aglomerado das variáveis dos três quadros idiomáticos, estabeleceu-se os parâmetros para a consolidação dos principais temas a partir da porcentagem anteriormente em cada tema. A resolução e descrição aparecem em ordem decrescente, informando onde o termo regimes internacionais mais é citado, e posteriormente concluindo a pesquisa por artigos ao descrever a aplicabilidade do marco teórico dos regimes.

Box 1 - Dimensões teóricas sobre os regimes internacionais nos três idiomas

Barreiras não-tarifárias (BNTs): são restrições de quantidades, composição e destino de produtos no comércio internacional, como por exemplo as quotas, os contingenciamentos, as licenças de importação, as medidas sanitárias e fitossanitárias, entre outras. As barreiras não-tarifárias podem causar efeitos sobre preço, quantidade, comércio, produção, consumo, renda, emprego e bem-estar. Esses efeitos podem ser diretos ou indiretos e afetam os países que as impõem e os demais países. As barreiras não-tarifárias muitas vezes são aplicadas sobre produtos que já estão sujeitos a barreiras tarifárias e, nesse caso, têm o efeito de aumentar a proteção a esses produtos. São de difícil quantificação, possuem custos para produtores, consumidores e exportadores, são pouco transparentes e discriminatórias. Estas medidas causam uma distorção entre o preço doméstico e o preço internacional, fazendo com que a indústria doméstica não seja afetada pelas variações nos preços mundiais.

Meio Ambiente: As grandes conferências sobre o clima, associado a um maior grau de esclarecimento da sociedade internacional, tem antenado ao fato de permitir que diferentes atores possam influenciar na conformação de regras e normas sobre o tema em questão.

Comércio Internacional: desempenha importante papel no contexto econômico mundial. Isso se revela por meio de uma densa e complexa cadeia de atores e agentes que determinam as normativas de intercâmbio comercial, assim como os parâmetros econômicos a serem seguidos.

Cooperação Internacional: é um instrumento ao serviço da política externa refletindo, na sua generalidade, as áreas geográficas e os países com os quais um Estado tem relações preferenciais.

Vigilância: é a atividade de monitoramento e acompanhamento de comportamento e atividades de pessoas ou locais geralmente com finalidade de garantir a segurança e proteção.

Medida Sanitária: é uma barreira não-tarifária que visa proteger a vida e a saúde humana e animal, de riscos oriundos de contaminantes, aditivos, toxinas, agrotóxicos, doenças, pestes e organismos causadores de doenças.

Medida fitossanitária: é uma barreira não-tarifária que objetiva proteger as plantas e as frutas de doenças e pestes (ex. a proteção das plantações de maçãs e mangas contra pestes e doenças).

Segurança Pública: é o estado de normalidade que permite o usufruto de direitos e o cumprimento de deveres, constituindo sua alteração ilegítima uma violação de direitos básicos, geralmente acompanhada de violência, que produz eventos de insegurança e criminalidade. É um processo, ou seja, uma sequência contínua de fatos ou operações que

Fonte: Elaboração própria do autor baseada nos textos de revisão integrativa

A partir da coleta de dados realizadas e agrupadas em relevância, os regimes internacionais tem papel principal no tema relacionado à governança, principalmente no que diz respeito aos padrões de normas e regras que são emanadas diretamente de atores considerados centrais na seara das relações internacionais

Os regimes internacionais também encontram sua aplicabilidade quanto à conformação de diretrizes referentes ao meio ambiente, política externa e do papel preponderante das instituições de cunho nacional e internacional. Tal procedimento é evidenciado quanto às normativas e regulamentos que emanam de diferentes níveis, como por exemplo de um nível internacional para nacional, como as ações evidentes quanto à defesa sanitária animal desencadeada pela Organização Mundial de Sanidade Animal (OIE) para os países-membros.

No âmbito dos direitos humanos, os regimes coincidem com as tomadas de decisão que são emanadas pelo critério da governança global, uma vez que o tema direitos humanos possui uma ampla gama de termos correlatos, como por exemplo o papel das migrações internacionais caracterizadas, hoje, pelo papel político, econômico e, principalmente, ambiental. Dentro desse mesmo contexto, a revisão integrativa proporciona a análise global do termo dos regimes internacionais e sua dimensão e impacto nos mais diferentes níveis e vertentes teóricas que fazem uso do respectivo termo.

1.2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DOS REGIMES

1.2.1 Regimes Internacionais

A contextualização do termo regimes internacionais é definida por Krasner (1982) como a forma em que os “princípios, normas, regulamentos e procedimentos decisórios nos quais um determinam as ações de um ator convergindo para uma determinada área”. São formas determinantes que delimitam as causas estruturais e suas respectivas consequências, levando em consideração variáveis que se interpõem entre fatores básicos causais e os resultados obtidos.

Diante dos inúmeros fatores que passam a ser edificados com a teoria dos regimes internacionais, Puchala & Hopkins (1982) elencam cinco características inerentes a um regime: a) a adesão do padrão comportamental dos atores aos princípios, normais, regulamentos que refletem propriamente em códigos legais; b)

aos procedimentos referentes às tomadas de decisão que guiam condutas e políticas a serem alcançadas; c) inclui a caracterização da maioria dos princípios em uma hierarquia entre esses e as respectivas normas, deixando aberto a possibilidade de transformações; d) cada regime tem um conjunto de elites que são na verdade atores dentro dela, que podem ser atores puramente estatais ou não; e) um regime existe dentro de uma determinada área das relações internacionais onde consistentemente deva existir um modelo de comportamento.

Ou seja, dentro de sua própria estrutura teórica, os regimes devem ser compreendidos como algo muito além de arranjos temporários que se transformam a cada mudança de poder ou interesses. Os regimes necessariamente implicam não somente em normas ou expectativas que visam facilitar a cooperação, mas a forma de cooperação a partir de um interesse próprio de atores que buscam o equilíbrio por meio do comprometimento com normas que possam compelir ações desagradáveis.

Young (1982) descreve o caráter não estático dos regimes, mesmo após esses terem sido construídos. O processo contínuo de transformação das dinâmicas, sejam elas internas ou externas, ao conjunto de fatores que compõem uma determinada agenda de assuntos, delimita o caráter metamorfofísico do ambiente político, econômico e social.

Isso se torna factível a partir da peculiaridade que os regimes abrigam na faceta de contradições internas que eventualmente podem levar à falência e a conseqüente pressões, resultando no processo da transformação em si. Outro ponto-chave diz respeito a transformações nas consideradas estruturas ocultas de poder, por intermédio de atores que passam a dominar os procedimentos, normas e regulamentos que corporificam uma agenda de temas.

Krasner (1982) sublinha que os caminhos da transformação dos regimes podem ocorrer simultaneamente e interagindo com inúmeras variáveis internas da própria estrutura do regime. Nesse aspecto, os pontos de entendimento passam a ser unilaterais como na visão marxista a partir dos termos dialéticos para a abordagem da própria dinâmica do regime, assim como a contraposição às alterações referentes à aspectos geopolíticos e às próprias mudanças sociais e econômicas ditadas pelo sistema internacional.

Para Hass (1982) as transformações que são consideradas dentro desse marco teórico, ancoram-se, principalmente, no autointeresse que busca a maximização de uma determinada função ou utilidade diante de outra similar, como por exemplo, a transformação de forma espontânea por intermédio da forma negociada entre atores e agentes que confluem para o mesmo espectro de decisão.

Tem-se, com isso, a relevância do processo de transformação emanado do poder político, por possuir a capacidade de maximizar os valores específicos dentro de um sistema. Embora haja a possibilidade de serem criadas distorções abstratas a esse fator político, como por exemplo a individualização ou a basilar mudança em prol de um determinado grupo de poder para que os resultados possam apenas surtir efeitos positivos no respectivo pólo minoritário, a conjugação de fatores que busca a transformação nessa esfera objetivam o maior número possível de pessoas.

Puchala e Hopkins (1982) conferem relevância quanto ao aspecto das transformações dos regimes por meio das chamadas superestruturas e subestruturas. A primeira refere-se a um cunho mais generalizado de normas e princípios que compõe o arcabouço geral do processo de comportamento e decisão. A segunda encontra relevo nas questões que são ditadas pelo padrão de costumes, cultura e comportamento dentro de uma determinada sociedade, porém com maior rigidez devido aos processos temporais que consolidaram o chamado *modus vivendi* do segmento social em questão.

Por último, o processo de mutação e amadurecimento dos regimes internacionais tem como intuito influenciar o conjunto de regras que acabam influenciando as diferentes formas de cooperação entre atores e agentes dentro um determinado sistema. Isso fica mais evidente quando da ausência de uma autoridade internacional da qual possa emanar a ordem para todo o conjunto de atores que fazem parte de um sistema. A partir desse ponto, entra em cena o aspecto referente às normas, regras e princípios norteadores dos regimes internacionais para delimitar raio de ação decisório (HASS, 1982).

O pano de fundo para o entendimento dos regimes necessariamente precisa enviesar para os três principais aspectos que definem o seu viés dentro de outros marcos teóricos: a) a conformação teórica do nacional-realismo que se fez presente ao longo dos anos 1970-80; b) o aspecto liberal edificado nos anos 1990-2000, por intermédio do papel da cooperação internacional; c) o aspecto institucionalista que

permeia o processo decisório através de atores internacionais e nacionais, a partir das premissas anteriormente descritas.

1.2.2 Nacional-Realismo – A Teoria da Estabilidade Hegemônica

Ao longo do século XXI, mais precisamente em meados das décadas de 70 e 80, a teoria do realismo das relações internacionais passava por uma nova reformulação diante das novas demandas internacionais que se desanuviavam no período em tela. Tradicionalmente, a evolução da corrente realista das relações internacionais baseou-se na evolução das raízes dos textos de Maquiável (e sua crítica quanto à tradição moral), Tucídides e a importância do poder e de Thomas Hobbes quanto à referência sobre a natureza anárquica dos estados.

A partir do século XX vivenciou no bojo de seu sistema de estados a eclosão de conjunturas bélicas com a I e II Guerra Mundial, buscando a corrente realista provar o fracasso dos métodos liberais-idealistas como forma de resolução de contendas. Nesse âmbito teórico, tem-se a contribuição de Edward Carr, que explicitou a contraposição entre o realismo e o idealismo utópico e de Hans Morgenthau que enfatizou os princípios da corrente realista pós-segunda guerra mundial, influenciando o *modus operandi* das relações de poder entre os estados.

Nos anos 70 e 80 da segunda metade do século XX, corrente do realismo nas relações internacionais passa por uma nova atualização por meio de expoentes teóricos como Kenneth Waltz, Henry Kissinger, John Mearsheimer e outros. O debate acerca da atualização da corrente realista começou a ser delineado a partir do final dos anos 1950, quando se objetivava a atualização metodológica do entendimento da corrente teórica no campo das relações internacionais alcunhada, com isso, de neorealismo (KARPOWICZ, 2010).

A ênfase principal da teoria diz respeito aos níveis de análise dentro da natureza estrutural internacional, da qual os estados continuam carregando consigo a premissa de serem os principais atores dentro do sistema, porém, há o reconhecimento de atores não-estatais, preservando as questões referentes à anarquia e às distribuições de capacidades. Diante do pêndulo entre a questão clássica e a nova forma de se pensar o realismo, a balança de poder dos estados passava ser ditada por uma questão interna (referente às próprias capacidades por

meio do crescimento econômico) e por uma questão externa, feita por alianças de estados para fortificação do poder (JERVIS, 1999).

Inserido nesse critério analítico do neorrealismo, configurou-se três grandes possibilidades a serem ditadas pelas capacidades da dinâmica do poder dentro do sistema internacional. Em um ambiente rotulado de sistema unipolar, temos um único grande poder; em um bipolar, temos dois grandes poderes; e finalmente em um sistema multipolar temos mais de dois grandes poderes. A conjunção desses poderes por meio alianças confere um novo equilíbrio dentro do sistema internacional, influenciando o direcionamento quanto aos padrões a serem exercidos por estados ou não.

A partir dos critérios supracitados, Kenneth Waltz buscou enfatizar o papel dos estados como importantes atores dentro do sistema internacional, porém a gravitação da relevância baseava-se pelo jogo de forças superiores e inferiores, gerando o debate sobre os chamados níveis de análise. O comportamento dos estados passaria a ser guiado por um critério similar aos das firmas dentro de um ambiente microeconômico, embora não tão incisivo quanto às questões clássicas.

O papel preponderante do neorrealismo esquadrihado por Waltz baseia-se na intrincada conformação de interesses entre estados, porém, ausentes de uma autoridade central que possa gerar o reconhecimento das ações e deliberações internas. Mas o fato de se pensar os estados como atores principais não impede a possibilidade de que existam arranjos de poder, baseados nas temáticas que se dividem nos seus respectivos níveis. A própria conformação de alianças, por si só, mostra um arranjo cooperativo desses atores, seja no intuito de se obter a fortificação da balança de poder, seja por motivos demandados por uma agenda.

Vadell (2005) sublinha outro escopo da teoria neorrealista, formado no mesmo período em tela (anos 70 e 80) com relação a chamada teoria da estabilidade hegemônica. Robert Gilpin, por meio do paradigma supracitado, descreve que uma economia liberal tem seu caráter de estabilidade a partir da sustentação de uma potência hegemônica, que possa conferir aspectos referentes à ordem internacional liberal, à segurança internacional, um sistema monetário estável e, na instância máxima, ao ambiente internacional como um todo.

O aspecto levantado pela teoria da estabilidade hegemônica estabelece, com isso, que a possibilidade de governança somente seria alcançada por meio da

utilização de regimes próprios. Nesse sentido, o debate permite que haja um meio permeável para uma abordagem teórica da interdependência complexa, contrapondo as questões teóricas entre o realismo e o globalismo (VIGEVANI, VEIGA & MARIANO, 1994).

Com isso, a estabilidade em um sistema internacional somente poderia ser alcançada por meio de um hegemon, do qual gozaria de uma posição confortável sobre os demais atores. Isso seria refletido na manutenção do *status quo*, já que se partiria da premissa de que os demais estados que compõem o sistema não teriam vontade de modifica-lo, pois o sistema de normas e regras de uma ordem deve ser mantida como forma de equilíbrio de poder (FONTES, 2007).

1.2.3 O paradigma liberal nos regimes internacionais

A teoria do liberalismo nas Relações Internacionais, assim como a sua sucessora que é o Neoliberalismo, enfatiza as questões referentes à conjunção do comportamento que refuga o poder político como um fim necessariamente voltado para o concerto de um tipo de ator que são os Estados.

O debate entre realismo e liberalismo permeou as Relações Internacionais desde o entre guerras até os dias atuais, perfazendo atualizações ideológicas, ambas em suas esferas teóricas. Dentro da dimensão liberal clássica, incluem-se teóricos como Immanuel Kant, John Stuart Mill, Richard Cobden, Woodrow Wilson, Norman Angell, Joseph Schumpeter e John Maynard Keynes. A corrente liberal encontra, após esse corpo teórico, seu próprio filão para que ramifica-se em diversas outras vertentes.

Dentro delas, tem-se o liberalismo republicano, que sustenta a hipótese de que as democracias liberais tendem a ser mais pacíficas do que outras formas de governo. No chamado liberalismo plurista, a corrente defende que a má distribuição do poder social ou da existência de clivagens sociais levam ao incentivo dos conflitos internacionais. No liberalismo comercial, o critério da interdependência econômica cria incentivos para a paz e cooperação. O liberalismo regulatório contempla que o direito internacional e as instituições promovem a cooperação internacional (NYE, 1988).

A teoria liberal parte do princípio de que as instituições internacionais desempenham um papel fundamental no processo de cooperação internacional

entre Estados. Esse tipo de conduta materializa-se por meio da maior transparência de informações, diminuição de incertezas, respeito ao direito internacional e dos acordos entre estados-partes em organizações internacionais. Ao mesmo tempo, a cooperação viabiliza e desempenha um papel-chave na administração de conflitos, atuando tanto na mediação como na arbitragem de conflitos entre os membros (KEOHANE, 2015)

A abordagem da cooperação na teoria liberal também expõe as questões de forma passível entre os Estados, como por exemplo o reconhecimento das tomadas de decisão por parte de organizações internacionais, assim como as chamadas cooperação indireta, por intermédio da democratização dos atores que buscam reforçar o processo pacífico por meio de medidas pacíficas para a resolução de conflitos. O sumo da cooperação baseia-se no processo de reconhecimento e valorização do processo institucional como base para o incremento de políticas e diretrizes públicas.

Torna-se mister relevar o aspecto institucional no sistema internacional. A reflexão mais direta encontra sua perspectiva por intermédio das organizações internacionais, que acentuam o processo decisório em temas variados da agenda internacional. O resultado direto é o aumento do quadro de interdependência entre os atores internacionais, seja na seara econômica, social ou política. Isso porém não minimiza o papel da diplomacia quanto à interação e resolução de contendas no cenário internacional, porém evidencia que o papel das instituições busca auxiliar no processo de maximização dos resultados e na própria minimização dos conflitos.

A interdependência dos Estados, considerados no direito internacional como propriamente atores ao lado das organizações internacionais, permitiu com que existisse a construção teórica por parte de Joseph Nye e Robert Keohane da chamada interdependência complexa. A própria teoria busca contestar o papel do realista, e também neorrealista, das Relações Internacionais, sublinhando a importância de múltiplos canais de diálogo (NYE, 1988).

Dentro das características que são apontadas na interdependência complexa, ressalta-se três características próprias: a) o uso de múltiplos canais voltados para ações nas sociedades de estados; b) na ausência de hierarquia e concepção de agendas voltadas para os objetivos dos Estados; c) na mitigação do uso da força militar e coerciva de poder nas relações internacionais (MORAVCSIK, 1997).

No quadro da interdependência complexa, as ações executadas por um ator no cenário internacional geram impactos, tanto positivos como negativos, nos demais atores. A indução dessa forma de ação leva ao senso da cooperação, dependência e de uma interação ainda maior em diferentes áreas, o que, por outro lado, não exclui a possibilidade de conflitos de interesses. Embora esse ponto não possa ser considerado inevitável, a interdependência complexa resume-se em uma forma que combina pontos de vista diferentes que integram tanto os elementos de poder político como o liberalismo puramente econômico.

Deve-se, a partir desse ponto, compreender os custos e benefícios desse tipo de relação. O senso de cooperação prevalece por meio dos Estados que assumem e coordenam itens da agenda internacional como forma de ganhos absolutos, porém a possibilidade de conflitos de interesse que possam descarrilar para o aparato militar não pode ser ignorado. Porém, o objetivo maior da interdependência complexa não é a possibilidade de transformar conflitos em um tipo de jogo de soma zero, mas sim explorar as próprias diferenças e com isso criar canais de resolução que resultem em cooperação (KEOHANE, 2012).

Dentre as características da teoria, podemos citar algumas das principais que influenciam a teoria da interdependência complexa. A primeira delas são os chamados múltiplos canais que conectam as sociedades incluindo todas as transações entre estados, governos e transnacional. Isso se ampara nas formas de laços informais entre as elites não-governamentais e as organizações transnacionais, dos quais sublinham seus próprios interesses, impactando diretamente a agenda internacional.

A ausência de hierarquia entre assuntos é outra característica resultante pela ausência de uma linha divisória entre assuntos domésticos e internacionais, não estabelecendo com isso um limite claro sobre a superposição ou não de assuntos na esfera internacional. A agenda internacional passa a ser mais porosa a novos temas que, na grande maioria das vezes, se originam no interior dos Estados e se tornam relevantes na seara do sistema internacional (NYE, 1988).

E por fim, o menor papel das forças militares é outro ponto que reforça o debate e a contraposição entre realistas e liberais, e suas vertentes posteriores, quanto ao uso da força militar. No quadro da interdependência complexa, a utilização desse tipo de força bélica pode ser irrelevante na resolução de contendas

de fundo econômico de determinados membros de uma aliança devido aos custos exigidos para uma operação militar nesse tipo e situação. Novamente pontua-se a crítica relevada sobre as resoluções que baseiam-se no tipo de jogo de soma zero, preferindo-se a utilização da barganha pacífica ao uso da força como forma eficaz de atingir um objetivo (KEOHANE, 2012)

1.2.4 O papel do Institucionalismo

A partir do final do século XIX um grupo de economistas começou a contestar as então escolas clássica e neoclássica do campo da economia, até aquele momento dominantes, por não prestar a devida relevância, até mesmo ignorando a natureza social dos indivíduos, já que esses são produto das suas sociedades. A natureza analítica encontrava seu encosto no quesito das instituições, ou regras sociais, que terminavam por gerar resultados na formação dos atores e agentes sociais e econômicos (CHANG, 2014).

O ponto principal da problemática estabelecida foi o encaixe da chamada Economia Política Institucionalista (EPI) em um corpo teórico aberto que pudesse permear noções gerais das relações entre os ambientes institucional, econômico e político, fazendo da disciplina uma abordagem totalmente aberta por não refutar diferentes visões teóricas que tratem as instituições que as engloba. (GRAZZIOTIN, AVILA, HERRLEIN JR, 2014).

A evolução histórica do conceito das instituições requer um estudo evolutivo da corrente. Pode-se dividir as questões inerentes: a) velho institucionalismo; b) novo institucionalismo; c) institucionalismo econômico; d) novo institucionalismo econômico. Essa relevância se torna necessária por meio da inferência do papel do indivíduo, que tem o seu comportamento moldado pela sociedade (CHANG, 2014).

Grazziotin, Avila e Herrlein Jr. (2014), consentem que desde o final do século XX a questão do desenvolvimento institucional tem assumido um papel ímpar na esfera econômica, permitindo um tipo de envergadura teórica que resulte nas práticas de políticas prescritas pelas instituições internacionais. Esse aspecto refere-se, principalmente, na capacidade das instituições de determinarem o planejamento de ações e comportamentos com o intuito de mitigar os potenciais efeitos de falhas de mercado.

A par desse movimento, o papel das instituições encontra seu espaço por se tornar uma teoria que delinea as ações dos homens por meio das chamadas “regras do jogo”, das quais inúmeros exemplos cotidianos podem servir de parâmetro como as infrutíferas reformas propostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial desde os anos 1980, quando não se levou em consideração as particularidades institucionais dos países subdesenvolvidos (GRAZZIOTIN, AVILA & HERRLEIN JR, 2014).

Ao se buscar a análise inicial do processo histórico do institucionalismo, é importante compreender o processo de formação da teoria em si. O estudo dos processos evolutivos e do papel que as instituições promovem moldando o comportamento econômico remonta ao pensamento inicial de Thorstein Veblen, considerado por muitos como o intelectual que inicia a teoria das instituições.

Chang (2014) descreve que Veblen conquistou a proeminência científica ao questionar a noção do indivíduo racional e egoísta, ao mesmo tempo que edificava sua crítica sobre a teoria da economia estática. Sua visão baseava-se na própria ideia de que os processos econômicos em si estavam totalmente inseridos nas instituições sociais, encontrando com isso uma perfeita simbiose entre os fenômenos culturais, sociais e econômicos.

O padrão de comportamento humano, para Veblen, é moldado por várias camadas de motivação (instintos, hábitos, crenças), porém enfatizava que a racionalidade humana não poderia ser definida como um elemento eterno, mas terminava por se lapidada pelo ambiente social que eram as próprias instituições. Isso resultava em um tipo específico de desenvolvimento cultural.

O institucionalismo econômico para Veblen baseava-se em um processo evolutivo histórico, do qual era baseado nas premissas darwinistas e alguns princípios que emergiam de disciplinas como a sociologia, história, antropologia e psicologia, propondo que o processo econômico em si era puramente resultado de um comportamento social decorrente de um processo evolutivo da organização econômica (CHANG, 2014).

Embora não haja, academicamente, um consenso sobre a instituição e seu arcabouço teórico definitivo, Veblen citava que as instituições são hábitos de pensamento dominantes, conjunto de normas, valores, regras, convenções, que são estabelecidos pelo pensamento comum e que acabam se transformando em rotinas,

tipos padronizados em uma sociedade, estando ainda sujeitas ao processo de evolução (GRAZZIOTIN, AVILA & HERRLEIN JR, 2014).

Chang (2014) afirma que as instituições, a partir do pensamento de Veblen, não só terminam por afetar a maneira como as pessoas se comportam, mas como as modificam e como elas, por último terminam por modificar as instituições, reforçando que a sociedade em si está permanentemente sujeita a transformações, o que leva ao entendimento de que as instituições são hábitos comuns de pensamento estabelecidos para uma generalidade de homens.

Esse tipo de hábito é sedimentado a partir da própria concepção do pensamento humano dos quais são guiados por instintos, porém tais hábitos devem ser erigidos por meio do papel institucional que acabam sendo um sistema de regras sociais estabelecidas e enraizadas que estruturam as interações sociais, da qual são parte as normas de comportamento, convenções, normas, tabus e as próprias crenças.

Outros importantes teóricos também edificaram suas ideias sobre as questões institucionais, porém ainda sublinhados como do velho institucionalismo. Dentre eles, cita-se John R. Commons. Para Commons, a economia institucional baseava-se em uma rede de relações entre diferentes atores com ideias basicamente divergentes. Nesse aspecto, a questão institucional se tornava relevante para Commons devido à noção de transação que normalmente resvalava para algum ponto de divergência entre diferentes atores. Nesse quesito, o papel institucional se devia dar pela controle coletivo sobre as transações entre os indivíduos em uma sociedade.

A partir dos anos 1960, passa a existir um certo declínio da escola institucional que era, até então, representado pela corrente do velho institucionalismo. Para Chang (2014) o declínio até então da escola se deu devido às fraquezas da própria escola que não conseguiu teorizar plenamente os diversos mecanismos por meio dos quais as instituições surgem, persistem e mudam, só enxergando as mesmas como resultados de decisões coletivas formais (legislação) ou como um produto da história (normas culturais).

A partir dos anos 1980 houve uma nova corrente de economistas que dissociavam claramente da escola institucionalista original, através da análise do modo como as instituições surgem a partir de opções deliberadas dos indivíduos. A

principal variável a ser exposta nessa nova análise teórica era o chamado custo de transação, que se referia principalmente quanto ao custo da organização das nossas atividades econômicas, dissociando-se de um termo puramente economicista de que o custo é puramente de produção (CHANG, 2014).

Há ainda definições diversas sobre o mesmo tema. Para os economistas pertencentes da chamada nova economia institucional, os custos de transação dizem respeito as trocas envolvidas com o mecanismo de mercado, por exemplo, com relação ao gasto de tempo e dinheiro, assim como o próprio entendimento do funcionamento do sistema econômico, envolvidos nesse aspecto a interatividade entre dois ou mais agentes e, por último, ao custo do policiamento contra furtos, manutenção do sistema judicial e ao monitoramento de operários.

Uma vez sublinhados os principais aspectos dos custos de transação, torna-se mister elucidar o papel preponderante que a chamada nova economia institucional vem desempenhando desde os anos 1980 e ganhando vez e força na década de 1990. A repaginação da teoria passou a levar em consideração uma perspectiva que focava os aspectos sociais e as normas legais que regulam as atividades econômicas, reavivando o campo da economia política.

North (1992), conceitua que a nova economia institucional busca erigir, modificar e estender à teoria econômica neoclássica a uma nova interpretação e à concordância de diferentes assuntos heterodoxos. Dentro desse complexo teórico, a nova teoria baseia-se na busca pelo entendimento dos amplos canais sociais, que muitas vezes se direcionam para as informações do mercado, algo de complicado acesso devido às inúmeras informações contidas na sua própria dinâmica.

A posição do indivíduo, como um agente que toma decisões com base nas suas escolhas e custos resultantes, levou North (1992) a considerar tal fenômeno como uma resultante do chamado modelo mental. Na infinitude das informações, assim como das limitações que decorrem da capacidade mental desses indivíduos, impõem-se o já supracitado custo de transição. Esse fenômeno se deve ao custo necessário, muitas vezes, para o acesso à informação, assim como pela assimetria das partes quando se impõem os mecanismos de intercâmbio no mercado.

O posicionamento que busca equacionar esse tipo de fenômeno se dá pelas instituições. Em conjunto com as tecnologias empregadas para determinar os custos de transação, tornou-se necessário o perfeito entendimento e arranjo entre as

vertentes teóricas do institucionalismo, dos custos de transação da teoria neoclássica econômica. Baseado na busca de se equacionar possíveis falhas de mercado, as instituições baseiam-se na conformação das regras e, principalmente, do direito de propriedade (NORTH, 1992).

Em decorrência das próprias vicissitudes que são muitas vezes inevitáveis na própria trajetória do desenvolvimento econômico, as abordagens do novo institucionalismo enfatizam o chamado *path-dependence* (o presente como resultado da trajetória anterior), como sendo um fenômeno peculiar e particular em cada sociedade, das quais o ambiente econômico acaba sendo o resultado de um processo de disputas, conflitos e incertezas (GRAZZIOTIN, AVILA & HERRLEIN JR, 2014).

Uma segunda característica relevante no âmbito da nova economia institucional diz respeito aos direitos de propriedade. As transações econômicas que envolvem bens físicos, são perfeitamente tateáveis do ponto de vista de mensuração econômica. Mas a abordagem desses direitos necessariamente não se esgota em um primeiro momento, já que as verdadeiras transações executadas pelos agentes são na verdade direitos (MÉNARD & MARY, 2011).

Os autores enfatizam que os direitos de propriedade são na verdade um arranjo de direitos que levam à possibilidade de ações referentes ao uso, transferência ou, do contrário, à própria exploração ou aproveitamento da propriedade.

O terceiro aspecto referente à nova economia institucional, diz respeito aos contratos, dos quais, de acordo com as teorias neoclássicas, podem ser: a) perfeitamente imposto; b) perfeitamente completo. Para alguns teóricos como Williamson, os contratos são na verdade acordos firmados entre vendedores e clientes, dentro dos termos de trocas especificados em preços, ativos específicos e salvaguarda.

Com isso o padrão da nova economia institucional reforça algumas características inerentes a sua própria manutenção. A primeira delas se apoia nas chamadas instituições formais. Por instituições formais apontamos aquelas que se guiam pelas leis, normas, organizações e direitos de propriedade, que acabam delimitando as formas de comportamento dos indivíduos em uma sociedade. A

segunda, chama de instituições informais, são alicerçadas na cultura, valores, costumes (GRAZZIOTIN et al, 2011. NORTH, 1992).

Embora esses elementos possam ser presentes diante da participação direta da nova economia institucional, muitos de seus paradigmas são importados da corrente do velho institucionalismo. As normas quando aceitas, são consideradas rotinas de interação, com pressupostos dados como certos e expectativas compartilhadas que acabam modulando um tipo de caráter normativo-regulador da conduta, inserindo-se, com isso, nas chamadas organizações de cunho formal. Quando esses mesmos elementos existem, mas não são incorporados formalmente, chamamos de instituições informais (NORTH, 1992).

A partir das próprias constatações da evolução contínua da nova economia institucional, procura-se organizar a corrente teórica de acordo com a distinção estabelecidas entre o “ambiente institucional” e os “arranjos institucionais”. O primeiro refere-se ao pano de fundo enraizado nas chamadas “regras do jogo” que acabam modelando o padrão de comportamento humano, por intermédio das chamadas instituições formais e informais. Os arranjos institucionais funcionam como diretrizes específicas chamadas de “estruturas de governança” orientadas para mediar as relações econômicas.

O ambiente institucional engendra as já conhecidas “regras do jogo”, determinando o padrão comportamental humano e conseqüentemente a direção do mesmo. Baseado nessa premissa, leva-se em consideração o chamado ambiente legal e os direitos de propriedade dos quais há a relevância do aspecto jurídico por meio dos contratos que acabam regulando as atividades econômicas diretamente relacionadas a soluções de disputas entre diferentes atores (KLEIN, 1999).

Na história econômica e o crescimento econômico tem-se que o processo de evolução institucional permite a potencialização do processo do crescimento econômico e dos demais fatores que o compõem. Ou seja, o grau de evolução desse último aspecto relaciona-se diretamente com a parte institucional que implementa ações voltadas para o aspecto das relações comerciais (NORTH, 1992).

CAPÍTULO 2:
REGIMES INTERNACIONAIS EM DEFESA SANITÁRIA

2. REGIMES INTERNACIONAIS EM DEFESA SANITÁRIA ANIMAL

O papel dos regimes internacionais no cenário da defesa sanitária animal encontra suas raízes nos modelos de cooperação entre os países no sistema internacional que baseiam as informações de cunho sanitário como forma de atuar na segurança e defesa animal, protegendo suas fronteiras por meio de sistemas transparentes de informação e ao mesmo tempo gerando canais de informações técnico-científicas quanto às ações a serem adotadas frente às chamadas emergências veterinárias.

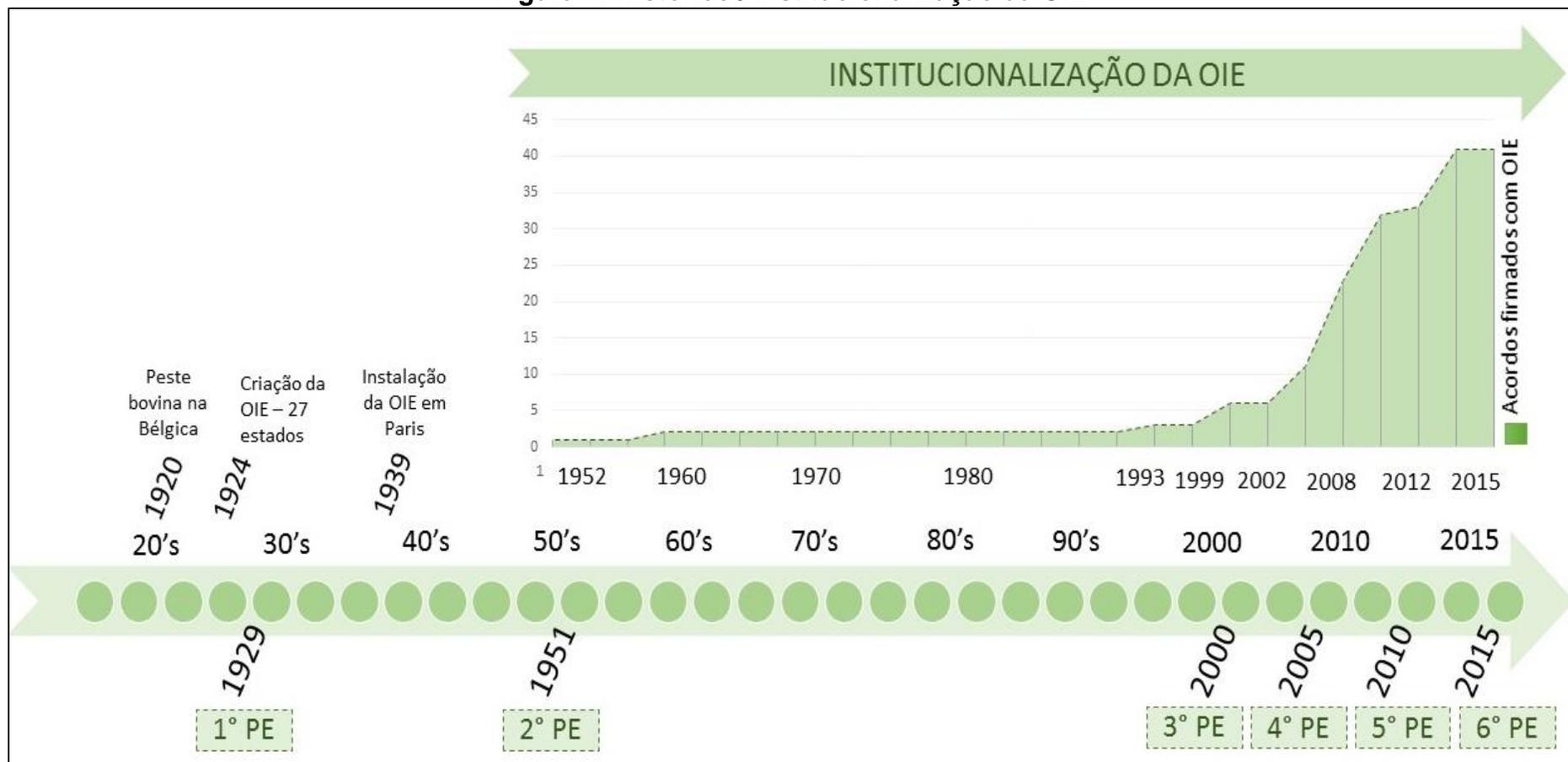
Um dos aspectos relevantes quanto aos regimes internacionais diz respeito à sua consolidação junto ao direito internacional. Os regimes operam dentro da lógica de normas e regras que são instituídas formalmente por meio das mais diversas fontes desse direito internacional. Insere-se nesse ponto um amplo sistema de tratados, convenções, acordos e protocolos que tem como escopo direcionar as ações dos Estados diante de temas da agenda internacional.

Esse aspecto dos regimes buscam conferir uma maior confiabilidade por meio da transparência e da cooperação entre os países, o que inevitavelmente não deixa de levantar críticas aos limites que são estabelecidos e até onde a confiabilidade das informações internas dos Estados possam realmente ser motivo de segurança em nível internacional. Isso relaciona-se à problemática das tomadas de decisão interna pelos atores intrínsecos de cada país.

No campo da defesa sanitária animal, e dentro dela a questão da Febre Aftosa nos mais diferentes níveis, é um modelo do qual se conformou, desde a primeira metade do século XX como uma das enfermidades de maior impacto no campo sanitário, econômico e comercial em escala internacional. Nesse aspecto, a possibilidade de um parâmetro institucional encontrava seu bojo na Organização Mundial de Saúde Animal – OIE -, assim como de outras instituições pan-americanas e nacionais.

Com o arcabouço institucional engendrado, restava apenas inserir a baliza teórica que solidificasse o real papel das instituições ou organizações internacionais no tocante à Febre Aftosa. Logo pode-se gerar o contraste entre o papel do realismo político no campo das Relações Internacionais e do liberalismo, assim caracterizado por suas atualizações conceituais que se desenrolaram ao longo do século XX.

Figura 4: Histórico / Institucionalização da OIE



Fonte:

Elaboração

própria.

2.1 O NEOLIBERALISMO NO ASPECTO RELACIONADO À DEFESA SANITÁRIA ANIMAL

Na análise neoliberal das Relações Internacionais, os atores preponderantes passam a ser o Estado e as Organizações Internacionais, das quais buscam extrair o máximo de resultados no sentido da cooperação entre si e os Estados. Embora esse tipo de arcabouço teórico e filosófico já estivesse de alguma forma crivado no liberalismo clássico no campo da ciência política, a corrente neoliberal, que ganha forma e peso a partir da segunda metade do século XX.

Como supracitado, o papel das organizações e instituições no neoliberalismo político tem como intuito a cooperação entre diferentes atores no sistema internacional. O resultado prático acaba diferindo do conhecido “jogo de soma-zero”, clássico do realismo político, sendo balizado por um jogo “*win-win*”, ou seja, onde todos se beneficiam por intermédio de um ponto de equilíbrio entre as demandas.

A Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) é a instituição diretamente responsável por gerar todo o arcabouço técnico-científico que deve guiar os demais países-membro no contexto da sanidade animal, criando diretrizes a serem aplicadas no âmbito interno. Esse papel preponderante ainda ajuda a balizar as parcerias com outras instituições e organizações internacionais, fato evidenciado com a parceria com a Organização Mundial de Comércio (OMC) desde 2001.

Com a parceria firmada, adoção de barreiras comerciais apoiadas no aspecto sanitário, ensejou que critério técnico estabelecido pela OIE fosse levado em consideração quanto à resolução dos painéis abertos no seio da OMC quanto às contendas entre países no tocante à defesa sanitária animal e na exportação e importação de produtos e subprodutos de origem animal (OIE, 2015).

Portanto, o papel neoliberal das Relações Internacionais envereda para a cooperação entre países, que pode estar solidificada em parcerias técnico-científicas, como no caso da OIE, prestação de ajuda, formação de uma agenda positiva e da normatização de temas relevantes e que de alguma forma tenha influência direta na área econômica, social e sanitária.

2.2 O PAPEL DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA NA DEFESA AGROPECUÁRIA

O fato preponderante para o entendimento das questões referentes à interdependência complexa no campo da Defesa Agropecuária na seara internacional, tem suas raízes no referencial teórico do institucionalismo neoliberal, da qual extrai suas raízes segundo Lai & Hughes (2011):

To understand world politics, we must keep in mind both decentralization and institutionalization. It is not just that international politics is “flecked with particles of government”, as Waltz (1979:114) acknowledges; more fundamentally, it is *institutionalized*. That is, much behavior is recognized by participants as reflecting established rules, norms, and conventions, and it’s meaning is interpreted in light of these understandings. Such matters as diplomatic recognition, extraterritoriality, and the construction of agendas for multilateral organizations are all governed by formal or informal understandings.

O modelo da interdependência complexa nasce a partir das premissas econômicas pelas quais os países conectam-se em termos de interesse a valores com outros por meio de seus laços financeiros e econômicos. Diante dessa evidência prática, o uso da força e da guerra inviabiliza a estabilidade internacional, gerando uma série de externalidades negativas que impactam diretamente a agenda nacional dos Estados.

Robert Keohane e Joseph S. Nye aprimoraram as questões que perpassavam a seara econômica. O uso militar como forma de dissuasão e alcance dos objetivos do Estado apresentava sua fissuras. O modelo da interdependência complexa projetava a emergência de atores transnacionais em relação à maximização do Estado e seu comportamento puramente decisório (KEOHANE, 2015).

Rana (2015) sublinha que o termo “interdependência” é frequentemente utilizado no mundo político, apontando a participação de atores estatais e não estatais como mutuamente dependentes:

Under this mutual dependence, the relationship between the actors involved, including states as well as other transnational actors, is characterized by both cooperation and competition. In interdependence there are costly reciprocal effects of transaction among the actors. The policies and actions of one actor have profound impact on the policies and actions of other actors and vice versa. Interdependence does not only mean peace and cooperation among actors, but a relationship between actors characterized by cooperation, dependence, and interaction in a number of different areas, and conflict as well.

O pano de fundo para a cooperação entre os diferentes atores reside no fato da estabilidade e da prosperidade no sistema internacional. O interesse entre os Estados não encontra suas raízes apenas em questões nacionalistas em termos de poder, atenuando as chamadas *high* e *low politics* respectivamente.

Por fim, preconiza-se o papel minimalista das forças militares. A teoria da interdependência complexa preconiza que as diferenças e desarranjos nos campos econômicos, ambientais e sociais podem ser resolvidos por meio do consenso e dos canais de influência entre os demais atores no sistema internacional. A utilização de forças militares gera mais custos que benefícios quanto ao alcance dos objetivos a serem alcançados. Isso não significa que o poderio militar por meio do *high politics* não possa gerar algum tipo de influência para uma eventual resolução de conflitos, mas os interesses mútuos podem perfeitamente confluírem para canais de resolução baseados na ideia da interdependência de vários fatores (KEOHANE, 2015).

No campo de Defesa Agropecuária, o papel da interdependência complexa deita suas raízes no intuito maior da colaboração entre países no aspecto técnico e, principalmente, com respeito ao ordenamento econômico e comercial pelo qual estão firmados uma série de acordos internacionais para a utilização de barreias não tarifárias quando do risco e ameaças de enfermidades que possam gerar impactos sanitários nos demais países.

Nesse quesito, a miscelânea das correntes teóricas do neorrealismo e do neoliberalismo confluem para um virtual ponto de equilíbrio, pois uma vez detectada a ameaça em um determinado território ou zona específica em um território, a presença confirmada de uma enfermidade levará aos demais países a adotar medidas de proteção contra a importação de animais vivos e seus respectivos produtos e subprodutos, sejam eles comestíveis ou não.

Por outro lado, a possibilidade real de ajuda mútua, uma vez que os canais de comunicação e transparência permitem a assistência técnica como forma de solucionar eventuais problemas sanitários nos países atingidos por enfermidades de amplitude internacional, são meios adequados que estão explicitamente descritos como os objetivos na seara das organizações internacionais e até mesmo regionais.

2.3 HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE ANIMAL E SUAS DIRETRIZES INTERNACIONAIS NAS QUESTÕES DE SANIDADE ANIMAL

A exemplo da corrente teórica liberal e neoliberal das Relações Internacionais que justapõe o papel predominante do Estado como ator principal no sistema internacional, as organizações internacionais ganham força e volume nos assuntos referentes ao tocante técnico e científico, tornando-se verdadeiras arenas de debates que buscam a conformação e a implementação de diretrizes sociais e políticas de alcance em todo o mundo.

Embora as organizações internacionais sejam fruto de uma criação da vontade coletiva dos Estados, muitas dessas entidades já existem no cenário internacional há praticamente um século. No caso específico, inicialmente nomeada de Organização Internacional de Epizootias – OIE -, hoje renomeada de Organização de Saúde Animal, foi criada em 1924, após o surto de Peste Bovina que ocorreu inesperadamente em um porto da Bélgica, com os animais infectados em trânsito para o Brasil em 1920 (OIE, 2015).

A OIE está sediada desde sua criação em Paris, sendo inicialmente formada por 27 Estados, inclusive o Brasil, tendo como atribuição principal zelar pela saúde dos animais e seus produtos e subprodutos. A estrutura orgânica da instituição é formada por uma Assembleia de Delegados designados pelos governos dos países-membro, do Diretor Geral que é eleito pelo voto direto dos delegados, pelas comissões regionais e pelas comissões de técnicos especialistas.

Atualmente a OIE conta com 180 países membros, sendo que suas relações são mantidas de forma permanente com outras 71 organizações regionais e internacionais e ainda dispõe de escritórios regionais e sub-regionais em cada continente. O funcionamento da organização dá-se pela autoridade e controle dos Delegados, sendo que a responsabilidade pertence ao Diretor Geral.

As resoluções implementadas pela OIE obrigatoriamente passam pelo comitê internacional e pelas comissões eleitas pelos delegados, que são: o conselho; as comissões regionais; e as comissões de especialistas técnicos. O conselho tem pelo menos dois encontros anuais para exame e análise de questões técnicas e administrativas e, em particular, dos programas de trabalho proposto pelo presidente da assembleia. As comissões regionais estão localizadas nos 5 continentes: África, Américas, Ásia e Oceania, Europa e Oriente Médio. Tem como atribuição principal

expressar os problemas específicos de cada região em que, a cada dois anos, cada comissão regional organiza uma conferência para tratar de temas técnicos, de cooperação regional e para o controle de doenças de animais. Os relatórios das comissões regionais são submetidos às recomendações para Assembleia Mundial de Delegados (OIE, 2015).

Por último, tem-se as Comissões Especializadas que tem como papel fazer o uso das informações científicas atuais com foco no estudo dos problemas de epidemiologia e da prevenção e controle das doenças dos animais, desenvolvendo e revisando as normas internacionais da OIE em vigor. Todos os relatórios emitidos pela Comissão de Especialistas são publicados e incorporados como apêndices aceitos como relevantes pelos grupos de trabalho da organização e de grupos *ad hoc*.

A Comissão Especializada tem seu escopo apoiado em quatro segmentos, que são:

a) Comissão de Normas Sanitárias para os Animais Terrestres (Comissão do Código Terrestre), que é responsável pela garantia de que as recomendações do Código de Saúde dos Animais Terrestres reflitam com as informações científicas atuais com repercussão na proteção do comércio internacional e nos métodos de vigilância para doenças de animais e zoonoses

b) Comissão Científica de Doenças de Animais (Comissão Científica), colabora na identificação das estratégias mais apropriadas e das medidas de controle e prevenção de doenças. É responsável, também, pelo exame das submissões dos países-membro sobre o status sanitário de uma determinada zona, que possam ser incluídas junto à OIE como livre de determinada enfermidade listada pela organização

c) Comissão de Normas Biológicas (Comissão Laboratorial), é responsável por estabelecer e aprovar os métodos de diagnósticos de doenças em mamíferos, aves e abelhas e pela recomendação dos produtos biológicos mais efetivos tal como as vacinas. Inserido nas suas funções, essa comissão tem como objetivo a produção do Manual de Teste de Diagnóstico e de Vacinas para os Animais Terrestres (Manual Terrestre)

d) Comissão de Normas para Saúde dos Animais Aquáticos (Comissão dos Animais Aquáticos), que tem como escopo compilar as informações das doenças em

anfíbios, crustáceos, peixes e moluscos e dos métodos utilizados para o controle das doenças das espécies supracitadas. A comissão, com isso, edita o Código de Saúde dos Animais Aquáticos e o Manual de Testes de Diagnósticos para Animais Aquáticos.

Figura 5: Organograma da OIE



Fonte: Elaboração própria (OIE, 2017).

A OIE carrega consigo uma série de objetivos que a acabam definindo o parâmetro funcional da organização, de forma que os países-membro possam seguir a diretriz internacional e com isso dispor de maior liberdade no campo da Defesa Sanitária Animal (OIE, 2015). São eles:

a) **Transparência:** Cada país-membro compromete-se em comunicar as enfermidades de animais que são detectadas no seu território. Com isso a OIE dissemina a informação para outros países, para que os mesmos possam adotar medidas necessárias para prevenção. A disseminação da informação se dá por via email, e pela Interface de Dados de Informação de Saúde Animal Mundial (WAHID)

b) **Informação Científica:** a organização coleta e analisa as últimas informações científicas no quesito de controle da doença dos animais. Essas

informações são recebidas e avaliadas e posteriormente publicadas para as melhorias relacionados ao uso e controle para erradicação das doenças.

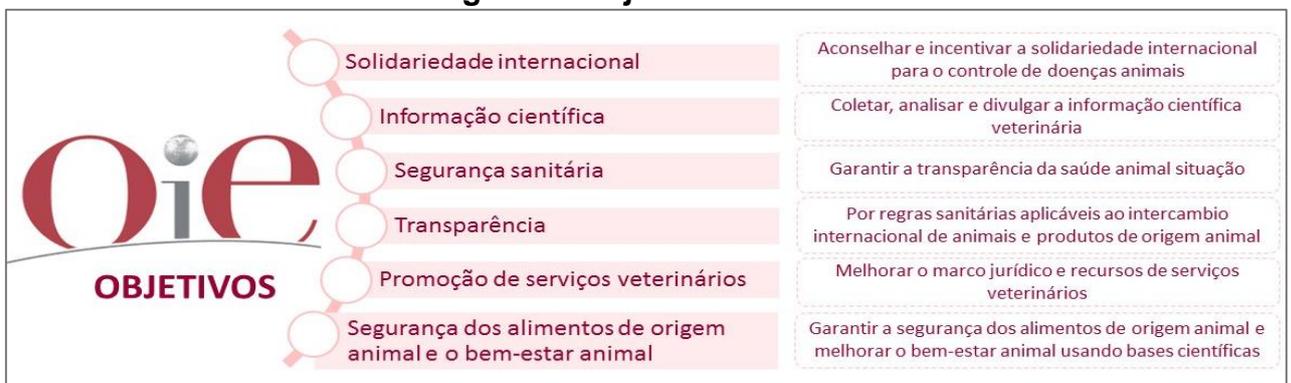
c) **Solidariedade Internacional:** a OIE oferta suporte técnico para os países-membro quando estes requerem auxílio para controle e erradicação de doenças, inclusive aquelas transmissíveis ao homem.

d) **Segurança Sanitária:** no âmbito da organização são desenvolvidos documentos que relatam as regras que os países-membro podem usar para se protege-los da introdução de doenças e patógenos, evitando com isso a negligência para a adoção de barreiras sanitárias. As normas da OIE são reconhecidas pela Organização Mundial de Comércio (OMC) e são referência quanto à aplicação de medidas de proteção sanitária.

e) **Promoção dos Serviços Veterinários:** os laboratórios de serviços veterinários dos países em desenvolvimento necessitam de urgente suporte de infraestrutura, fontes e outras capacidades que habilitarão esses laboratórios para a análise de questões fitossanitárias e sanitárias propriamente ditas

f) **Segurança Alimentar e Bem-Estar Animal:** a OIE tem como escopo prover a garantir a qualidade de origem dos produtos de origem animal, assim como os métodos científicos aprovados para o bem-estar animal. Na seara alimentar, faz-se o uso da Comissão do Codex Alimentarius, que objetiva eliminar eventuais riscos relacionais ao processamento dos alimentos, compreendendo a cadeia alimentar da matéria-prima ainda viva até seu beneficiamento final.

Figura 6: Objetivos OIE



Fonte: Elaboração própria (OIE, 2017).

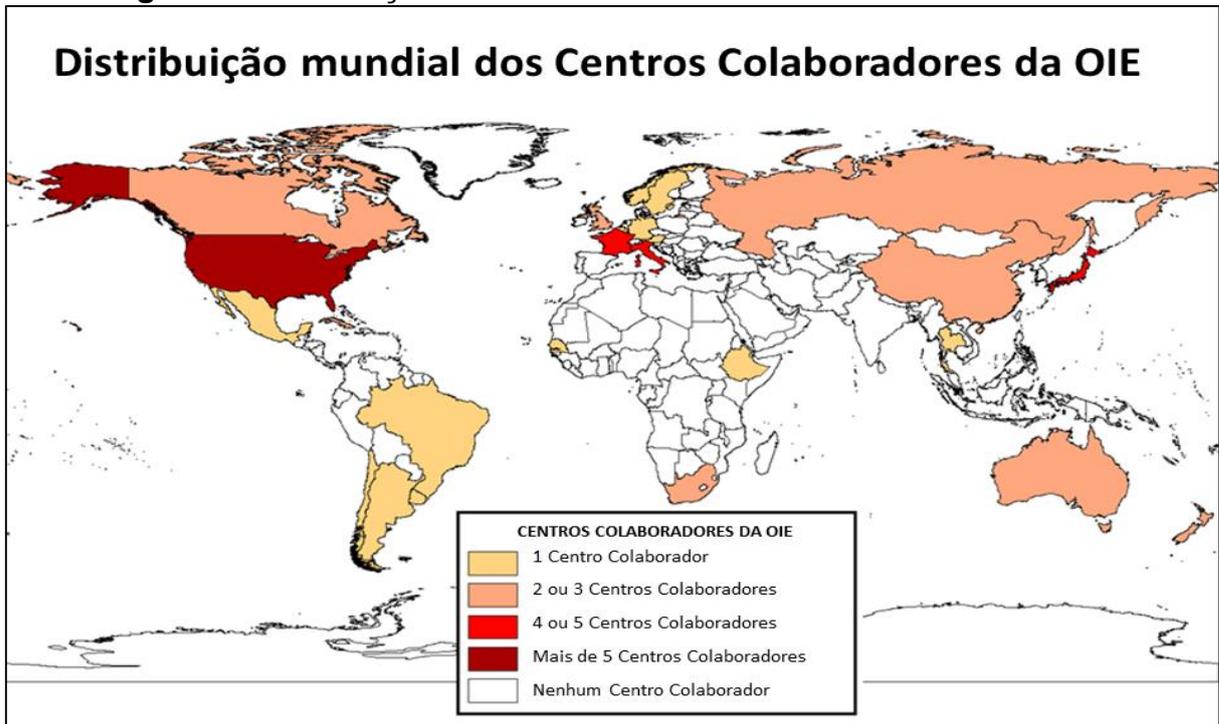
A sua presença nos 5 continentes permite que a organização possa capilarizar todo o aparato técnico necessário para a notificação e transparência de eventuais emergências sanitárias na área animal. Com isso, a OIE dispõe dos chamados Centros de Referência que são os Laboratórios de Referência da OIE e os Centros de Colaboração da OIE.

O Laboratório de Referência constitui-se como um centro de referência mundial em perícia para um agente patógeno ou de uma determinada enfermidade. Já o Centro de Colaboração insere-se como um centro mundial de investigação, padronização de técnicas e de difusão do conhecimento para determinada especialidade.

As chamadas redes de Laboratórios de Referência e de Centros Colaboradores constituem o núcleo da perícia científica e de excelência da OIE. A contribuição destas instituições garante à organização a garantia da pertinência científica das normas, diretrizes e recomendações que são desenvolvidas pelas Comissões Especializadas e publicadas periodicamente na OIE.

No Brasil, o Centro Colaborador está localizado no Rio de Janeiro, por meio do escritório da Organização Pan-Americana de Saúde – PANAFTOSA, que trata exclusivamente de enfermidades vesiculares que afetam os animais de produção e outras zoonoses de veiculação por animal ou alimentos. A distribuição dos demais centros encontram-se registrados na figura 6.

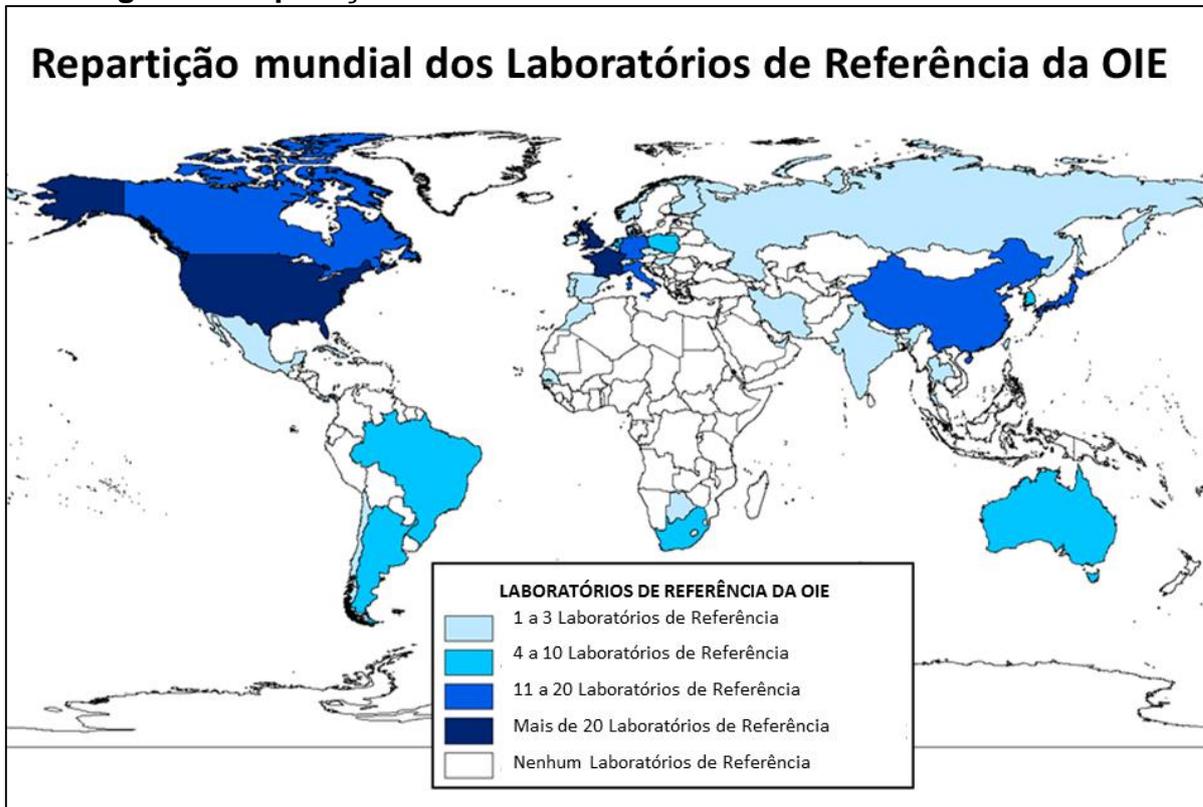
Figura 7: Distribuição mundial dos Centros Colaboradores da OIE



Fonte: Adaptação de OIE (2017).

No tocante aos Laboratórios de Referência direcionados para controle e diagnóstico da Febre Aftosa, na América do Sul há o Laboratório de Fiebre Aftosa de la Dirección de Laboratorios y Control Técnico, sediado em Buenos Aires e o PANAFTOSA sediado no Rio de Janeiro. Ao todo, a OIE conta com uma rede mundial de 260 Laboratórios de Referência que cobrem 119 enfermidades.

Figura 8: Repartição mundial dos Laboratórios de Referência da OIE



Fonte: Adaptação de OIE (2017).

A OIE, como um dos seus objetivos basilares supracitados, apoia-se nas questões científicas de estudo das enfermidades, assim como da disseminação da parte técnica para a solução de problemas de saúde animal, da solidariedade e transparência. Com isso, e como apoio aos membros da organização, criou-se no âmbito da OIE o chamado Processo PVS, que é um programa mundial de desenvolvimento sustentável dos Serviços Veterinários de um país.

Dentro do Processo PVS, tem-se as atividades para o desenvolvimento das capacidades, que tem o intuito de fortalecer a vigilância e o controle de enfermidade de animais, a detecção precoce de surtos e uma rápida resposta tanto no nível regional como nacional. Inserido no processo, há também os projetos de parceria com a OIE, por meio de rede de laboratórios credenciados que são instalados em países em desenvolvimento com o intuito de subsidiar com conhecimento científico e técnico acerca das questões sanitárias animal e o chamado Banco de Vacinas, que inicialmente vem trabalhando com os imunógenos para Influenza Aviária no continente africano. Na Ásia há Programa para Enfermidades Emergentes e

Reemergentes Altamente Patogênicas (HPED), que trabalha exclusivamente com enfermidades com a Febre Aftosa, Raiva e enfermidades transfronteiriças.

O papel preponderante que a OIE desempenha, com isso, no campo da sanidade animal representa o avanço de décadas, graças à garantia da transparência, do permanente processo de melhoria dos conhecimentos e do senso de cooperação existente entre os países-membro e a organização.

CAPÍTULO 3:
REGIME NACIONAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA E SUA
CONTEXTUALIZAÇÃO EM RORAIMA

3. REGIME NACIONAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO EM RORAIMA

3.1 O PAPEL DA ADERR NO ESTADO DE RORAIMA

O papel preponderante da defesa sanitária animal no Brasil sempre esteve presente no campo das políticas públicas voltadas para as questões eminentemente sanitárias delineadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA -, principalmente no tocante referente às chamadas *doenças de fundo vesicular*.

Tais enfermidades, como a estomatite vesicular, exantema dos ovinos, língua azul e a própria Febre Aftosa, possuem o caráter de emergência veterinária quando os casos suspeitos são detectados a tempo por meio da chamada vigilância passiva ou ativa. A primeira diz respeito à comunicação oficial que é encaminhada ao serviço oficial de defesa sanitária por parte de pessoas que tenham conhecimento da suspeita clínica, enquanto à segunda baseia-se na atividade precípua da própria instituição (ARAÚJO, 2016)

A questão inerente ao problema da Febre Aftosa, nesse aspecto conjuntural, tem seu início ainda em meados dos anos 1960, quando o MAPA passa a coordenar as primeiras ações com o intuito de controlar e erradicar os focos da enfermidade pelo Brasil. Na época, as ações tinha um cunho centralizador devido a incapacidade de muitos Estados da federação de não dispor de serviços veterinários próprios para um tipo de ação sanitária regional.

Nas quase duas décadas que se sucederam após o início das ações de Estado para debelar o problema da enfermidade, foi criado o chamado Programa Nacional de Defesa Animal (PRONASA), que também mantinha a linha de raciocínio institucional de combate à Febre Aftosa, porém descentralizando as ações para os estados que já tivessem seus serviços veterinários oficiais capacitados e em número significativo para as chamadas ações de campo.

O PRONASA atuou em muitos estados da federação, tendo o ápice de suas atividades no ano de 1992, quando novamente o MAPA inicia o programa nacional para erradicação da Febre Aftosa no Brasil. A grande totalidade dos Estados, nesse momento, já dispunham de serviços veterinários oficiais, inclusive com departamentos voltados, e exclusivos, para a defesa agropecuária nas suas respectivas Secretarias de Agricultura (BERNARDON, 2017)

Porém, os casos e focos da enfermidade ainda se mantiveram presentes em muitas regiões do país, principalmente no Estados onde a estrutura dos serviços veterinários ainda não estava devidamente implantada e o aporte de recursos financeiros, necessários para os investimentos em serviços de defesa, ainda eram pequenos. Essa característica falha permeou praticamente toda a década de 1990.

Com o intuito de debelar o problema sanitário da Febre Aftosa no Brasil, o MAPA buscou incentivar a criação de entidades públicas voltadas exclusivamente para as questões relacionadas à defesa agropecuária. Essas instituições deveriam pertencer aos estados federados e atuar de forma descentralizada, principalmente na forma de autarquias por disporem, devido a sua própria característica institucional, de maior autonomia técnica e financeira (BRASIL, 2017).

Assim, em meados dos anos 2000, começaram a ser criadas as primeiras entidades estaduais voltadas exclusivamente os serviços de defesa agropecuária, dispondo de autonomia técnica e financeira, abarcando questões de sanidade animal e vegetal, com ações direcionadas para o controle e erradicação de enfermidades que impactam no campo sanitário e econômico.

Essas instituições passariam a ter diferentes denominações no campo da nomenclatura. Algumas passaram a ser chamadas de agências de defesa, outras de institutos, porém o arcabouço institucional era um só em relação à contratação de corpo técnico, investimentos e objetivos. Todas, sem exceção, passaram a dispor de aspectos normativos necessários para atuar em seus respectivos estados, por meio de leis de criação, corporificação normativa dos programas de sanidade animal e vegetal, criação de códigos sanitários e decretos que balizassem as ações de defesa animal e vegetal e os respectivos planos de cargos, carreiras e remuneração dos seus servidores, compostos por agentes de fiscalização de nível médio e superior, corpo administrativo de nível médio e superior e outros cargos de apoio e relevância.

Com isso, as ações do MAPA seriam de estabelecer diretrizes e normativas centrais, embora os estados federados também pudessem – de forma complementar – criar aparatos normativos para situações sanitárias peculiares de acordo com a região em que estavam situados. Isso passou a possibilitar, inclusive, a criação de novos programas sanitários, metodologias de ação epidemiológica para a prevenção, controle e erradicação de enfermidades exóticas que pudessem a vir

grassar nos estados e, conseqüentemente, atravancar o status sanitário nacional, comprometendo as questões referentes ao comércio exterior brasileiro (FARIAS 2017).

Para Bernardon (2017) mesmo com a criação dessas entidades descentralizadas de defesa agropecuária, os problemas recorrentes relacionados à enfermidades na seara animal continuaram a persistir, principalmente nos focos e surtos de Febre Aftosa que ocorreram no Mato Grosso do Sul em 2005, o que ocasionou perdas econômicas imensuráveis para o estado e todo o processo de reconquista do status sanitário nacional e internacional como livre com vacinação contra Febre Aftosa.

Como resposta a estas eventuais falhas do serviço oficial que abriam lacunas para a introdução do vírus da Febre Aftosa, as agências e institutos de defesa agropecuária buscaram aperfeiçoar seus métodos de fiscalização, passando a seguir os protocolos e diretrizes de ação encampados pelo MAPA, o qual, respectivamente, intensificou seu processo de supervisão das ações em consonância com as recomendações expedidas pela OIE, Panaftosa e Cosalfa.

O aperfeiçoamento desses referidos métodos baseavam-se: contratação via concurso público de corpo técnico qualificado, o qual deveria passar por processo de capacitação em cursos de formação e periódicos e investimentos por meio de repassas governamentais ou em sistema de convênios para melhoria de infraestrutura e logística de transporte e comunicação. O resultado esperado seria o avanço contínuo de todos os estados da federação quanto à mudança do status sanitário para livre com vacinação, embora alguns estivessem mais atrasados em termos de ação sanitária em relação a outros.

3.2 A CRIAÇÃO E OS OBJETIVOS DA ADERR

Diante dos desafios e da necessidade quanto às diretrizes adotadas no âmbito federal para as questões de controle e erradicação da Febre Aftosa no Brasil, almejando tornar o país inteiramente livre com vacinação em um primeiro momento, muitos estados federados começaram a estruturar institucionalmente seus serviços oficiais de defesa sanitária animal e vegetal e a priorizar temas de saúde animal dispostos, em alguns casos, em programas estaduais e outros federais que já estavam codificados.

Antes de 2008, todas as ações de defesa agropecuária de Roraima eram desempenhadas pelo Departamento de Defesa Agropecuária – DEDAG – diretamente ligado à Secretária de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Estado de Roraima – SEAPA. Embora já contasse com corpo técnico de profissionais de nível médio e superior, o serviço de defesa sanitária animal apresentava-se minúsculo devido à ausência de profissionais de carreira, precária infraestrutura e uma rarefeita logística de ações no campo da sanidade animal.

FARIAS (2017) descreve que no início dos anos 2000, as questões de sanidade animal do ponto de vista institucional possuíam muitas falhas de caráter técnico-logístico, o que permitia a ocorrência de surtos e focos de Febre Aftosa em Roraima como em 2001 nos municípios do Cantá-RR e Caroebe-RR. Afora as demais enfermidades de notificação obrigatória, sentia-se a carência de uma maior capilaridade das ações oficiais de defesa sanitária animal.

Em 2004 foi realizado concurso público para preenchimento de vagas de nível médio e superior no Estado de Roraima, criando-se os cargos de Técnico em Agropecuária e Médico Veterinário. Muitos desses profissionais foram lotados em áreas que não faziam parte da defesa agropecuária, sendo alocados, principalmente, na extensão rural. Aqueles que foram lotados no DEDAG passaram a desempenhar as funções de fiscalização agropecuária, dispondo de poder de polícia administrativa e sanitária.

Para que o poder de polícia administrativa e sanitária fosse efetivamente legal, foi necessário criar o Código de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima por meio da Lei 460/2004 e o Decreto 5.5976-E/2004. Ambos instrumentos normativos edificaram as ações de defesa animal no Estado de Roraima, estruturando pela primeira vez as diretrizes estaduais e concatenando com as mesmas nacionais e internacionais.

Embora as ações de defesa sanitária animal ocorrem-se, a partir da edição do complexo normativo a partir do ano de 2004, a problemática da estruturação do serviço de defesa agropecuária ainda era latente devido às demandas verticais advindas do MAPA quanto ao controle sanitário em defesa animal no Estado de Roraima.

O então Governador do Estado de Roraima Ottomar de Souza Pinto, ainda em 2007, iniciou uma série de levantamentos em outros estados federados acerca

da criação, estruturação e funcionamento de agências ou institutos de defesa agropecuária, com o intuito de ser criada uma instituição descentralizada com os mesmos objetivos das demais que já estavam em funcionamento em outros estados (FARIAS, 2017).

Com isso, no dia 10 de abril de 2008, foi publicada e sancionada a Lei 644/08 que criou a Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima, entidade da administração indireta, dotada de autonomia administrativa e financeira. No bojo do seu texto, o artigo 1 cita:

Art. 1 – Fica criada a Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima – ADERR, entidade autárquica com personalidade jurídica de Direito Público, dotada de autonomia administrativa e financeira, com sede e foro nesta capital e jurisdição em todo o Estado de Roraima, vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA, com prazo de duração indeterminado.

A ADERR então passa a ter personalidade jurídica de direito público, sendo classificada como uma autarquia com controle finalístico exercido pela SEAPA, dispondo ainda de autonomia administrativa e financeira para a execução de suas ações.

Inserido no contexto de suas atividades, o artigo 2 já cita que “a ADERR tem por finalidade executar a Política de Defesa Agropecuária Estadual”. Tal política de defesa agropecuária passava a seguir a normatização estadual que versava sobre as questões de defesa animal e vegetal; federal, por meio dos programas sanitários já instituídos pelo MAPA e em outros posteriores, assim como a adoção de diretrizes oriundas de organizações internacionais no campo da defesa sanitária animal (RORAIMA, 2017). Adjunto à criação da instituição, a Lei 644/08 engendrou toda a estrutura interna da entidade, da qual tinha inicialmente a seguinte organização estrutural:

Art. 4 – A ADERR tem a seguinte estrutura organizacional básica: I – Conselho Estadual de Defesa Agropecuária de Roraima; II – Diretor Presidente; III – Diretoria de Defesa, Inspeção e Classificação Vegetal; IV – Diretoria de Defesa e Inspeção Animal; V – Diretoria Administrativa, Financeira e de Planejamento; VI – Gerência de Inspeção e Classificação Vegetal; VII – Gerência de Produtos de Origem Animal; VIII – Gerência de Defesa Vegetal; IX – Gerência de Defesa Animal; X - Gerência de Recursos Humanos; XI – Gerência de Orçamento e Finanças; XII – Gerência de Administração; XIII – Serviços Gerais e Patrimônio; XIV - Laboratório de

Sanidade Animal; XV - Laboratório de Sanidade Vegetal; XVI - Coordenadoria Regional de Defesa e Inspeção Vegetal; XVII - Coordenadoria Regional de Defesa e Inspeção Animal; XVIII - Unidades Locais de Defesa Agropecuária; XIX - Escritórios Locais de Defesa Agropecuária; e XX - Postos de Vigilância de Defesa Agropecuária.

A novidade foi a criação das Unidades Locais de Defesa Agropecuária – UDA – que passou a demonstrar a capilaridade dos serviços de defesa agropecuária em todos os municípios do Estado de Roraima. Naqueles entes municipais cuja dimensão territorial era grande, criaram-se estruturas de apoio às UDAs, os Escritórios Locais de Defesa Agropecuária, que passavam a ter a responsabilidade de dinamizar as ações de fiscalização junto com suas respectivas UDAs.

Uma vez criada a entidade, as exigências do MAPA para que o Estado de Roraima pudesse avançar no status de médio risco para Febre Aftosa aumentaram, sendo solicitada a contratação de corpo técnico próprio. Devido às questões de orçamento para a contratação de pessoal, assim como a ausência de um Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR), que deveria dispor sobre a organização funcional das carreiras dentro da ADERR, optou-se pela contratação temporária de médicos veterinários pelo sistema de processo seletivo (BOTELHO, 2017).

O processo de seleção ocorreu em novembro de 2009 e a contratação desses servidores que atuavam de forma temporária (2 anos) efetivou-se em dezembro do mesmo ano. Os médicos veterinários, engenheiros agrônomos e técnicos em agropecuária atuavam exclusivamente em fiscalização agropecuária. Todas as vagas foram destinadas para os municípios do interior, principalmente para as recém UDAs criadas que necessitavam de profissionais de nível superior para a sua administração.

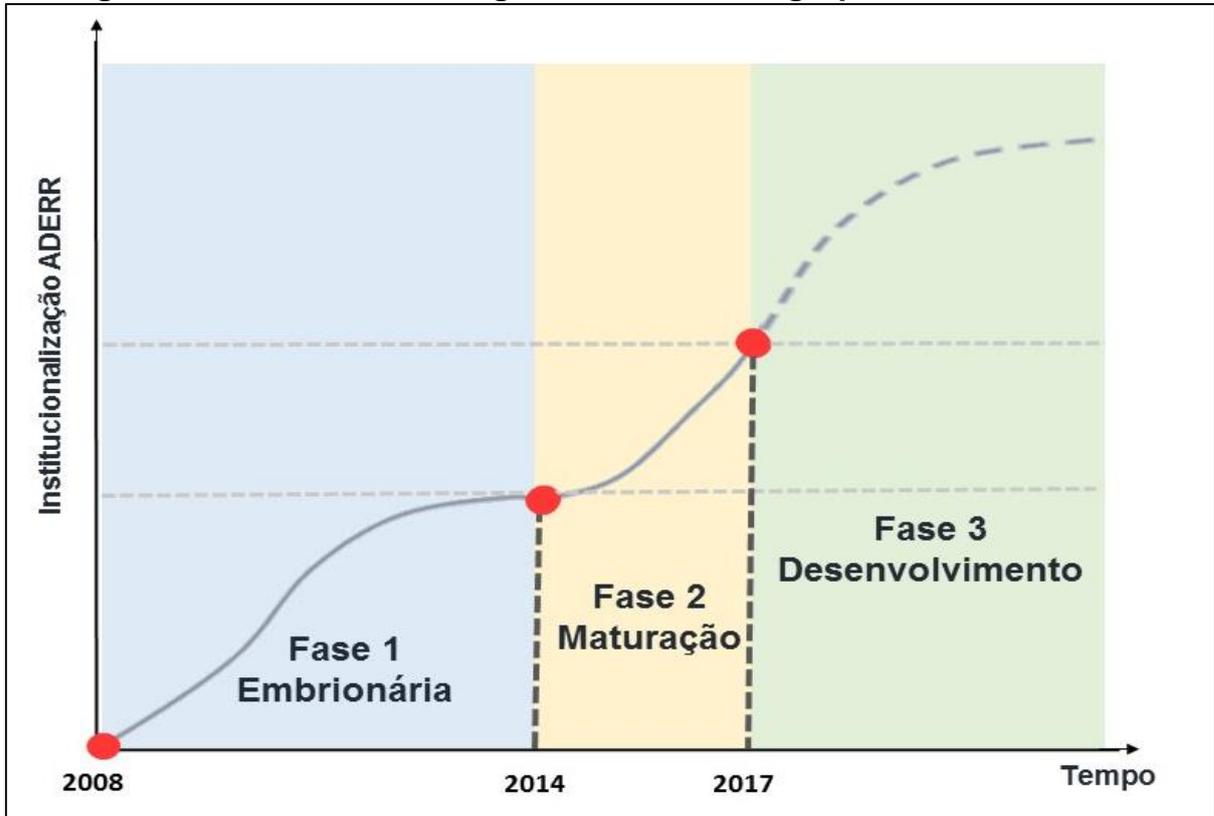
Farias (2017) relata que ao longo do quadriênio 2010-2014, houve mais dois processos seletivos (2012-2013) para nova contratação de servidores seletivados para atender às demandas da defesa sanitária animal. Porém, a condição *sine qua non* para o avanço no status sanitário para risco médio para Febre Aftosa e os demais, demandava a contratação de corpo técnico efetivo, por intermédio de concurso público de provas e títulos. As exigências para a ocorrência do certame não se esgotava por uma pretensão singular do MAPA, mas, principalmente, do Ministério Público do Estado de Roraima – MPE.

Para que o concurso pudesse ocorrer, era necessário reestruturar a entidade, dinamizando as ações de defesa, porém, agora de forma desconcentrada dentro da própria estrutura, assim como a criação de um PCCR próprio da instituição, criando novos cargos a serem preenchidos por profissionais de nível médio e superior.

A reestruturação orgânica da ADERR se deu pela Lei 950/14, que alterava a lei de criação da entidade em alguns aspectos pertinentes à cargos de confiança e da criação de novos setores. Uma das principais alterações feitas foi a criação de coordenações de defesa agropecuária regionais e dos núcleos inseridos na estrutura das gerências, passando a ter como objetivo acelerar o processo de tomada decisório e técnico.

A lei 949/14 criava o PCCR da ADERR e, pela primeira vez no Estado de Roraima, passava-se a ter o cargo de Fiscal Agropecuário, a serem ocupados por médicos veterinários e engenheiros agrônomos. A carreira, considerada típica de estado, passaria a desempenhar funções típicas e exclusiva de fiscalização e inspeção. De forma auxiliar, tinham-se os Técnicos em Agropecuária, nível médio, que também exerceriam certo poder de polícia administrativa e sanitária no âmbito das atividades da ADERR (RORAIMA, 2017).

Figura 9: Ciclo de Vida da Agência de Defesa Agropecuária de Roraima



Fonte: Elaboração própria.

Com a posse dos novos servidores em março de 2015, a ADERR passou a concatenar todos os seus esforços para a melhoria institucional, buscando dinamizar suas ações na seara animal e vegetal, principalmente na busca de investimentos em infraestrutura logística e de comunicação, dois itens muito cobrados pelo MAPA nas auditorias. O aumento da procura dos serviços oficiais aumentou significativamente, assim como muitas das ações de fiscalização e inspeção de produtos e subprodutos de origem animal, como registro de novos estabelecimentos que se enquadram na categoria de agroindústrias de pequeno porte familiar, abatedouros, laticínios em geral e demais estabelecimentos.

Figura 10: Organograma ADERR



Fonte: Elaboração própria (ADERR, 2017).

3.3 A FEBRE AFTOSA NO CONTEXTO REGIONAL

A Febre Aftosa é uma condição patológica elencada no rol das chamadas *enfermidades vesiculares*, que apresentam as chamadas síndromes de claudicação e sialorreia, além de outros sinais característicos como a formação de vesículas nas regiões mucosas do trato digestório superior (boca, palatos mole e duro, faringe), tetos, entre os espaços digitais e cascos das espécies animais afetadas.

O agente etiológico da Febre Aftosa é um vírus da família *Aphthovirus* do gênero *Picornaviridae*, possuindo 6 sorotipos já identificados em todo o mundo: SAT1, SAT2, SAT3, ASIA1, O, A, C. Cada sorotipo de vírus detectado não confere imunidade para outro, o que eventualmente necessita que os animais sejam vacinados para sorotipos específicos conforme seja a prevalência em sua respectiva região.

No Brasil, devido ao histórico de surtos terem sido resultantes dos sorotipos O, A e C, vacinam-se os bovinos e bubalinos com esses três sorotipos em todo o território nacional. O próprio histórico de surtos no Brasil, do final dos anos 1990 e até o último caso confirmado em 2006 no Estado do Mato Grosso do Sul, levou o MAPA a implementar ações mais incisivas quanto ao controle de movimentação de

animais de diferentes regiões de status sanitário e, principalmente, nos pontos de fronteira (ARAÚJO, 2016).

No Brasil, particularmente a partir de 1950, começaram a ser estabelecidas as primeiras normas oficiais de profilaxia e controle da Febre Aftosa. Na década de 1960, foi institucionalizada a campanha de combate à enfermidade em todo o país, por intermédio da estruturação de laboratórios, treinamento de pessoal para combate aos focos e surtos e conscientização dos produtores.

Nesse período, foram observados casos de Febre Aftosa em 2.748 municípios em todo o país. A partir da década de 1970, com a implantação do sistema de informação da doença e a implementação o controle da vacina e do sistema de vigilância, registrou-se o maior número de propriedades com Febre Aftosa no país, 66.114 rebanhos afetados. Na década de 1980, observou-se queda do número de focos (25.248 rebanhos acometidos), provavelmente como resultado do melhor aporte de recursos, pela qualidade a vacina e pela cobertura vacinal do rebanho.

Na década de 1990 foi observada redução significativa do número de focos (7.550 rebanhos afetados), sendo que em 1992 foi considerado um marco no combate á enfermidade no país, pela deflagração do programa nacional de erradicação da doença. Em maio de 1998, os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul foram reconhecidos internacionalmente como zonas livres sem vacinação (ARAÚJO, 2016)

Porém, em 2000 foi identificado foco da doença no município de Joia - RS, em propriedades de produção de leite do tipo familiar, poucas semanas após a notificação de bovinos positivos na Argentina, comprometendo a área livre sem vacinação do país.

No episódio de Joia foram interditadas 1.719 propriedades, testadas 11.149 amostras de soro bovinos, 1.605 ovinos e 41 caprinos, com sacrifício de vários animais positivos e contactantes, ao custo de US\$ 2,950 milhões em indenizações e US\$ 1,150 milhão em outros serviços.

O impacto econômico da enfermidade inviabiliza o comércio exterior do país quando apresenta uma determinada região infectada. Embora o princípio do regionalismo possa ser adotado por parte dos países importadores, na grande

maioria das vezes os embargos são de amplitude nacional, comprometendo a balança comercial.

Regiões que tem sua base econômica sedimentada no agronegócio, em especial na exportação de proteína animal de bovinos, bubalinos, ovinos, caprinos e suínos, passam apresentar déficits em sua pauta econômica e conseqüentemente prejuízos que abarcam não apenas a cadeia produtiva dentro da porteira, mas também de todo o segmento dos setores secundário (de transformação) e terciário (serviços), necessários para a agregação de valor aos produtos como um todo (BOTELHO, 2017).

Baseado em princípios científicos estabelecidos pelo Manual Terrestre e pelo Código Terrestre da OIE, em 2007 o MAPA publicou a Instrução Normativa 44, de 02 de outubro de 2007. A IN 44 buscava aprovar as diretrizes gerais para a Erradicação e a Prevenção da Febre Aftosa em todo o território nacional, implementando o Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa (PNEFA).

Dentro de suas definições iniciais, o PNEFA passava a empregar as definições técnicas e científicas estabelecidas por órgãos e instituições internacionais dos quais o Brasil é membro signatário, em especial pela OIE. Outras instituições situadas no panorama sul-americano também influenciam a tomada de diretrizes pelo MAPA, como o Panaftosa, Cosalfa, PHEFA. Em todas elas, anualmente há encontros com os países membro para definir as estratégias hemisféricas para controle, erradicação e prevenção da Febre Aftosa (BRASIL, 2007). Dentro dos fundamentos e estratégia do PNEFA, tem-se:

Art. 2 – O PNEFA tem como objetivos a erradicação da Febre Aftosa em todo o território nacional e a sustentação dessa condição sanitária por meio da implantação e implementação de um sistema de vigilância sanitária apoiado na manutenção das estruturas do serviço veterinário oficial e na participação da comunidade. Seus objetivos encontram-se inseridos no Plano Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa, que busca a eliminação da doença em toda a América do Sul.

Para Farias (2017), com o advento da IN 44 muitas das atividades e ações para controle e erradicação da Febre Aftosa passaram a ter um norte, pois a parte normativa finalmente se consolidava em um único texto, o que terminava por gerar maior confiabilidade nos serviços estaduais e uma certa padronização a ser seguida pelas agências e institutos de defesa agropecuária em todo o Brasil.

Adjunto à IN 44 e ao PNEFA, o MAPA editou, em 2009, o Plano de Ação para Febre Aftosa – Atendimento à Notificação de Suspeita de Doença Vesicular. O documento buscava inserir, em um contexto de organização institucional, definições político-estratégicas, preparação técnica e disponibilidade de recursos físicos, humanos e financeiros. Com isso, buscava-se agrupar os conhecimentos e os procedimentos básicos referentes ao atendimento de suspeitas vesiculares e à atuação em ações de emergência veterinária para eliminação de focos de Febre Aftosa. Dentre as inúmeras diretrizes encaminhadas pelo Plano de Ação, algumas merecem ser citadas:

Quadro 4 - Principais Diretrizes do Plano de Ação de Combate a Febre Aftosa

Cadastro das propriedades rurais e dos produtores rurais	Todas unidades devem dispor, em meio eletrônico, de relação atualizada de propriedades e produtores
Base de dados referentes à emissão de GTA	Sistema informatizado para emissão do documento e atualizado
Unidades Locais de Defesa Agropecuária	Plano de contingência devidamente implantado e em operação
Material básico para as atividades de vigilância	Importante para o atendimento aos casos de suspeita de doença vesicular
Recursos financeiros prontamente disponíveis e procedimentos para rápido de amostras para exame laboratorial	Rapidez para envio de amostras para os Laboratórios Oficiais do MAPA (LANAGRO), assim como recursos para atendimento às demandas emergenciais
Geotecnologias	Ferramentas para manipulação de dados geográficos

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2007)

A obrigatoriedade da vacinação do rebanho, assim como o estabelecimento de um calendário para a imunização, estabeleceu uma forma eficaz de prevenção e controle da ocorrência da doença em muitos estados da federação, principalmente aqueles situados em faixas de fronteira com países que tinham o histórico de surtos recorrentes da doença.

O esquema e estratégia de vacinação contra a Febre Aftosa são definidas pelo serviço veterinário oficial, em conformidade com a situação epidemiológica de cada Unidade da Federação, zona ou outras áreas geográficas. A particularidade de cada região é um fator predeterminante para a atuação do serviço oficial em algumas situações, como nas chamadas *vacinações assistidas* ou oficiais, em que há o deslocamento das equipes até os pontos considerados de alto risco ou acesso dificultoso (BRASIL, 2009).

Em Roraima, a particularidade do esquema vacinal ocorre nas chamadas *áreas indígenas*, regiões onde em que, historicamente, há um grande volume de animais bovinos. Em algumas dessas regiões o acesso das equipes oficiais só se dá por meio aéreo, devido às dificuldades de acesso em determinadas épocas do ano, como no período chuvoso.

Nessas regiões onde ocorre a vacinação oficial, a vacina é cedida pelo MAPA, que termina por supervisionar e participar na campanha oficial, e a execução maior dá-se pelos técnicos da ADERR. Ao mesmo tempo em que o rebanho é vacinado, faz-se a contagem do mesmo de forma que os números são semestralmente atualizados. Isso acaba sendo um ponto importante do segundo a ótica epidemiológica, pois muitas dessas comunidades já fazem a movimentação oficial de animais, principalmente para engorda, e muitos sendo inclusive negociados com produtores não-índios para compra e abate.

Nas demais regiões que não são classificadas como de difícil acesso e em áreas que não está inclusas em reservas indígenas, o rebanho todo é vacinado nos períodos de abril e outubro, do primeiro dia do mês até o último. No prazo de 15 dias após o término da vacinação oficial, os produtores devem apresentar junto às UDAs às quais suas propriedades estão cadastradas a notificação de vacinação do rebanho, atualizando com isso o estoque de animais e sendo, também, permitido assim a emissão de Guia de Trânsito Animal e a movimentação desses animais dentro e fora do estado de Roraima (BOTELHO, 2017).

Farias (2017) cita que a questão da mudança do status de Febre Aftosa em Roraima sempre foi um objetivo premente do serviço de defesa oficial. Porém, somente em 2014 o MAPA reconheceu os avanços que estavam sendo adotados pela ADERR em termos de infraestrutura e logística de serviços, reconhecendo, pela primeira vez, o Estado como classificação para médio risco. Isso equivalia em

relação ao estado do Amazonas, que já tinha avançado meses antes, o que resultou em alguns problemas quanto à movimentação de animais considerados susceptíveis de Roraima.

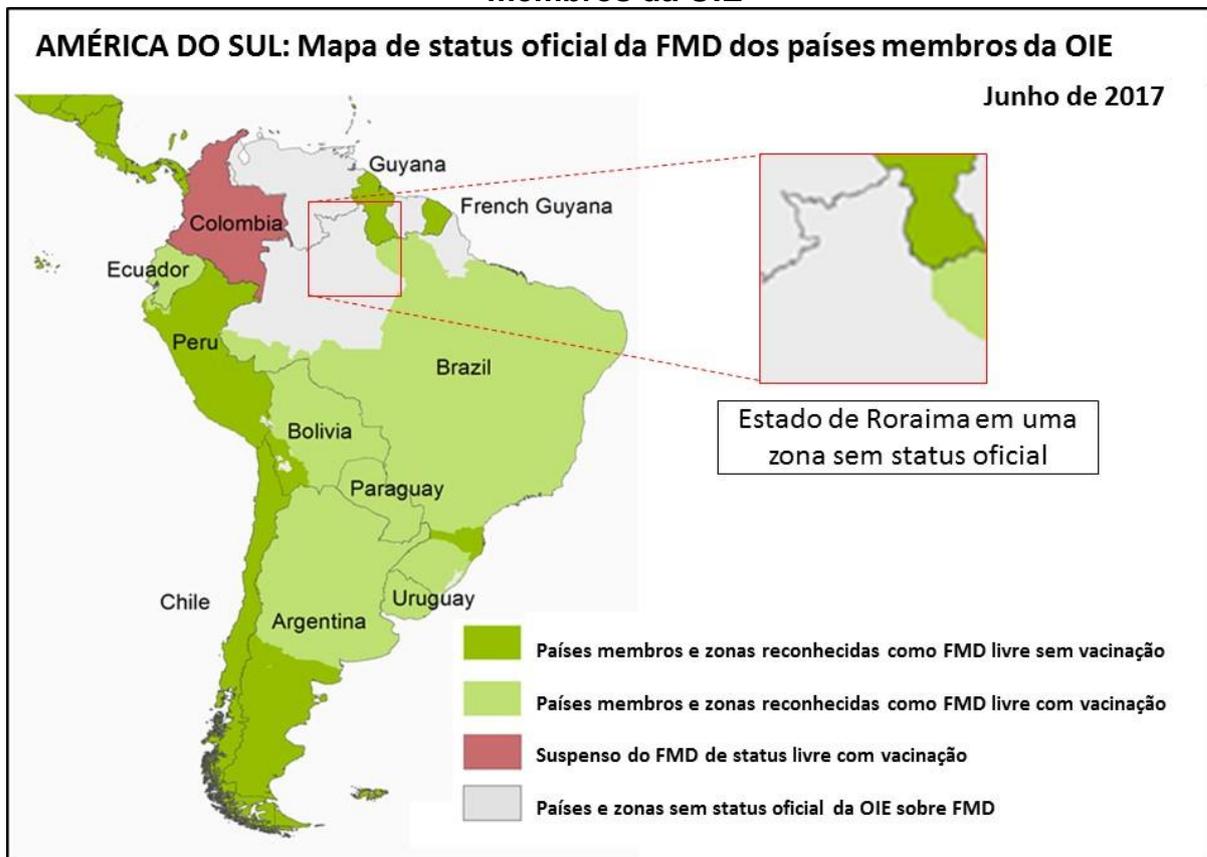
A movimentação de animais, produtos e subprodutos entre diferentes regiões ou zonas, com diferentes status, obedece critérios específicos da IN 44. Dentro desses critérios existem a possibilidade de trânsito com algumas ressalvas, como o uso da quarentena de animais de uma zona classificada como alto risco para médio risco, desde que submetidos à testes sorológicos e exame clínico minucioso entre as equipes técnicas de ambos os estados federados, assim como a restrição total quanto à movimentação de produtos e/ou subprodutos de origem animal, que tem a possibilidade de carrear partícula viral e com isso levar a quadros de emergência veterinária (BOTELHO, 2017).

O status de médio risco, embora seja um sistema de classificação que é adotado apenas pelo MAPA, não tem o reconhecimento da OIE. Para esta instituição, as únicas classificações admitidas são: zona livre sem vacinação; zona livre com vacinação; zona de contenção dentro de uma zona livre sem vacinação; suspensão de zona livre sem vacinação; suspensão de zona livre com vacinação; e país ou zona sem status oficial para Febre Aftosa na OIE.

Somente em maio de 2017 é que o Estado de Roraima passa a ser reconhecido pelo MAPA como livre com vacinação, devido principalmente aos avanços nos principais segmentos da defesa agropecuária do Estado, em atendimento a muitas das demandas exigidas pelo MAPA. Do ponto de vista econômico, isso passa a permitir que Roraima possa exportar animais vivos e seus respectivos produtos e subprodutos para outras regiões do Brasil.

Porém, a chancela oficial quanto ao reconhecimento internacional só se dá pela OIE. Embora a classificação do MAPA tenha validade no âmbito nacional, para as questões voltadas ao comércio internacional é exigido o reconhecimento da organização. Isso dar-se-á pela vinda e auditoria de seus profissionais, que seguem os roteiros técnicos estabelecidos no Código e Manual Terrestre (FARIAS, 2017).

Figura 11 - AMÉRICA DO SUL: Mapa de status oficial da FMD dos países membros da OIE

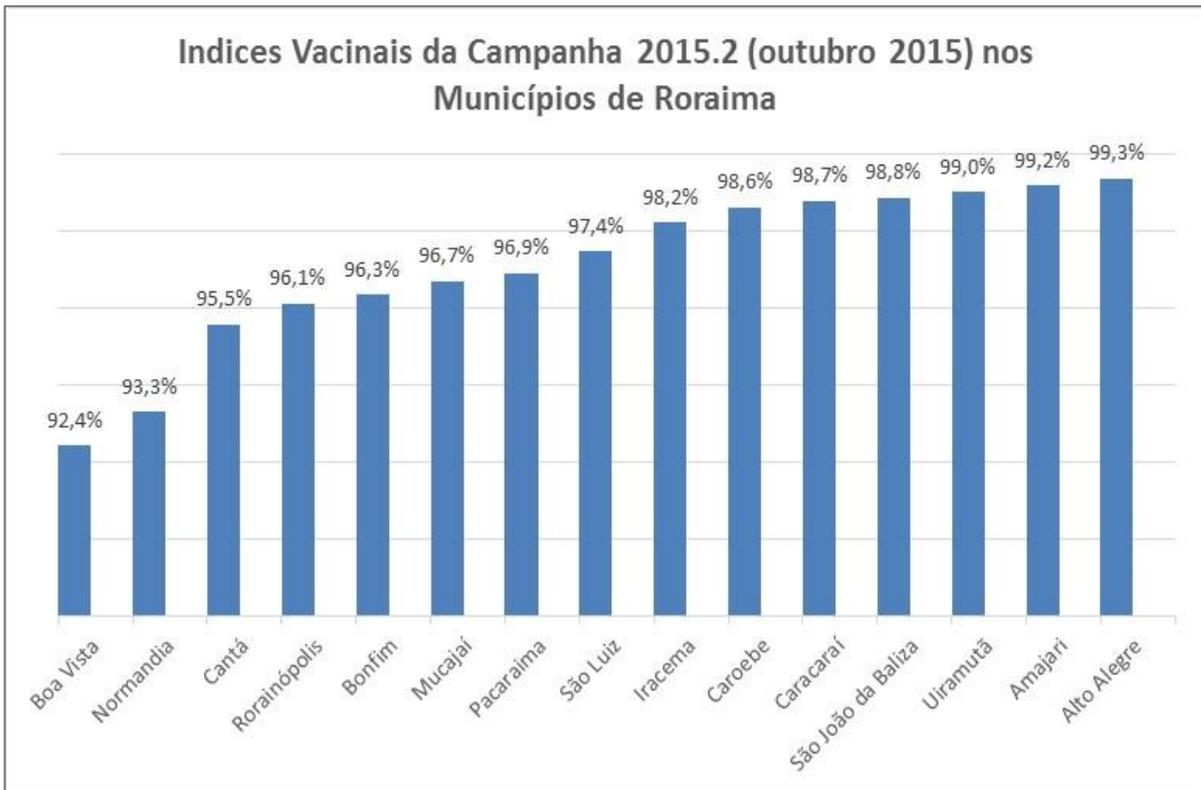


Fonte: Adaptação de OIE (2017).

Como podemos observar na Figura acima, os estados do Amapá, Amazonas e Roraima ainda são classificados como zonas sem status reconhecido pela OIE. Em termos de comércio internacional, essas zonas não poderiam exportar, por exemplo, determinados produtos ou subprodutos que não viessem a atender as características sanitárias dos países importadores.

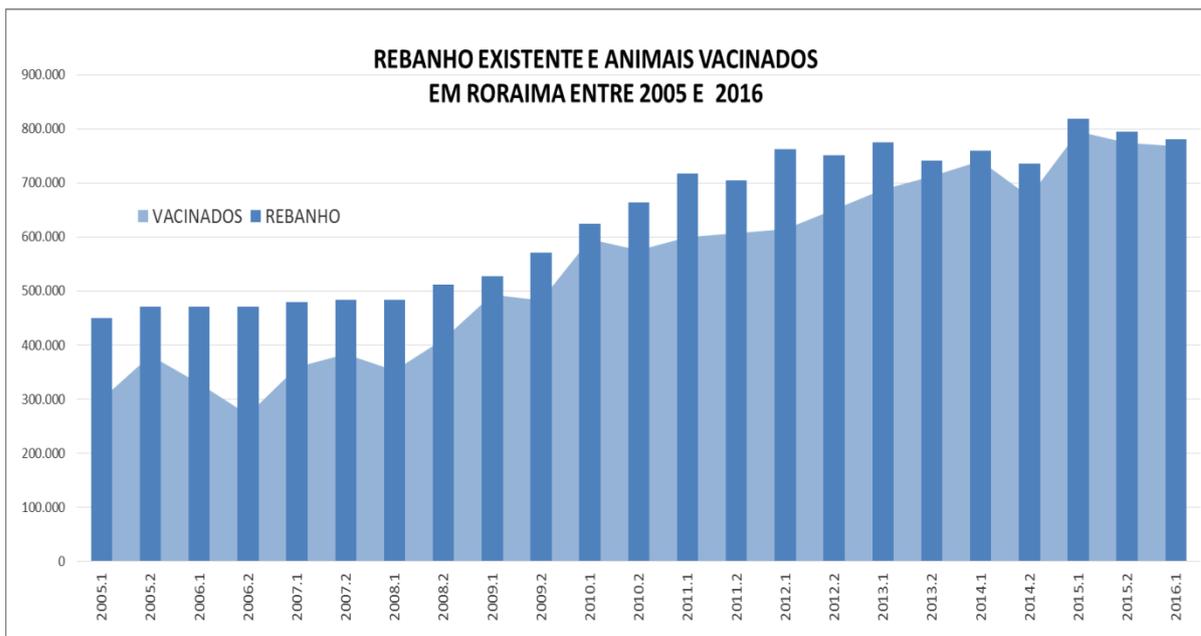
Embora os desafios da Defesa Agropecuária não se esgotem em questões meramente analíticas, os números acerca dos avanços do índice vacinal não deixam lacunas sobre as melhorias contínuas em prol do reconhecimento porvir do almejado zona livre com vacinação no Estado de Roraima.

Figura 12 - Índice de vacinas nos Municípios de Roraima



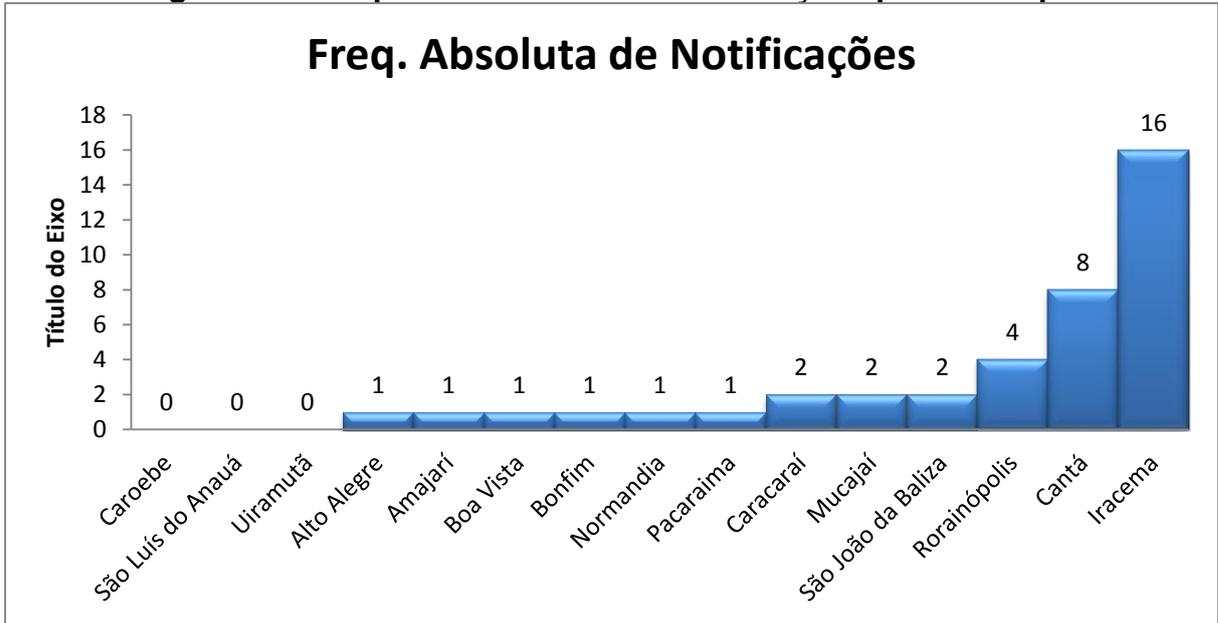
Fonte: ADERR (2017)

Figura 13 - Rebanho de Animais vacinados e de 2005 a 2016 - ADERR



Fonte: ADERR (2017)

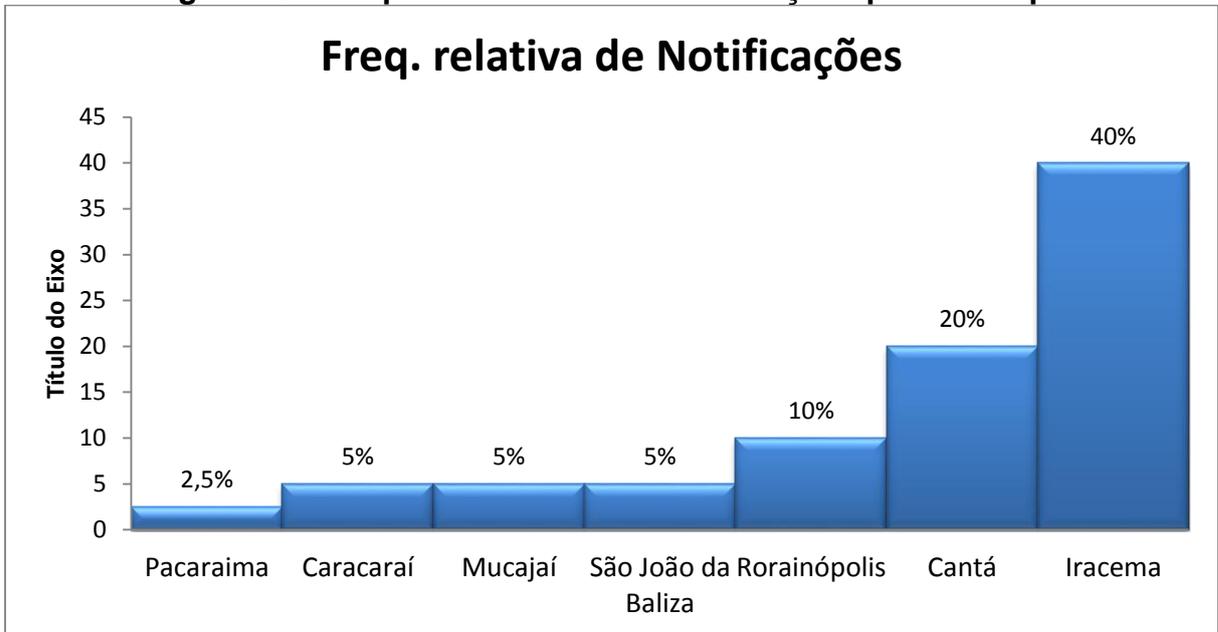
Figura 14 - Frequencia absoluta de notificações por Município



)

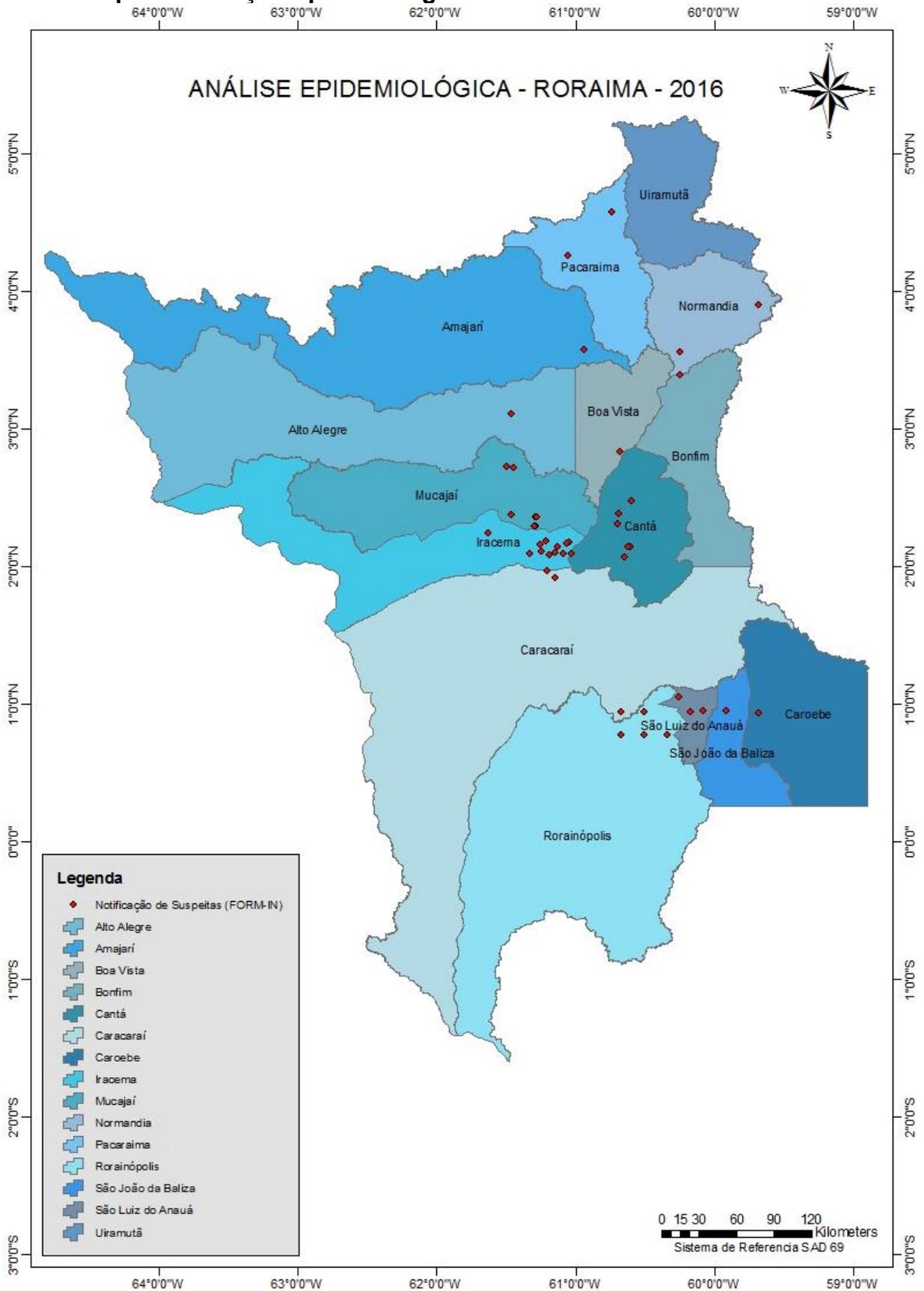
Fonte: ADERR (2017)

Figura 15 - Frequencia relativa de notificações por Município



Fonte: ADERR (2017)

Mapa 1 - Situação Epidemiológica do Estado de Roraima em 2016



Fonte: ADERR (2017)

As Figuras 12 e 13 procuram demonstrar o crescente quadro do índice vacinal por município no Estado de Roraima e da evolução do rebanho no período que compreende de 2005 a 2016. Embora alguns dados possam corroborar com certa linearidade do quantitativo de 2005 até 2007, do período que compreende 2008 à 2016 é de alta em termos de número. Tal fator é evidenciado pela melhoria dos dados de campo que passaram ser computados pelas ações de controle de cadastro de propriedades e produtores que iniciaram sua notificação acerca da vacinação do respectivo rebanho.

As Figuras 14 e 15 demonstram a frequência absoluta e relativa acerca das notificações de ocorrências de suspeita de doenças vesiculares atendidas pela ADERR no ano de 2016. Embora a vigilância epidemiológica seja um dos pilares do Serviço Oficial de Defesa Agropecuária, a mesma só pode obter certa eficácia por meio do processo de conscientização da população acerca de alguns problemas sanitários que ocorrem em animais de produção. Devido à esta condição de vigilância permanente, a ADERR busca reforçar as ações voltadas para educação sanitária em todos os municípios do Estado de Roraima, incentivando, com isso, o aumento das chamadas *vigilâncias passivas*, que dá-se quando o produtor aponta a ocorrência junto à UDA na qual está cadastrado.

O Mapa 1 traz à tona a análise epidemiológica em Roraima no ano de 2016. No mapa busca-se demonstrar o maior número de notificações de suspeitas de doenças vesiculares. O município de Iracema apresentou maior caso de notificações, baseado justamente no grande número de movimentação do rebanho para engorda e abate. Pelos aspectos epidemiológicos descritos no Plano de Ação, zonas em que há grande quantitativo de animais e movimentação, as chances de episódios que resultem em suspeitas de doenças vesiculares é muito grande. Por isso, as ações de controle e fiscalização devem ser incisivas, devendo o serviço oficial chegar no local em um prazo máximo de 12 horas após a notificação recebida.

Em todos estes aspectos referentes ao quadro de vigilância epidemiológica, o sucesso das atividades dependem exclusivamente o treinamento das equipes. O crescimento do rebanho no Estado de Roraima nos últimos anos ligou a luz de alerta com relação às zonas que compreendem os municípios localizados na faixa de fronteira com a Venezuela. Em Pacaraima, por exemplo, foi instalada em 2017 a

chamada *Zona de Alta Vigilância* como forma de conter possíveis ameaças em determinados pontos da fronteira e em propriedades rurais, situadas ou não em áreas indígenas, classificadas como de alto risco (RORAIMA, 2017).

Tabela 1 - População Bovídea em Roraima

Código - IBGE	Município	População Existente	bovídea
1400050	Alto Alegre	87.057	
1400027	Amajari	91.913	
1400100	Boa Vista	24.288	
1400159	Bonfim	64.084	
1400175	Cantá	63.898	
1400209	Caracaraí	38.192	
1400233	Caroebe	63.453	
1400282	Iracema	44.930	
1400308	Mucajaí	128.969	
1400407	Normandia	15.793	
1400456	Pacaraima	21.380	
1400472	Rorainópolis	59.956	
1400506	São João da Baliza	23.430	
1400605	São Luiz	38.665	
1400704	Uiramutã	14.869	
TOTAL		780.877	

Fonte: ADERR (2017)

Na Tabela 1 tem-se claramente a dimensão atualizada do rebanho do Estado de Roraima até 2016. Dentro das áreas indígenas fronteiriças, tem-se o quantitativo geral de 52,042 cabeças, que compreende os municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã. Como já supracitado, essas áreas são de especial atenção devido ao crescimento significativo, ano após ano, e das questões geográficas com países (no caso a Venezuela) de status sanitário desconhecido para Febre Aftosa.

Com isso, a importância da ADERR vem crescendo dentro do bojo institucional do Estado de Roraima. A potencialidade do agronegócio, embora ainda

ociosa em termos de fatores produtivos correlacionados entre terra e trabalho, exige que a certificação sanitária dos animais vivos e seus respectivos produtos e subprodutos possam ser de confiança no mercado nacional.

Afora as condicionantes regionais, o papel geopolítico do estado de Roraima no contexto fronteiriço é de suma importância, pois somos a porta de entrada de muitas ameaças de cunho patológico, justamente pela complacência técnica que ocorre em países de status sanitário desconhecido, caso típico da Venezuela. Qualquer problema que desencadeie quadros de emergência veterinária dentro do território estadual, pode levar a consequências desastrosas no campo econômico, com prejuízos em toda a cadeia proteica de animais considerados susceptíveis para a doença.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A percepção científica dos regimes internacionais no campo da Defesa Agropecuária em diferentes níveis, demonstra a relevância do papel das organizações e das instituições diretamente ligadas ao segmento estudado. Embora esse papel, muitas vezes, passe despercebido no campo de estudo da Ciência Política e até mesmo das Relações Internacionais, o arcabouço institucional exerce um tipo de influência singular em países que tem suas economias predominantemente inseridas na exportação e importação de animais vivos e seus respectivos produtos e subprodutos.

A criação da OIE no primeiro quartel do século XX vem a calhar com a preocupação, já de âmbito internacional, quanto à possibilidade de se combater e erradicar epizootias de fundo contagioso e abrangente nas mais diversas partes do mundo. O envolvimento do Brasil neste momento é decisivo, pois o envio de animais vivos, infectados com Peste Bovina, poderia ter desencadeado um problema sanitário sem precedentes e, em consonância com a época, sem a mínima estrutura de serviço oficial para debelar o problema.

Com isso, passa-se claramente a focar as correntes teóricas liberais e institucionalistas, com base em princípios dos quais os Estados deveriam guiar-se pela conduta da transparência e da cooperação internacional. Reside nesta seara o papel construtivo que a OIE vai configurando as suas atribuições com o avançar das décadas, aprimorando, principalmente, o critério científico que passaria a nortear as diretrizes a serem adotadas por parte dos países-membro inseridos na instituição.

Adjunto às questões internas que davam corpo aos objetivos e missões da organização, outras instituições internacional inseriram seus propósitos no seio colaborativo. Como exemplos, há a participação conjunta da Organização Mundial de Saúde – OMS -, do *Codex Alimentarius* – relacionado diretamente com os quesitos sanitários de produtos e subprodutos de origem animal -, e, por fim, da Organização Mundial do Comércio – OMC – a partir dos anos 2000.

O propósito da participação da OMC em conjunto com a OIE baseia-se no princípio da adoção adequada de barreiras não-tarifárias quando há a contenda entre países baseado em aspectos de inconformidade sanitária ou legal. Não é um fato recente que Estados se engajem em disputas comerciais devido ao aparato legal interno, em relação a uma das partes, que é demasiadamente mais exigente que outro.

Essas situações supracitadas ocorrem de forma cotidiana com o Brasil. Mais recentemente houve o embargo dos EUA com relação a importação de carne bovina *in natura* do Brasil, baseado em aspectos seguramente sanitários e legais por parte das autoridades americanas. Isso desencadeou uma série de reclamações iniciais por parte do Estado brasileiro, que passou a adotar uma medida restritiva quanto, também, à importação de carne *in natura* norte-americana, alegando problemas relacionados à rotulagem do produto.

Certamente, episódios como esses poderão ser levados à pauta de discussões dentro da OMC, significando a abertura de um painel para resolução da contenda. Porém, os custos relacionados a questões como essas acarretam perdas de receita significativa para o Brasil, contando que o impacto da medida norte-americana pode resultar em externalidades negativas no campo não apenas das questões de produtos e subprodutos de origem animal, como também do ponto de vista sanitário dos animais vivos e considerados de produção.

Com isso, o propósito da OIE passa a ser cada vez mais arraigado nos países-membro, devendo estes adotarem medidas de caráter técnico-científico em suas legislações nacionais. As diretrizes estabelecidas pela organização encontram suporte, principalmente, no Manual Terrestre e no Código Terrestre, dois documentos de suma importância por estabelecerem, de forma atualizada, o aparato técnico necessário para que os países possam direcionar suas medidas sanitárias quanto à erradicação, controle e prevenção de enfermidades.

No nível nacional, o papel desempenhado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA -, é efetivado de acordo com as premissas legais advindas do nível internacional. Dentro de sua seara, o MAPA vem desempenhando inúmeras atividades no campo da sanidade animal e vegetal, por intermédio de programas específicos de acordo com a enfermidade em questão.

Da parte animal, tem-se o Programa Nacional de Erradicação, Controle e Prevenção da Febre Aftosa (PNEFA), instituído pela Instrução Normativa 44, de 08 de outubro de 2007. A IN 44 passou a estabelecer todos os critérios técnicos acerca da Febre Aftosa no Brasil, criando um novo tipo de formato para a erradicação e controle da enfermidade. Isso passou a variar desde a forma e periodicidade das vacinações e da movimentação de animais e seus produtos e subprodutos em diferentes regiões ou zonas no Brasil.

Desde a publicação da IN/44, o objetivo maior sublinhava-se na melhoria dos índices vacinais e da ausência de circulação viral por meio do inquérito soro-epidemiológico, o que ocasionaria, caso tais índices fossem comprovadamente certificados pela autoridade internacional, em zonas livres com vacinação para Febre Aftosa.

Porém, devido às necessidades de adaptação à nova normativa e a deficiência de muitos serviços oficiais por parte dos estados federados, o objetivo do MAPA em fazer com que o Brasil fosse totalmente livre de Febre Aftosa, embora ainda com vacinação, teve de ser protelado. Isso levou com que muitos entes federados, por parte dos Estados, criassem entidades próprias, de cunho descentralizado, para lidar com a demanda ministerial acerca da sanidade animal e vegetal no país.

Essas entidades, pertencentes à administração indireta, passaram-se ser chamadas de Agências ou Institutos de Defesa Agropecuária. Atualmente, todos os estados federados dispõem dessas instituições que tem como objetivo e missão executar as ações de defesa agropecuária que estão previamente estabelecidas em normas e diretrizes, sejam elas estaduais ou federais, em prol da erradicação, controle e prevenção de enfermidades e pragas.

Em Roraima, a criação da Agência de Defesa Agropecuária no Estado de Roraima – ADERR – veio a calhar com a necessidade de fazer do Estado zona livre contra Febre Aftosa. Embora os percalços tenham sido em grande volume, devido ao próprio nascedouro institucional e da necessidade de se equacionar os pontos exigidos pelo MAPA, a ADERR vem desempenhando papel relevante no campo da defesa sanitária animal e vegetal há quase uma década de vida.

O papel institucional da ADERR tem relevância ímpar quando comparado a de outras entidades de outros estados federados. A começar pela posição geográfica do Estado, por possuir duas fronteiras internacionais e duas nacionais. Do ponto de vista internacional, tem-se a Venezuela e a Guiana; nacionais, Amazonas e Pará.

A problemática maior, por outro lado, reside do ponto em uma ponta nacional e em outra internacional. No plano nacional, a grande totalidade das áreas indígenas, demarcadas de forma contínua, pertencem a municípios que fazem fronteira com a Venezuela. Esse país, segundo dados da OIE, desde 2010 não

apresenta relatórios sanitários acerca do status para uma infinidade de doenças de notificação obrigatória para a OIE, principalmente relacionado à Febre Aftosa.

Do ponto de vista da segurança nacional e defesa sanitária, os riscos e ameaças prementes determinam que os serviços de defesa sanitária animal sejam atuantes nessas áreas e permanentes. A possibilidade quanto ao surto de alguma enfermidade de fundo contagioso faz com que as instituições nacionais, MAPA e ADERR, devam cada vez mais ser incisivas quanto à agilidade de atendimento a ocorrências suspeitas ou surtos e focos.

A preocupação de que se evite a introdução do vírus da Febre Aftosa no território estadual, fez com que MAPA e ADERR passassem a fazer a chamada *vacinação oficial* ou *agulha oficial*, imunizando os bovinos e bubalinos de forma que seja contida a possibilidade de circulação viral nas áreas indígenas. Adjunto a questão da vacinação, também, foi criada, em 2017, a chamada Zona de Alta Vigilância no município de Pacaraima, com o intuito de ser uma barreira permanente contra a entrada de potenciais animais ou produtos de origem animal e seus subprodutos que possam veicular o vírus.

Embora os esforços sejam contínuos e permanentes quanto à entrada do vírus, em junho de 2017 foi confirmado um foco de Febre Aftosa na fronteira da Colômbia com a Venezuela. Tal incidente, já relatado e notificado pela OIE, acendeu a luz de alerta do lado brasileiro, mais precisamente nas fronteiras com a Venezuela, fazendo com que a vigilância ativa e epidemiológica fossem acentuadas pela presença de técnicos e fiscais do MAPA e ADERR nesses pontos.

Não se sabe ao certo se o foco teve como início por alguma suspeita relacionada à movimentação de animais vivos e susceptíveis, assim como de produtos ou subprodutos de origem animal entre Colômbia ou Venezuela, porém, enquanto persistir a incerteza sanitária por parte do Estado venezuelano, os países fronteiriços com este deverão manter seus serviços de defesa vigilantes para coibir a possibilidade da entrada da doença em seus países.

Nas áreas indígenas, a presença relativa dos órgãos de fiscalização agropecuária também insere-se dentro de um contexto de vulnerabilidade do ponto de vista da segurança internacional, pois a suspeita de doenças de notificação obrigatória ensejará ações imediatas por parte dos órgãos de fiscalização

agropecuária, devendo as populações de índios e não-índios estarem cientes do papel de cada órgão ou entidade envolvido na ação.

Baseado nestes aspectos, a sugestão científica busca que os estudos sobre os regimes de Defesa Agropecuária possam ser condizentes e permanentes, pois os desafios quanto ao surto de enfermidades no Brasil e no mundo é um risco e ameaça constantes. O caso colombiano, em junho de 2017, revela a importância de se ter a vigilância epidemiológica nas áreas de fronteira, assim como a assinatura de protocolos de intenção ou acordos de cooperação técnica com países que não tem seu serviço de defesa agropecuária bem estruturado.

Na sugestão normativa, torna-se mister que a agenda sanitária possa cada vez mais conscientizar as populações indígenas e não-indígenas sobre o risco de introdução do vírus em suas regiões e propriedades. A presença relativa dos órgãos de fiscalização agropecuária do executivo estadual e federal deve ser alterada, com o intuito de ter-se um sistema de emergência eficiente em casos de suspeitas ou surtos em áreas indígenas, permitindo a entrada a qualquer momento por parte dessa instituições nas áreas supracitadas.

Por fim, o Brasil e a sua permanente vocação para o setor agropecuário, necessita de uma maior interação entre os diferentes níveis. A politização dos órgãos de fiscalização e ascensão de profissionais sem perfil para o tamanho da responsabilidade ao qual estão sendo colocados, podem ser pontos internos que resultarão em entraves e, na maioria das vezes, no retrocesso de todo o trabalho construído ao longo de anos ou décadas. É necessário e urgente que os profissionais e servidores envolvidos no campo da defesa agropecuária, nos seus mais diferentes níveis, passem a ser valorizados do ponto de vista profissional e pessoal. E assim, deve a missão da chancela da qualidade dos serviços deve continuar por gerações e gerações.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J.P.J. Febre Aftosa. In: MEGID, I; RIBEIRO, M.G; PAES, A.C. **Doenças infecciosas em animais de produção e de companhia**. Rio de Janeiro: ROCA, 2016. p. 657-665

BRASIL. **Instrução normativa n.44, de 03 de outubro de 2007**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para a erradicação e a prevenção da Febre Aftosa, a serem observados em todo o Território Nacional, com vistas à implementação do Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa (PNEFA), conforme estabelecido pelo Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. Brasília, DF, 03 out. 2007.

BRASIL. **Plano de ação para Febre Aftosa** – Atendimento à notificação de suspeita de doença vesicular. vol.1. Brasília, 2009.

CHANG, H.J.; **Economia**: modo de usar – um guia básico dos principais conceitos econômicos. São Paulo: Portfolio-Penguim, 2015. 461 p.

COMIN, A.A.; FREIRE, C.T.; **Sobre a Qualidade do Crescimento: atores, instituições e desenvolvimento local**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n84/n84a07.pdf>>. Acesso em 12 nov.2015

CRIVELLI, P. e GRÖSCHL, J. SPS Measures and Trade: Implementation Matters. World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division. 2012.

COSTA, M. K. B. **Segurança e defesa na fronteira entre brasil e paraguai no contexto de integração regional**. 2016. Disponível em: <http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1466391255_ARQUIVO_ArtigoFinal.ENABED2016.pdf>. Acesso em 20 Jun. 2017

DINIZ, C.C. **O Papel das Inovações e das Instituições no Desenvolvimento Local**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105383.pdf>>. Acesso em 09 nov.2015

FONTES, L. Disponível em: <<https://chacombolachas.wordpress.com/2007/04/30/hegemonia-e-a-normatividade-na-economia-politica-internacional/>>. Acesso em 09 nov. 2015.

GARCIA, B. P. Embargos à carne bovina brasileira: estudo de casos no âmbito dos acordos internacionais. 2009.

GRAZZIOTIN, H.D.A; AVILA, R.I.; HERRLEIN, R.J. A economia política institucionalista e o desenvolvimento. In: DATHEIN, R. (Org.).

Desenvolvimentismo: o conceito, as bases, as políticas. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 113-156

GRUSZCZYNSKI, Lukasz. Risk management policies under the WTO agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures. **Asian J. WTO & Int'l Health L & Pol'y**, v. 3, p. 261, 2008.

GRUSZCZYNSKI, L. **The role of science in risk regulation under the SPS Agreement.** 2006. Polish Academy of Sciences - Institute of Legal Studies. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=891114>. Acesso em: 10 jun. 2017.

HASS, E. B.;. Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes. In: KRASNER, S.D. **International Regimes.** Massachusetts: Cornell University Press, 1982. p. 23-60

HIRATA, D. Segurança pública e fronteiras: apontamentos a partir do" Arco Norte". **Ciência e Cultura**, v. 67, n. 2, p. 30-34, 2015.

JERVIS, R.; **Realism, neoliberalismo and cooperation.** Disponível em:<<http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/016228899560040?journalCode=ise#c#.Vu1jHvkrLIU>>. Acesso em 03 dez.2015

JUNIOR, J. N. S. **Preocupação comercial específica: uma ferramenta eficaz do acordo sobre aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias.** 2014. 197 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2014.

KARPOWICZ, W.J.H.; **Political realism in international relations.** Disponível em:<<http://stanford.library.usyd.edu.au/entries/realism-intl-relations/>>. Acesso em 12 dez.2015

KEOHANE, R. **International Institutions: two approaches.** Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2600589?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em 14 nov.2015

KEOHANE, R.; **Twenty years of institutional liberalism.** Disponível em:<<http://ire.sagepub.com/content/26/2/125.short?rss=1&ssource=mfr>>. Acesso em 20 nov.2015

KLEIN, P. G. **New Institutional Economics.** Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=115811>. Acesso em 09 nov.2015

KRASNER, S. D. **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables.** Disponível em: <

http://www.jstor.org/stable/2706520?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em 18 jul.2015

LANCINI, J. G. P. **Controle sanitário de alimentos e negociações comerciais internacionais: uma abordagem sobre o binômio saúde – comércio internacional**. Brasília, 2004. Dissertação - (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

LANG, A. T. F. **Provisional measures under Article 5.7 of the WTO's Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: some criticisms of the jurisprudence so far**. 2008.

LIMA, R. C. A. **Medidas Sanitárias e Fitossanitárias na OMC: Confronto entre o Protecionismo e a Defesa de Objetivos Legítimos**.(mestrado em Direito). **Centro em Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis**, 2004.

LIMA, T. O contencioso do algodão: cenários para mudança na política de subsídios dos EUA. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, 2006.

LYRA, T.M.P.; SILVA, J.A. **A febre aftosa no Brasil, 1960-2002**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-09352004000500001&script=sci_arttext>. Acesso em: 14 jul.2015

LYRA, T.M.P.; SILVA, J.A. **A febre aftosa no Brasil, 1960-2002**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-09352004000500001&script=sci_arttext>. Acesso em: 14 jul.2015

MAFRA, R. A. **O acordo sobre aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias e acordo sobre barreiras técnicas ao comércio sob a ótica dos regimes internacionais**. 2008. 168 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4887/1/2008_RafaeldAquinoMafra.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

MAYEDA, Graham. Developing disharmony? The SPS and TBT agreements and the impact of harmonization on developing countries. **Journal of International Economic Law**, v. 7, n. 4, p. 737-764, 2004.

MEDEIROS, C.A.; **Instituições, Estado e Mercado no Processo do Desenvolvimento Econômico**. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%205/REC_5.1_02_Instituicoes_estado_e_mercado_no_processo_do_desenvolvimento_economico.pdf>. Acesso em 14 nov.2015

MÉNARD, C.; MARY, S.M.;. **The Contribution of Douglas North to New Institutional Economics**. Disponível em: < <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00624297/document>>. Acesso em 14 nov.2015

MORAVCSIK, A.; **Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics**. Disponível em: < <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=173203&fileId=S0020818397440171>>. Acesso em 18 nov. 2015

NAIDIN, L. C. & VIANA, M. T. **O embargo da Rússia sobre a carne brasileira: Barreira não tarifária e implicações para a relação bilateral de comércio**. Núcleo de Desenvolvimento, Comércio, Finanças e Investimentos - BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS. 2011.

NIU, H. **A comparative perspective on the international health regulations and the world trade organization's agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures**. 2012. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1019740. Acesso em 20/06/17.

NOJOSA G. B. A. et all. **Transparência de medidas SPS no agronegócio brasileiro. Notificações aos Acordos de Barreiras Técnicas (TBT) e Sanitárias (SPS) da OMC: Transparência comercial ou barreiras não tarifárias?** / Editor Orlando Monteiro da Silva. 2012.

NORTH, D.C.;. **The New Institutional Economics and Development**. Disponível em: < <http://www2.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf>>. Acesso em 14 nov.2015

NYE, J. S.J.; **Review: neorealism and neoliberalism**. Disponível em:< http://www.jstor.org/stable/2010363?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em 10 nov.2015

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL. **Fiebre Aftosa**. Mapa del estatus oficial de fiebre aftosa. Disponível em: <<http://www.oie.int/es/sanidad-animal-en-el-mundo/estatus-sanitario-oficial/fiebre-aftosa/es-fmd-carte/>>. Acesso em 22 jul.2015

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL. **Fiebre Aftosa**. Mapa del estatus oficial de fiebre aftosa. Disponível em: <<http://www.oie.int/es/sanidad-animal-en-el-mundo/estatus-sanitario-oficial/fiebre-aftosa/es-fmd-carte/>>. Acesso em 22 jul.2015

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL. **Quiénes somos**. objetivos. Disponível em: < <http://www.oie.int/es/quienes-somos/>>. Acesso em 24 jul. 2015.

PRÉVOST, D. **Sanitary, Phytosanitary and Technical Barriers to Trade in the Economic Partnership Agreements between the European Union and the ACP**

Countries. International Centre for Trade and Sustainable Development. 2010. Geneve.

PUCHALA, D.J. & HOPKINS, R.F.; International Regimes: lessons from inductive analysis. In: KRASNER, S.D. **International Regimes.** Massachusetts: Cornell University Press, 1982. p. 61-91

RORAIMA (Estado). Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima. Relatório de Vigilância Epidemiológica 2016.1. Roraima, 2017.

RORAIMA. **Lei n.644, de 08 de abril de 2008.** Dispõe sobre a criação da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima – ADERR, e dá outras providências. Boa Vista, RR, 08 abr. 2008

VADELL, J.A.; **O desafio do capitalismo global.** Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200012>. Acesso em 05 dez.2015

VIDOR, Ana Carla Martins. Alterações na legislação higiênico-sanitária do leite fluido: uma análise da legislação brasileira frente às legislações internacionais. 2002.

VIGEVANI, T.; VEIGA, J.P.; MARIANO, K.L.P.; **Realismo versus globalismo nas relações internacionais.** Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000300002>. Acesso em 05 dez.2015

VIOLA,E.; **O regime internacional de mudança climática e o Brasil.** Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a03v1750.pdf>>. Acesso em 11 nov.2015

YOUNG, O.R.;. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. In: KRASNER, S.D. **International Regimes.** Massachusetts: Cornell University Press, 1982. p. 93-113.