



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

SARAH GABRIELA ISRAEL DE SOUZA

**PELOS FIOS DO ALGODÃO: A LÓGICA DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL INTERNACIONALIZADA PELO PROJETO ALGODÃO
AGROECOLÓGICO PARAÍBA**

João Pessoa
2026

SARAH GABRIELA ISRAEL DE SOUZA

**PELOS FIOS DO ALGODÃO: A LÓGICA DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL INTERNACIONALIZADA PELO PROJETO ALGODÃO
AGROECOLÓGICO PARAÍBA**

Trabalho de conclusão de curso, apresentado à Coordenação do curso de bacharelado em Relações Internacionais, da Universidade Federal da Paraíba, Campus I, como parte das exigências para a obtenção do título de Internacionalista.

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Eliane Superti

João Pessoa

2026

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S729p Souza, Sarah Gabriela Israel de.

Pelos fios do algodão: a lógica de desenvolvimento sustentável internacionalizada pelo projeto Algodão Agroecológico Paraíba / Sarah Gabriela Israel de Souza. - João Pessoa, 2026.
47 f. : il.

Orientação: Eliane Superti.
TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Algodão orgânico. 2. Paraíba. 3. Políticas públicas. 4. Food and Agriculture Organization (FAO). 5. Desenvolvimento sustentável. I. Superti, Eliane. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327(043)

SARAH GABRIELA ISRAEL DE SOUZA

"PELOS FIOS DO ALGODÃO: A LÓGICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL INTERNACIONALIZADA PELO PROJETO ALGODÃO AGROECOLÓGICO PARAÍBA"

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel(a) em Relações Internacionais.

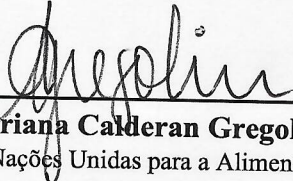
Aprovado(a) em 7 de abril de 2026

Documento assinado digitalmente
gov.br ELIANE SUPERTI
Data: 07/04/2026 12:07:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Eliane Superti - (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Documento assinado digitalmente
gov.br PASCOAL TEOFILLO CARVALHO GONCALVES
Data: 07/04/2026 12:25:21-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves - (Membro 2)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB


Prof. Ma. Adriana Calderan Gregolin - (Membro 3)
Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

DEDICATÓRIA

“Porque dele, e por meio dele, e para ele são todas as coisas. A ele, pois, a glória eternamente. Amém!”

- Romanos 11:36

AGRADECIMENTOS

Como semente de algodão possui a época certa para florescer, assim o Agricultor Divino me plantou no lugar e tempo corretos. Seus filhos me regaram e fortaleceram - as mãos às quais Ele me confiou, meus pais, me foram sinais de seu infalível amor. Pai, mãe, obrigada por tanto. Obrigada por me amarem, por me ensinarem o valor do estudo, por me apoiarem em todos os momentos e por sempre me lembrarem do que importa em momentos de confusão. Vocês estão em cada fio de trama desse TCC, porque além de permitir concluir meu curso, esse trabalho aproximou nossas áreas temáticas, gerando diversas conversas sobre Desenvolvimento Sustentável e algodão com vocês, meus eternos professores de geografia.

Ao meu irmão, que apesar de ser “pedra”, é o oposto da inação. Fez raiz longe, mas ainda assim é muito presente: no meu dia a dia vejo nossas conversas ao fim da tarde regadas de café. Você me inspira, Pedro. À minha cunhada Sarai, que cuida tão bem dele. Obrigada pela amizade e torcida!

Ao meu amor Claudinho. Se você é um pássaro, eu também sou. Obrigada por acreditar tanto em mim, a um ponto que eu mesma desconfio. Ao seu lado, me sinto capaz de alçar os mais altos vôos nessa vida. Eu te amo pra sempre, meu bem.

Às minhas amigas Camila, Lorena e Aretha, que foram dádivas do curso e me inspiram na área. Nossas viagens para apresentar artigos e parceria nos trabalhos e extensões marcaram meus melhores momentos da graduação. Aos meus amigos Jayne, Matheus, Bia, Verônica, Letícia: vocês me mostram que a Igreja não é correr atrás de atividades num final de semana, mas vida na vida. Obrigada pela torcida e por me mostrarem o amor de Cristo nas amizades.

Às minhas avós Marinete e Altina, que são exemplos de mulheres fortes e tementes ao Senhor. Sou grata pelas orações e por sempre me ensinarem algo novo com suas histórias. Vó Marinete, a sua vida me mostra a importância de batalharmos para sermos mulheres estudadas e firmes. Vó Altina, a senhora foi inspiração para escrever sobre o poder do saber tradicional paraibano e tudo concernente à agricultura familiar. Espero que um dia eu possa irradiar a luz do Senhor tanto quanto as senhoras conseguem somente com o olhar.

À CRU Campus João Pessoa e à Âncora. A graduação pode ser muito mais que estudos e vocês me fizeram viver o corpo de Cristo nos corredores universitários. Muito obrigada.

Ao GIPCI, que me deu nova perspectiva nas RI. Obrigada a todos que fazem e aos que já fizeram parte desse grupo de pesquisa tão especial - torço muito para que a gente publique

aquele artigo. À minha orientadora Eliane Superti, coordenadora do mesmo grupo. Professora, desde que entrei no GIPCI aprendi muito da senhora, de uma forma que vai muito além da pesquisa acadêmica - apesar de querer crescer ainda mais nesse aspecto. O caminho até aqui foi repleto de percalços, mas em tudo pude ver sua força e cuidado. Muito obrigada pela orientação e por abrir o leque de possibilidades para mim na pesquisa. Que possamos permanecer realistas esperançosas!

A todo corpo docente e administrativo da Universidade Federal da Paraíba, minha casa durante todos esses anos de graduação. Obrigada Leandro e Marquinhos por facilitarem minha vida para que eu me formasse. Obrigada professores por me desafiarem a pensar num mundo onde minha formação faz a diferença.

À EMPAER e a FAO, nas figuras de Jefferson Morais e Adriana Gregolin. Muito obrigada pela disponibilidade para as entrevistas e por sanarem minhas dúvidas. Conhecê-los me fez admirar ainda mais minha Paraíba e acreditar na força do algodão e da agricultura familiar.

Acima de tudo, sou grata a Deus por me sustentar em todos os momentos e por me ensinar, com sua natureza mansa e humilde, a viver para o louvor de sua glória. Por meio do Senhor cheguei até aqui - não de forma aleatória ou pelo poder de minhas escolhas, mas pela decisão do Semeador, que me faz plantar raízes e desabrochar onde quer que Ele me plante. Que eu viva para sua glória.

EPÍGRAFE

*“Minha vida é obra de tapeçaria
É tecida de cores alegres e vivas
Que fazem contraste no meio das cores
Nubladas e tristes
Se você olha do avesso
Nem imagina o desfecho
No fim das contas
Tudo se explica
Tudo se encaixa
Tudo coopera pro meu bem
Quando se vê pelo lado certo
Todas as cores da minha vida
Dignificam a Jesus Cristo
O Tapeceiro!”*

(Stênio Marcius)

RESUMO

Os debates acerca do Desenvolvimento Sustentável (DS) permeiam a literatura especializada desde suas primeiras formulações nos anos 70 como “ecodesenvolvimento” e permanecem até os dias atuais, fazendo-se presentes na própria formulação de agendas internacionais e políticas públicas (PPs). Autores mais críticos afirmam que o DS é instrumentalizado na escala global na forma de “economia verde” altamente corporativizada que não leva em consideração os saberes tradicionais das comunidades. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), maior manifestação do conceito, são metas ambiciosas para serem alcançadas pelos países por meio de políticas públicas e projetos de cooperação internacional. Assim, a globalização permite que boas práticas e avanços técnicos sejam compartilhados por meio de diversos arranjos, sendo um dos mais comuns, aqueles caracterizados pela presença de Organizações Internacionais (OIs). Este trabalho se insere neste contexto da cooperação para difusão de políticas que trazem a sustentabilidade como um de seus eixos. Ele analisa a política pública “Algodão Agroecológico Paraíba” operacionalizado pela Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regulamentação Fundiária (EMPAER) e seu caminho até o +Algodão, Projeto de Cooperação Sul-Sul Trilateral entre o Governo do Brasil, por meio da ABC/MRE, a FAO e seis países parceiros. Ativo desde 2013, este projeto se dá no âmbito maior do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, firmado no ano de 2008. Ao longo do trabalho, busca-se entender quais são as diretrizes de sustentabilidade praticadas na Paraíba que viajam por meio do projeto da FAO, sendo esta a pergunta de pesquisa. Os objetivos específicos são: reconhecer as práticas presentes na PP paraibana; discutir com base na literatura especializada de internacionalização de políticas públicas o processo da viagem da PP; por fim, compreender como se dá o processo e como essas práticas estão presentes e se internacionalizaram via FAO. Por meio de entrevistas semi-estruturadas com gestores da EMPAER e da FAO, é traçado uma linha histórica dos eventos que levam até a cooperação com esta OI, que começa com o caso do Contencioso do Algodão na OMC em 2002. Os resultados do trabalho evidenciam que a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), praticada pela EMPAER, foi a principal prática internacionalizada para os países parceiros na cooperação. Além disso, a modalidade de cooperação internacional Sul-Sul foi apontada como um dos fatores facilitadores para que as ideias fossem difundidas. A importância do trabalho está no fato de lançar luz em uma temática pouco explorada nas produções científicas, e para além disso, aproxima as Relações Internacionais da Paraíba, evidenciando a presença do Estado nas arenas globais de sustentabilidade.

Palavras-chave: Algodão orgânico; Paraíba; Políticas Públicas; FAO; Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

Debates on sustainable development (SD) have permeated the specialized literature since its earliest formulations in the 1970s as “eco-development” and continue to this day, shaping the very formulation of international agendas and public policies (PPs). More critical authors argue that SD is instrumentalized on a global scale in the form of a highly corporatized “green economy” that does not take into account the traditional knowledge of communities. The Sustainable Development Goals (SDGs), the most prominent manifestation of the concept, are ambitious targets for countries to achieve through public policies and international cooperation projects. Thus, globalization allows for the sharing of best practices and technical advancements through various arrangements, one of the most common being those characterized by the presence of International Organizations (IOs). This study is situated within this context of cooperation for the dissemination of policies that prioritize sustainability as one of their core pillars. It analyzes the “Paraíba Agroecological Cotton” public policy implemented by the Paraíba Company for Research, Rural Extension, and Land Regulation (EMPAER) and its path to +Algodão, a Trilateral South-South Cooperation Project between the Government of Brazil, through ABC/MRE, the FAO, and six partner countries. Active since 2013, this project falls within the broader scope of the Brazil-FAO International Cooperation Program, established in 2008. Throughout the study, the aim is to understand which sustainability guidelines practiced in Paraíba are being disseminated through the FAO project, which constitutes the research question. The specific objectives are: to identify the practices present in Paraíba’s public policy; to discuss, based on specialized literature on the internationalization of public policies, the process by which public policy is disseminated; and finally, to understand how this process unfolds and how these practices are present and have become internationalized via the FAO. Through semi-structured interviews with managers from EMPAER and the FAO, a historical timeline is traced of the events leading up to cooperation with this international organization, beginning with the Cotton Dispute at the WTO in 2002. The results of the study show that Technical Assistance and Rural Extension (ATER), as practiced by EMPAER, was the primary internationalized practice for partner countries in the cooperation. Furthermore, the South-South international cooperation model was identified as one of the facilitating factors for the dissemination of these ideas. The importance of this study lies in the fact that it sheds light on a topic rarely explored in scientific literature; furthermore, it brings International Relations in Paraíba into focus, highlighting the state’s presence in global sustainability arenas.

Keywords: Organic cotton; Paraíba; Public Policies; FAO; Sustainable Development.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. METODOLOGIA.....	13
3. A POLÍTICA PÚBLICA “ALGODÃO AGROECOLÓGICO PARAÍBA”.....	14
3.1 O QUE É UMA POLÍTICA PÚBLICA?.....	15
3.2 A ORIGEM DA POLÍTICA.....	18
3.3 O FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA.....	19
4. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CRÍTICAS E POSSIBILIDADES.....	22
5. DO “ALGODÃO AGROECOLÓGICO PARAÍBA” ATÉ O +ALGODÃO: O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO.....	28
5.1 O CONTENCIOSO DO ALGODÃO: BRASIL VS EUA NA OMC.....	29
5.2 +ALGODÃO: 13 ANOS DE PROJETO E SEUS PRINCIPAIS IMPACTOS.....	32
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
BIBLIOGRAFIA.....	40
APÊNDICE.....	45

1. INTRODUÇÃO

Estabelecidos em 2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), se colocam como ambiciosas metas que devem ser cumpridas até 2030, visando alcançar uma sociedade mais igualitária, pacífica e sustentável. Desde então, sob o slogan “*leave no one behind*” (“não deixe ninguém para trás”), os governos nacionais tinham como missão construir e implementar políticas públicas em direção aos 17 objetivos elaborados a partir das discussões da Rio+20, valendo-se inclusive, das oportunidades de cooperação internacional para isso. Assim, a busca pelo cumprimento dos ODS ocorre em um sistema internacional fortemente marcado pela interdependência complexa, entendida como uma densa teia de relações sociais, econômicas e políticas, entre atores estatais e não estatais, como Organizações Internacionais (OIs), multinacionais e ONGs.

A globalização, contexto no qual a interdependência complexa ganha escala, é definida por Nainggolan (2017) como “uma dinâmica chave da internacionalização das políticas públicas”. O autor argumenta que problemas globais, a exemplo da questão ambiental, não podem ser enfrentados por um único país, tendo portanto a necessidade de que haja uma colaboração entre os Estados a fim de compartilharem suas visões e conjuntamente buscarem soluções. A ideia de que o Desenvolvimento Sustentável deve ser buscado por todos os países em uma colaboração global a fim de evitar o esgotamento dos recursos naturais é frequentemente defendida por agentes de Organizações Internacionais. António Guterres, Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, afirma que a vulnerabilidade em qualquer lugar torna-se um risco em todos os lugares (United Nations, 2026). Em certa medida, esse de fato é um problema de ação coletiva, mas seus efeitos não são distribuídos igualmente, sendo mais drásticos para os países do Sul Global. Assim, a operacionalização do Desenvolvimento Sustentável é uma questão controversa, pois ela pode perpetuar padrões históricos de exploração sob a forma de “economia verde” e as Organizações Internacionais podem ser agentes para isso.

Contudo, a interdependência também cria espaço para que configurações de cooperação menos impositivas aconteçam, como é a proposta das Cooperações Sul-Sul (CSS), cujos princípios estão baseados na horizontalidade, neutralidade, não-condicionalidade e benefícios mútuos (Brasil, 2021). Nesse cenário, as OIs podem agir tanto como facilitadoras na implementação de políticas públicas, oferecendo apoio técnico e abrindo o leque de instituições cooperantes; como barreiras, ao não levarem em consideração especificidades

locais e ao imporem políticas de forma impositiva. Uma análise com um viés mais Realista pode entendê-las simplesmente como manifestações das grandes potências, mas este trabalho entende que as OIs são muito mais do que instrumentos dos Estados mais poderosos e muito mais do que meras arenas para a interação entre Estados que se querem soberanos (Faria, 2018, p. 51). Possuindo relativa autonomia, essas burocracias são capazes de reacender agendas e influenciar na promoção de políticas públicas, apoiando sua viagem a nível global.

Assim, a internacionalização de políticas públicas se mostra como fenômeno extremamente relevante e único na análise das Relações Internacionais, pois também possibilita a abertura da “caixa preta do Estado” ao destacar as relações paradiplomáticas e um protagonismo dos governos subnacionais em diversas modalidades de cooperação. Sob essa conjuntura, as experiências locais de um estado podem ser muito valiosas no combate aos problemas públicos globais em outros contextos. As estratégias de sustentabilidade adotadas em determinada localidade podem ganhar uma proporção internacional, e também são uma forma de governos se posicionarem de forma estratégica no Sistema Internacional.

Esse foi o caso do projeto “Algodão Agroecológico Paraíba”, política criada pela antiga Emater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural), atual EMPAER (Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regulamentação Fundiária), juntamente à Sedap (Secretaria do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca). O Projeto tem por objetivo o protagonismo do agricultor familiar na cadeia produtiva do algodão orgânico, melhorando os índices de produção ao baixar os custos, além de garantir a segurança alimentar. No ano de 2019, contava com a participação de 60 municípios e 213 famílias agricultoras. A notoriedade da política pública fez com que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) recomendasse a EMPAER como organização parceira capaz de contribuir na área de ATER à FAO. Dessa forma, o órgão paraibano passa a integrar o rol de organizações cooperantes do +Algodão, projeto de Cooperação Sul-Sul Trilateral entre o Governo do Brasil, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), FAO e seis parceiros países - Argentina, Bolívia, Equador, Colômbia, Paraguai e Peru.

A iniciativa, que começa em 2013 e se estende ao longo de 13 anos, leva consigo a expertise do plantio consorciado, que garante que o produtor não se torne refém da variação de preço do algodão, tenha sua segurança alimentar garantida com o uso das outras espécies para consumo próprio, além de trazer vantagens biológicas para o uso do solo. Além disso, também leva a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) operacionalizadas pela

EMPAER. Nesse sentido, a cooperação desta com a FAO a partir do projeto iniciado em pequenos municípios no estado, colocou a Paraíba como proeminente nas discussões dos problemas do Sul Global.

Nesse cenário, a pergunta que norteia este trabalho é: quais são as práticas de sustentabilidade presentes no interior da Paraíba que estão sendo internacionalizadas por meio da FAO no projeto de cooperação internacional +Algodão? O objetivo geral busca responder essa pergunta, enquanto os específicos são três:

1. Reconhecer as práticas de sustentabilidade presentes na PP paraibana;
2. Discutir com base na literatura especializada de internacionalização de políticas públicas o processo da viagem da PP;
3. Compreender como se dá o processo e como essas práticas estão presentes e se internacionalizaram via FAO.

O trabalho tem caráter qualitativo e a metodologia da investigação valeu-se de entrevistas semi-estruturadas e análise documental. O marco teórico se sustentou na literatura de internacionalização de políticas públicas e do Desenvolvimento Sustentável, sendo este o conceito-chave da pesquisa.

O trabalho está estruturado em quatro partes além desta introdução e considerações finais. Apresentamos o caminho metodológico executado na pesquisa e em seguida abordamos a política paraibana, buscando entender no que ela consiste, porque foi organizada, os principais gestores e atores envolvidos, quais práticas de sustentabilidade a compõem e qual seu diferencial. Na terceira seção, caracterizou-se o “Desenvolvimento Sustentável”, por meio de uma retrospectiva histórica e expondo suas principais críticas. Ademais, foi identificado no projeto e em sua execução o que os atores apontam como “práticas sustentáveis”. Por fim, foi apresentado como se deu a incorporação do projeto ao +Algodão, expondo seus principais resultados e como essas práticas foram internacionalizadas. Nesse mesmo tópico, à luz da literatura da internacionalização das políticas públicas, tratou-se também do processo da viagem e a importância da Cooperação Sul-Sul na promoção de políticas de Desenvolvimento Sustentável.

2. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste trabalho foi de caráter qualitativo. Na primeira etapa da pesquisa, foi realizada uma revisão sistemática de literatura em oito fontes: Scopus, Web of Science, Scielo, Latindex, Periódico CAPES, Repositório da Embrapa, Teses e dissertações CAPES e Open Knowledge FAO. As palavras-chave e os marcadores booleanos aplicados foram: Algodão Paraíba AND Difusão AND Práticas sustentáveis AND +Algodão AND FAO. Foram encontrados um total de seis artigos científicos citando o Projeto Algodão Agroecológico da Paraíba, o que demonstra que o tema ainda é pouco explorado, mas ainda assim nos permitiu situar o que a literatura especializada afirma sobre o tema desta pesquisa.

Na etapa seguinte, foram realizadas duas entrevistas semi-estruturadas com dois gestores envolvidos com o projeto paraibano e o internacional: Jefferson Ferreira de Moraes, Diretor de Assistência e Técnica e Extensão Rural da EMPAER; e Adriana Calderan Gregolin, Coordenadora Regional do Projeto +Algodão no âmbito da FAO América Latina e Caribe. A última etapa consistiu na análise do objeto de estudo, ou seja, as práticas sustentabilidade paraibanas internacionalizadas no +Algodão, feita a partir do levantamento bibliográfico, da literatura especializada e dos documentos e relatórios.

No processo de pesquisa, um dos dificultadores foi a multiplicidade de nomes dados ao mesmo projeto. Inicialmente, as informações de algumas fontes do Governo da Paraíba se referiam a ele como “Projeto Algodão Paraíba”. Contudo, após a etapa das entrevistas, evidenciou-se que o Governo do Estado teve de descartar esse nome, já que um dos atores envolvidos na cadeia produtiva do algodão orgânico da Paraíba, a empresa Natural Cotton Color, patenteou esse termo. Muitas denominações, a partir de então foram dadas pela EMPAER ao projeto - “Assessoria técnica para a produção de algodão orgânico/agroecológico”, “Projeto Algodão Orgânico” e “ATER Algodão Orgânico Paraíba”. Para os fins desta pesquisa, será usado o termo “Projeto Algodão Agroecológico Paraíba”, uma das última denominações atribuídas pela EMPAER, por entendermos que o termo “agroecológico” é mais amplo que “orgânico”, assim representando de forma mais fiel a amplitude da política.

3. A POLÍTICA PÚBLICA “ALGODÃO AGROECOLÓGICO PARAÍBA”

O “Projeto Algodão Agroecológico Paraíba”, é uma política pública do Governo do Estado da Paraíba, executada pela EMPAER (Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária) - sucessora da antiga EMATER - e vinculada à SEDAP (Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e Pesca). A iniciativa tem como objetivo fomentar a cotonicultura orgânica em plantio consorciado por agricultores familiares, por meio da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e atualmente possui quatro polos de produção: Médio Sertão, Curimataú, Borborema e Agreste.

Como a ATER é o núcleo da política analisada, para melhor compreensão vamos caracterizar brevemente os conceitos de Assistência Técnica e Extensão Rural e de agricultura familiar, bem como contextualizá-los no atual cenário brasileiro. A ATER é um serviço de orientação técnica e disseminação do conhecimento aos produtores agrícolas por meio de um acompanhamento contínuo. Surgiu nos Estados Unidos e na Europa no final do século XIX e início do século XX, tendo sido introduzida no Brasil a partir da década de 40 (Pereira; Castro, 2020, p. 132). Desde então, a ATER pública se consolidou no país e atualmente é considerada um serviço essencial que garante a inclusão de agricultores familiares, o desenvolvimento regional e a inovação tecnológica, especialmente em regiões economicamente desfavorecidas, como o Nordeste. Dados de 2006 a 2017 revelam significativa diminuição da proporção de estabelecimentos agropecuários assistidos por instituições governamentais no nível nacional. Entretanto, essa tendência não é observada em todos os estados brasileiros, a exemplo da Paraíba, que no mesmo período passou por um aumento de 57% para 77% (Freitas; Castro, 2024, p. 131).

A agricultura familiar, por sua vez, é caracterizada por uma gestão compartilhada pela família, sendo a atividade produtiva agropecuária a principal fonte geradora de renda (FAO, 2016). Ignacy Sachs (2001) afirma que esta é uma peça-chave, embora não exclusiva, do desenvolvimento integrado e sustentável, conceito basilar neste trabalho e que será desenvolvido no próximo tópico. Segundo a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, o agricultor familiar e empreendedor familiar rural é aquele que pratica atividades no meio rural, e que atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu

estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006).

Uma vez caracterizados os principais conceitos da política, é necessário compreender, afinal, o que define uma política pública? O campo das públicas é notoriamente conhecido por sua polissemia e multidisciplinaridade, pois estas são interpretadas por diferentes ciências, como a sociologia, economia, administração pública, o direito e a ciência política. Assim, partindo da ciência política, este trabalho passa a elencar suas principais características, para então, analisar sua origem e funcionamento.

3.1 O QUE É UMA POLÍTICA PÚBLICA?

Neste trabalho adotaremos o conceito elaborado por Secchi (2010), que afirma que para serem consideradas políticas públicas, é preciso dois elementos fundamentais: a diretriz intencional que viabiliza uma mobilização concreta de recursos e atores; e a presença de um problema público que justifique essa mobilização. A construção da intencionalidade se dá no embate político e, portanto, envolve uma diversidade de atores econômicos e políticos: movimentos sociais, mídia, burocracia estatal, beneficiários diretos e stakeholders, aqui entendidos como atores que se beneficiam pela implementação da PP, mas que não são o alvo primário dela. Nesse jogo, o Estado age como figura mediadora para garantir a manutenção do sistema, ao mesmo tempo em que sofre influências do próprio tabuleiro político em que está inserido.

Aqui, a distinção de dois termos em inglês, “politics” e “policy”, podem ser didáticos para melhor compreensão dessa relação. O primeiro refere-se à atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem (Bobbio, 2002), sendo o sentido mais amplo da palavra portuguesa “política”. O segundo é a orientação para a decisão, sendo essa a dimensão mais concreta da palavra. É nesse sentido de relação mútua que Lowi (1972) afirma que “*policies determine politics*” - ou seja, a PP é tanto influenciada como também influencia e remodela a própria política.

Assim como a diretriz é forjada a partir de uma construção sócio-política, um fenômeno não é intrinsecamente considerado um “problema”, mas deve ser interpretado como tal. Em outras palavras, é necessário que os atores políticos o considerem um problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade) (Secchi; Coelho; Pires, 2019). Assim, a depender da vertente política, algo pode ser considerado um problema ou não, pois

envolve um processo de interpretação com base em interesses políticos. Como são múltiplas as definições da PP, faz-se necessário delimitar alguns aspectos ou “nós conceituais” que deixem mais evidente a perspectiva e delimitação do objeto de estudo deste trabalho.

Primeiramente, a abordagem estadocêntrica *versus* a abordagem multi/policêntrica. A primeira considera que o que determina se uma política é pública ou não, é a presença de um ator estatal liderando o processo. O Estado, ao possuir o monopólio do uso legítimo da força e o controle dos recursos nacionais, estaria em situação de superioridade para produzir políticas e implementá-las. Por outro lado, a abordagem multicêntrica reconhece, em geral, a importância do Estado no processo das públicas, mas indo além disso, considera organizações privadas, não governamentais e organismos multilaterais como redes de políticas públicas (*policy networks*), sendo também importantes atores nesse processo. Segundo essa perspectiva, o “público” de PP advém do fato do problema ser comum à sociedade e portanto, de enfrentamento público. Na perspectiva estatista, campanhas e projetos encabeçados por OIs não poderiam ser considerados PPs, pois esse é um privilégio estatal. Entretanto, assim como o Estado, essas organizações também se munem de instrumentos de PPs (Secchi, 2010), como fornecimento de informação técnica, incentivos positivos, prestação de serviços e gerenciamento de parceiros públicos e privados, além de mecanismos coercitivos - embora esse não seja o único mecanismo de PP. O estudo da internacionalização de PPs permite uma ruptura com o nacionalismo metodológico que assola o campo das Relações Internacionais e por isso, este trabalho adota a abordagem multicêntrica ao analisar a importância da FAO no processo de difusão de boas práticas agrícolas paraibanas (tópico a ser desenvolvido no ponto 5).

O segundo nó conceitual consiste na discussão se a omissão governamental seria uma forma de PP. Thomas Dye (1984), autor clássico no âmbito das públicas, caracteriza política pública como aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer; anos antes, Bachrach e Baratz (1962) já contribuíram ao debate ao afirmar que “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”. Contudo, ao se considerar a PP como uma mobilização intencional de atores e recursos em face a um problema público, essa classificação não se torna possível. A negligência é uma decisão política que inviabiliza a inserção do problema na agenda formal (Secchi, 2010), não uma PP.

O terceiro e último aspecto refere-se ao nível de operacionalização da diretriz. Alguns autores entendem PP somente como as macrodiretrizes estratégicas, ou conjunto de

programas (Secchi, 2010 *apud* Comparato, 1997; Massa-Arzabe, 2002). Essa classificação acaba por excluir uma série de programas, planos e projetos estaduais, regionais e municipais. Neste trabalho, adotamos a perspectiva de que as PPs são tanto as diretrizes estruturantes como as diretrizes de nível intermediário e operacional, sendo este o caso do Projeto Algodão Agroecológico Paraíba.

O surgimento do projeto analisado nesta seção se dá a partir de uma confluência de demandas originadas de distintos atores sociais relacionados à cadeia produtiva do algodão na Paraíba. O próximo tópico elenca esses atores, suas relações e explica o nascimento da política Algodão Agroecológico Paraíba. Assim, a cada nível da política pública, há um entendimento diferente dos problemas e das soluções, há uma configuração institucional diferente, existem atores e interesses diferentes (Giuliani, 2005, *apud* Secchi, 2010, p. 9).

A diretriz intencional do Projeto Algodão Agroecológico Paraíba consiste em orientar práticas de sustentabilidade por meio da assistência técnica rural providas pela EMPAER (tópico que será melhor desenvolvido no ponto 3.3), partindo de um problema presente em todo estado da Paraíba: minifúndios que, embora, possuam capacidade para plantar a *commodity* de forma orgânica - trazendo maior retorno econômico e ambiental - não podem agir de forma a esgotar os recursos da terra e pôr em risco a produção de cultura alimentares. Para sanar essa questão, há uma ação organizada encabeçada pela EMPAER, que se utiliza de seus técnicos para acompanhar as famílias agricultoras do projeto e de seus contatos comerciais para serem parcerias. A política possui certo nível de institucionalização, mas como será discutido mais à frente, ainda falta articulação política por parte do Governo Estadual.

3.2 A ORIGEM DA POLÍTICA

Operacionalizado desde o final de 2015, o projeto Algodão Agroecológico Paraíba surge inicialmente, como fruto da demanda do Instituto Casaca de Couro, cooperativa que promove o cultivo e o beneficiamento do algodão orgânico no Semiárido Brasileiro. Em entrevista, Jefferson Ferreira de Moraes, atual Diretor de Assistência Técnica e Extensão Rural da EMPAER, explica que o instituto precisava de uma assessoria mais específica aos agricultores que estavam interessados em produzir algodão orgânico. A EMPAER elabora, então, um projeto que garantia o atendimento às empresas interessadas na compra algodão

orgânico, mas que também envolvia a segurança alimentar e nutricional das famílias agricultoras. O foco inicial do projeto é o algodão orgânico branco, embora também inclua o algodão naturalmente colorido, com variedades melhoradas pela Embrapa Algodão. Em 2015, por meio do projeto Algodão Agroecológico Paraíba, realizado na época pela Emater, foram plantados 180 hectares de algodão, dos quais 25% eram de algodão colorido (Azevedo et al, 2022).

A partir desse primeiro contato, a empresa paraibana Norfil se alia ao projeto ao fornecer os fios de algodão orgânico para o Instituto. A partir de então, outras empresas passaram a participar do projeto, como a Rede Santa Luzia, produtora paraibana de artigos têxteis - redes são seu principal artigo - e o grupo Natural Cotton Color, marca de moda e de artigos de decoração. Diversas cooperativas de pequenos produtores e artesãos também se envolvem com o projeto, como a Coopnatural. Vale ressaltar que alguns atores envolvidos obtiveram projeção internacional com o algodão plantado de forma orgânica, como é o caso da Natural Cotton Color, cujas coleções de roupas marcam presença na Semana de Moda de Milão desde 2021. Além dela, a Rede Santa Luzia também ganhou o “Reconhecimento de Excelência Artesanal do Cone Sul” pela World Crafts Council, organização parceira da UNESCO, no ano de 2018 (TEXBRASIL, 2018). A EMPAER está na base desse processo, pois é ela que fornece a assistência técnica que permite a produção orgânica do algodão, oferecendo formação técnica sobre as práticas de sustentabilidade às famílias agricultoras.

3.3 O FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA

O processo de assistência técnica contínua oferecido pelo EMPAER se dá em três etapas de implantação. Primeiramente, é feita uma mobilização dos agricultores interessados em participar. Por meio de uma parceria com o município, a empresa promove eventos abertos à comunidade para chamar a atenção para o projeto. Os gestores municipais fazem a doação do lote da terra para as famílias agricultoras para incentivar a participação, enquanto as empresas que compram o algodão orgânico, geralmente doam as sementes, já que estas não são de fácil aquisição.

A segunda etapa consiste na formação dos grupos de interesse e na criação de um planejamento agrícola. Assim, é estabelecido a janela de plantio, ou seja, o período ideal para semear, para aquele município. Nesse processo, é feito o levantamento dos novos agricultores

e dos que eram assistidos e portanto já plantaram, além de quais culturas tradicionalmente são utilizadas no plantio consorciado daquela região, para que a empresa, caso veja a necessidade, inclua novas. O produto final dessa assistência é um modelo de plantio consorciado e ecológico. O modelo é construído em conjunto com os agricultores que irão aplicar em suas terras. Nele, são estabelecidos quais culturas consorciadas serão utilizadas, a forma de irrigação, o espaçamento no plantio, de que forma o algodão será colhido ao final, levando em consideração a especificidade de cada terra. Esse direcionamento minucioso é essencial para garantir a certificação de produção orgânica que as vistorias farão.

Por fim, na etapa do acompanhamento, cada região tem suas especificidades observadas em diferentes momentos. Por exemplo, se é a fase de preparo do solo, quinze dias antes a EMPAER marca um encontro para acompanhamento e capacita os agricultores ensinando sobre práticas que podem contribuir para evitar o desgaste da terra. É nessa etapa de acompanhamento que as diretrizes de sustentabilidade são aplicadas na prática. Mas afinal, que diretrizes são essas e quais benefícios socioeconômicos e ambientais elas geram?

Primeiramente, o plantio consorciado. Essa prática tradicional de pequenos produtores do país consiste na maximização de espaço mediante o cultivo simultâneo, num mesmo local, de duas ou mais espécies com diferentes características quanto à sua arquitetura vegetal, hábitos de crescimento e fisiologia (Hernani et al., 2021). De acordo Bezerra et al. (2022), essa configuração de plantio oferece uma série de vantagens: as culturas associadas atuam no controle biológico de pragas e doenças, reduzindo os ataques à cultura principal; enriquece a vida biológica do solo; permite a diversificação de renda o produtor, evitando a dependência nas variações de preço do mercado de uma só cultura e possibilitando vendas ao longo de todo o ano. Além disso, as espécies complementares podem ser destinadas ao consumo familiar, contribuindo para a segurança alimentar das famílias rurais. Na cultura algodoeira, essas espécies geralmente incluem o milho, o feijão e o gergelim.

Assim, o consórcio de diferentes espécies proporciona benefícios ambientais e sociais, sendo uma técnica de plantio eficiente e tradicionalmente praticada por famílias agricultoras. Apesar disso, Morais (2025) afirma que na história do Estado da Paraíba, a pressão internacional pelo algodão influenciou a transição de um policultivo (baseado na consorciação) para a monocultura. Ao longo da história paraibana, o “ouro branco” esteve presente como um dos principais produtos exportados e possuiu notório destaque no nível nacional pelas primeiras décadas do século XX, já que, até 1931, a Paraíba era o maior

produtor-exportador de algodão, perdendo essa posição no ano seguinte para São Paulo (Lira Neto, 2019 *apud* GURJÃO, 1994, p. 131). Em “Capítulos de Geografia Agrária da Paraíba”, Moreira e Targino (1996, p. 211) afirmam que, historicamente, o algodão desempenhou importante papel

na organização econômico-social das Microrregiões agrestinas e sertanejas. Essa importância, [...], relaciona-se de um lado ao fato desse produto poder ser cultivado em associação com lavouras de curto ciclo e, de outro lado, por ele ser explorado em todos os padrões de propriedade e por produtores proprietários e não proprietários como os parceiros e arrendatários.

A partir da década de 80, há um declínio na produção algodoeira com a chegada da praga do bicudo. A praga se propagou com ainda mais intensidade em monoculturas. A assistência técnica tornou-se especialmente importante ampliando o alcance da prática da consorciação, capaz de evitar a devastação dos algodoeiros.

Outras práticas visando a sustentabilidade também estão presentes no projeto, como a replicação de diretrizes voltadas para a proteção do meio ambiente e a manutenção de uma lavoura sustentável, em todas as fases do plantio. Os extensionistas rurais orientam as famílias agricultoras como realizar o descarte apropriado do lixo, evitando a prática comum de queimá-lo; como fazer o reuso da água cinza, ou seja, a água residencial, para que ela não seja jogada no leito dos rios; orientam que o plantio não deve ser realizado nas margens de um curso de água. Para que eles possam receber a certificação de plantio orgânico, também é exigido a não utilização de defensivos agrícolas, que apesar de aumentarem a produtividade de uma lavoura, poluem os solos e rios e são danosos à longo prazo.

Finalmente, questões sociais também são levadas em consideração. Os produtores participantes do programa são orientados para que as crianças das famílias não desempenhem atividades laborais nas lavouras, mas estejam inseridas no sistema educacional. Ademais, estes também tocam nas questões de gênero. Em entrevista, Jefferson afirma que em determinadas famílias, os extensionistas convidam o homem a fazer um registro de quantas horas a mulher trabalha, desde que acorda até o fim do dia, a fim de mostrar que relativamente, a carga horária da esposa é bem maior (Morais, 2025). O diretor de ATER afirma que essa é a visão institucional de desenvolvimento sustentável da EMPAER, ressaltando que

“(…) Na cultura do algodão, por exemplo, significativamente a questão do plantio e da colheita, a mulher participa de uma forma muito intensa. Então, se uma família não tem uma consciência de sustentabilidade, desde a questão conjugal, da questão da criação dos filhos, com certeza a lavoura, as criações não vão ser. Então, quanto mais afinidade e estruturado for uma família, com certeza uma conscientização de sustentabilidade ambiental também vai estar incluída dentro disso. Então, quando a gente fala de sustentabilidade para a empresa, é essa visão mais holística (Morais, 2025).”

Por meio dessas atividades, a EMPAER apoiou 367 agricultores, em 47 municípios no ano de 2025 (Morais, 2025). A ATER é, assim, uma política consolidada e sua execução junto à agricultura familiar um de seus papéis mais importantes do projeto

4. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CRÍTICAS E POSSIBILIDADES

A ideia de uma economia global voltada para um Desenvolvimento Sustentável (DS) tem sido a temática de diversas conferências internacionais, notoriamente desde o fim da Segunda Guerra Mundial, momento em que o horror das explosões atômicas em Hiroshima e Nagasaki provaram que o conhecimento humano poderia levar a humanidade a um patamar de destruição nunca visto antes. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) como consequência das Grandes Guerras, permite a elaboração do próprio conceito e da mobilização de esforços para esse fim.

Nesse contexto, é na Conferência de Estocolmo de 1972 que se introduz pela primeira vez na agenda internacional a preocupação com o meio ambiente em detrimento do crescimento econômico (Ferreira, 2021), momento em que o conceito surge com o nome de ecodesenvolvimento. A Conferência foi palco da polarização acerca das conclusões do famoso relatório “Limites do Crescimento”, que afirmava que o crescimento econômico deveria estacionar pois o planeta não teria capacidade de suportar o esgotamento dos recursos naturais. De um lado, haviam os catastrofistas (*doomsayers*), que em concordância com o relatório elaborado pelo Clube de Roma reforçavam a questão dos limites ambientais e o crescimento zero. De outro, os denominados “the cornucopians”, que consideravam que as preocupações com o meio ambiente eram descabidas, pois atrasariam e inibiriam os esforços dos países em desenvolvimento rumo à industrialização para alcançar os desenvolvidos (Sachs, 2000). A primeira posição foi duramente rejeitada pelos economistas do mainstream. Conforme apontado por Romeiro (2012, p. 73), isso se dá por duas razões: não há limites para

o progresso científico/tecnológico aumentar a eficiência no uso de recursos naturais; e capital, trabalho e recursos naturais são perfeitamente substituíveis entre si. Dessa forma, a ideia de um “*trade-off*” entre crescimento econômico e meio ambiente é um mito.

Como efeito desses debates, o conceito de DS surge formalmente em 1987 com o Relatório Brundtland, “Our Common Future”, que o propõe como um processo de mudança onde a exploração de recursos, os investimentos e o desenvolvimento deveriam estar vinculados às necessidades das gerações atuais e futuras (Siena, 2002). Essa definição, porém, possui falhas. Em primeiro lugar, não é explicitado claramente o que são essas “necessidades”, o que dificulta sua operacionalização, e em segundo, é como colocado por Martinez-Alier (1987, p. 17): “os indivíduos que ainda não nasceram têm dificuldades ontológicas de fazer sua presença sentida no atual mercado de recursos não-renováveis”. Além disso, ao propor parcerias entre as economias dos Países Desenvolvidos (PD) e dos Países em Desenvolvimento (PED), o relatório não aborda a questão central da assimetria de poder entre essas economias. Citando Santos (1992), o documento trata o Sul de forma instrumental: enquanto o subdesenvolvimento deste é visto como principal contribuinte para a crise ambiental, o Norte dita os objetivos para conter os níveis mínimos de consumo (Ferreira, 2021). Apesar de tal discurso, os PD continuam a contribuir para a degradação socioambiental dos PED ao realocar a tais regiões suas indústrias poluentes. No fim das contas, o esverdeamento das indústrias do Norte é feito às custas da exploração do Sul (Banerjee, 2006).

Ainda ecoando essas questões, as conferências internacionais continuam a acontecer e angariam cada vez mais participantes. A Rio-92, também chamada Eco-92, acontece 20 anos depois de Estocolmo e reúne um total de 108 chefes de Estado dos países-membros da ONU. A Conferência é marcada por tentativas de tornar o DS mais consensual, sintético e operacional e que gozasse de aplicabilidade imediata nas diferentes circunstâncias culturais, socioeconômicas, ambientais e políticas do planeta (Almeida Júnior, 2000). Como resultado de tais esforços, a Agenda 21 é elaborada pelos países participantes e é posteriormente adotada por 182 governos, sendo um grande marco na discussão ao se mostrar como o primeiro documento do gênero a alcançar tal nível de consenso internacional. Oliveira (2005) descreve a Agenda 21 como a “grande bíblia” para a consecução do DS, apresentando um plano de metas gerais a ser cumprido religiosamente por todos os interessados. O documento enfatiza que as iniciativas de sustentabilidade devem começar em nível nacional, sem desconsiderar a importância da cooperação internacional e do apoio financeiro adicional aos

PED. Do ponto de vista econômico, as discussões da Rio-92 destacaram a necessidade do estabelecimento de um modelo de desenvolvimento mais eficiente, ao invés de questioná-lo. Assim, questões latentes sobre as limitações do conceito permanecem e foram refletidas na insistência de que o Sul controle o crescimento populacional e as emissões de carbono, ao mesmo tempo em que se exigia abertura para a exploração de sua biodiversidade tropical. May (1998) interpreta que as nações pobres foram convidadas a “vender barato” seu consentimento à recessão global.

Em sua próxima edição realizada em 2012, a Rio+20 dá continuidade às discussões do DS e sua efetivação. O documento fruto de dez dias de negociações “*The Future We Want*”, consagrou os 17 Objetivos do Desenvolvimento Saudável (ODS) e suas 169 metas. Posteriormente, seus mecanismos de implementação e monitoramento foram detalhados na Agenda 2030, sob o slogan “*Leave no one behind*” (“Não deixe ninguém para trás”). Contudo, embora o evento tenha sido de grande magnitude, os resultados ficaram aquém das expectativas e o documento final acabou por cristalizar um mínimo denominador comum que, em grande medida, reconfirmou o status quo em vez de promover reformas institucionais profundas (Biermann, 2012, p. 6).

A retrospectiva histórica das grandes conferências internacionais sobre o meio ambiente demonstram que desde sua origem o conceito de DS possui limitações. Nesse sentido, críticos do DS analisam como o conceito se tornou mais um discurso (inclusive, cada vez mais corporativo), do que uma teoria mobilizadora capaz de gerar reais efeitos (Banerjee, 2006). Assim, uma análise realista do DS deve levar em consideração as relações de poder Centro x Periferia, o passado das redes globais coloniais e a continuidade dessas práticas no contexto contemporâneo, manifestadas na exploração de grandes corporações e nas imposições de organizações internacionais. Longe de serem agentes neutros, tais organizações se colocam como legítimas por difundirem boas práticas como modelos universais, algo que parte significativa das vezes revela uma postura ideológica. Para serem integrados a certos regimes, os países subdesenvolvidos devem se submeter a uma série de imposições, como é o caso da OMC. O que acontece é uma imposição de valores de organizações lideradas por países do Norte Global, perpetuando uma estrutura de poder e exploração em que as características específicas e os saberes tradicionais dos povos originários do Sul não são levadas em consideração. Nesse contexto, a sustentabilidade das culturas camponesas locais não é considerada - pelo contrário, é suplantada. Mies e Shiva (1993) afirmam que o ambientalismo ocidental tem provocado efeitos semelhantes aos do desenvolvimento: ao

invés de fortalecer as populações rurais ao redor do mundo, o sistema transfere o controle dos recursos para instituições nacionais e internacionais que têm explorado essas populações por mais de 50 anos.

Assim, o “discurso do DS” tornou-se uma panacéia que não aborda problemas estruturais da questão do desenvolvimento, como as desigualdades econômicas globais. Como uma forma de “economia verde”, esse discurso é na verdade uma proposta de política ambiental global de controle e gestão dos recursos naturais, somente apresentada como uma alternativa aos estilos de desenvolvimento anteriormente praticados, com referência às estratégias de construção de sua plausibilidade (Fernandes, 2006, p. 137).

Levando em consideração, a conceituação de Desenvolvimento Sustentável adotada neste trabalho vai além de um discurso, mas tratando o conceito como uma “possibilidade”. Um dos pioneiros na discussão sobre o DS, e que primeiramente o cunhou como ecodesenvolvimento nos anos 70, Ignacy Sachs (2000, p. 31) aponta como necessário uma “abordagem holística e interdisciplinar na qual cientistas naturais e sociais trabalhem juntos em favor do alcance de caminhos sábios para o uso e aproveitamento dos recursos da natureza, respeitando a sua diversidade”. Esse processo, por mais desafiador que seja, é necessário e é um marco na discussão do DS, pois evidencia que o alcance de uma sociedade sustentável não pode ser pensado somente em termos de avanços tecnológicos. Rattner, em consonância, afirma que essa operacionalidade do conceito é possível

não apenas por uma melhor economia, boas tecnologias ou a inclusão de preocupações ambientais nos projetos de investimento; seu verdadeiro significado será derivado somente dos esforços sistemáticos para construir uma sociedade mais estável, racional e harmônica, baseada em princípios de igualdade e justiça nos relacionamentos entre os homens, em cada sociedade em nível global (Rattner, 1999, p. 105, *apud* Fernandes, 2006, p. 149).

Longe de um olhar otimista e cego do DS, Sachs (2000) elenca e desenvolve oito critérios distintos de sustentabilidade:

Quadro 1: Critérios de Sustentabilidade

Dimensão	Principais indicadores
Social	Homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno/autônomo com qualidade de vida; igualdade no acesso a recursos e serviços.
Cultural	Equilíbrio entre respeito à tradição e inovação; capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas); autoconfiança para abertura para o mundo.
Ecológica	Preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis; limitar o uso dos recursos não-renováveis.
Ambiental	Respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.
Territorial	Configurações urbanas e rurais balanceadas; melhoria do ambiente urbano; superação das disparidades inter-regionais; estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis.
Econômico	Desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; segurança alimentar; modernização contínua da produção; autonomia em pesquisa científica/tecnológica; inserção soberana na economia internacional.
Política (nacional)	Democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; capacidade estatal de implementar o projeto nacional em parceria com empreendedores; coesão social razoável.
Política (internacional)	Eficácia do sistema ONU de prevenção de guerras; cooperação Norte-Sul com igualdade de regras; controle institucional do sistema financeiro e do Princípio da Precaução; prevenção de mudanças globais negativas; proteção da biodiversidade e do patrimônio cultural; cooperação científica-tecnológica internacional.

Fonte: elaboração própria, com base em Sachs (2000, p. 85 - 88).

Nesse sentido, o autor não propõe um retrocesso aos modos ancestrais de vida, mas uma transformação do conhecimento dos povos e dos ecossistemas como um ponto de partida para a invenção de uma moderna civilização de biomassa (Sachs, 2000, p. 29).

Mas afinal, qual a importância de caracterizar e posicionar historicamente o conceito de sustentabilidade e DS na temática do Projeto Algodão Agroecológico Paraíba e o +ALgodão? Primeiramente, porque para identificar as práticas de sustentabilidade exercidas

no interior da Paraíba que estão sendo internacionalizadas - objetivo geral deste trabalho - é preciso entender o que podem ser essas “práticas de sustentabilidade”, de acordo com a literatura especializada. Como exposto nesta seção, o conceito de DS é vago, complexo, engenhoso, incompleto (Ferreira, 2021, p. 52) e diversas vezes, instrumentalizado na arena internacional como ferramenta política sem efeitos reais.

Contudo, quando compreende-se a caracterização atribuída por Sachs (2000), é possível identificar grande parte das oito dimensões da sustentabilidade na política paraibana. No âmbito social, a ATER busca democratizar o acesso à diferentes tipos de avanços técnicos e a uma série de serviços e acompanhamento da produção rural, enquanto normas internas (proibição do trabalho infantil, monitoramento da carga horária feminina) sinalizam preocupação com qualidade de vida e equidade. O aspecto multifacetado da sustentabilidade também se manifesta no resgate de práticas ancestrais, como é o caso do plantio consorciado, em consonância com o proposto na dimensão cultural. Do ponto de vista ecológico e ambiental, o planejamento da janela de plantio, o manejo voltado à renovação do solo, a proibição do uso de defensivos agrícolas e práticas de reúso de água protegem a capacidade regenerativa dos ecossistemas. Da mesma forma, o aspecto territorial é identificado na medida em que a política propõe estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis - tal é o caso do interior da Paraíba, estado caracterizado pela desertificação. Por fim, no campo econômico, o consórcio de culturas promove diversificação de renda enquanto a certificação orgânica garante maior acesso a um mercado diferenciado.

Ainda assim, nenhuma política é uma panaceia. As atividades envolvendo a ATER promovidas pela EMPAER ainda são um programa interno da empresa, carecendo de maior articulação governamental para se tornar formalmente um programa estadual. March e Olsen (1989) afirmam que a institucionalização ocorre quando normas, procedimentos e estruturas se estabilizam e orientam a ação dos atores. Assim, se o âmbito institucional da política não é bem fortalecido, isso se reflete de forma negativa na cadeia produtiva do algodão orgânico paraibano. Segundo Moraes (2025), os diálogos para que isso se concretize estão acontecendo, mas esse atraso faz com que outros atores na cadeia produtiva do algodão se promovam, como foi o caso da Natural Cotton Color, que patenteou o nome “Projeto Algodão Paraíba” para si. A presença internacional da Paraíba no programa de cooperação da FAO e nos países do Mercosul poderia ser mais aproveitada como capital político, atraindo assim mais investimentos, sendo uma área com potencial de crescimento.

No próximo tópico, discutiremos como a proposta que viaja por meio da FAO para os países da América Latina também incorpora essas dimensões.

5. DO “ALGODÃO AGROECOLÓGICO PARAÍBA” ATÉ O +ALGODÃO: O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO

O algodão é uma das commodities mais relevantes do mercado mundial, tendo movimentado 9,4 milhões de toneladas no comércio internacional nos anos de 2024 e 2025, o que ainda representou uma queda de 4% em comparação aos anos anteriores (International Cotton Advisory Committee, 2025). Nos países da América Latina, sua produção é caracterizada pela agricultura familiar - dados de 2019 indicam que, dos mais de 130 mil produtores de algodão na América Latina, 77% são produções familiares (FAO; ABC/MRE, 2022, p. 15), possuindo assim, forte papel na segurança alimentar e cultural dessas comunidades.

Atualmente, o Brasil é o maior exportador de algodão do mundo, tendo ultrapassado os Estados Unidos pela primeira vez na história na safra de 2023/2024 (ABRAPA, 2024). Vale ressaltar, contudo, que boa parte dessa produção é de larga escala, mecanizada e destinada à exportação, tendo a produção orgânica uma representação de menos de 1% no país (EMPAER, 2020). Dados da Textile Exchange (2025), organização internacional que coleta, padroniza e divulga dados sobre a produção de fibras e materiais em todo o mundo, revelam que a produção de algodão na safra 2023/24 foi de aproximadamente 3,06 milhões de toneladas. Desse total, apenas 182 toneladas foram certificadas como orgânicas pela regulamentação brasileira, o que representa meros 0,006% da produção nacional. Por outro lado, os Estados Unidos, com uma produção inferior no mesmo período (2,62 milhões de toneladas), alcançaram 8.904 toneladas de algodão orgânico certificado pelo Departamento de Agricultura do país (USDA), o que representa 0,34% de sua produção nacional (TEXTILE EXCHANGE, 2025, p. 21-25). Isso evidencia que o Brasil ainda possui um longo caminho a percorrer na produção de algodão orgânico em comparação a outros grandes produtores.

Dessa forma, programas de assistência técnica como a do Governo da Paraíba no fomento à certificação e à produção sustentável ganham destaque, o que fez com que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), recomendasse a EMPAER para trabalhar com a FAO no projeto +Algodão. Iniciado em 2013. Trata-se de um projeto de cooperação Sul-Sul

trilateral entre o Governo do Brasil, por meio da ABC/MRE, a FAO e seis países parceiros: Argentina, Bolívia, Equador, Colômbia, Paraguai e Peru. Realizado no âmbito do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, ativo desde 2008, o +Algodão procura contribuir para a segurança alimentar; a promoção da igualdade de gênero; o trabalho decente; o reconhecimento dos povos indígenas e sua relação com o algodão nativo; e o crescimento econômico, produção e consumo responsáveis, metas que compõem os ODS (FAO, 2026). Vale destacar, contudo, que o principal objetivo do +Algodão é de reaquecer o setor algodoeiro na América Latina, de forma que o projeto de cooperação trabalha com todo tipo de algodão e não somente o orgânico, como é o caso do Projeto Algodão Agroecológico Paraíba. Ainda assim, práticas de sustentabilidade, em suas dimensões ambientais, sociais, culturais e econômicas ainda são difundidas nos minifúndios latinos, mas o projeto não se limita somente à categoria da cotonicultura orgânica.

Essa parceria surgiu de uma confluência de fatores históricos e de agendas, tendo início na vitória brasileira no caso do contencioso do algodão na OMC. Nos próximos tópicos, tratamos como essa longa disputa se conecta com o +Algodão, o que é o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, e por fim, no que o +Algodão consiste, seus principais impactos e a contribuição paraibana nele.

5.1 O CONTENCIOSO DO ALGODÃO: BRASIL VS EUA NA OMC

O Brasil tem sido um participante ativo no sistema de soluções de controvérsias da OMC, destacando-se entre os países com maior número de participação em contenciosos (IPEA, 2010). Talvez um dos casos mais emblemáticos em que o país acionou o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) tenha sido o Contencioso do Algodão (DS267), disputa que teve início em 2002 e foi oficialmente encerrada em 2014.

Na época, o país contestou os pesados subsídios fornecidos à produção agrícola estadunidense, alegando que estas iam de encontro aos princípios do comércio multilateral justo. Segundo a parte demandante, essas medidas eram incompatíveis com as obrigações dos Estados Unidos sob uma série de disposições: Artigos 5(c), 6.3(b), (c) e (d), 3.1(a) (incluindo o item (j) da Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação no Anexo I), 3.1(b) e 3.2 do Acordo do CMS; Artigos 3.3, 7.1, 8, 9.1 e 10.1 do Acordo sobre Agricultura; e Artigo III: 4 do GATT 1994 (WTO, 2026). Dessa forma, em 27 de setembro de 2002, foi dado

início ao que seria a mais longa disputa brasileira no âmbito da organização, fortemente caracterizada por descumprimentos da parte demandada.

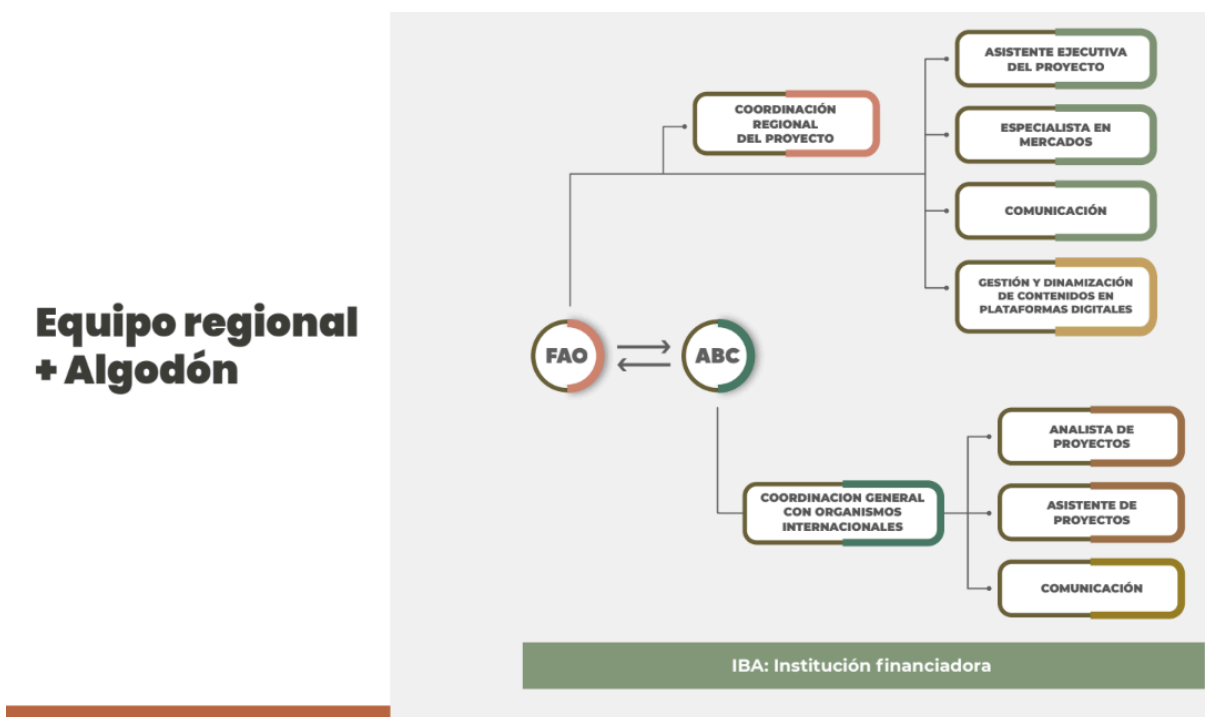
Primeiramente, os EUA alegaram que seus programas de apoio doméstico seriam acobertados pela “Cláusula da Paz”, contida no artigo XIII do Acordo sobre a Agricultura (AsA). Com o objetivo de garantir estabilidade durante a implementação do AsA, a cláusula impedia que os membros do sistema multilateral de comércio fizessem contestações legais sobre os subsídios agrícolas no sistema de solução de controvérsias da OMC, no período de 1995 até 2003. Entretanto, o Brasil conseguiu provar que os programas de subsídio em relação ao algodão não eram protegidos pela Cláusula, e que alguns desses resultaram em sério prejuízo aos interesses do Brasil na forma de supressão de preços no mercado mundial (WTO, 2026).

Os EUA, entretanto, não respeitaram a decisão da OMC, e em 2009, o Brasil logrou o direito de retaliação. Um dia antes da retaliação entrar em vigor, o governo norte-americano oferece o pagamento anual de US\$ 147 milhões para investimento na cotonicultura brasileira, o que é celebrado por meio de um Memorando de Entendimento (WT/DS267/45). Assim, é criado em 2010 o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), com o objetivo de gerenciar o recurso advindo do Commodity Credit Corporation, órgão pertencente ao governo americano (IBA, 2026).

Em setembro de 2013, sob a alegação de cortes no orçamento do país, os EUA cortaram mais da metade do pagamento mensal de R\$12,3 milhões devido ao Brasil e no mesmo ano suspenderam o pagamento de forma indefinida. A partir disso, a Abrapa e o Itamaraty iniciaram ações conjuntas para reaver esses pagamentos, e em janeiro de 2014, representantes das instituições foram a Washington com o objetivo de elevar o tom das negociações (Barral; Amaral, 2015). Como resultado, Brasil e EUA firmam um Memorando de Entendimento que, dentre outras vantagens, garantiu o pagamento de US\$ 300 milhões aos cotonicultores brasileiros. da Silva (2017), ex-diretor geral da FAO, afirma que uma parte substancial dos fundos foi destinada à cooperação internacional com vistas à assistência técnica e à capacitação do setor algodoeiro na África Subsaariana e na América Latina.

Relatórios da FAO também comprovam essa conexão, apontando o IBA como instituição financiadora das atividades do +Algodão, como mostrado na imagem abaixo:

Figura 1: Organograma da equipe regional do +Algodão



Fonte: FAO, 2026

Dessa forma, de uma disputa comercial que tem início no ano de 2002, surge o financiamento para o +Algodão. Morais (2025) destaca que o recurso desse contencioso poderia ser utilizado apenas para a questão da cotonicultura, mas a FAO, quando envolvida, conseguiu, junto à ABC, construir um modelo que incluía segurança alimentar, assistência técnica e aumentar o escopo da proposta, com o objetivo de fomentar a construção de políticas públicas nos países parceiros.

O Brasil possui um longo histórico de parceria com a FAO, desde sua fundação em 16 de outubro de 1945, data em que hoje se comemora o Dia Mundial da Alimentação. À medida que a relação com a OI se desenvolvia, o país passou de beneficiário da ajuda da FAO a um fornecedor essencial de conhecimentos técnicos e uma valiosa fonte de financiamento para a instituição (da Silva, 2017). Programas como o Fome Zero foram essenciais para a consolidação do país como um exportador de políticas públicas bem sucedidas para a redução da pobreza e fome, de forma tal, que na Rio+20, a instituição lançou o “Zero Hunger Challenge”, defendendo os princípios da política brasileira a nível mundial.

Essa parceria se aprofunda em 2008, por meio da assinatura de um Memorando de Entendimento (MoU) e o estabelecimento do Programa de Cooperação Internacional, cujo objetivo geral era promover o desenvolvimento rural sustentável, a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional na América Latina e no Caribe. Atualmente, o programa conta com mais de 10 projetos nessas áreas, atuando em duas frentes: políticas de curto prazo, visando o acesso aos alimentos em casos de desastres sócio-naturais e o fortalecimento de medidas nacionais de médio prazo e de caráter estrutural, focado na criação de políticas públicas. Foi no contexto dessa macrodiretriz estruturante que o +Algodão se desenvolveu.

5.2 +ALGODÃO: 13 ANOS DE PROJETO E SEUS PRINCIPAIS IMPACTOS

O +Algodão é pautado nos princípios de igualdade entre os associados, benefício mútuo, voluntariedade e resposta às prioridades dos países em desenvolvimento (FAO, 2026). Segundo Gregolin (2025), coordenadora regional do projeto no âmbito da FAO, as etapas para implementação do projeto a nível nacional estão baseadas em como a instituição pode auxiliar o país com suas demandas no setor algodoeiro. Assim, é feita uma primeira missão de prospecção em que a FAO contrata um consultor, que realiza um primeiro diagnóstico. A partir deste diagnóstico, se elabora um projeto de cooperação para o país, que é validado pelas instituições governamentais e então, aplicado. Nessa operacionalização, a FAO envolve uma gama de atores, mobilizando uma rede regional de mais de 80 instituições do setor público e privado (FAO, 2026).

Os primeiros diagnósticos e missões de prospecção nos países envolvidos da América Latina revelaram uma demanda por ações associadas à assistência técnica e extensão rural. Atualmente, o foco do projeto é voltado para a produção agrícola familiar, mas ele não nasce assim. Em um primeiro momento, o documento possuía um forte viés voltado para o avanço tecnológico, algo que surge da própria demanda dos Estados nacionais participantes. Nas palavras de Gregolin (2025)

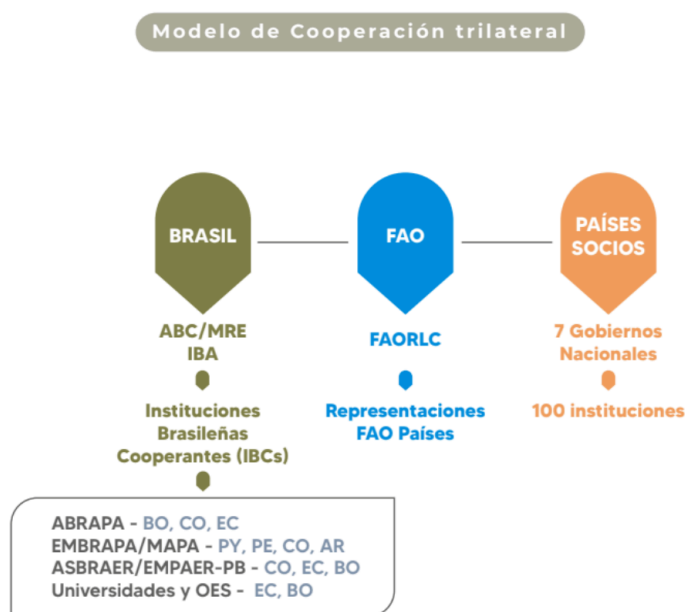
“Esse é um projeto de cooperação que atende às demandas dos países. [...] E qual é essa demanda? Talvez, de forma equivocada até dos próprios governos, é que a retomada do algodão nesses países deveria seguir o modelo da produção do algodão commodity. Grandes áreas. Monocultivo. É o sonho, na cabeça do governo. Tecnologia para ter os maquinários. Então, quando você chega e diz, olha, a sua realidade aqui no país é diferente, você tem pequenos produtores [...] Então nós nos deparamos com muita resistência.”

Assim, esses primeiros diagnósticos demonstraram que havia uma complexidade na cotonicultura que ia muito além de uma escassez tecnológica, e que era comum aos seis países participantes. Trabalhar com a temática tecnológica por si só não traria resultados frutíferos. Baseado nas demandas locais, a organização propõe um projeto de cooperação que tem início em 2013 e tem previsão de seguir até o ano de 2027.

Dessa forma, a sugestão da coordenação do projeto foi envolver organizações que trabalhassem com extensão rural no Brasil e com economia solidária. Na época, o primeiro contato foi feito com a EMATER-MG, mas essa parceria não vingou, já que o modelo mineiro se aproximava mais do agronegócio. A internacionalização da política paraibana foi, assim, favorecida pela semelhança da agricultura familiar com os minifúndios comuns à parte da realidade latinoamericana (Superti et al, 2022) e passa a ter protagonismo especialmente na terceira fase do projeto.

A proximidade das realidades culturais, portanto, atuou como um fator de aproximação na transferência das boas práticas, algo reforçado pelo caráter horizontal e solidário próprio da cooperação Sul-Sul. De fato, o posicionamento do Brasil no “mercado global” de instrumentos de ação do Estado para solucionar os problemas da sociedade ajudou a “tropicalizar” as políticas públicas em escala global, mudando a rota de adoção que seguia dos países do Norte para o Sul (Porto Oliveira, 2018). A horizontalidade, fator priorizado no projeto de cooperação internacional, coloca a FAO como instituição intermediadora entre o Brasil e os países sócios, tarefa essa que se mostrou árdua (Gregolin, 2025). A figura 2 ilustra a cadeia de parceiros e instituições cooperantes do projeto, reforçando o esforço da OI em não promover uma difusão de políticas e ideias de forma impositiva e top-down:

Figura 2: Modelo de Cooperação Sul-Sul Trilateral (CSST) +Algodão



Fonte: FAO, 2022

De acordo com o relatório do ano de 2024, as principais ações realizadas nos países sócios foram: intercâmbio, geração de conhecimento e melhores práticas de produção; apoio a inovações tecnológicas – Smart Agro 2.0, uso de drones; parcelas demonstrativas para ensaios e validação de cultivos de algodão; promoção de dias de campo; capacitação para jovens rurais; investimento em sementes; capacitação em controle de pragas; Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); acesso a mercado; apoio a políticas públicas; e resgate da prática do plantio de variedades nativas de algodão.

A EMPAER participa como organização parceira contribuindo, principalmente, para despertar nos governos a consciência da importância do serviço de extensão rural como política pública (Gregolin, 2025). A empresa, que possui experiência e expertise na ATER, atuou em diversos países da América Latina que não possuíam esses serviços bem estruturados e formalizados. Como resultado, 6 instituições passaram a formar a “Rede de ATER” com base na experiência da EMPAER, com 240 beneficiários diretos; a Bolívia recebe visitas técnicas da EMPAER (FAO, 2017), estabelecendo o Sistema de ATER; a EMPAER promoveu videoconferências e webinars na época da pandemia, oferecendo formação técnica, troca de experiências e atendimentos via whatsapp (FAO, 2020); e por fim, no Paraguai, o projeto apoiou a criação da mesa nacional de ATER.

O estabelecimento de políticas públicas que possam dar continuidade às assistências institucionais nesses países são a maior preocupação dos gestores da FAO. Mesmo políticas elaboradas em redes transnacionais ou no âmbito da sociedade civil precisam do endosso governamental para adquirir validade jurídica e autoridade pública (OLIVEIRA, 2020; PIERRE; PETERS, 2000). Nesse sentido, de acordo com Gregolin (2025):

O grande desafio de uma cooperação internacional é que no final de tudo, além de gerar os resultados de boas práticas, de ampliar capacitação, é preciso deixar as instituições públicas dos países mais qualificadas para oferecer um melhor serviço, porque essa é a base de uma cooperação internacional. Está no fato de deixar alguma ação, alguma política que possa dar suporte aos produtores e implementar as boas práticas geradas pela cooperação quando a cooperação se retira. E permanecer assim.

Analisando desse ponto de vista estruturante, os resultados do +Algodão mostram avanços. Na Bolívia, o projeto apoiou a elaboração do Programa Nacional de produção de algodões bolivianos, aprovado pelo Ministério de Desenvolvimento Rural e de Terras (MDRyT), em 2021. No Paraguai, a mesa algodoeira foi reativada pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAG) e foi formada a Equipe Técnica Interinstitucional (ETI). No Peru e na Colômbia, o projeto apoiou a elaboração de seus respectivos Planos Nacional do Algodão (FAO, 2022). Além disso, também foi instaurado o Fórum Regional do Algodão em julho de 2020, com o objetivo de fomentar a participação de atores públicos e privados da cadeia produtiva algodoeira, dialogar sobre os desafios do setor e compartilhar boas práticas agrícolas (BPA).

Dessa forma, percebe-se a importância da cooperação internacional no ciclo de formulação de políticas públicas e como OIs podem influenciar agendas estatais. Faria (2018, p. 29) afirma que é insuficiente compreender os processos de produção das políticas públicas como fenômenos exclusivamente domésticos ou nacionais. Assim, em um Sistema Internacional caracterizado pela multiplicidade de atores e questões globais que não estão organizadas em uma hierarquia clara ou consistente (Keohane, Nye; 1977. p. 55), as OIs atuam como agentes propositivos, podendo exercer influência ao longo de todo ciclo de produção de políticas públicas, desde a definição de agenda até a avaliação. Karns, Mingst e Stiles (2015), elencam sete funções que as organizações intergovernamentais podem exercer:

Quadro 2: Funções das organizações intergovernamentais

Relativas à informação	Coletar, analisar e disseminar dados e informações.
Fórum	Servir de arena para o diálogo, o intercâmbio de pontos de vista e para o processo decisório.
Normativas	Definir padrões de comportamento.
Criação de regras	Fazer as minutas de tratados que, assinados pelos Estados, terão o poder de lei.
Supervisão de regras	Monitorar o cumprimento das regras acordadas, adjudicar disputas e garantir o cumprimento das regras.
Funções operacionais	Alocar recursos, prover assistência técnica e auxílio humanitário, mobilizar forças.
Geração de ideias	Produzir e fomentar a criação de novos conceitos e ideias capazes de pautar a atuação dos atores no sistema internacional.

Fonte: Karns, Mingst e Stiles (2015, p. 27).

Esses papéis podem ser observados em diversas ações da FAO no âmbito do +Algodão, a citar: a promoção do Fórum Regional do Algodão como arena de troca de informações e boas práticas; os diagnósticos nacionais do setor algodoeiro, que coletam, interpretam e disseminam dados; a alocação de recursos financeiros e humanos na implementação do projeto (sendo a EMPAER, inclusive, um ator no âmbito dessa função) e por fim, no estabelecimento do que a coordenadora regional do projeto considera de mais importante: políticas públicas que possam sustentar, a nível estatal, as ideias da cooperação.

A relevância da OI nesses países é ressaltada por Gregolin (2025), que afirma que, desde sua implementação em 2013, o +Algodão foi peça fundamental na reestruturação do setor da cotonicultura das nações parceiras, que estava extremamente frágil e insustentável. Dessa forma, a cooperação internacional serve para fortalecer essa pauta, criar regras e difundir ideias do que seria Desenvolvimento Sustentável e como instrumentalizá-lo na agricultura do algodão. A capilaridade e o impacto do trabalho das OIs, portanto, é multiplicado a partir do momento em que ocorre a disseminação não somente de subsídios técnicos e monetários, mas, segundo Faria (2018, p. 54), de ideias.

Assim, as OIs podem exercer duplo papel na difusão de políticas públicas, funcionando tanto como facilitadoras quanto como barreiras ao processo. A limitada autoridade e a pouca legitimidade que essas organizações desfrutam da parte de seus Estados membros, podem ser obstáculos para a sua atuação (Faria, 2018). Nesse sentido, Barnett e Finnemore (2012), afirmam que a autoridade das OIs e das burocracias em geral, reside na sua capacidade de se apresentarem como impessoais e neutras - não como se exercessem poder, mas sim, como em serviço a outros. Por essa razão, há um esforço dessas organizações em construir sua reputação como agentes guiados por critérios racionais e legais, em uma posição moral elevada por defenderem valores tidos como universais e de seu conhecimento especializado (Faria, 2018). Entretanto, como dito anteriormente, isso não significa que OIs são atores desprovidos de ideologia: também carregam valores culturais e orientações político-ideológicas que podem influenciar na implementação de PPs de forma impositiva, *top-down* e desconexas do contexto sócio-cultural. Ainda assim, OIs são “sistemas mais abertos do que a maior parte dos realistas e dos estruturalistas acredita” (Béland, Oresteijn; 2013, p.125), de forma tal, que não são meros fantoches dos países dominantes. Acima de tudo, OIs são arenas de transformação que podem impactar a *policy* e a *politics*, como também ser influenciados por elas.

Nesse sentido, a cooperação Sul-Sul tende a relações mais horizontais, o que facilita a adoção da PP. Isso foi observado na prática no processo de construção e implementação do +Algodão, em que as realidades do setor algodoeiro dos seis países da América Latina foram semelhantes entre si. A predominância da agricultura familiar, o protagonismo das mulheres no plantio e o desmantelamento do setor, causado pelo monocultivo e pelo esgotamento dos recursos naturais por práticas não sustentáveis, foram fatores comuns que facilitaram a construção de um programa de cooperação internacional baseado na promoção de boas práticas para a sustentabilidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises elaboradas ao longo deste trabalho permitem afirmar que o aspecto do Desenvolvimento Sustentável, em suas diversas dimensões, é apontado como basilar na política do Algodão Agroecológico Paraíba, ao colocar o foco no minifúndio e suas questões ambientais, econômicas e sociais.

A ATER é a principal política paraibana internacionalizada pelo projeto de Cooperação Trilateral Sul-Sul, mesmo que de fato, não seja uma invenção da Paraíba. Ainda assim, o mérito da experiência paraibana reside na forma como a EMPAER incorpora a extensão rural e assistência técnica contínua na cadeia do algodão, articulando planejamento agrícola sustentável junto às famílias produtoras e, assim, oferecendo uma experiência passível de ser compartilhada com países que enfrentam realidades semelhantes. Além disso, é possível identificar semelhanças entre as diretrizes difundidas pela política paraibana e o +Algodão, o que Morais (2025) caracteriza como uma “conversão de agendas”.

Apesar disso, diversos desafios dificultaram a implementação plena do +Algodão, o que é esperado num projeto de cooperação internacional dessa envergadura. Dentre eles, podemos citar a resistência inicial da FAO com o algodão, por não ser um alimento. Em um primeiro momento, o fortalecimento da cotonicultura na América Latina pode não parecer um contribuidor para a principal missão da organização de combate à fome. Contudo, a articulação do projeto mostrou como essas áreas estão interligadas e de fato promovem o aumento da qualidade de vida e segurança alimentar das populações camponesas. Além disso, mudanças de governos e de prioridades políticas nos países cooperantes e a falta de lideranças locais para encabeçar cooperativas algodoceiras foram um desafio à FAO. Nesse sentido, a OI enfrentou um grande desafio por ser a intermediadora entre as organizações cooperantes brasileiras, dentre elas, a EMPAER, e os governos dos 6 países parceiros.

Além disso, é possível perceber a força da produção orgânica do algodão paraibano e como projetos de cooperação internacional podem difundir ideias e influenciar agendas estatais na promoção de políticas públicas, como foi o caso da ATER nos países parceiros. Dessa forma, o apoio institucional da EMPAER no projeto +Algodão contribuiu para a inserção estratégica da Paraíba na cadeia global do algodão orgânico, protagonizando o estado como difusor de boas práticas. A principal força da política paraibana, contudo, não é por trazer uma grande inovação tecnológica. Ela reside no resgate da prática ancestral de plantio consorciado, respeitando o âmbito cultural do Desenvolvimento Sustentável. Além disso, no foco dado à agricultura familiar, com a articulação das autoridades locais, comunidades e associações de cidadãos, elementos necessários ao ecodesenvolvimento (Sachs, 2000). Por fim, na assistência técnica rural contínua, que permite o acompanhamento da política. Assim, essas práticas de sustentabilidade viajam e são estabelecidas como temáticas presentes na agenda política dos países cooperantes por meio de políticas públicas estruturantes.

Por fim, a cooperação na modalidade Sul-Sul é apontada como fator facilitador à difusão de ideias e de políticas públicas estruturantes. As organizações internacionais, nesse processo, não atuam apenas como instâncias neutras de mediação, mas também como atores relevantes na seleção, adaptação e disseminação de agendas políticas. Assim, o caso do +Algodão demonstra que experiências locais bem-sucedidas podem ultrapassar fronteiras e ser ressignificadas em outros contextos, reforçando o papel da cooperação internacional como mecanismo de projeção de políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA JÚNIOR, José Maria G. **Um novo Paradigma de Desenvolvimento Sustentável**. Estudo, Setembro/2000, Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA). **Brasil ultrapassa EUA e se torna maior exportador de algodão do mundo**. 02 jul. 2024. Disponível em: <https://abrapa.com.br/2024/07/02/brasil-ultrapassa-eua-e-se-torna-maior-exportador-de-algoda-o-do-mundo/>. Acesso em: 26 fev. 2026.

AZEVEDO, Débora Mara Correa de; SCHMIDT, Verônica; BRUCH, Kelly Lissandra; RAMOS, Gilvan Alves. THE FORMATION OF VALUE IN THE LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENT (APL) OF GARMENTS AND ARTIFACTS MADE OF COLOURED COTTON FROM PARAÍBA-BRAZIL. **International Journal of Development Research**, v. 12, n. 3, p. 54943-54948, 30 mar. 2022. DOI <https://doi.org/10.37118/ijdr.24227.03.2022>. Disponível em: <https://www.journalijdr.com/formation-value-local-productive-arrangement-apl-garments-an-artifacts-made-coloured-cotton>. Acesso em: 22 set. 2025.

BACHRACHB, P. e BARATZ, M. S. “Two Faces of Power”, **American Science Review** 56: 947-952. 1962.

BANERJEE, Subhabrata Bobby. Quem sustenta o desenvolvimento de quem? O desenvolvimento sustentável e a reinvenção da natureza. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel. **Contra-Discurso do Desenvolvimento Sustentável**. 2. ed. Belém: Unamaz, 2006. p. 77 - 128.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. International organizations as bureaucracies. In: BARNETT, M.; FINNEMORE, M. **Rules for the world: international organizations in global politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2012. p. 16 - 44. DOI: <https://doi.org/10.7591/9780801465161-003>.

BÉLAND, D. & ORESTEIN, M.A. International organizations as policy actors: an ideational approach. **Global Social Policy**, Vol.13, No.2, pp.125-143, 2013.

BEZERRA, R. C. A. et al. Indicadores de eficiência biológica e habilidade competitiva em sistemas consorciados de plantas forrageiras xerófilas: uma revisão. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 15, p. 1 – 13, Nov 2022. ISSN 2525-3409. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i15.37107>.

BIERMANN, Frank. **Curtain Down and Nothing Settled: Global Sustainability Governance after the ‘Rio+20’ Earth Summit**. Earth System Governance Working Paper n.º 26. Lund; Amsterdam: Earth System Governance Project, 2012.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Editora da UNB, 2002. v. 2.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação (ABC). **Cooperação do Brasil para o exterior (cooperação Sul-Sul – CSS)**. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/cooperacao-do-brasil-p>

ara-o-exterior/cooperacao-do-brasil-para-o-exterior-cooperacao-sul-sul-css. Acesso em: 02 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984. EMPAER. **Ação internacional deve impactar o mercado de algodão orgânico da Paraíba**. 05 jul. 2020. Disponível em: <https://empaer.pb.gov.br/noticias/acao-internacional-deve-impactar-o-mercado-de-algodao-organico-da-paraiba>. Acesso em: 26 fev. 2026.

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. Países parceiros do projeto +Algodão trocaram experiências, desafios e ferramentas de ATER em tempos de COVID-19. **Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO**. 22 abr. 2020. Disponível em: <https://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/noticias/ver/pt/c/1371080/>. Acesso em: 1 mar. 2026.

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. Projeto +Algodão na Bolívia inicia suas atividades com missão de implementação. **FAO no Brasil**. 23 out. 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1046524/>. Acesso em: 2 mar. 2026.

FAO; ABC/MRE. **Trajectoria da cooperação entre o Brasil e a FAO na América Latina e o Caribe: uma aliança histórica na promoção do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar na região**. Santiago: FAO; ABC/MRE, 2022. DOI: 10.4060/cb8915pt. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/e3b46f3f-3584-4792-aed2-da6862bd89fb/content>. Acesso em: 26 fev. 2026.

FAO. **Juntos somos +Algodón: el algodón sostenible de America Latina**. Santiago: FAO, 2024.

FAO. **La cooperación en acción: la experiencia del Proyecto +Algodón**. Santiago: FAO, 2022.

FAO. O que é a agricultura familiar. In: SANTIAGO, Aécio. **O que é a agricultura familiar**. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/454156/>. Acesso em: 6 jan. 2026.

FAO. Projeto +Algodão – Programa Brasil-FAO: setor algodoeiro. Roma: FAO, [s.d.]. Disponível em: <https://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/setor-algodoeiro/pt/>. Acesso em: 26 fev. 2026.

FAO. **Resultados e hitos estratégicos. Proyecto +Algodón**. Santiago: FAO, 2024.

FAO. **Temáticas identificadas na Cooperação Trilateral. Proyecto +Algodón.** Brasília: FAO, 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018. 111 p. ISBN 978-85-256-0085-1. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3335>. Acesso em: 01 mar. 2026.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. As Organizações Internacionais como difusoras de políticas públicas. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 7, n. 13, p. 29 - 49, 2018. DOI: 10.30612/rmufgd.v7i13.8718. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/8718>. Acesso em: 18 mar. 2026.

FERNANDES, Marcionila. Desenvolvimento sustentável: antinomias de um conceito. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel. **Contra-Discurso do Desenvolvimento Sustentável.** 2. ed. Belém: Unamaz, 2006. p. 129 - 166.

FERREIRA, José Francisco de Carvalho. **Desenvolvimento Sustentável: apontamentos sobre o conceito.** Uniedusul Editora, 2021. 124 p. DOI 10.51324/80277711. Disponível em: <https://www.uniedusul.com.br/wp-content/uploads/2021/12/E-BOOK-DESENVOLVIMENTO-SUSTENTAVEL.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.

FREITAS, Rogério Edivaldo; CASTRO, César Nunes de. GASTOS EM ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER) NO BRASIL A PARTIR DE DADOS DA OCDE. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (BRUA)**, n. 31, p. 128 - 136, 2024. DOI <http://dx.doi.org/10.38116/brua31art10>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/journalissue/5fe80ff3-3d1a-4731-9643-fba125f0ca9a>. Acesso em: 2 dez. 2025.

GREGOLIN, Adriana. [Entrevista concedida a] Sarah Gabriela Israel de Souza. João Pessoa, 22 out. 2025.

HERNANI, Luis Carlos; SOUZA, Luiz Carlos Ferreira de; CECCON, Gessi. **Consortiamento de culturas.** Agência Embrapa de Informação Tecnológica – Ageitec. Embrapa, 22 dez. 2021. Disponível em: <https://www.embrapa.br/agencia-de-informacao-tecnologica/tematicas/sistema-plantio-direto/fazendo-certo/planejando-e-executando/fase-de-implantacao/organizando-o-sistema-productivo/consorcio-de-culturas>. Acesso em: 8 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO - IBA. Nossa história. Disponível em: <http://iba-br.com/site/nossa-historia/>. Acesso em: 2 mar. 2026.

International Cotton Advisory Committee. **World Cotton Trade Declined 4.1% in 2024/25, According to ICAC's 2025 World Cotton Trade Report.** Washington, 29 out. 2025. Disponível em: <https://icac.org/world-cotton-trade-declined-4-1-in-2024-25-according-to-icacs-2025-world-cotton-trade-report>. Acesso em: 26 fev. 2026.

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A.; STILES, Kendall W. **International organizations: the politics and processes of global governance.** 3. ed. Boulder, Colorado:

Lynne Rienner Publishers, 2015. Disponível em:
<https://www.riener.com/uploads/55b14c992d1b2.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2026.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. Jr. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

LIRA NETO, José Batista de. **A POLÍTICA DE MODERNIZAÇÃO DA PRODUÇÃO ALGODOEIRA NA PARAÍBA: PROGRESSO, TRABALHO E DEPENDÊNCIA (1935-1960)**. 2019. 174 p. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal da Paraíba, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/19082>. Acesso em: 18 fev. 2026.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

MARTINEZ-ALIER, J., **Ecological economics: energy, environment and society**. Oxford: Blackwell, 1987.

MAY, Peter. Economia Ecológica e o Desenvolvimento Equitativo no Brasil. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma Sociedade Sustentável**. 2a Edição, São Paulo: Cortez Editora, 1998, p. 235-255.

MIES, M.; SHIVA, V., **Ecofeminsm**. Melbourne: Spinifex Press, 1993.

MORAIS, Jefferson Ferreira de. [Entrevista concedida a] Sarah Gabriela Israel de Souza. João Pessoa, 20 out. 2025. Vídeo chamada online.

MOREIRA, Emilia; TARGINO, Ivan. **CAPÍTULOS DE GEOGRAFIA AGRÁRIA DA PARAÍBA**. João Pessoa: Editora Universitária da Universidade Federal da Paraíba, 1996. 280p.

NAINGGOLAN, Alexander Hamonangan. Key Dynamics of Internationalization of Public Policy in the Context of Policy Transfer. **Jurnal Politik**: Vol. 3: Iss. 1, Article 1, 2017.

OLIVEIRA, Leandro D. A Ideologia do Desenvolvimento Sustentável: Notas para Reflexão. **Revista Tamoios**, Rio de Janeiro, v. I, n. 2, p. 33-38, 2005.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; SARAIVA, Camila; SAKAI, Roberta. **Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional**. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020.

PEREIRA, Caroline Nascimento; CASTRO, César Nunes de. Assistência técnica e extensão rural no Brasil: uma análise do Censo Agropecuário de 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 24, p. 131-140, 2020. Brasília: IPEA, 2020. DOI: 10.38116/brua24.

PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governance, politics and the state**. London: Macmillan, 2000.

PORTO DE OLIVEIRA, O. Tropicalizando as políticas públicas – Le Monde Diplomatique Brasil. **Le Monde Diplomatique Brasil, acervo online**, 14 maio 2018.

ROMEIRO, A. R.. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 65–92, 2012.

SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 75–82, set. 2001.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. 96 p. ISBN 85-86435-35-X.

SANTOS, Selene H. Do desenvolvimento (in) suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, M. (org.). **Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico**. Rio de Janeiro: Revan, 1992, p. 9-48.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando De Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos**, Questões de Concursos–3a edição. Cengage Learning, 2019.

SECCHI, Leonardo. Introdução: percebendo as políticas públicas. In **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SIENA, Osmar. **Método para avaliar o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2002.

SUPERTI, Eliane; PEREIRA ARRIGO, Amanda; GONDIM, Romberg de Sá; DANTAS, Raquel Gonçalves. Do internacional ao subnacional: uma contribuição quanto à inserção do Nordeste na internacionalização de políticas públicas. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 11, n. 1, p. 88–117, 2022. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12727>. Acesso em: 2 mar. 2026.

TEXBRASIL. **Redes Santa Luzia ganha prêmio internacional de excelência do trabalho à mão**. Texbrasil, 13 dez. 2018. Disponível em: <https://texbrasil.com.br/pt/redes-santa-luzia-ganha-premio-internacional-de-excelencia-do-trabalho-a-mao/>. Acesso em: 8 jan. 2026.

Textile Exchange. **Materials Market Report 2025**. Lamesa, TX: Textile Exchange, 18 set. 2025. Disponível em: <https://2d73cea0.delivery.rocketcdn.me/app/uploads/2025/09/Materials-Market-Report-2025.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2026.

UNITED NATIONS. **Climate change**. Disponível em: <https://www.un.org/en/climatechange>. Acesso em: 02 mar. 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. United States - Subsidies on Upland Cotton (DS267). **World Trade Organization**. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm. Acesso em: 1 mar. 2026.

APÊNDICE

ROTEIRO PARA ENTREVISTA

Entrevista A: Jefferson Ferreira de Moraes

1. O Projeto Algodão Paraíba é uma política estadual voltada para o plantio de algodão orgânico por meio da agricultura familiar. Porque e como essa política surge?
2. Existem diretrizes de plantio sustentável na política? Quais são?
3. Elas foram influenciadas por práticas já realizadas na agricultura na Paraíba ou foi a política que difundiu essas práticas? Se foi a política, de onde veio a orientação?
4. Quais atores e parceiros do Algodão Paraíba e qual papel eles exercem dentro da cadeia produtiva do algodão no estado?
5. O algodão naturalmente colorido, desenvolvido pela Embrapa de Campina Grande, é uma inovação sustentável. Existe uma perspectiva futura de que o Algodão Paraíba englobe mais esse tipo de plantio?
6. Como são selecionadas as famílias participantes do projeto? Como são fornecidas as sementes orgânicas e a assistência técnica na prática?
7. Qual a justificativa técnica e estratégica utilizada na criação da política (desenvolvimento rural, geração de renda, conformidade à agenda internacional de desenvolvimento sustentável)?
8. Temos dados para os impactos ambientais causados pelo projeto?
9. Existe alguma forma de monitoramento do projeto? Quais indicadores ambientais são levados em consideração?
10. Existem indicadores de impacto social monitorados nas famílias agricultoras (por exemplo, renda)?
11. Quais os maiores desafios enfrentados na implementação da PP?
12. Como funciona a certificação orgânica e como isso beneficia o agricultor?

13. Na sua visão, por que a política chamou a atenção de organizações internacionais como a OIT e a FAO? Como ocorreu essa aproximação?

14. O senhor atua como Diretor de Assistência Técnica e Extensão Rural desde a fundação da Empaer em 2015 e chegou a representar a instituição em visitas internacionais e em eventos virtuais com delegações do Mercosul. Como essa presença internacional foi benéfica para o estado da Paraíba e para a agricultura familiar?

15. Dados de 2019 revelam que 60 municípios e 213 famílias agricultoras são beneficiadas pelo Projeto Algodão Paraíba. Temos dados atualizados para 2025?

Entrevista B: Adriana Calderan Gregolin

1. Em que medida a experiência prática da Paraíba contribuiu com o +Algodão e em que medida a política daqui se traduz?

2. Como ocorreu essa aproximação entre a EMPAER e a FAO?

3. Quais foram as etapas de implementação do +Algodão nos países parceiros e em que momento a EMPAER passa a ser um parceiro?

4. No desenho do projeto, qual é a perspectiva de apoio ao setor algodoeiro? Seria de um apoio mais voltado para o fornecimento tecnológico ou uma visão mais sustentável e orgânica?

5. Ao longo da trajetória do projeto, o que a senhora aponta como os principais desafios na implementação do +Algodão nos países parceiros?

LISTA DE DOCUMENTOS ANALISADOS

Juntos Somos +Algodón: El algodón sostenible de America Latina

La Cooperación en Acción: La experiencia del Proyecto +Algodón

Resultados e hitos estratégicos: Proyecto +Algodón

Temáticas identificadas na Cooperação Trilateral