

# A ATUAÇÃO DE UNIDADES SUBNACIONAIS EM UM CONTEXTO COOPERATIVO INTERNACIONAL: O CASO DE MINAS GERAIS E O PROJETO JAÍBA

## *THE PERFORMANCE OF SUBNATIONAL UNITS IN AN INTERNATIONAL COOPERATIVE CONTEXT: THE CASE OF MINAS GERAIS AND THE JAÍBA PROJECT*

Aimara Cobério Terena de Aguiar<sup>1</sup>

Christyane Gomes Dias Martins<sup>2</sup>

Luiza Pirani Valadares<sup>3</sup>

### RESUMO

Nos últimos anos, as unidades subnacionais e outros atores internacionais como, a sociedade civil, ONGs, agências multilaterais, movimentos e partidos políticos, tem aumentado sua participação no âmbito internacional, devido ao crescimento da interdependência entre as esferas domésticas e internacional. Diante disso, o presente artigo analisa o Projeto Jaíba, que consiste em uma parceria entre o Estado de Minas Gerais e a organização japonesa JICA, questionando a aplicabilidade da Teoria da Troca de Bredemeier (1980), como aparato teórico de análise para um contexto distinto em que a mesma foi elaborada. Para tal fim, o artigo discute acerca da cooperação efetuada pelas unidades subnacionais em relação a união; disserta sobre as principais características da teoria da troca; analisa o processo de cooperação descentralizado estabelecido pelo Projeto Jaíba em si; e aplica a teoria de Bredemeier (1980) a esse processo. Isto posto, a metodologia escolhida foi a análise bibliográfica, para corroborar a hipótese de que a atuação dos governos subnacionais presentes no Projeto Jaíba, estabelece uma cooperação internacional descentralizada, que possui o formato mercadológico e colaborativo, conceitos desenvolvidos na obra de Bredemeier (1980), e que as unidades subnacionais desempenham o papel de atores internacionais.

**Palavras-chave:** Cooperação. Unidades subnacionais. JICA. Projeto Jaíba. Minas Gerais. Atores Internacionais.

### ABSTRACT

In recent years, subnational units and other international actors such as civil society, NGOs, multilateral agencies, political movements and parties have increased their participation in the international sphere, due to the growing interdependence between the domestic and international spheres. Therefore, this article analyzes the Jaíba Project, which consists of a partnership between the State of Minas Gerais and the Japanese organization JICA, questioning the applicability of Bredemeier's Theory of Exchange (1980), as a theoretical analytical apparatus for a different context. in which it was elaborated. To this end, the article discusses cooperation by subnational units in relation to the union; lectures on the main features of the theory of exchange; analyzes the decentralized cooperation process established by the Jaíba Project itself; and applies Bredemeier's (1980) theory to this process. That said, a methodology chosen for a bibliographic analysis, to corroborate the hypothesis that the performance of subnational governments present in the Jaíba Project, assists a decentralized international cooperation, which has a marketing and collaborative format, concepts developed in the work of Bredemeier (1980) , and that subnational units play the role of international actors.

**Keywords:** Cooperation. Subnational Units. JICA. Jaiba Project. Minas Gerais. International Actors.

### INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro ([aimaraterena@gmail.com](mailto:aimaraterena@gmail.com))

<sup>2</sup> Universidade Anhembi Morumbi ([christyanemartins@hotmail.com](mailto:christyanemartins@hotmail.com))

<sup>3</sup> Université de Montreal ([luiza.piranivaladares@gmail.com](mailto:luiza.piranivaladares@gmail.com))

De acordo com Bruno Ayllón (2006), o termo cooperação pode ser conceituado como um “[...] conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD)”. (Ayllón, 2006, p.7). Essa definição evidencia que a cooperação é efetuada por atores distintos, e um deles, será o foco desse artigo, que são as unidades subnacionais.

Como será melhor desenvolvido ao longo do artigo, considera-se as unidades subnacionais como os municípios e estados de um país ou união, e estas têm, ao longo do tempo, se inserido com mais protagonismo no sistema internacional, estabelecendo relações políticas, econômicas e culturais mais autônomas (Pereira, 2016; Vigevani, 2006). Diante disso, o presente trabalho foca nas unidades subnacionais com o objetivo de compreender como ocorre a cooperação econômica entre Jaíba e o Japão, por meio das lentes da teoria da troca de Bredemeier (1980). Isto posto, o presente artigo possui como objetivo analisar o Projeto Jaíba, problematizando a aplicabilidade da Teoria da Troca de Bredemeier (1980) como instrumento de análise, apesar da mesma ter sido criada em um contexto distinto.

Para que este estudo seja realizado de forma eficiente, ele foi estruturado em cinco partes: na primeira parte, disserta-se a respeito da teoria da troca, de Bredemeier (1980), estabelecendo conceitos centrais para a análise presente no artigo. Em um segundo momento, discorre-se acerca das unidades subnacionais, dando ênfase em seu papel no âmbito doméstico e no internacional ao longo do tempo, no que tange a cooperação e aos contextos que se modificam com o passar dos anos. Ademais, o caso da cooperação entre Jaíba, uma cidade mineira, e o Japão é exposto.

A terceira parte consiste na análise em si, onde é discutida a relação entre a cidade Jaíba e o Japão através do Projeto Jaíba, com o auxílio teórico da teoria da troca. Concomitantemente, na quarta parte, busca compreender como se dá o processo da cooperação entre as unidades subnacionais brasileiras e o governo federal. Finalmente, a quinta parte abrange as considerações finais, na qual se analisa o estudo produzido durante este trabalho e discorre-se sobre o que foi possível aprender com ele.

## **2 A TEORIA DA TROCA**

Objetivando estabelecer e explicar as justificativas das ações tomadas por parte dos agentes inseridos na relação entre Minas Gerais e o Japão por meio do Projeto Jaíba, deve-se compreender as questões relacionadas a poder e capacidade de negociação, na qual a teoria da troca é um fator a ser

considerado. Para que essa teoria seja compreendida, é necessário que alguns elementos sejam explicados a priori: o primeiro deles é que essa teoria possui como base as relações econômicas; o segundo diz que os indivíduos são considerados como racionais; e o terceiro coloca que esses indivíduos tomam as decisões individualmente. Assim sendo, segundo Bredemeier (1980), a teoria da troca visa produzir explicações acerca das ações, ou seja, ela busca entender a motivação que leva os agentes a realizar determinada ação.

Em resumo, “o ponto de partida da teoria da troca, é uma tentativa de descrever as escolhas mais capazes de otimizar a adaptação - isto é, maximizar os lucros no sentido definido - e, portanto, caracterizar os atos das pessoas a longo prazo.” (Bredemeier, 1980, p.558). Fica também evidente que a teoria da troca se refere a relações entre pessoas. Contudo, o autor a aplica no âmbito macro. A transformação da teoria da troca do micro para o macro ocorre através dos problemas de coordenação, que se referem a problemas de ordem social, isto é, o problema de se coordenadas indivíduos racionais e que se adaptam ao ambiente, levando em conta que suas ações são definidas em sua consciência – um exemplo dado pelo autor é o Dilema do Prisioneiro (Bredemeier, 1980).

Em seu trabalho, o autor coloca que o Dilema do Prisioneiro possui cinco soluções possíveis, que são analisadas individualmente por ele, e que possuem características distintas entre si – com por exemplo, vantagens e desvantagens diferentes. Assim, esse é estabelecido como o ponto de partida de sua pesquisa, levando-o a afirmar que primeiramente:

Imaginemos um ator A, adaptando-se a outro ator, B. A precisa que B se comporte de uma ou outra maneira já identificada: das algumas coisas a A, aceitar alguma coisa de A, deixar alguma coisa de A em paz, ou não infligir alguma coisa a A. A, por sua vez, pede a B para concordar, de uma maneira ou outra. Imaginemos B dizendo: “Por que devo eu?” (Bredemeier, 1980, p.572).

A partir disso, Bredemeier define as possíveis respostas de A para B, que serão explicadas resumidamente neste artigo. A primeira é a coerção, que é definida como “pura parte do pressuposto de que uma parte vê a outra como uma coisa, isto é, como um ser não cultural e ela consiste no uso da força física, ou da violência, logo, é vista como a forma mais brutal e elementar de adaptação.” (Bredemeier, 1980, p.572). A segunda é o mercado, que consiste no ato de se dar algo em troca, e que possui mais valor do que aquilo que se está pedindo - mercadológica. Por último, a terceira abrange

a tradição, os sistemas jurídicos e burocráticos, onde “tenho o direito de dizer-lhe que faça isso, e você tem o dever de fazê-lo” (Bredemeier, 1980, p.573).

Além das três maneiras discorridas anteriormente, existem outras duas maneiras de A responder B. A primeira delas é a solidariedade, que consiste no fato de que A dirá que “Porque você dá valor ao meu bem-estar, e fazendo isso me deixará em melhor situação.” (Bredemeier, 1980, p.574) – de acordo com o autor, normalmente as adaptações mútuas se referem a indivíduos que possuem uma ligação familiar. E a segunda, a cooperação, coloca que A irá responder B afirmando que “porque o que lhe estou pedindo para fazer é, nas circunstâncias, a melhor maneira que você tem de atingir sua meta, da qual partilho.” (Bredemeier, 1980, p.575). Assim, a cooperação passa a ser definida como o compartilhamento de objetivos entre os atores, em que eles só conseguiriam atingir seu objetivo, se essa troca ocorrer.

### **3 A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA, O ESTADO DE MINAS GERAIS E O PROJETO JAÍBA**

As unidades subnacionais e demais atores internacionais (como sociedade civil, agências multilaterais, organizações governamentais e não governamentais, partidos e movimentos políticos) estão cada vez mais inseridos na dinâmica internacional, pois há uma verdadeira interdependência entre processos domésticos e internacionais graças à globalização. Pode-se dizer que todo esse novo cenário dinamizou o processo de cooperação internacional, e que não é o mesmo padrão de oferta<sup>4</sup> consubstanciado no termo de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, executada no âmbito do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, órgão da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (Pereira, 2016).

Essa projeção por parte de novos atores, em especial unidades subnacionais, se deve a própria reforma estrutural do Estado associada ao neoliberalismo de 1980: houve uma redução do papel do Estado e isso produziu déficits de recursos - “[...] o governo central não os disponibiliza para que as unidades subnacionais pudessem realizar os investimentos necessários ao provimento de serviços e de bens públicos.” (Pereira, 2016, p. 285). O efeito lógico foi uma maior atuação das unidades subnacionais

---

<sup>4</sup> Padrão voltado para a cooperação objetivando o desenvolvimento no sentido de erradicar a pobreza e corrigir desigualdade, envolvendo o Norte como doadores e o Sul como receptores (Pereira, 2016).

em busca da cooperação internacional. Assim sendo, percebe-se que o padrão da sua atuação internacional envolve temas da baixa política - como comércio, investimentos, tecnologia, desenvolvimento, modernização, entre outros - e os acordos podem ser com outras unidades, Estados e organizações internacionais, sempre envolvendo captação de recursos, apoio técnico e/ou troca de experiências (Pereira, 2016).

O aumento da atuação dessas unidades no cenário internacional constitui-se como um avanço na integração, deixando aberturas para grandes trocas em âmbitos políticos, econômicos e culturais (Vigevani, 2006). A atuação dessas unidades trouxe a tona o debate acerca do papel dos governos locais e centrais na condução de política externa, e alguns autores consideram que o envolvimento das regiões e municípios no âmbito global seria visto com maus olhos pelos governos centrais, que colocariam limites severos a estes novos atores (Hocking apud Vigevani, 2006). Entretanto, são poucos os casos em que isso de fato acontece, “a não ser quando há crises abertas do sistema federativo [...] ou quando há intenções secessionistas por algum motivo - étnico, linguístico, nacional ou outro - como sucedeu na Iugoslávia na década de 1990.” (Vigevani, 2006, p.130). Outrossim, as ações realizadas por unidades subnacionais são em sua maioria ligadas à baixa política e sendo assim não interferem na estratégia de política externa do país.

Atentemo-nos ao estado de Minas Gerais a fim de entender o funcionamento dessa cooperação empreendida por unidades subnacionais. O estado tem todo um aparelho burocrático e institucional<sup>5</sup> para lidar com questões internacionais. Portanto, de maneira geral, existe todo um incentivo para a projeção externa de Minas Gerais e o empreendimento de acordos comerciais, nas áreas de cooperação tecnológica e científica, cooperação cultural e captação de recursos. Minas costuma privilegiar acordos e projetos nas áreas de incremento do comércio internacional, cooperação técnica e operações de créditos (Pereira, 2016). As duas primeiras áreas podem ser vistas na prática a partir de etapas de execução do projeto de cooperação bilateral estabelecido entre Minas Gerais e agências governamentais japonesas: o projeto Jaíba. Historicamente, o projeto envolve várias instâncias institucionais domésticas que nos mostram tanto a presença federal, estadual, privada quanto a internacional.

---

<sup>5</sup> Constituem esse aparelho: a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial, Sistema Estadual de Promoção Comercial e de Cooperação Internacional subdividido em núcleos operacionais temáticos e a Subsecretaria de Assuntos Internacionais (Pereira, 2016).

Jaíba é uma cidade do norte de Minas Gerais, localizada próximo às margens do Rio São Francisco e do seu afluente, o Rio Verde Grande. Apresenta 2.635, 5 km<sup>2</sup> de extensão (IBGE, 2017) 38.413 habitantes (de acordo com o censo de 2018) e uma densidade demográfica aproximada de 14,5 habitantes por km<sup>2</sup> (IBGE, 2018).

Os assentamentos populacionais começaram em 1949 na margem esquerda do Rio Verde Grande e faziam parte de uma ocupação planejada governamental, já que estudos identificaram terras potencialmente férteis ali. O governo federal contratou o Bureau of Reclamation (órgão do Departamento do Interior dos Estados Unidos para a gestão dos recursos hídricos) para realizar estudos sobre o potencial irrigável do Rio São Francisco para as regiões do norte de Minas Gerais, concluindo que a questão central era que a agricultura só se desenvolveria por meio de uma logística de irrigação, já que a região é marcada por um clima semiárido e chuvas escassas (DIJ<sup>6</sup>, s/da; Ministério da Agricultura, s/d).

Diante dessas informações, foi lançado na década de 50 o Projeto Jaíba, o maior projeto de irrigação da América Latina (Ministério da Agricultura, s/d). Basicamente, trata-se de um projeto de irrigação que consiste na estruturação do processo produtivo da área, desenvolvimento sustentável, assentamento de produtores e criação de um polo industrial (IEF, s/d). Inicialmente, o projeto abrangia uma área de 5.680 hectares e consistia na transposição da água do Rio São Francisco para a irrigação dos hectares destinados à agricultura. Esse início contou com um contrato de financiamento de US\$ 29 milhões firmado entre o governo federal e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em 1970, para as obras de infraestrutura de irrigação e implantação do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Noroeste de Minas Gerais (Planoroeste), que previa a expansão da fronteira agrícola, envolvendo a região de Jaíba (Ministério da Agricultura, s/d).

A implantação do Planoroeste ficou sob responsabilidade da Fundação Rural Mineira - Colonização e Desenvolvimento Agrário (Ruralminas), criada em 1966 para promover assentamentos e o desenvolvimento rural de Minas Gerais. A fundação desenvolveu mais estudos sobre a região e criou um plano de ocupação e irrigação dos hectares inicialmente determinados. Entretanto, em 1972, o

---

<sup>6</sup> Distrito de Irrigação de Jaíba.

governo estadual decidiu que 100 mil hectares deveriam ser irrigados e que essa área extra deveria ser destinada a empreendimento agroindustriais, o que levou a criação do Distrito Agroindustrial de Jaíba (DAIJ) em 1973. Para um projeto dessa proporção foi necessária uma ação mais conjunta entre o governo federal e o estadual, o que aconteceu em 1975 por meio da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. (Codevasf). No período ficou decidido que as obras de irrigação ficariam a cargo da Companhia Federal e à Ruralminas caberia a montagem do capital social básico (Ministério da Agricultura, s/d).

Somente nos anos 80 que se tem o início de fato do projeto e a construção das obras hidráulicas. Vale ressaltar que nesse período tem-se mais uma atuação de organização internacional no projeto: um apoio financeiro do Banco Mundial de US\$ 71 milhões que foram somados à contrapartida nacional de US\$ 87 milhões. A etapa de construção seguiu normalmente até 1985, quando houveram modificações no arranjo de ocupação, pois o projeto agora deveria abranger também pequenos produtores rurais e a organização da implementação do projeto em pelo menos quatro etapas (Ministério da Agricultura, s/d):

Etapa 1: construção de obras hidráulicas e assentamentos iniciais de pequenos agricultores familiares; etapa 2: Voltada para distribuição de lotes de ocupação empresarial e a exploração agrícola por parte de empresas; etapas 3 e 4: ampliação de sistemas de irrigação e incrementar a renda e o emprego na região, auxiliando em técnicas de comércio, produção e exportação (Ministério da Agricultura, s/d).

Nesse período, especificamente em 1988, também foi criado o Distrito de Irrigação de Jaíba (DIJ), entidade privada, sem fins lucrativos, gerida pelos próprios agricultores familiares irrigantes (DIJ, s/db). Sua função seria controlar e administrar toda infraestrutura construída. Ou seja, o projeto tem toda uma integração organizada entre e os três poderes executivos da esfera pública e ainda conta com a participação da iniciativa privada (DIJ, s/da).

Até o momento referido, somente a primeira etapa do projeto estava sendo implementada. Já na década de 90 se tem mais uma significativa mudança que é a base para a implementação da etapa número dois, o Projeto de Irrigação Jaíba Etapa II. São agregados mais recursos financeiros internacionais ao projeto, pois foi assinado o Acordo de Crédito BZ06, no valor de US\$ 110 milhões,

entre o Estado de Minas Gerais e o Japan Bank for International Cooperation (JBIC) (Ministério da Agricultura, s/d). Somente entre os anos de 2011 e 2012 que o Japão voltou à cena a partir da assinatura de um memorando de entendimentos para a doação de recursos estabelecido diretamente entre a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) e o governo de Minas Gerais, por meio das secretarias de Desenvolvimento Econômico (SEDE) e de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA). Esse memorando foi o meio adotado para a troca entre os países e ele apresenta as condições da doação e a instrução para uso dos recursos, que devem atender a esses pontos citados acima (Takeda, 2011).

A agência japonesa doou o valor de 3 milhões de dólares para a execução do “Projeto de Desenvolvimento de Capacidades na Pós-colheita e Práticas de Marketing na Região do Jaíba”, projeto que fortalece a eficiência, eficácia e sustentabilidade da segunda etapa do projeto que o Japão já auxiliou nos anos 90. Este projeto de desenvolvimento visava a implementação de um sistema de informação de mercado para melhorar as condições de negociação dos mesmos a nível internacional e nacional; impulsionar a área do marketing; a compra de máquinas e desenvolvimento da infraestrutura para o armazenamento; classificação e embalagem dos produtos (Takeda, 2011).

Essa parceria internacional teve duração de 2011 a 2014. Após esse ano mais nenhuma relação com a JICA ou recursos japoneses foram estabelecidos no que corresponde a esse assunto e resultados não foram divulgados (JICA, s/db) E quanto ao projeto Jaíba em si, apenas as etapas I e II se encontram executadas e em produção. Não há previsões para o início da implantação das demais etapas (Codevasf, 2018).

#### **4 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES SUBNACIONAIS FRENTE A UNIÃO**

Para fins analíticos e uma melhor delimitação, a presente pesquisa se concentrou em tentar entender, especificamente, a relação que passou a existir entre Japão e Minas Gerais a partir desse acordo de 2011 e não os eventos anteriores a data. Temos dois Estados negociando diretamente por meio de seus próprios órgãos que estão envolvidos na temática do projeto - Japão de um lado com a JICA e do outro o Brasil, especificamente o estado de Minas Gerais e a região de Jaíba, com secretarias correlatas ao desenvolvimento, cooperação internacional e agricultura. Só que é importante lembrar

que mesmo tendo todo um aparelho institucional que incentiva uma maior participação internacional, as unidades subnacionais, como o estado de Minas e seus municípios como Jaíba, ainda estão sujeitas ao modelo de organização política do Estado nacional brasileiro que é do tipo federativo centralizado (Pereira, 2016).

Esse modelo mais centralizado determina que cabe à união a condução, organização e manutenção das relações com demais Estados e atores internacionais - a soberania externa é do governo federal. Mas, ainda assim, as unidades subnacionais apresentam certa autonomia interna para empreender ações internacionais. Há um verdadeiro diálogo com os níveis doméstico e externo - modalidade de diplomacia de múltiplos níveis<sup>7</sup> - que permite projetos, como o de Jaíba, ser operacionalizado e envolver acordos de cooperação externa. Esse diálogo, em muito é beneficiado pelo aparelho institucional e burocrático existente nos estados e já citado previamente no caso de Minas Gerais. Eles acabam adotando o estado com componentes institucionais indispensáveis para sua projeção. Inclusive, o projeto Jaíba envolve diretamente um dos órgãos desse aparelho voltado para cooperação internacional do estado - a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE) (Pereira, 2016).

Portanto, um aspecto importante da projeção internacional das unidades subnacionais brasileiras diz respeito a essa descentralização de competências dos governos centrais para com suas unidades, visto que eles não têm sido capazes de gerenciar e resolver todas as questões particulares dessas regiões. Neste sentido, regiões como Jaíba passaram a participar mais ativamente da política regional e internacional para que pudesse, por si própria, garantir ao seu município o que era preciso e desejado. A constituição de 1988 contribuiu em muito para a autonomia das unidades subnacionais, pois transferiu os recursos e trabalhos da União para os municípios, que antes necessitavam do aval do poder central para a concretização de seus objetivos (Prado, 2016).

Então se faz necessária a discussão acerca da legislação brasileira e os possíveis limites que esta coloca no que diz respeito a atuação internacional das unidades subnacionais. Apesar da Constituição de 1988 ter lhes dado maior autonomia e poder de ação, elas não possuem, por exemplo, a opção de celebração de tratados internacionais, com exceção dos que possuem caráter financeiro. Uma solução

---

<sup>7</sup> Política externa dos Estados nacionais que articula atores sociais e unidades subnacionais em tomadas de decisão e determinação de interesses. “Embora os interesses das unidades subnacionais sejam limitados em escopo [...] os ambientes políticos internacional e doméstico encontram-se imbricados, e os processos de tomada de decisão em matéria de política externa devem ser conduzidos nestas duas arenas.” (Hocking apud Pereira, 2016).

encontrada para este problema foi o estabelecimento de acordos informais, mas estes possuem algumas fraquezas: pelo caráter informal, sua implementação depende da vontade do líder local, e os objetivos caracterizam-se como assimétricos e dispersos (Prado apud Santos, 2016).

A partir do ano de 2011, a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) realizou encontros que promoviam o debate acerca da cooperação descentralizada no Brasil e os limites impostos pela jurisdição, com o objetivo de tentar encontrar possíveis soluções para este problema. A questão é que ficou evidente, durante as reuniões, o interesse da SAF de coordenar e direcionar as ações cooperativas das unidades subnacionais, o que pode acabar engessando as mesmas no que diz respeito às suas possibilidades de ação. Portanto, mesmo com avanços sendo feitos nesta questão, não se pode concluir que o debate está encerrado (P, 2016).

## **5 O PROCESSO COOPERATIVO QUE ENVOLVE O PROJETO E A TEORIA DA TROCA**

Esse último acordo entre MG e JICA entre os anos de 2011 e 2014 faz parte de todo um processo cooperativo. Processo porque ele envolve um conjunto de ações para alcançar um objetivo específico e comum; apresenta um orçamento definido, assim como resultados esperados e condicionalidades. Cooperativo porque ele aparenta ser algo duradouro; com agentes ofertando, recebendo e retribuindo quando possível; uma troca de bens tangíveis e intangíveis de maneira a estabelecer vínculos e manter um ambiente interativo (Pereira, 2016).

Primeiramente, é preciso destacar que os atores sempre buscam, em um sistema de trocas, otimizar os seus ganhos, o que significa manter suas recompensas elevadas e os custos baixos. Para tal, é preciso que o ambiente em que a troca acontece se mostre seguro o suficiente para que a escolha do ator sobre uma determinada situação-problema seja uma escolha sem riscos, ou seja, uma escolha na qual ele sabe com certeza a ordem das suas preferências e tem certeza absoluta das consequências que suas ações podem trazer (Bredemeier, 1980).

Neste sentido, a presença da segurança no processo de troca por meio de cooperação foi garantida com êxito entre os dois atores, pois a JICA foi capaz de demonstrar que conseguiria criar este ambiente seguro com suas propostas e seu financiamento para o “Projeto de Desenvolvimento de

Capacidades na Pós-colheita e Práticas de Marketing na Região do Jaíba”, fazendo com que o Estado de Minas Gerais estabelecesse a ordem de suas preferências com clareza, expusesse suas escolhas e juntos os atores foram capazes de estabelecer um memorando sobre o Projeto.

Partindo desta percepção, pode-se compreender que essas últimas fases do projeto apresentam como tipo de coordenação predominante a cooperação. Identifica-se nessa relação Japão-Brasil/Minas Gerais um contexto cooperativo, que envolve competências e a aceitação de objetivos (Bredemeier, 1980). A JICA, sendo um órgão especializado em ajudar no crescimento de países em desenvolvimento e prestando assistência em cerca de 150 países no mundo (JICA, s/dc), tem o recurso que Minas Gerais precisa e ela se adapta às especificações da doação (por meio do memorando que apresenta condições, o que se espera que MG faça com os recursos e os objetivos que o projeto tem que cumprir). Assim como descrito por Bredemeier,

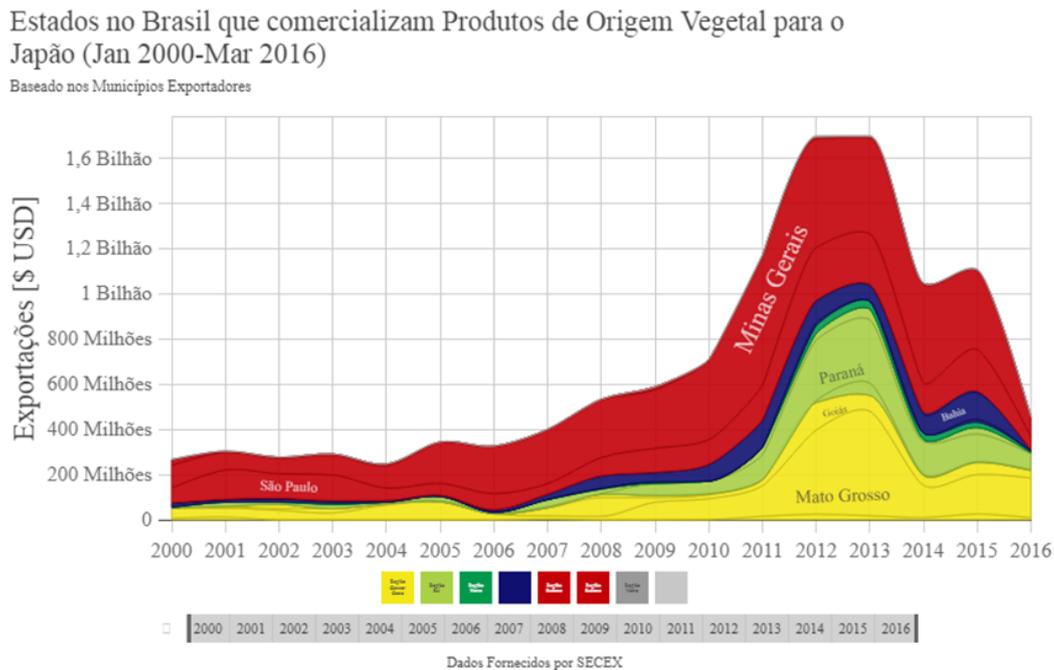
Quando A solicita a obediência de B, o que deve mostrar primeiro é que sabe do que está falando, quando afirma que a obediência de B é o meio efetivo e eficiente para a realização das metas de B. Deve simbolizar sua competência na matéria – ou esta deve ser “óbvia” para B. Deve recompensar B imediatamente, e a recompensa é a aceitação completa de A da meta de B. (Bredemeier, 1980, p.583).

Entretanto, ainda é possível que outra forma de coordenação oriente o processo: a mercadológica. É totalmente plausível que essa participação do Japão no projeto seja com o intuito estratégico de garantir produtos de origem vegetal mais baratos e com qualidade para importação. Eles compartilham com Jaíba todo o know-how do processo de classificação e embalagem de produtos, portanto conseguem garantir a qualidade dos produtos e impulsionar a produção, tornando os preços mais baixos.

Há toda uma troca de fato, mas ela acontece no âmbito do mercado e para tanto apresenta toda uma natureza estratégica e finita - “No mercado, a troca, ao invés de incentivar a preservação de vínculos [...] pretende, por meio de reciprocidade restrita, a liquidação imediata da dívida.” (Martins apud Pereira, 2016). O que corrobora essa ideia é que Minas Gerais é o estado responsável pela maior exportação de produtos de origem vegetal para o Japão (Gráfico I), o que pode justificar a posição interessada do Japão. Portanto, é importante para a JICA e para o Japão, conseqüentemente, a

implementação de um mercado forte e desenvolvido na região que melhore as condições de negociações.

**Figura 1 - Estados brasileiros que comercializam produtos de origem vegetal para o Japão (Jan 2000-Mar 2016)**



**Fonte: DataViva (2016). Últimos dados disponibilizados.**

Existem dois modos nos quais as trocas ocorrem: o primeiro, feito de maneira direta, acontece quando os dois lados interagem e evidenciam o que necessitam; e o segundo, definido como estrutural, que consiste em trocas estabelecidas indiretamente, isto é, que ocorrem com o auxílio de elementos simbólicos, usados como intermediários. A coordenação do tipo cooperativa identificada previamente nessa fase mais atual do projeto, ocorre de maneira direta - relação direta entre os órgãos governamentais das duas partes (Japão e Ministério da Agricultura/Minas Gerais). Os órgãos irão se relacionar de maneira direta evidenciando o que necessitam durante esse processo (Bredemeier, 1980).

Um exemplo desse contexto cooperativo seria o memorando que os órgãos estabeleceram em conjunto. Por mais que ele seja identificado como meio para troca, ele também nos mostra que as partes estiveram diretamente ligadas e negociando durante o processo. (Bredemeier, 1980). Nesse modo de cooperação, identifica-se que o produto da troca para o Japão é influência que ele garante sobre o Ministério da Agricultura e toda a área de investimento e temática no que concerne à produção

agrícola, classificação e embalagem de produtos. Ele garante essa posição de país que tem um know-how importante para a área e qualquer país que precise de ajuda nesse setor. Já para o Ministério da Agricultura, e diretamente o estado de Minas Gerais, o seu produto é o reconhecimento e aceitação dos seus objetivos para a área de Jaíba e todo o setor agrícola produtivo da região (Bredemeier, 1980).

Já no modo mercadológico, as trocas ocorrem de maneira indireta, ou seja, as regras existentes nos processos econômicos guiam as ações de ambas as partes (Bredemeier, 1980). Nesta linha de pensamento mercadológico, o dinheiro desempenha a função de símbolo que é reconhecido por ambas as partes, pois ele é entendido como um “certificado de pretensão” sobre todos os bens e serviços oferecidos e uma “sanção positiva imediata” de obediência. (Bredemeier, 1980). Logo, os 3 milhões de dólares oferecidos pela agência japonesa se tornam um instrumento e símbolo para que a troca seja efetuada, além de estabelecer um elo de ligação entre as partes. O produto para Minas Gerais dessa coordenação é o dinheiro e para o Japão é a riqueza proveniente do investimento e até da imagem que ele adquire como provedor de ajuda e bens. O país pode conquistar uma posição de respeito, assim como sua agência, criada exatamente para ajudar no crescimento de países em desenvolvimento (JICA, s/dc).

Considerando a possibilidade de ocorrer uma relação cooperativa e mercadológica, é possível observar a existência de ambas, além da problemática de um projeto de cooperação internacional descentralizado, dispor de um caráter comercial, apesar de inicialmente não possuir essa finalidade. Esse fenômeno ocorre, pois, como foi exposto anteriormente, os agentes optam pela coordenação que gere mais ganhos (Bredemeier, 1980), sendo assim, o contexto marcado pela presença da relação de cooperação e de mercado, torna-se justificável pela maximização dos ganhos advindos do projeto e a inserção do caráter mercadológico nesse processo.

Além do que foi colocado, de que as principais coordenações na troca entre Japão e Brasil/Minas Gerais são a mercadológica e a cooperação, entretanto vale ressaltar as outras interpretações possíveis, como a baseada na solidariedade. Além das negociações diretas que levaram ao memorando (determinado como meio para a troca) que estabelece a doação para o projeto, condições e até o encaminhamento do investimento, existe um outro documento que o é o relatório de monitoramento que o próprio governo mineiro desenvolveu e apresentou ainda em 2010 a JICA. Este

pode representar o que Bredemeier (1980) chama de comunicação de necessidade e que caracteriza totalmente a coordenação do tipo de solidariedade.

O estado apresentou a situação da região, tudo que já havia sido feito com o “Projeto Jaíba” e o que ainda faltava e em resposta a isso, o Japão valorizou o bem estar do estado e da população da região. Por uma iniciativa altruísta (que pode ser tanto afetiva quanto tradicional) resolveu doar recursos, sem ter interesses estratégicos ou foco no mercado. Atuou dessa forma simplesmente pensando no bem maior, mas claro, não sem antes especificar condições e objetivos, o que nos leva de volta ao memorando. Com essa ação, consegue obter fidelidade e gratidão por parte do estado de Minas Gerais e até do Brasil em algum momento que precisar (Seapa, 2011; Bredemeier, 1980).

Ademais, observa-se a ausência da coordenação do tipo coercitiva e burocrática-jurídica (Bredemeier, 1980). Ambas as partes se reconhecem mutuamente e também seus direitos, sendo que nenhum lado tenta se impor ou trata o outro como objeto. Sobre a coordenação do tipo burocrática-jurídica restam dúvidas, pois podemos reconhecer traços de autoridade por parte do Japão no que concerne ao know-how que o país possui no campo de qualidade dos produtos, sua classificação, processo de embalagem, manuseio de máquinas de última geração e técnicas de marketing. Reconhece-se então que um lado tem competência e autoridade sobre o assunto, mas não tenta impor isso ao outro. O próprio estado de Minas Gerais sabe da competência da JICA e que a agência pode tornar o plano de crescimento econômico da região de Jaíba em algo concreto, plausível e possível e aceita o vínculo com a agência sem nada ser imposto. Portanto, há de fato uma mistura de autoridade e competência, mas optamos por defender mais a cooperação que segue mais a via da competência do que da autoridade.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pelo que foi discutido neste trabalho, percebe-se que a atuação de unidades subnacionais faz parte da realidade atual. Essa projeção de atores subnacionais em um cenário global está relacionada a década de 80, e mais especificamente, ao neoliberalismo que caracterizava o momento: com a redução do papel estatal e uma deficiência nos recursos públicos, as unidades subnacionais consideraram mais produtivo e eficiente procurar parcerias no cenário internacional, estabelecendo, assim, mais acordos cooperativos.

Neste sentido, com objetivo de compreender de maneira prática a atuação de unidades subnacionais na esfera internacional e quais as características que uma cooperação envolvendo estes atores pode possuir, escolheu-se a análise do caso brasileiro, e mais especificamente, o processo cooperativo entre o estado de Minas Gerais e a organização japonesa JICA. Em suma, é possível delinear características mercadológicas (trata-se de uma troca cuja razão de ser é o desenvolvimento comercial das partes envolvidas), mas também são identificadas características cooperativas (que evidenciam um acordo duradouro e recíproco e a meta de alcançar um objetivo comum entre as partes) no acordo entre Minas Gerais e JICA.

Ademais, vale ressaltar que a dicotomia interno versus externo é muito relativa atualmente, e que diferentes atores estão ganhando espaço de atuação e meios para isso. Portanto, Minas Gerais foi o recorte espacial do presente trabalho para que fosse possível se ter uma ideia da força e tamanho do nosso estado quando analisado diante da dimensão internacional e como ator subnacional internacional. Finalmente, essa nova conformação de que estados e cidades podem atuar em temas de baixa política e interagir com diferentes atores internacionais nos leva a necessidade de se repensar as relações internacionais - no sentido aqui de relações entre nações.

É relevante considerar que, através de seus próprios aparelhos estatais, o estado foi capaz de trazer recursos e cooperação que não seriam possíveis se ficassem apenas concentrados na esfera decisória nacional. Assim sendo, o presente artigo buscou mostrar que além de se repensar essas relações é preciso aceitar a importância desses novos atores, visto que hoje eles são parte essencial de dinâmicas de trocas que antes só eram protagonizadas por atores nacionais. Entende-se, por fim, que as unidades subnacionais estão prontas para assumirem essa posição e o caso do projeto Jaíba consegue ilustrar isso.

## REFERÊNCIAS

AYLLÓN, B. 2016. **O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas**. Revista econômica de relações internacionais da FAAP, São Paulo, v.4, n.8. Disponível em: <[www.fAAP.br/revista\\_faap/rel\\_internacionais/pdf/revista\\_economia\\_08.pdf](http://www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_08.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2019.

BREDEMEIER, H.C.1980 A Teoria da Troca. In: NISBET, R.; BOTTOMORE, T. (org.). **História da Análise Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar.

CODESVAF. Jaíba (MG). ago.2018. Disponível em: <<https://www.codevasf.gov.br/linhas-de-negocio/irrigacao/projetos-publicos-de-irrigacao/elenco-de-projetos/em-implantacao/jaiba-mg>>. Acesso em: 06 de jan 2020.

DATAVIVA.s/d. **Gráficos**: comércio exterior (SECEX): Brasil: Produtos de origem vegetal: Japão – Estados no Brasil que comercializam Produtos de Origem Vegetal para o Japão,Jan 2000- Mar 2016. Disponível em: <[http://www.dataviva.info/pt/build\\_graph/secex/all/02/asjpn?view=Imports/Exports%20with%20a%20Country%20for%20a%20Product%20by%20Municipality&graph=stacked](http://www.dataviva.info/pt/build_graph/secex/all/02/asjpn?view=Imports/Exports%20with%20a%20Country%20for%20a%20Product%20by%20Municipality&graph=stacked)>. Acesso em: 29 mar. 2019.

DIJ. **Histórico**. s/da. Disponível em: <<http://www.projetojaiba.com.br/index.php/paginas/1>>. Acesso em: 26 out. 2019

DIJ. **Informações**. s/db. Disponível em: <<http://www.projetojaiba.com.br/index.php/paginas/7>>. Acesso em: 26 out. 2019

IBGE. 2017. **Área dos dos Municípios**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 26 out. 2019.

IBGE.2018. **Panorama**. . Disponível em: <[https://cidades.ibge.gov.br/MINISTÉRIO\\_DA\\_AGRICULTURA/mg/jaiba/panorama](https://cidades.ibge.gov.br/MINISTÉRIO_DA_AGRICULTURA/mg/jaiba/panorama)>. Acesso em: 26 out. 2019.

IEF.s/d. **Projeto Jaíba**. . Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br/programas-e-projetos/projeto-jaiba>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

JICA. s/da. **Representação no MINISTÉRIO DA AGRICULTURA** - sobre JICA.. Disponível em: <<https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/about/index.html>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

JICA.s/db.**Distribuição dos Projetos em Execução**. Disponível em: [[https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/c8h0vm000001w76u-att/mapa\\_projects01.pdf](https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/c8h0vm000001w76u-att/mapa_projects01.pdf)]. Acesso em: 06 jan. 2020

JICA. **Our Work**. s/dc. Available on: <[https://www.jica.go.jp/english/our\\_work/index.html](https://www.jica.go.jp/english/our_work/index.html)>. Access on: 06. apr. 2019.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA.s/d. **Projeto Jaíba**. Disponível em: <[http://www.agricultura.mg.gov.br/files/PROJETO\\_JAIBA.pdf](http://www.agricultura.mg.gov.br/files/PROJETO_JAIBA.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2019

PEREIRA, C.2016.. Cooperação Internacional realizada pelo estado de Minas Gerais. In: SOUZA, Matilde de; DULCI, Otávio Soares (Org). **Cooperação Sul-Sul: práticas, abordagens e desafios**. 1 ed. Belo Horizonte: Fino Traço,. pp. 279-317

---

PRADO, F. M. D. 2016. Potencialidades e desafios da cooperação Sul-Sul descentralizada no Brasil. In: DULCI, Soares Otávio; SOUZA, Matilde de. **Cooperação Sul-Sul: práticas, abordagens e desafios**. Rio de Janeiro: Fino Traço, pp. 201- 229.

PROJETO JAÍBA retoma etapas de expansão. 2016. **Jornal O Norte**. Disponível em: <<https://onorte.net/minas-do-norte/projeto-ja%C3%ADba-retoma-etapas-de-expans%C3%A3o-1.485294>>. Acesso em: 27 out. 2019

SEAPA. 2011.**Governo Japonês assina acordo para fruticultura do Jaíba**. Disponível em: <<http://www.agricultura.mg.gov.br/institucional/55-conteudo/noticias/2196-governo-japones-assina-acordo-para-fruticultura-do-jaiba>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

TAKEDA, P. 2011.. Assinatura do Memorando de Entendimento do Projeto Jaíba. **JICA**, Notícias, Brasil. Disponível em: [<https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/news/2011/221111.html>]. Acesso em: 28 mar. 2019.

VIGEVANI, T.2006.. **Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais**. Estados e municípios brasileiros. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.. 21, n. 62, pp.127-169.