UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IRMA DUTRA GOMES DE OLIVEIRA E SILVA

PARCEIRO - A CRIAÇÃO UMA NOVA CONCEPÇÃO NACIONAL BRASILEIRA
SOBRE COOPERAÇÃO - ENTRE 1970-1987

São Paulo - SP

2021

IRMA DUTRA GOMES DE OLIVEIRA E SILVA

PARCEIRO - A CRIAÇÃO UMA NOVA CONCEPÇÃO NACIONAL BRASILEIRA
SOBRE COOPERAÇÃO - ENTRE 1970-1987

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências. Política Internacional.

Orientador: Professor Dr. Feliciano de Sá Guimarães

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais

São Paulo - SP

2021

IRMA DUTRA GOMES DE OLIVEIRA E SILVA

PARCEIRO - A CRIAÇÃO UMA NOVA CONCEPÇÃO NACIONAL BRASILEIRA
SOBRE COOPERAÇÃO - ENTRE 1970-1987

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de
Pós-Graduação Relações Internacionais do Instituto de
Relações Internacionais, Universidade de São Paulo,
como requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Ciências. Política Internacional.

São Paulo - SP, 08 de fevereiro de 2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr.

Universidade

Prof. Dr.

Universidade

Prof. Dr.

Universidade

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Seção Técnica de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Silva, Irma Dura Gomes de Oliveira
Uma nova concepção nacional sobre cooperação internacional no Brasil
/ Irma Dura Gomes de Oliveira e Silva; orientador: Feliciano de Sá Guimarães.
-- São Paulo, 2021.
92 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade
de São Paulo, São Paulo, 2021.

1. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento 2. Política externa
brasileira 3. Role theory 4. Process-traicing 5. Análise de conteúdo
I. Guimarães, Feliciano de Sá, orient. II. Título.

CDD – 327.17

Responsável: Giseli Adornato de Aguiar - CRB-8/6813

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, Ana e Vanderlei, e a meu irmão, Lucas, por todo o apoio, parceria e companheirismo em toda essa jornada. Agradeço ao meu orientador, Professor Feliciano, pelo incentivo e toda confiança depositada nesse trabalho e na minha formação como pesquisadora. À Universidade Virtual do Estado de São Paulo, agradeço pela bolsa, em um momento em que elas estão escassas, e pela chance de vivenciar o Ensino a Distância na teoria e na prática. Aos meus amigos e colegas de IRI agradeço pela parceria, pelas trocas e confraternizações, porque não só de reflexões se alimenta a pesquisa. Em especial agradeço às companheiras Luah e Ana Paula e a Simone por todo o carinho e suporte virtual nos últimos meses, grata também estou à Letícia e à Ingrid pela amizade e à Mariana Morena, parceira constante. Ao IRI, minha gratidão aos funcionários – vocês foram fundamentais para minha jornada – a Cris com seu café e abraços, a Giselle, a Patrícia e a Vanessa pelo ótimos papos e passeios. Ao Pé Descalço, agradeço a terapia da dança cultivada semanalmente. Agradeço ainda à Dra. Wilma Cardoso por me incentivar à vida acadêmica e à Natália e ao Leonardo F. Leite por terem lido meu projeto de mestrado antes que eu o enviasse – sem vocês eu nem mesmo teria tentado. Por fim agradeço, à Ana Carolina por ter me acompanhado e indicado os caminhos para as pesquisas nos Arquivos, também sou grata à equipe do Arquivo do Itamaraty, por toda a paciência com meus "infinitos" pedidos, além do café com biscoitinhos para os intervalos entre o trabalho de pesquisa.

RESUMO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento lideradas pelos países desenvolvidos ganhou projeção crescente no Sistema Internacional desde o final da Segunda Guerra Mundial. Contudo, países que nos anos imediatamente posteriores ao fim da 2ª GG foram eminentemente receptores de assistência, tornaram-se doadores durante a Guerra Fria. O Brasil ganhou destaque como um relevante doador e incentivador desses programas, sobretudo nos primeiros anos do século XXI. todavia, uma leitura dos discursos brasileiros na Assembleia Geral das Nações Unidas indica que o desejo brasileiro de se projetar como uma nação capaz de enviar auxílio internacional entre 1970-1987. A presente pesquisa parte dessa ideia inicial para verificar se houve realmente uma mudança na postura brasileira nos anos 70 e 80 e para tanto utiliza a Role-Theory, mais especificamente o conceito teórico da National Role Conceptions. A literatura de *Role Theory* especializada em cooperação para o desenvolvimento foca-se sobretudo nos doadores tradicionais e por isso, esse trabalho buscou verificar a existência de uma nova National Conception, denominada “Parceiro”. Como metodologia utilizou-se o *Process-Tracing* e Análise de Conteúdo e, por meio desses recursos analisou-se a presença de termos relacionados em diversos documentos oficiais do Itamaraty e da Câmara do Deputados relacionados à cooperação Internacional para o desenvolvimento entre as décadas de 70 a 80.

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Política Externa Brasileira, *Role Theory*, *Process-Tracing*, Análise de Conteúdo.

ABSTRACT

International Development Cooperation led by developed countries has gained increasing prominence in the International System since the end of World War II. But with countries during the Cold War, aid recipient countries became donors. Brazil gained prominence as a relevant donor and promoter of these programs, especially in the years 2002. However, a reading of Brazilian speeches at the United Nations General Assembly indicates that the Brazilian desire to project itself as a nation capable of sending international aid bettewn 1970-1987. To verify whether there was really a change in the Brazilian posture, Role-Theory was used, more specifically the theoretical concept of National Role Conceptions. *Role Theory* literature focuses mainly on traditional donors and, therefore, this work sought to verify the existence of a new National Conception, called "Partner". As a methodology, *Process-Tracing* and Content Analysis were used and, through it, the presence of related terms was analyzed in several official documents of the Itamaraty, and the Chamber of Deputies related to International cooperation for development in the '40s and 80's.

Keywords: International Cooperation for Development, Brazilian Foreign Policy, *Role Theory*, *Process-Tracing*, Content Analysis.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — Diagrama da <i>Role Theory</i> aplicada as Relações Internacionais	Erro!	Indicador não definido.
Figura 2 — Sugestão de modelo interacional identidade NRC baseado no modelo apresentado por Breunning 2011	27	
Tabela 1 — Característica das NRC sobre ajuda internacional.....	28	
Tabela 2 — Características da NRC de Parceiro.....	29	
Figura 3 — Notícia publicada no jornal Estado de São Paulo em 1987.	50	
Quadro 1 — Organização e categorização documental.....	52	
Diagrama 1 — Termos relacionados à cooperação gerado pelo Nvivo	56	
Figura 4 — Temas analisados nos documentos.....	58	
Tabela 3 — Bloco 1 - Para sinalização dos discursos que contêm os tema relativos à CID...	58	
Tabela 4 — Bloco 2 -Temas encontrados nas NRCs de Doadores tradicionais	59	
Tabela 5 — Bloco 3- Temas típicos de receptores baseado nos temas recorrentes em discursos de países receptores de ajuda.....	59	
Tabela 6 — Bloco 4 - Temas recorrentes na NRC Parceiro.....	59	
Figura 5 — Estrutura de codificação utilizada no Nvivo	60	
Figura 6 — Primeira etapa da análise no software Nvivo.....	61	
Tabela 7 — Presença das NRC ao longo dos anos nos discursos da ONU	63	
Gráfico 1 — Quantidade de NRC presentes no campo da CID entre 1970-1987	64	
Tabela 8	65	
Tabela 9 — Presença dos temas da nova NRC brasileira.....	68	
Gráfico 2 — — Crescimento de temas da nova NRC em matéria de cooperação na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara no período estudado.....	68	
Tabela 10 — Presença das NRC ao longo dos anos nas correspondências presidenciais.....	71	
Gráfico 3 — Presença das NRC ao longo dos anos nas correspondências presidenciais	71	
Gráfico 4 — Quantidade de menções à temas típicos de receptores versus quantidade de menções à temas da nova NRC, nas correspondências presidenciais no período estudado....	72	
Figura 7 — Mecanismo causal	74	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
APE	Análise de Política Externa
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CIDA	Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional
CTPD	Conferência Sobre Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento
DAC	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
DED	Serviço Alemão de Desenvolvimento
ECOSSOC	Conselho Económico e Social das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAM	Movimento dos Não-Alinhados
NRC	National Role Conception
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCR	Reconhecimento ótico de caracteres
OEEC	Organização para Cooperação Económica Europeia
OI	Organizações Internacionais
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan Americana
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RFA	República Federal da Alemanha
RI	Relações Internacionais
RT	<i>Role Theory</i>

SI	Sistema Internacional
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura
UNRRA	Administração das Nações Unidas para Assistência e Reabilitação
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ROLE THEORY	Erro! Indicador não definido.
2.1	O HISTÓRICO	20
2.2	PRINCIPAIS CONCEITOS	22
2.2.1	Foreign Policy Performance	23
2.2.2	National Status	23
2.2.3	Alter Role Prescriptions	23
2.2.4	National Role Conception	24
2.2.5	Agentes que podem contribuir para a formação das NRC	25
2.2.6	Mudanças nas NRCs	25
2.2.7	Identidade e NRC	26
2.3	NATIONAL ROLE CONCEPTION NO ÂMBITO DA CID	28
2.3.1	Possíveis contribuições desta pesquisa para a RT	29
3	CONCEITO E HISTÓRIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	31
3.1	O CONCEITO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	31
3.2	HISTÓRIA DA CID - PLANO INTERNACIONAL	34
3.2.1	Início Institucional 1940-1949	35
3.2.2	Ajuda como preenchimento de lacunas 1950-1969	36
3.2.3	A qualidade do crescimento 1970-1989	40
3.2.4	Boa governança pós-guerra fria - a partir de 1989	42
3.3	HISTÓRIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL	43
3.3.1	Primeiros Anos 1945-1968	44
3.3.2	Estruturação do sistema de cooperação interna 1969-1987	46
3.3.3	A retração na cooperação internacional 1981-1987	48
3.3.4	ABC uma nova era na concepção brasileira sobre a CID 1987	49
3.4	DIFERENTES MOMENTOS DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO SOBRE A CID	50
4	UMA NOVA CONCEPÇÃO NACIONAL EM COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL	52
4.1	INFERÊNCIAS PRELIMINARES	53
4.2	ANÁLISE DE CONTEÚDO - A INTERSECÇÃO ENTRE A TEORIA E O CASO	57
4.2.1.1	Termos pesquisados em cada um das categorias	58
4.2.2	Análise dos documentos	60
4.2.3	NRC Parceiro nos discursos dos Chanceleres brasileiros	62
4.2.4	Análises nos demais grupo documentais	66
4.2.4.1	Debates na Câmara dos Deputados	67

4.2.4.2	Correspondência presidencial.....	69
4.2.4.3	Outros documentos	72
4.2.5	Panorama geral da análise de conteúdo	72
4.3	MECANISMO CAUSAL.....	73
4.3.1	Muito antes de Buenos Aires - 1970 - 1977.....	74
4.3.2	Uma nova postura 1977 para Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento.....	75
4.3.3	Mudança na concepção Brasileira sobre a postura nacional no campo da CID-1978 - preparativos	76
4.3.4	Aprofundamento da nova NRC nos discursos domésticos e internacionais sobre cooperação 1979-1984	78
4.3.5	A eleição de Sarney e as consolidação da nova NRC com a criação da Agência Brasileira de cooperação	81
4.3.6	Parceiro - A nova NRC do Brasil no Campo da CID.....	83
5	CONCLUSÃO.....	85
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	88

1 INTRODUÇÃO

Quando se pensa em Cooperação Internacional para Desenvolvimento (CID) vir à mente temas relacionados a ajuda econômica, ajuda humanitária, programas de assistência em regiões e países, e todas essas ideias são pertinentes, pois o campo de atuação da cooperação internacional para o desenvolvimento é de fato multifacetado. Essa polifonia conceitual leva logo de início ao questionamento sobre qual tipo de cooperação versará essa dissertação. A resposta mais objetiva é que esse trabalho analisa a CID como um microcosmo no qual as relações de poder e interações entre atores internacionais servem tanto para reforçar quanto para modificar o aspecto identitário relativo à cooperação internacional.

Ao que parece, houve uma modificação identitária de fato, cujo marco institucional foi a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Nesse sentido, considera-se a criação da ABC como marco simbólico/institucional da modificação da postura brasileira. Sabe-se, todavia, que as alterações na estrutura burocrática doméstica em matéria de CID voltada para o sul não se iniciaram ou findaram-se com a constituição dessa agência. Contudo, por ser um trabalho que analisa a CID brasileira numa perspectiva identitária, os marcos simbólicos externados pelo governo têm grande relevância e por isso a ABC foi escolhida como marco para a mudança da visão brasileira no âmbito da cooperação internacional.

Em outros termos, nesse trabalho a CID é considerada um espaço no qual os atores internacionais manifestam suas posições, interesses e vontades sobre esse assunto, trata-se de espaço dotado de regras particulares, mas não totalmente alheias aos demais acontecimentos do resto do Sistema Internacional (SI). Como os atores internacionais possuem em suas identidades uma complexidade de valores e posições sobre os mais diferentes temas, no campo da CID o que observamos uma exteriorização de parte da identidade dos Estados, aspecto esse que nem sempre pode ser observado em outros contextos do cenário internacional. Por exemplo, um Estado com aspirações a ampliar sua influência no mundo nem sempre conseguirá fazer essa modificação de imediato pelas vias econômicas ou militares, uma vez que existem outras questões relativas ao poder e à estrutura das SI, contudo, ele pode iniciar suas tentativas de mudar a percepção dos demais países sobre o seu Estado por meio de ações em contextos diferentes daqueles considerados cruciais na política internacional, como segurança e economia.

Como foi dito anteriormente, essa pesquisa tem como aspecto central a identidade do país a respeito da CID. O grande grupo teórico que discute identidade e estrutura nas relações

internacionais é o construtivismo, dentro do qual se encontra a *Role Theory* (RT), razão pela qual presente dissertação tomou-a como base, utilizando mais especificamente o conceito teórico da RT denominado *National Role Conception* (NRC).

De uma forma simplificada a NRC baseia-se na ideia de que um Estado escolhe como quer se comportar internacionalmente sob um determinado tema. Segundo a RT, por meio de documentos oficiais e extraoficiais é possível verificar qual a postura que um determinado Estado almeja alcançar no Sistema Internacional. Assim, especificamente, esse trabalho versa sobre a alteração NRC brasileira no âmbito da CID cujo marco simbólico da mudança, foi a criação da ABC em 1987. Considerando o caso brasileiro, o ápice dessa modificação parece ter sido a criação da Agência Brasileira de Cooperação. Contudo, a modificação na postura nacional parece ter sido iniciada antes: nas décadas entre 1970 e 1987 ano em foi fundada a ABC.

As pesquisas baseadas na RT utilizam um volume considerável de discursos para realizar suas análises, isso acontece porque são as falas dos principais representantes de um país que apresentam suas ideias de NRC e, de acordo com Holsti, 1970, nem todos os discursos contêm marcos NRC, de modo que para caracterizar determinado NRC é necessário haver consistência temática ao longo dos anos. Nos 6639 documentos aqui analisados é possível encontrar elementos que reforcem ou se oponham a determinadas ideias e que se relacionem fortemente com a percepção que o um país tem sobre si mesmo e que deseja alcançar diante da comunidade internacional. Por exemplo, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva o Brasil decidiu tomar para si o papel de negociador, o que pode ser observado nos discursos sobre política externa (STOLE, 2015) com a questão do Irã e em outros importantes temas do multilateralismo.

A fim de executar a tarefa proposta, e depois de estabelecido o período a ser analisado – 1970 a 1987 – os dados coletados foram divididos em quatro categorias, conforme o contexto em que foram produzidos – foram elas: Notas Taquigráficas da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados; Correspondência Presidenciais, Discursos Brasileiros na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), além de outros documentos nos quais se incluem as resenhas críticas publicadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Com o intuito de verificar se discursos brasileiros na AGNU de fato trouxeram inovações em termos de política externa, também se verificaram aqueles realizados nos mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – reconhecido como o presidente que

estabeleceu as mudanças na postura brasileira sobre cooperação. As políticas de cooperação entre nações não são estáticas; elas são desenvolvidas ao longo de governos e tendem a adquirir nuances específicas em função dos contextos tanto nacionais quanto internacionais em dado momento. Levando em consideração tais elementos, pode-se entender que a CID não surgiu com um formato específico, mas antes como resultado de ações desenvolvidas ao longo dos anos; na verdade a construção deste conceito tal como o conhecemos hoje, passou por diversos formatos tanto em diferentes nações, por conta de suas peculiaridades nacionais, até dentro de um mesmo país devido a alterações circunstanciais. Van der Veen (2011), por exemplo, ao estudar o aspecto identitário de políticas voltadas para a ajuda externa da Itália, Bélgica, Holanda e Noruega, observou que esses países modificaram seu posicionamento sobre o fornecimento de ajuda com o passar das décadas.

Com o Brasil, não foi diferente. O país, que em um primeiro momento procurou receber o máximo de ajuda externa possível, posteriormente se tornou exportador de ajuda. Como a maior parte das modificações na política externa de um país, no caso brasileiro não parece ter havido uma única razão para a alteração da posição que vinha sendo adotada. Contudo, fatores que modificaram o cenário internacional – como a independência de muitos países, especialmente africanos, a organização dos países subdesenvolvidos e o fim da Guerra Fria – parecem ter tido grande influência para a nova postura brasileira sobre cooperação.

Muito embora existam outros trabalhos na literatura que analisem cooperação internacional, ela raramente é analisada tendo por foco principal a identidade – sobretudo quando se trata do Brasil. A presente dissertação analisa justamente esse aspecto específico política externa brasileira em matéria de cooperação internacional.

A maioria dos estudos sobre *National Role Conceptions* considera o período de um mandato governamental como razoável para verificar a existência de um NRC. Breuning (1992), por exemplo, correlacionou os discursos do legislativo e do executivo em três países (Holanda, Bélgica e Reino Unido) e verificou quais NRCs sobre ajuda internacional estiveram presentes nos debates dos legislativos daqueles países. Para isso a autora considerou quatro grandes categorias de posicionamento sobre ajuda internacional: bom vizinho, negociante, influenciador, e engenheiro social. Esta tipologia pode ser brevemente explicada da seguinte forma:

1. Bom Vizinho é aquele Estado cuja característica é sua crença na causa humanitária tendo como preocupação principal o desejo de fornecer ajuda, e este papel também é focado em agudos problemas;

2. Negociante é o Estado que não se orienta pela responsabilidade social, mas tem a percepção de que a economia mundial é interconectada, abrangendo todas as nações, sabendo também que ele mesmo pode ser afetado por problemas existentes em outros países;
3. Influenciador é o Estado que é movido pelo desejo de melhorar ou manter sua influência em determinada região.
4. Engenheiro Social é aquele orientado pela ideia de que o processo de ajuda possa mudar a estrutura internacional para melhor.

O Brasil, porém, quando muda sua posição de país receptor para país que, em termos de auxílio internacional, doa e recebe ajuda ao mesmo tempo e parece não se encaixar em nenhuma dessas categorias. Devido à nova NRC adotada pelo Brasil essa dissertação supõe que nosso país possa ser classificado em uma categoria ainda não descrita em termos de NRC, o de *Parceiro* – que é a hipótese da pesquisa – a fim de corroborar a presença consistente de elementos que atestassem ou não a presença da NRC de “Parceiro”.

Para atingir tal objetivo é necessário buscar respostas para algumas questões, a saber: Qual era o NRC do Brasil na década de 1970? Qual ou quais NRCs o país assumiu entre as décadas de 1970 e 1990? Em qual categoria de NRC já existente na literatura sobre CID em *Role Theory* o Brasil se enquadra?

Considerando que a priori, em matéria de cooperação internacional, a posição do Brasil na década de 1970 difere da praticada na década de 1990 e que, nas Relações Internacionais, tenha passado de um país exclusivamente receptor para um país com um modelo híbrido no que diz respeito à cooperação, esta dissertação teve por objetivo principal analisar se o modelo adotado pelo Brasil pode ou não ser considerado uma nova categoria de NRC sobre cooperação ainda não explorada pela literatura de RT. Secundariamente, essa pesquisa procurou compreender o processo da mudança da postura brasileira nesse campo político.

Ao nos debruçarmos sobre o histórico das RI, verificamos que a primeira vez que a ideia de cooperação internacional surgiu para o mundo contemporâneo foi nos anos 1940. Nesse período houve o fim da Segunda Guerra Mundial, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), além do apoio financeiro dos Estados Unidos para algumas nações devastadas pelo conflito, guerra foram eventos fundamentais para a constituição do que conhecemos como CID (IGLESIAS PUENTE, 2010, p.40). Então podemos afirmar que as

origens da cooperação internacional estão intimamente relacionadas ao Plano Marshall, à criação da ONU, às reuniões de Bretton Woods e ao processo de descolonização.

Com o intuito de suprir essa lacuna e mitigar as dificuldades enfrentadas por diversas nações duramente atingidas pela 2ª GG, os EEUU lançaram o Plano Marshall – cuja vigência situa-se entre 1948 e 1952 – e que contou com a parceria da ONU durante os primeiros anos. Esses esforços lançaram bases para a criação das primeiras instituições dedicadas à cooperação internacional. Com o tempo a Europa melhorou seu cenário econômico e passou a participar do processo de ajuda a outros países, criando programas profundamente institucionalizados; assim países como a União Soviética também desenvolveram sua estrutura de ajuda internacional, e a ideia de assistência mudou.

E o Brasil parece ter seguido a tendência, fazendo algumas alterações em sua forma de lidar com a cooperação internacional. Os exemplos dessa mudança de postura brasileira sobre CID são inúmeros e um deles pode ser observado em 1978, quando o Brasil foi uma voz essencial na conferência de Buenos Aires sobre cooperação técnica entre países do sul. Outro momento em que essa alteração de postura foi clara, ocorreu quando o Brasil criou a Agência Brasileira de Cooperação Internacional, que entre outras funções, também era responsável pela coordenação de projetos de cooperação liderados pelo Brasil.

Com o passar dos anos o Brasil passou a ser reconhecidamente um país fornecedor de ajuda internacional, no entanto a percepção sobre a mudança na postura brasileira usualmente é relacionada ao governo Lula; contudo não é isso que revela a presente investigação. Na verdade, a pesquisa verificou que, a respeito de uma postura mais ativa sobre CID, os já conhecidos os debates externos e os domésticos (que ainda carecem de mais análises) aconteciam no âmbito do executivo desde, ao menos, os anos de 1960, e mesmo assim poucos são os estudos que se dedicam a uma análise identitária sobre cooperação internacional do Brasil daquele período. Por isso, esta pesquisa procurou analisar elementos indicativos de que a mudança ocorria gradativamente ao longo dos anos, verificando se tais indícios, consistentemente, caracterizariam alteração da percepção brasileira sobre o seu papel no Sistema Internacional.

Entender as razões e a forma como ocorreu o processo de mudança no posicionamento brasileiro sobre cooperação internacional é relevante, uma vez que, como já mencionado, existem poucos trabalhos que analisam esse tema especificamente sob o viés da *Role Theory*.; de modo que, ao se curvar sobre tais dados, buscou-se contribuir tanto com a literatura de política externa brasileira quanto para o debate sobre Cooperação Internacional

dentro do campo da RT. A base da presente pesquisa foi, portanto, a construção de um mecanismo causal historicamente embasado que analisou a mudança na postura brasileira sobre cooperação; O que impulsionou sua realização foi a lacuna teórica existente quando se trata de NRC de países em desenvolvimento que são simultaneamente doadores e receptores de ajuda internacional.

Para verificar se o papel brasileiro na cooperação internacional mudou ao longo dos anos, e como se posicionou, essa dissertação tem como base teórica a RT. Considerando tanto a estrutura quanto a identidade e a seleção dos Estados, a *Role Theory* foi escolhida como base teórica para responder ao questionamento desta investigação, pois seu arcabouço conceitual é capaz de conectar teorias de política internacional com política externa.

É plausível considerar que os Roles dos Estados são desenvolvidos com base em uma ideia preconcebida somada às características que cada Estado deseja ter no Sistema Internacional. Esta preconcepção é baseada em expectativas que são criadas no âmbito doméstico sobre o lugar que o Estado deve ocupar internacionalmente. Por outro lado, as características projetadas e o comportamento escolhido por determinado Estado na arena internacional também estão sujeitos à recepção e validação dos demais países do Sistema Internacional, ou seja, ainda que um país deseje se posicionar de determinada maneira no cenário internacional ele precisa que os outros Estados corroborem suas expectativas, caso contrário, precisará repensar sua projeção conceitual.

Como dito antes, esta pesquisa buscou verificar se, e como um novo NRC foi criado, bem como a sequência e os impactos dos fatos que desencadearam essa alteração. De acordo com Holsti, 1970, nem todos os discursos contêm marcos NRC e para caracterizar determinado NRC é necessário haver consistência temática ao longo dos anos. Por esse motivo, para realizar a análise da forma mais adequada possível, foram reunidos diversos documentos sobre o assunto, tiradas cerca de cinco mil fotos e recolhidas mais de cinco mil correspondências presidenciais durante visita realizada aos arquivos do Itamaraty. Além disso, foram coletadas notas taquigráficas das sessões da Comissão de Política Externa e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Ao todo foram reunidos mais de dez mil documentos entre discursos da ONU, correspondências diplomáticas e debates da Câmara dos Deputados.

Para realizar as investigações sobre o processo de mudança na NRC o método escolhido foi o *Process-Tracing*, uma das ferramentas reconhecidamente melhor desenvolvidas para analisar questões causais. Nesse caso, a análise considera o processo em

cada uma de suas etapas levando em conta o encadeamento dos acontecimentos por meio da avaliação dos mecanismos causais (BEACH & PEDERSEN, 2015). De modo que se deseja averiguar como e por qual razão aconteceu a criação de uma nova NRC no Brasil, a sequência e os impactos dos fatos ajudaram a compreender melhor o processo.

Embora o *Process-Tracing* tenha sido o método escolhido para analisar a relação causal entre fatos e identidade, a pesquisa deparou-se com um volume enorme de documentos coletados para serem analisados, e se por um lado foi interessante a obtenção de uma quantidade expressiva de documentos que poderiam comprovar o mecanismo causal proposto, por outro, a necessidade de lê-los integralmente foi desafiadora. Por se tratar de milhares de páginas, optou-se também por utilizar a análise de conteúdo. Dessa forma o *Process-Tracing* foi utilizado para criar um mecanismo causal para auxiliar na compressão dos fatores que levaram as mudanças nos discursos apontados pela análise de conteúdo como marcadores da alteração de posicionamento do Brasil no campo da CID. O *Process-Tracing* conecta os discursos por diferentes momentos e por diferentes atores ligando os acontecimentos relativos à CID nos anos estudados. Essa abordagem possibilitou selecionar e classificar nos documentos coletados em uma leitura mais precisa e cuidadosa, o que significa que os documentos com ideias sobre CID foram lidos com atenção depois de terem sido previamente separados pelo software de análise quantitativa utilizado.

Em comum, esses dois métodos – o *Process-Tracing* e Análise de conteúdo - têm o movimento de ir e vir na pesquisa. A análise de conteúdo também necessita do movimento dinâmico das leituras (OLIVEIRA et. all, 2018), uma vez que à medida que os textos são lidos, outras relações e conceitos surgem, o que faz com que o autor reavalie, por exemplo, suas categorias de análise. Com essas duas construções metodológicas, espera-se ter conseguido responder à pergunta de pesquisa. O *Process-Tracing* por sua vez, também é um método que requer verificações constantes nas "engrenagens" do mecanismo causal proposto. Isso ocorre pois muitas vezes parte do mecanismo causal está incorreta ou apresenta alguma posição equivocada do mecanismo proposto.

Em síntese, este estudo utilizou como referencial teórico da RT somado ao *Process-Tracing* e à análise de conteúdo que serviram de base para verificar se as mudanças na estrutura internacional levaram o Brasil a modificar sua postura em relação à cooperação internacional. Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos, incluindo a introdução e a conclusão. No Capítulo 2 o foco será a apresentação dos principais conceitos da RT; o Capítulo 3, analisará as agendas internacional e brasileira do CID; no Capítulo 4, o

caso do novo NRC brasileiro será analisado com base no mecanismo causal e testes de evidências. O primeiro capítulo apresenta uma reflexão sobre a *Role Theory* e seu desenvolvimento nas Relações Internacionais. Este capítulo também apresentará os principais conceitos de RT com seus desenvolvimentos mais recentes, pois o objetivo deste capítulo é situar seu trabalho no debate sobre RT e as abordagens metodológicas. Mas, além desse objetivo, há outros dois: o de compreender quais e como os agentes domésticos de elite contribuem para a definição da política externa e analisar quais são os NRC da CID já desenvolvidos pela literatura e verificar se algum deles se aplica ao Brasil entre 1970 e 1987.

2 *ROLE THEORY*

A busca por identificar a posição da *Role Theory* entre as demais teorias de Relações Internacionais (RI) é relevante para o presente trabalho, pois compreender o processo de mudança da NRC brasileira sobre desenvolvimento exige a ponderação de fatores estruturais, institucionais, identitários do sistema internacional e doméstico. A junção entre Teorias das RI e a *Role Theory* só é possível devido a particularidades dessa teoria, por isso compreender como a RT modula e dialoga com cada um desses campos é relevante.

Neste capítulo serão tratadas as origens da RT nas ciências humanas e nas RI, seus principais conceitos, além de alguns dos diálogos dessa teoria com as demais. Essa apresentação é necessária para elaboração do mecanismo causal que baseará a presente pesquisa e que será detalhado no Capítulo Três. Outro motivo para a apresentação do histórico e do arcabouço conceitual vem da necessidade de unificar conceitos expostos em manuais e artigos recentes da RT, cuja reflexão foi fundamental para a construção desse trabalho.

2.1 O HISTÓRICO

A *Role Theory* surge entre o final dos anos vinte e o início dos trinta do século XX em algumas áreas das ciências humanas concomitantemente; isso acontece porque reflexões sobre Role, Status, Performance, Expectativa e Identidade podem ser, e são, muito ricas para compreender comportamentos tanto de indivíduos quanto de grupos e são objeto de muitas pesquisas nessas áreas (BIDDLE, 1979). Apesar de o conceito de Role ser usado de diferentes formas cotidianamente, no campo das ciências humanas ele é, no que diz respeito às ideias e sentidos, aquilo que os indivíduos produzem durante seu relacionamento com os outros (HARNISCH, FRANK E MAULL – 2012). Assim essa teoria busca entender como as percepções de si mesmo que os indivíduos trazem consigo, as interações pelas quais eles passam e a forma como se comportam influenciam-se mutuamente.

Historicamente, a *Role Theory* surgiu nas Relações Internacionais antes mesmo do construtivismo, com o objetivo de analisar as interações o Role desempenhado pelos países no contexto internacional; especificamente nas RI, ela aparece na década de 70 do século passado com o artigo seminal “*National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*”, publicado pelo pesquisador canadense K. J. Holsti, em 1970. Para sua elaboração o autor

analisou aproximadamente 1000 discursos oficiais de 71 países e os dividiu em 17 *National Role Conceptions* diferentes, que continham indicação dos Roles almejados pelos Estados no Sistema Internacional. Além disso, buscou observar quais fatores influenciavam a formação dessas NRC (FRANKEL, 1987, p. 106).

Holsti (1970) afirma ter realizado apenas a introdução formal da RT nas Relações Internacionais, ressaltando que boa parte das teorias das RI já afirmavam que os Estados assumiam certos papéis. Ao descrever as posições estatais em determinadas situações – por exemplo, as posturas de agressor, defensor e equilibrista alguns autores, de certa forma, já indicavam que os Estados assumiam determinadas funções no cenário internacional. Outras teorias ao se referirem a países neutros, aliados e satélites também indicavam Roles estatais (HOLSTI, 1970). Ao debater, por exemplo, a balança de poder, os teóricos criaram nomenclaturas para os papéis assumidos pelos Estados de maior relevância, deixando de lado, no entanto, as diversas interações entre os Estados menores, bem como entre os países de uma determinada região e outras configurações de relações interestatais.

É importante considerar também que a RT já estava bem estabelecida em outras áreas do conhecimento e já apresentava interpretações distintas sobre o funcionamento dos Roles antes mesmo de ser introduzida nas RI nos anos setenta (NABERS, 2011). Além disso, no âmbito das teorias de RI a década de setenta ainda apresentava debates entre neorrealistas e neoliberais (TICKNER, 2001); por esse motivo, a *Role Theory* apresentou, no momento de sua publicação, elementos que eram apenas tangenciados pelas teorias *mainstream* das RI na época. É também por essa razão que posteriormente pesquisadores como Breuning (2011) passam a enquadrá-la na esfera construtivista, apesar de o construtivismo ter se estabelecido nas Relações Internacionais apenas na década de 1990.

Devido à variedade teórica dentro da RT, Holsti faz um recorte e interpretação conceitual para incluir essa teoria nas RI, uma vez que nas demais esferas de aplicação nas ciências sociais a RT voltava-se para a compreensão dos Roles em indivíduos e uma das mais importantes adaptações dessa teoria, feitas pelo citado autor foi a modificação na unidade a ser analisada, alterando-a do enfoque no indivíduo para voltá-la ao Estado.

A RT, procura compreender a interação desde as ideias propostas pelos formuladores de políticas públicas até a aceitação ou não dessa nova postura por parte de outros países. Além disso, a teoria oferece uma perspectiva que integra a Política Externa com a Política Internacional.

2.2 PRINCIPAIS CONCEITOS

Antes de desenvolver melhor o conceito de NRC, é necessário compreender suas principais formulações. Quando Holsti (1970) inaugurou a abordagem da RT das Relações Internacionais, baseou-se na nomenclatura e em conceitos de outras áreas das humanidades; aqui apresentaremos cada um desses conceitos brevemente, com especial atenção à NRC.

A ideia de que os indivíduos desempenham papéis na vida cotidiana não é nova e é extensamente explorada pelas ciências sociais. O amplo uso do termo *role* por outras ciências humanas, em especial pela psicologia e antropologia, levou Holsti (1970) a buscar definir o conceito *Role* nas Relações Internacionais. Para isso o estudioso usou os seguintes conceitos para observar a dinâmica dos Papéis na política externa: (1) ForeignPolicy Performance, (2) *Policy-makers'* National Role Conceptions, (3) National Status, (4) Alter's Role Prescription¹, e para tanto apresentou o seguinte diagrama para elucidar a dinâmica entre as partes que compõem o *Role*:

Figura 1 — Diagrama da *Role Theory* aplicada às Relações Internacionais

Fonte: Holsti (1970)

¹É interessante, contudo, observar que a nomenclatura apresentada pelo autor não é uniformemente seguida por todos os pesquisadores de *Role Theory* nas RI. Walker (1987), Aggestam (1999, 2006), Nabers (2011), por exemplo, utilizam outras terminologias presentes no debate das *Role Theory* nas demais áreas das ciências sociais.

2.2.1 Foreign Policy Performance

A Role Performance pode ser compreendida como o padrão comportamental, no sentido de ações e decisões dos estados em determinadas situações (HOLSTI, 1970, AGGESTAM 2010). Há, como mostra o diagrama, uma relação direta entre a Role Performance e a National Conception dos *policy-makers*, porém nem todos os autores concordam que exista ligação tão direta entre NRC e Role Performance.

2.2.2 National Status

O National Status para Holsti pode ser compreendido como uma forma de estratificação dos Estados no sistema internacional. Ao denominar um país como uma “potência média”, por exemplo, explicita-se um status, contudo essa denominação define especificamente o que é e como deve agir uma “potência média” (HOLSTI, 1970, p. 242). Em outras áreas das ciências humanas que aplicam a *Role Theory* o National Status é chamado de Position e essa diferença é muito relevante. Segundo Holsti isso acontece porque as Positions referem-se a grupos de funções bem delimitados de cada Role. As definições podem inclusive, no mundo social, constarem em lei. Na arena internacional, todavia, a definição do Status de cada país não é tão bem delineada (HOLSTI, 1970, p.242).

2.2.3 Alter Role Prescriptions

O papel do Alter, também chamado de Role Prescriptions, contribui para a construção do Role Performance, assim como o National Status, entretanto ele é diferente no sistema internacional e no mundo social. Na esfera social é mais fácil denominar as expectativas dos demais, pois é ponto pacífico que existam comportamentos esperados para determinados papéis em certos contextos. Sabe-se também que tais expectativas são exercidas pelos indivíduos alheios ao sujeito analisado. Ademais, os comportamentos esperados derivaram-se de tradições, costumes, leis e instituições sociais, entre outros fatores e são elementos que compõem o Alter (HOLSTI, 1970).

No sistema internacional, devido à sua própria natureza, a influência do Alter na Role Performance é esmaecida. Por outro lado, estudos posteriores como os de Nabers (2011) e Aggestam (2016) reforçam a importância do Alter na constituição e na co-constituição da NRC, uma vez que não existiria uma NRC sem outros Estados, já que ocorrem de fato influências mútuas.

2.2.4 National Role Conception

A NRC pode ser definida como a percepção dos *policy-makers* sobre suas nações". Eles são convertidos em posições no sistema internacional (WISH, 1980, p.533) e, pelo menos em teoria, as opiniões sobre qual Role cada Estado deve assumir no sistema internacional pode ser compartilhada internamente (KROTZ, 2000; BRUMMER e THIES, 2015). As NRCs são a base da *Role Theory*.

Segundo Holsti (1970) as fontes que formam a NRC podem vir do âmbito externo – quando se originam no Alter – ou do ambiente doméstico, quando derivam de aspectos eminentemente locais, muitas vezes ligados à própria cultura do país em questão. No que diz respeito a fatores externos, podem ser incluídos entre eles: a estrutura internacional; as organizações com as quais os Estados se vinculam; as práticas reiteradas entre outros aspectos relevantes do cenário internacional. Já no ambiente doméstico estão os fatores geográficos, os recursos naturais, a capacidade econômica, sistemas de governo, a tradição e a opinião pública.

Analisando mais atentamente os fatores domésticos, observamos que Holsti (1970) os classifica entre estáticos e dinâmicos. Os fatores geográficos, os recursos naturais, a capacidade econômica, sistemas de governo podem ser considerados estáticos, uma vez que raramente se alteram. Quanto às fontes dinâmicas observam-se a tradição e a opinião pública, elementos que são compartilhados por diferentes atores domésticos. Acredita-se, contudo, que a percepção que cada grupo de atores possua a respeito desses fatores seja diferente. Por esse motivo, é raro o consenso doméstico em matéria de política externa (CANTIR E KARBOO, 2016). Essa polifonia doméstica indica que existe uma amplitude no estudo das NRC maior até do que aquela apresentada por Holsti (1970), a qual, para manter o escopo desta dissertação, poderá ser mais explorada em uma futura oportunidade.

2.2.5 Agentes que podem contribuir para a formação das NRC

Definir quais são os agentes domésticos responsáveis pela formação das NRC não é consensual entre os pesquisadores que usam a *Role Theory*. Enquanto para Holsti e Wish as NRCs são baseadas nas percepções dos *policy-makers*; para Cantir, Karboo, Breuning, Thies e Brummer existem mais atores envolvidos na formação das NRCs do que apenas os altos cargos governamentais. A posição dos últimos autores parece mais crível especialmente quando se levam em conta pesquisas empíricas. Uma delas foi elaborada por Van der Ven, que utilizou como base o construtivismo. Ao analisar debates legislativos sobre ajuda externa, este autor percebeu o posicionamento de outros grupos que não os *policy-makers* do executivo os quais também contribuíram para a alteração do posicionamento dos países.

2.2.6 Mudanças nas NRCs

Mas o mundo se transforma, os campos políticos se remodelam e os Estados também passam a se posicionar de forma distinta dentro desse novo contexto. Holsti (1970) afirma que as NRCs podem mudar, mas alterar uma NRC, que muitas vezes se encontra sob a influência de um contexto identitário mais amplo ou de opiniões domésticas distintas, pode ser difícil. Desde a apresentação desse conceito o autor afirma que as NRC são múltiplas e dinâmicas. Múltiplas, pois, um mesmo Estado pode possuir diferentes National Conceptions simultaneamente; dinâmicas, porque podem mudar devido tanto às alterações das relações entre os países, quanto pela modificação dos fatores domésticos não estáticos. Mais uma vez, o discurso carrega os indicadores das mudanças nas NRCs. Conforme afirma o autor:

We should not think of a national role conception as a fixed attitudinal attribute of each government which invariably leads to the same types of action in all issue areas or sets of relationships. (HOLSTI, 1970, P.254)

O dinamismo da NRCs não significa, porém, efemeridade. A maior parte dos estudos considera um mandato governamental como período razoável para que se verifique a existência de uma NRC. Nos estudos das falas realizadas durante esse período, os pesquisadores procuram observar a existência de um padrão; Breuning (1992), por exemplo, correlacionou os discursos do legislativo e do executivo em três países (Holanda, Bélgica, e Reino Unido) para verificar quais eram os NRCs sobre ajuda internacional em cada um deles.

A autora os estudou entre os anos de 1976-1991 e percebeu que com passar do tempo, os discursos e comportamentos dos Estados modificaram-se; dessa forma, observou a autora, houve espaço para distintos Roles e NRCs, que variaram ao longo do tempo, de acordo com condições internas e externas de cada país.

A *Role Theory* também aceita mudanças no posicionamento dos Estados. Contudo, mudar a NRC não é um processo simples. Segundo Aggestam (2004) essa dificuldade se deve a dois principais motivos: primeiro porque se as NRCs mudarem frequentemente podem comprometer a ideia de consistência desejada pelos *policy-makers*; e depois, por haver a existência uma relação dialética entre NRC e identidades nacionais. Assim, quanto mais importante é um Role, maiores as chances de ele estar enraizado na identidade nacional e mais difícil será de modificá-lo (AGGESTAM, 2006, p.93).

Nabers, por sua vez, afirma que refletir sobre mudanças no Role significa pensar sobre estruturas intersubjetivas que lhes dão significados (NABERS, 2011, p. 82). Apesar das dificuldades, as NRCs mudam; essas mudanças quando ocorrem não tendem a ser fáceis e geralmente, podem acontecer conflitos durante o processo. Segundo Brummer e Thies (2015), os Role Conflicts, nas NRCs podem ser de dois tipos: interrole ou intrarole. Os conflitos interrole ocorrem quando um ator ocupa dois ou mais roles incompatíveis ao mesmo tempo; enquanto os intrarole ocorrem quando existem expectativas distintas de diferentes agentes sobre um único Role (BRUMMER e THIES, 2015, p. 279).

2.2.7 Identidade e NRC

O construtivismo apresentou de forma estruturada a ideia de mútua influência agente-estrutura, propondo a reintrodução da cultura política doméstica nas teorias da RI (NOGUEIRA, 2011, p.11), o que contribuiria para uma aproximação das teorias macro explicativas com a Análise de Política Externa (APE). Porém, conforme foi apontado anteriormente a *Role Theory* já apresentava, desde a década de 70, reflexões sobre essa influência, especialmente por meio das National Role Conceptions. A teoria construtivista, ao explicitar a possibilidade da cultura doméstica ao invés de arrefecer os debates que utilizavam a RT, ampliou as possibilidades dos pesquisadores de *Role Theory*, uma vez que esses conceitos, além de serem próximos, complementam-se.

Aggestam (2004), por exemplo, aponta que se o conceito de identidade serve de guia para ação política e a base para a compreensão do mundo, as NRC podem ser compreendidas como uma conexão entre identidades construídas e o comportamento dos países na política externa. Segundo a autora:

Role concepts provide an essential link between agent and structure, as they incorporate the manner in which foreign policy is both purposeful and shaped by institutional contexts. (AGGESTAM, 2004, p. 82).

Breuning, por sua vez, ao analisar a relação entre o Role e a identidade apresenta o seguinte diagrama:

Figura 2 — Sugestão de modelo interacional identidade NRC baseado no modelo apresentado por Breuning 2011

Fonte: Walker, Malici e Schafer (2011)

Ao refletir sobre a agenda de pesquisa do construtivismo Adler destaca as possibilidades do conceito de identidade para a compreensão de fenômenos da política

internacional, por exemplo, explicar a deslegitimação do comunismo no leste europeu em 1989 (ADLER, 1999, p.231). Nesse sentido a o conceito de identidade pode contribuir para explicação dessa mudança ideacional com implicações materiais.

Além disso, como aponta Milani (1980), no campo político abordado por Bourdieu, os agentes partem do pressuposto de que precisam sempre permanecer ativos e relevantes. Nesse sentido, não apenas é importante entender o que os leva a se movimentarem, mas também permite compreender a necessidade de se reinventarem constantemente. Considerando também que a CID é um campo periférico do SI, nos parece-nos em relação ao plano Material as variáveis Capacidade (agência) e Oportunidade para agir são maiores para os países periféricos.

2.3 NATIONAL ROLE CONCEPTION NO ÂMBITO DA CID

Conforme foi apontado anteriormente, análises embasadas na RT classificaram algumas das NRCs sobre ajuda internacional e aqui observaram algumas das NRC já mapeadas sobre ajuda internacional no campo da *Role Theory*. No caso dos doadores, as principais características para cada uma das NRCs encontradas nos estudos de Breunning, são as seguintes:

NRC	Bom Vizinho	Engenheiro Social	Negociador	Influente
Percepção dos <i>Policy-makers</i> sobre o papel do país	Cooperação internacional é caridade	Cooperação internacional serve para transformar o sistema internacional	Seu país é parte da economia liberal. Está interessado em proteger o livre comércio e a economia doméstica	Acredita que o país tem poder e influência para exercer um papel único nesse sentido
Objetivo basilar da cooperação internacional	A ajuda é necessária, mas não necessariamente focada em desenvolvimento. Noções de ajuda imediata.	Ajuda é necessária, mas isso numa perspectiva de longo prazo.	Ajuda é mais baseada na percepção da necessidade dos doadores do que dos destinatários.	A cooperação se baseia na necessidade manter e reforçar a influência do estado
Temáticas discursivas	Obrigação e ética e moral para ajudar os menos afortunados.	Estabilidade, justiça social	Benefícios do livre comércio, Benefício mútuo do doador e destinatário.	Responsabilidade estados menos poderosos, precisa apoiar as nações amigas

Tabela 1 — Característica das NRC sobre ajuda internacional

Fonte: Adaptado Breunnig, 1992

Essas características podem ser observadas em muitos dos países que fornecem ajuda, contudo para aqueles que apresentam modelos mistos (de oferta e recebimento simultâneos) não se encontrou, entre os estudos de CID feito com base na *Role Theory*, quaisquer tentativas de enquadramento semelhante àquele feito por Breunnig, 1992.

Para isso, elaborou-se um novo modelo de NRC baseado nos textos de Mawdsely (2011), Stole (2015) sobre novos doadores:

NRC	Parceiro
Percepção dos <i>Policy-makers</i> sobre o papel do país	A cooperação internacional é uma forma ajudar e ocupar um espaço de poder
Objetivo basilar da cooperação internacional	Criar uma rede de ajuda eficiente que também se converta em apoio para outra questões do SI
Temáticas discursivas	Solidariedade; Benefício-mútuo, reciprocidade, soberania

Tabela 2 — Características da NRC de Parceiro

Fonte: A autora (2021)

No que diz respeito especificamente às questões de CID brasileira, o país passou de beneficiário para doador, modificação que parece ter se consolidado nos anos 2000 especialmente com o governo Lula. Porém pode-se observar a alteração discursiva do Brasil antes disso. Milani (2018) nos recorda que o Brasil já assinava acordos na área de ajuda externa com países da região desde 1971, apesar disso esse aspecto específico da política externa brasileira ainda é pouco estudado sob a luz da RT. Mawdsely (2011), por sua vez, sinaliza que essa vontade política do Brasil já se mostrava presente durante a Conferência de Buenos Aires sobre Cooperação entre os Países em Desenvolvimento, em 1978. Assim as causas que culminaram nesse marco institucional, serão investigadas em capítulo posterior.

2.3.1 Possíveis contribuições desta pesquisa para a RT

Como foi dito anteriormente, foram encontradas na literatura, pesquisas relacionando ideias de ajuda internacional e cooperação técnica para o desenvolvimento à *Role Theory*. Outros estudos ainda relacionavam a nova NRC brasileira em matéria de cooperação na África – como no caso de Stole 2015 – contudo, nesse último caso é possível observar a

grande ênfase dada às modificações da posição brasileira no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Não foram encontrados na literatura estudos que correlacionassem as alterações na postura brasileira com a *Role Theory* dentro campo político, CID em especial, considerando o que ocasionou essa mudança.

Nesse sentido espera-se realizar uma contribuição para a literatura explorando o espaço híbrido das NRCs dos países aqui denominada de Parceiro, cujas condições e ideias conectam-se a conceitos de igualdade, horizontalidade e respeito às soberanias. O que parece ter motivado as primeiras reflexões para a modificação no Role de desenvolvimento foi a conferência das Nações Unidas realizada em Buenos Aires que levou diplomatas e burocratas a começarem a articular uma modificação na NRC brasileira. Essa é uma das premissas que a presente investigação deseja reavaliar. Para compreender melhor como e de que maneira o Brasil e o mundo chegam à Conferência de Buenos Aires, o próximo capítulo apresentará sucintamente a evolução da história do campo da CID tanto no plano internacional quanto no doméstico.

3 CONCEITO E HISTÓRIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Como foi dito anteriormente, esta pesquisa utilizou como uma das metodologias o *Process-Tracing*, abordagem que se apoia principalmente na construção de um mecanismo causal, cuja estrutura pressupõe etapas e momentos. Como o objeto desse trabalho baseia-se em um processo histórico, entender a evolução histórica da CID é fundamental também para compreender quais os fenômenos do sistema internacional contribuíram para a modificação da postura brasileira sobre cooperação. Assim, muito embora o foco desta dissertação seja no estudo do Brasil, para compreender adequadamente os possíveis NRC brasileiros em CID é de suma importância ter claro o que é Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Além disso, neste contexto, fica nítido que entender melhor a história da cooperação internacional é deveras relevante para verificar como as alterações no SI levaram às alterações na postura internacional dos Estados e do Brasil. Dessa forma, neste capítulo serão apresentados o conceito de CID, os principais eventos, a evolução da CID no plano internacional e a evolução histórica da CID no Brasil.

3.1 O CONCEITO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A Cooperação Internacional pode ser compreendida como conjunto de práticas interestatais que levam um ou mais países a realizarem atividades e investimentos, de forma pública ou privada, a fim de beneficiar outro Estado menos favorecido, o conceito de CID considerado no presente trabalho, refere-se ao campo político da Cooperação Internacional, campo em que doadores e doadores e destinatários utilizam-na para instrumentalizar suas políticas externas por meio do fornecimento ou recebimento de ajuda.

O conceito de ‘campo político’, segundo Bourdieu (2011), nada mais é do que um microcosmo, no qual as relações externas a ele se reproduzem, em certa medida, segundo uma lógica própria. Desta forma, nesse campo, certos atores que preenchem determinados critérios, partilham de objetivos que vão na mesma direção. Contudo, há

"lutas simbólicas nas quais os adversários dispõem de armas desiguais, de capitais desiguais, de poderes simbólicos desiguais(...). O poder político é peculiar no sentido de se parecer com o capital literário: trata-se de um capital de reputação,

ligado à notoriedade, ao fato de ser conhecido e reconhecido, notável. " (Bourdieu, 2011)

Nesse sentido considerar a CID como campo um campo político significa reconhecer também que doadores e destinatários utilizam a Cooperação Internacional para instrumentalizar suas políticas externas por meio do fornecimento ou recebimento de ajuda.

Assim, como afirma Milani (2018) ao longo do livro "Solidariedade e Interesse" a institucionalização desse campo, somada à midiaticização acabou por gerar alguns efeitos importantes. Um deles foi a criação de um "mercado" da ajuda formado por profissionais e grupos de interesse que giram ao redor desse campo, outro foi o excesso de burocratização com inúmeras análises quantitativas e qualitativas sobre cada caso. Há ainda a construção de uma narrativa endossada pela mídia que reforça recortes da realidade contribuindo para a ideia de grupos que precisam de ajuda e daqueles que a podem oferecer. Além disso, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento pode acontecer em diferentes condições concretizando-se bi, tri ou multilateralmente (MAWDSLEY, 2011), sendo que a maioria das doações ocorre de maneira bilateral. A análise das doações bilaterais sugere que, muitas vezes, os interesses estratégicos dos doadores sobrepõem-se à qualidade das políticas dos receptores (ALESINO e DOLLAR, p. 34, 2000). Um exemplo de interesses estratégicos que se sobrepõem à finalidade humanitária é a correlação entre doações e votos favoráveis aos doadores no âmbito das OIs (DIPPEL, p.25, 2015). As doações multilaterais, por sua vez, mostram-se realmente mais favoráveis às políticas públicas com impacto positivo sem se associarem diretamente aos interesses dos doadores (DOLLAR & BRUNSIDE, p.864, 2000).

Partindo da premissa de que a CID é um campo político e que pesquisas demonstram a existência de correlação entre interesses dos doadores e a escolha dos países destinatários, as regras desse campo parecem reproduzir outras relações de poder observadas no SI. A assimetria de poder entre os Estados, tantas vezes observada em questões econômicas e militares, também pode ser notada na CID, por exemplo, na exigência de contrapartidas apenas para os destinatários da ajuda enquanto os doadores podem descumprir as cláusulas dos acordos sem maiores consequências (MILANI, 2018). Nesse sentido, a relevância da CID para o contexto internacional é inquestionável. Um exemplo do reforço estrutural apresentado na CID foi observado por Van der Veen (2011) ao explicitar a influência persistente das ex-metrópoles por meio de ajuda internacional às colônias.

Em seu livro, *Ideas, Interests and Foreign Aid*, o referido autor aponta que grande parte dos programas dos países europeus no pós segunda-guerra destinavam-se às suas ex-

colônias, reforçando a ideia de que houve de fato a reprodução da hierarquia colonial. Por isso seria um erro, porém, atribuir o financiamento dos países do mundo desenvolvido à suas ex-colônias como fruto unicamente de uma consciência internacional recém-adquirida.

Ao analisar os investimentos das metrópoles e observar que as ex-colônias costumavam estar entre os maiores beneficiados, Van der Veen demonstra muito mais do que a simples existência de laços históricos, mas também em certa medida o desejo do doador em manter sua influência sob o receptor. Assim, reveste-se de particular importância a compreensão do conceito de CID como campo político, e ainda que outros estudiosos incluam a diversidade de interesses em suas análises sobre cooperação internacional, ao expandir o conceito para campo político é possível compreender as diversas articulações estatais para a manutenção do *status quo*, a despeito das alterações institucionais, como as independências das ex-colônias, já consolidadas e reconhecidas no SI. Pode-se dizer então que as ideias apresentadas por Milani (2018) e por Van der Veen (2011), apesar da aparente contradição cronológica, complementam-se. Pois considerar a CDI como campo político equivale a reconhecer que as relações de poder existentes em outras esferas do SI são reproduzidas, reforçadas ou até mesmo combatidas dentro desse microcosmo. Há, portanto, entre os diversos atores um movimento constante dentro do campo da CID. Um exemplo disso é a conferência de Bandung (1955).

Nesse evento os países em desenvolvimento, sobretudo as ex-colônias da Ásia e da África, questionaram o uso de mecanismo da CID como uma forma de manutenção indireta para perpetuar o modelo neocolonial e conter o avanço soviético (CURADO, 2014), de modo que as ideias apresentadas em Bandung pelo Movimento dos países Não-Alinhados levantaram diversas questões como, por exemplo, a necessidade de maior espaço político para os países em desenvolvimento. Além disso, as iniciativas de cooperação refletem os interesses e crenças das nações envolvidas. Por outro lado, pesquisas sobre o NRC dos países doadores mostram que os debates internos muitas vezes indicam uma genuína vontade desses atores de realizar um trabalho humanitário. Contudo, deve-se considerar que o modelo de ajuda e de desenvolvimento seguiu e segue prescrições, restrições e contrapartidas que nem sempre levam em conta as necessidades essenciais do país que receberá ajuda (RIBAS, 2006).

Voltando ao caso específico brasileiro, os autores Griffing e Enos escreveram, na década de 1970, um artigo sobre Cooperação Internacional e nele citam a posição brasileira sobre esse tema:

Não é a riqueza ou a pobreza que distingue a China, um credor, do Brasil, um recebedor; é o 'desejo de poder do país. A China pretende influenciar e influenciar os eventos em outros países; O Brasil, em geral, não é e não faz. A China deseja, por meio da concessão de ajuda, influenciar o comportamento dos países a quem a concede; O Brasil não tem esse desejo. Assim, em geral, são os países poderosos, e aqueles que buscam o poder, que prestam assistência aos relativamente menos poderosos, e são os motivos daqueles em conceder ajuda (...). (Griffing e Enos, 1970, p. 314 - tradução nossa)

Por essa época o Brasil não era visto como um país que tivesse intenções de ser doador. Contudo, da mesma forma que o cenário internacional foi se modificando, o país também transformou suas relações e ao longo dos anos passou a ter novos interesses, lançando-se também em iniciativas que buscavam uma autonomia política internacional. Porém, quando e como isso aconteceu? Para responder a essas perguntas é essencial compreender a evolução da CID, tema que será abordado na próxima seção.

3.2 HISTÓRIA DA CID - PLANO INTERNACIONAL

Pesquisadores como Milani (2018) e Browne (2006) apontaram alguns registros iniciais de Cooperação Internacional mesmo no antigo Egito; porém, o que parece ser consensual entre os pesquisadores é a ideia de que a CI como a conhecemos é um conceito bastante recente. Todavia, apesar de sua aparição conceitual datar do final dos anos 1940, as transformações sociais, econômicas e políticas vivenciadas pelo mundo entre os anos 1940 e 1980 foram muitas e influenciaram as percepções sobre cooperação (Van der Ven, 2011). A consequência dessas transformações para a CID foram a ampliação de seu escopo e o aprofundamento dos impactos políticos.

Como já foi dito, no início dos anos 40 do século passado, quando a para o Desenvolvimento Internacional teve início na segunda metade da década de 1940, após do término da 2ªGG; naquela ocasião poucos países estavam em condições de oferecer alguma ajuda internacional. Analisando este cenário, Browne (2006) dividiu a Cooperação Internacional em quatro momentos – Início Institucional (1940-1949), Ajuda para ocupar espaços (1950-1969), A qualidade do crescimento (1970-1989) e a Boa governança pós Guerra Fria (1989). Considerando a divisão proposta por este autor, mas com um rigor temporal ligeiramente maior, adotamos uma divisão semelhante na história da CID nessa seção.

3.2.1 Início Institucional 1940-1949

A partir de Bretton Woods (1944), passando pela Conferência de Yalta (1945), o mundo passou a enfrentar uma polarização internacional, para regularizar as relações entre os ex-beligerantes alguns desses países criaram a ONU; a ela juntaram-se instituições financeiras, agências críticas – como o Banco Mundial – e tratados – como o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) – as quais se dedicaram a ajudar países de renda média, especialmente os europeus, para melhorar suas economias (CURADO, 2014). Assim, este momento do pós-guerra foi marcado debates sobre a economia keynesiana o estado de bem-estar social bem como pelo surgimento da Teoria do Crescimento, essa última aliada aos conceitos de ‘desenvolvimento’, ‘crescimento econômico’ e ‘investimentos de capital’ como elementos básicos para o progresso (BROWNE, 2006). Foi valendo-se desse conceito que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento teve início, sendo que os países que se encaixavam nos projetos e iniciativas oferecidas pelas citadas instituições eram ocidentais em sua maioria; o grupo soviético rejeitou o arranjo de Bretton Wood, preferindo concentrar-se principalmente no desenvolvimento de sua indústria e economia (CURADO, 2014). Assim, é possível considerar este como o momento em que as primeiras instituições internacionais voltadas para a ajuda externa, foram criadas.

A Administração de Assistência e Reabilitação das Nações Unidas (UNRRA) em 1943, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 1944; o Plano Marshall e a subsequente Organização para Cooperação Econômica Europeia (OEEC) entre outros, foram criados em 1947.² Outra instituição marcante desses primeiros tempos de Cooperação Internacional foi a Doutrina Truman, posteriormente ampliada e cujos objetivos principais, naquele momento, eram voltados à reconstrução dos países europeus devastados pela 2ªGG e a contenção do avanço soviético (CURADO, 2014).

Ainda nos anos 40 foram fundadas diversas organizações voltadas à ajuda externa e à cooperação internacional como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 1945; a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1945; e a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1947.³ Já no início da década seguinte uma Europa mais vigorosa também começou a fornecer ajuda.

²Em 1960, a Organização para a Cooperação Econômica Europeia tornou-se Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

³Para criar uma Organização Internacional, é necessário ter algum grau de congruência de valores.

Mesmo com entendimentos diferentes de como e por que uma nação deveria colaborar com outra, a ideia de ajudar os países em desenvolvimento parece ter sido algo consensual (IGLESIAS PUENTES, 2010).

A institucionalização formal da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como conceito também começou a ser mais bem delineada na década de 1940. Foi também neste período que a assistência e a cooperação se tornaram mais semelhantes as com as quais conhecemos hoje; sendo marcante a contribuição de sua formalização foi a resolução nº 200 (1948) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)⁴ e o discurso do presidente americano Harry Truman, proferido em 1949, contribuíram para essa definição⁵.

Do lado soviético, nos primeiros anos do pós-guerra, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) voltou-se à criação de seu parque industrial. Nesse contexto, países que não se conectavam com o Oriente ou Ocidente não eram o foco principal da CID. Além disso, Stalin usou seu poder de veto na ONU para evitar qualquer tentativa de criação de instituições voltadas para a promoção do desenvolvimento no terceiro mundo (CURADO, 2014); porém, mesmo com forte oposição da URSS, a ONU criou programas para destinar ajuda ao terceiro mundo, e exemplo foi o envio de técnicos e o incentivo de bolsas de estudo para a construção de corpus administrativo em países em desenvolvimento.⁶

3.2.2 Ajuda como preenchimento de lacunas 1950-1969

A ajuda como um período de preenchimento de lacunas durou de 1950 até quase 1960 e foi significativa para a cooperação internacional para o desenvolvimento, tanto institucional como geopoliticamente. Nesse período, instituições como o Banco Mundial e a OCDE passaram a controlar e tentar coordenar suas políticas de desenvolvimento; ao mesmo tempo, os países do terceiro mundo articularam-se em torno de suas próprias questões. Enquanto os Estados Unidos e outros países estavam preocupados com o avanço da União Soviética, outro grupo de países estava preocupado com o fim do imperialismo e do domínio colonial. A Guerra da Coreia marcaria o início da década com uma disputa por uma área de influência

⁴Disponível em: [https://undocs.org/en/A/RES/200\(III\)](https://undocs.org/en/A/RES/200(III)) acessado em 15/06/2019 às 11h06

⁵Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/truman.asp, acessado em 15/06/2019 às 19:15

⁶Conforme aponta Curado, 2014, este programa consiste na realização de doações voluntárias do país para este tipo de assistência. Foi aprovado em 15 de agosto de 1949 e sofre duras críticas de diversos destinatários. Alguns dos destinatários sentiram que os países desenvolvidos eram responsáveis por tirar vantagens deles.

entre Oriente e Ocidente em que a cooperação internacional era um instrumento relevante (BROWNE, 2016)⁷.

Depois que Stalin morreu, em 1953, Khrushchev começou a implementar em todo o mundo as ações de desenvolvimento no modelo soviético em todo o mundo⁸. De acordo com Curado (2014), os soviéticos iniciaram a participação ativa no desenvolvimento internacional depois dos Estados Unidos, pois inicialmente estavam mais interessados em seu desenvolvimento interno e não deram a devida atenção aos novos países independentes ao redor do mundo – talvez porque sua doutrina de política externa visse esse tipo de revolução como burguesa (CURADO, 2014)⁹.

Com a ascensão de Nikita Khrushchev, os soviéticos mudaram sua percepção sobre as elites locais, começando a vê-las como igualmente oprimidas pelo sistema capitalista e base para a revolução. Como a URSS se via como um modelo de industrialização, passou a oferecer ajuda aos países do terceiro mundo, e, embora seu modelo de modernização fosse menos sistemático do que o modelo ocidental, ambos compartilhavam de alguns pontos. Neste sentido, a CID passou a ser mais um instrumento de competição na estratégia de política externa de cada bloco (CURADO, 2014; MAWDSLEY, 2011).

É interessante mencionar que por essa época estudiosos americanos estavam escrevendo e debatendo política externa e ajuda internacional, de modo que a discussão acadêmica influenciou as políticas e os conceitos que estabeleceram marcos de desenvolvimento na Política Externa; a “modernização”, proposta pelos americanos, visava a desenvolver a economia e as instituições sociais na sociedade internacional, pois o governo dos EUA queria agir rapidamente através da exportação do modelo americano para o resto do mundo. A CID poderia ser econômica, técnica, armamentista etc., porém, tanto do lado norte-americano quanto do soviético a disputa de poder era um fator relevante na concorrência entre Ocidente e Oriente.

Mas não só EEUU e URSS atuavam nesse campo, também é preciso mencionar o avanço da influência euro-israelense, cujo exemplo mais notável foi no episódio da nacionalização do Canal de Suez, em 1956, pelo líder egípcio Gamal Abdel Nasser. De fato, a conferência de Bandung (na qual Nasser desempenhou um papel importante) fortaleceu as

⁷Durante os anos 50, organizações como a Civil Relief in Korea e a Agência das Nações Unidas para a Reconstrução da Coreia foram criadas para administrar os fundos internacionais e a ajuda dada à Coreia do Sul.

⁸ Nikita Khrushchev foi secretário geral do Partido Comunista da União Soviética entre 1953 a 1964

⁹Curado (2014) também aponta que os soviéticos foram institucionalizados em 1928 durante o 6º congresso do Comintern, de acordo com essa doutrina o mundo foi dividido em dois “grupos”, o comunista progressista e o comunista socialista.

batalhas pela independência política nos países participantes. Além do Egito, participaram desse debate a Índia, que se libertou do domínio britânico em 1947, e outras ex-colônias europeias na África e na Ásia (VAN VER VEN, 2011), além disso, os países do Oriente Médio ficaram insatisfeitos com a criação do Estado de Israel.

Revigorada pelos programas de auxílio internacional a economia da Europa, a economia da Europa ocidental fez com que o Plano Marshall fosse considerado um sucesso.¹⁰ Esse fato, aliado à sinalização feita por Truman para a criação de um vigoroso sistema de ajuda multilateral, fez desta fase a primeira etapa da consolidação do campo político da cooperação internacional. Browne (2006) por sua vez, observa que nas primeiras tentativas de cooperação formal o foco estava nos doadores e não nos receptores— m inclusive houve momentos em que a necessidade do país auxiliado foi abandonada por conta de prioridades da nação que cooperava. Nos anos 1950 e 1960, alguns dos principais economistas da época aconselhavam “que o desenvolvimento orientado a capital de experiência dos países industrializados poderia ser transplantado diretamente para o mundo em desenvolvimento.” (BROWNE, 2006, p. 24).

Ambos os formatos bilaterais e multilaterais de ajuda externa estavam em voga durante os anos 1950; Browne (2006) também afirma que o objetivo nesse momento era elevar as taxas de investimentos e produção dos países em desenvolvimento. A primeira condição, para isso, era “o aumento da taxa de investimento, que poderia ser alcançado por meio de uma injeção exógena de capital” (BROWNE, 2006, p. 25). A ideia, naquela altura, era ajudar de três formas distintas: injetando capital, facilitando as importações e oferecendo assistência técnica.

Durante as décadas de 1950 e 1960 também se pôde observar a independência de muitas ex-colônias na Ásia e na África; com o aumento no número de países e melhora na economia mundial, ampliou-se o número de nações potencialmente receptoras. Neste período uma ideia foi enviada pelas antigas nações metrópoles: a criação de planos de assistência para

¹⁰Ao longo do governo Dutra o Brasil fez diversas tentativas de elaborar um plano que alavancasse a industrialização do país. Para isso Brasil e Estados Unidos criaram uma comissão chamada “Missão Abbink”, uma comissão mista que visava investigar os setores cruciais para o Brasil para que os Americanos pudessem investir e contribuir para o desenvolvimento brasileiro. Apesar dos desejos de Dutra, os investimentos americanos no Brasil não aumentaram consideravelmente e ao final de seu mandato o diplomata brasileiro enviou ao governo dos Estados Unidos um memorando no qual expressava a frustração brasileira sobre os resultados, quase nulos, da Missão Abbink.

suas antigas colônias, porém nem todas as ex-colônias aceitaram, preferindo formatos multilaterais de cooperação.¹¹

Eventualmente, e não por coincidência, em 1955, também o Movimento dos Não-Alinhados (NAM) – constituído majoritariamente por ex-colônias – organizava-se, reforçava sua neutralidade no debate Leste-Oeste, em voga durante a guerra fria, e buscava criar um terceiro caminho já durante seu primeiro encontro, a Conferência de Bandung. A essa altura o grupo ainda era informal, entretanto já havia estabelecido dez pontos, os quais foram apresentados pelo primeiro-ministro indiano, Jawaharlal Nehru e incluíam a ideia de cooperação entre os países do terceiro mundo. Como temas de debates informais de seu interesse como economia, comércio e cooperação para o desenvolvimento, esses grupos e seus observadores (entre eles o Brasil) puderam expor suas demandas a entidades internacionais, como a ONU e ainda que se possa entender a Conferência de Bandung pela da União Ásia-África, seus resultados foram mais profundos do que isso.

A carta de Bandung trouxe ideias vitais para a arena internacional, como a necessidade de uma coalizão entre países em organizações internacionais para defender os interesses do mundo subdesenvolvido. Em suma, os debates apontavam para como eram fundamentais o aumento do comércio intrarregional, a integração entre os países do sul e seu desenvolvimento econômico (CURADO, 2014), e conforme Chediek (2017) aponta, o resultado dos debates era um aparente prelúdio para a CID Sul-Sul. Outros dois legados cruciais de Bandung foram o respeito aos Estados e, nesse ponto, a reivindicação de que o desenvolvimento deve ajudar o “terceiro-mundo” como uma reparação histórica (CURADO, 2014, LAMPREIA, 2017).

Em 1960 foi criado o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC) na OCDE, esse comitê monitorava os programas de doação de seus membros para buscar uma articulação tanto entre doadores quanto em receptores de ajuda. Ao longo desta década, alguns membros da OCDE fundaram agências domésticas para a CID, como por exemplo a norte-americana Agência para o Desenvolvimento Internacional, USAID (em 1961); o DED, Serviço Alemão de Desenvolvimento (em 1963); a CIDA, a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (em 1968). Esses países estavam sempre em contato, uma vez que se encontram regularmente nas reuniões do DAC (TOMESANI, 2019, p.55-56).

¹¹A conferência de Bandung pode ser entendida como uma forma de resistência a este acordo de cooperação.

Os países da OCDE, muitos dos quais também membros do DAC, estavam envolvidos direta ou indiretamente em conflitos por todo o mundo, especialmente naqueles que relacionados ao embate contra o comunismo – não à toa acredita-se que as regiões em conflito tenham recebido atenção especial em termos de cooperação e assistência.

Se os países desenvolvidos se articulavam, as nações em desenvolvimento não ficavam atrás. O NAM também estava ativo durante os anos 1960, formando, oficialmente em 1964, o G77, grupo formado por países em desenvolvimento cuja ambição era ter sua agenda econômica ouvida pelo mundo em desenvolvimento (TOMENSANI, 2019). Se no movimento NAM o Brasil foi um mero observador, no G77, o país foi um dos fundadores. Dessa forma não é surpresa observar que nas décadas seguintes esse movimento tenha conseguido melhorar sua organização e obter alguns ganhos práticos.

Conforme afirma Tomesani (2018), em fins da década de 1960 as reuniões do DAC despertaram em seus membros a preocupação de sobrepor os programas de assistência, para definir quais países participariam e como cada um deles deveria ser beneficiado. No mesmo período, o Banco Mundial passou a analisar a eficácia de seus programas de cooperação, a fim de empreender melhorias em sua estratégia (TOMESANI, 2018) e fazer eventuais mudanças no paradigma de desenvolvimento a serem praticadas na fase seguinte.

3.2.3 A qualidade do crescimento 1970-1989

A terceira fase, aqui elencada, foi denominada por Browne, 2006, de “A qualidade do crescimento”, teve início nos anos 1970 e durou até o final dos anos 1980. Se durante as duas décadas anteriores os grupos e instituições internacionais dedicaram-se a preencher as lacunas econômicas e de governança nos países do terceiro mundo, na década de 1970 a cooperação passou a se basear em modelos de crescimento com formatos e índices devidamente quantificados.

Os estudos realizados sobre os programas de cooperação e assistência que ocorreram nos primeiros 20 anos, mostraram a ineficiência da estratégia de até então adotadas (IGLESIAS PUENTE, 2010). As entidades de cooperação internacional iniciaram a nova fase, considerando outras variáveis como indicadores de desenvolvimento humano, democrático e outros, os quais levavam em conta aspectos sociais e passaram a ser considerados como determinantes para a escolha do destino da ajuda. Dessa forma, entre os

anos 1970 e 1980 alguns países em desenvolvimento tiveram menos acesso a ajuda em comparação com as duas décadas anteriores.

Essas décadas também trouxeram crises que tiveram grande impacto na economia internacional, dentre as quais se destacam as duas crises do petróleo. Os países desenvolvidos, duramente afetados passaram a ter menos recursos disponíveis para investir em países estrangeiros, alterando a estratégia que antes era de investimentos para doações, e gerando notável aumento daquelas realizadas nos foros multilaterais (IGLESIAS PUENTE, 2010) e para países com índices de desenvolvimento mais baixos, seguindo a tendência anteriormente citada.

Talvez em decorrência das crises financeiras, as nações industrializadas passaram apresentar diferentes motivos para realizar as doações. Alguns países – e pesquisadores – defendiam que as doações deveriam acontecer por motivos altruístas e humanitários, outros passaram a entendê-las como uma forma de securitização (CURADO, 2014), havia ainda aqueles que afirmavam que os interesses econômicos e geoestratégicos deveriam a base das doações (IGLESIAS PUENTE, 2010).

Independentemente das justificativas, os anos 1970 e 1980 trouxeram, além das contenções econômicas que diminuía as possibilidades de oferta de ajuda, outras contrapartidas econômicas e políticas exigidas aos países receptores. Iglesias Puente (2010), observa que as variáveis e índices criados para escolher quem deveria receber a assistência eram, de certa maneira, uma forma de justificar a diminuição dos gastos dos países em desenvolvimento com a CID. Assim, nesse período ficou em evidência a escolha de que países seriam beneficiados e como este auxílio deveria acontecer.

Ainda em relação a essas duas décadas, é relevante considerar que não só os países desenvolvidos foram atingidos por crises – e se articularam para lidar com as dificuldades econômicas, em matéria de cooperação –, também as nações em desenvolvimento sofreram diversos problemas econômicos e além de várias demandas de suas respectivas populações; muitas delas, então, aceitaram os programas do Banco Mundial e do FMI (TOMESANI, 2018), os quais traziam consigo inúmeras e pesadas contrapartidas administrativas e econômicas.

Os países em desenvolvimento criaram formas e justificativas para restringir a ajuda, os países do terceiro mundo também se articulavam. O Movimento dos Não Alinhados, por exemplo, permaneceu ativo nos anos 1970 e foi capaz de organizar importantes marcos no âmbito das Nações Unidas destinados a debater a cooperação horizontal. Desse modo um dos

primeiros avanços dos MNA ocorreu em 1972, quando a Assembleia Geral da ONU criou um grupo de trabalho sobre cooperação técnica entre países em desenvolvimento, vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); depois disso, a Assembleia Geral passou a incentivar esse tipo de iniciativa.

Na mesma década os esforços conjuntos dos terceiro mundistas contribuíram para a realização de um fórum internacional com a finalidade de debater a cooperação entre países em desenvolvimento. Realizada em Buenos Aires em 1978, a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento gerou uma série de preparativos e debates entre os países, antes mesmo de sua realização. Além disso, ao final dessa conferência, os participantes assinaram um Plano cujo enfoque parece ter sido na percepção internacional sobre cooperação para o desenvolvimento que esses países tinham. Assim, esse plano trouxe uma nova base para CID entre os países do Sul, também conhecida como cooperação Sul-Sul.

Em 1980, o ex-primeiro-ministro alemão, Willy Brandt, publicou um relatório sobre o desenvolvimento dos países do sul elaborado por pesquisadores independentes. Este relatório mostrou uma divisão geográfica do mundo, colocando em uma metade do planeta os países ricos e o na outra os países subdesenvolvidos que apresentavam um “atraso” econômico. Para resolver esta diferença o relatório sugeria um forte apoio dos países desenvolvidos do Norte ao mundo subdesenvolvido do Sul, especialmente por meio de uma redistribuição de poder nas Organizações Internacionais.

3.2.4 Boa governança pós-guerra fria - a partir de 1989

Apesar de esta dissertação concentrar-se no campo político da CID até 1987, parece interessante considerar alguns dos desdobramentos da CID após a queda do muro de Berlim, por esse motivo o assunto será tratado brevemente, destacando o período imediatamente posterior a a queda do muro.

Após 1989 a CID mudou consideravelmente; as causas para essas alterações foram muitas, entre quais estão as doações feitas por países desenvolvidos, entre os anos 1940 e 1980, por exemplo, relacionadas à contenção do avanço comunista (IGLESIAS PUENTE, 2010), o que, com o fim da URSS, deixou de ser necessário; em contrapartida os ex - países soviéticos passaram a demandar ajuda, além disso, os países do norte concentraram sua atenção a problemas domésticos; de modo que Alemanha, EUA e Japão alegavam sofrer de

“restrição fiscal, e fadiga pela ajuda” (BROWNE, 2006). A partir de então os países em desenvolvimento passaram a defender que cada nação deveria ser responsável por seu próprio desenvolvimento, o que resultou em considerável redução do volume das doações voltadas à cooperação para o desenvolvimento.

A questão política também afetou a lista de potenciais receptores de investimentos e/ou doações. Se na década anterior o objetivo era conter o comunismo, agora termos como ‘democracia’ e ‘proteção aos direitos humanos’ despontavam entre os critérios a serem apreciados; um deles, fundamental para que uma nação fizesse parte ou permanecesse nos programas de assistência ao desenvolvimento, era o da ‘boa governança’, que passava a ser incluído como critério de Organizações Internacionais, como o Banco Mundial, para a concessão de ajuda.

3.3 HISTÓRIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL

Após revisar a evolução da cooperação internacional nas décadas subsequentes à Segunda Guerra Mundial o enfoque recairá no âmbito interno brasileiro. Inicialmente será considerada a forma como a cooperação ocorreu sob o ponto de vista das nações doadoras, pois eram elas que ditavam a maior parte das regras.

Como foi dito, durante a Guerra Fria, Estados Unidos e União Soviética passaram a instrumentalizar a cooperação internacional através de suas políticas externas; com as mudanças no cenário geopolítico internacional o modelo de cooperação entre as nações evoluiu significativamente. Voltando o olhar ao Brasil, é possível perceber que todas essas transformações também repercutiram por aqui, já que hoje, no Brasil, a cooperação técnica também representa um instrumento de Política Externa e de tal modo privilegiada que está presente no artigo 4º da Constituição Federal (NUNES, 2017).

Neste ponto surgem algumas questões como: em que momento o Brasil começou a implementar a agenda cooperativa voltada para o sul? Isso aconteceu apenas com a criação da ABC ou teve início com antes mesmo da ideia de sua criação ter sido esboçada? Antes de respondê-las é preciso fazer um retrospecto de como as nações em desenvolvimento chegaram a se organizar, além dos já citados NAM e G77. Nesse sentido a História nos aponta outros caminhos que se ligaram à evolução da cooperação internacional e de países do terceiro mundo. Assim, essa seção explorará alguns pontos relevantes da História Brasileira em face

da evolução do CID, e nesse contexto, a América Latina desempenha papel significativo no desenvolvimento da posição brasileira sobre a CID. A Revolução Cubana (1961), os golpes militares latino-americanos e a influência estadunidense parecem ser relevantes para a autopercepção brasileira sobre seu papel no mundo.

Até os anos setenta, o Brasil foi principalmente um país que buscava doações para se desenvolver, o que pode ser observado na declaração do Presidente brasileiro, Costa e Silva (1965-1969):

“O novo presidente brasileiro [Costa e Silva] anunciou a decisão de seu governo de concentrar a ação diplomática em questões essencialmente econômicas ' para assegurar as bases da cooperação internacional necessárias ao desenvolvimento nacional. A segurança interna e externa do estado depende, em última análise, sobre a solução do problema de desenvolvimento.' **Indicando que sua política externa seria orientada ao ganho de mercados, à assistência financeira e técnica proveniente da CID e à obtenção de preços justos para exportação**" (Costa e Silva 1967, apud Holsti, p. 269, 1970 – grifos nossos).

No entanto, a postura brasileira parece ter mudado com passar do tempo. Se na primeira seção deste capítulo, adotamos a divisão Browne para CID no âmbito internacional, nesta, adotaremos a periodização da Inoue e Apostolova (1995), autores que identificaram três principais períodos pelos quais o Brasil passou em matéria de cooperação, até 1995, ano de publicação de seu livro. A primeira fase que ocorreu entre 1969-1980, foi denominada de Criação de Sistema de Cooperação Interna; a fase seguinte 1981-1987, foi denominada de Retração da Cooperação Internacional; e a terceira, já a partir de 1987 com a criação do ABC, ficou conhecida por Nova Era no Brasil. Além disso, acrescentamos à sistematização das autoras um outro período: os Primeiros Anos 1945-1968, em que o país passou a se posicionar no contexto da CID.

3.3.1 Primeiros Anos 1945-1968

A construção do sistema doméstico para cooperação internacional nos moldes em que o conhecemos iniciou-se durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra (1945-1951). No início do governo Dutra, o país acreditava que o liberalismo por si só atrairia investimentos estrangeiros, contudo, anos depois, o mesmo governo passou a realizar intervenções na economia (CERVO, 1997) e a intensificar a busca de possíveis doadores e investidores; essa busca era mais intensa sobretudo junto aos norte-americanos. Antes mesmo

de o presidente Dutra assumir, o desejo do país por reconhecimento internacional era latente; O Brasil do imediato pós-guerra almejava uma posição de destaque no SI e um acento no Conselho de Segurança parecia um elemento relevante para isso. Contudo, logo após a Conferência de Yalta (1945) e com o redesenho do cenário internacional o país perdeu sua importância econômica e política para os Estados Unidos, vendo frustradas suas pretensões de relevância internacional (MOURA, 1990).

Entretanto o governo manteve o objetivo de merecer reconhecimento internacional, e nesse sentido, ao longo do governo Dutra o Brasil fez diversas tentativas de elaborar um plano que alavancasse a industrialização do país, mas para operacionalizar um projeto dessa natureza era preciso investimento externo. Em 1947 o então secretário de Estado estadunidense, George Marshall afirmou que a prioridade dos EUA naquele momento era a reconstrução da Europa e que naquele momento a América Latina deveria esperar pouca ajuda norte-americana (MOURA, 1990); o Brasil acreditava gozar de uma posição especial na relação com os estadunidenses americanos que, todavia, não davam indicativos concretos de que isso fosse verdade. areias monazíticas, o que acabou levando o governo dos EUA a buscar acordos que atendessem a seus próprios interesses e ao mesmo tempo oferecer respostas às demandas brasileiras por investimento. Paralelamente, Gerson Moura aponta que

"o governo Truman formulou no início de 1949 um plano de assistência a áreas 'atrasadas' do mundo(...) visava tão somente a concessão de assistência técnica e estímulo ao investimento privado para as regiões não desenvolvidas do globo. Além disso, o " Ponto Quatro" dirigia-se particularmente aos países africanos e asiáticos e visava em boa medida a exploração e matérias-primas." (MOURA, 1990, p.92)

Assim, talvez tanto como uma das consequências da missão Abbink, que orientou o governo brasileiro para receber mais auxílio internacional, quanto uma resposta à postura, em grande medida excludente, adotada por Truman em 1949, o Brasil realizou seu primeiro ato oficial nacional sobre Cooperação Internacional em 1950, pois naquele ano houve a criação do Comitê Nacional de Assistência Técnica (CNAT) pelo Decreto 28.799 de 1950, subordinando esse comitê ao Itamaraty (IGLESIAS PUENTE, 2010).

No ano seguinte, Getúlio Vargas foi novamente eleito para a presidência (1951- 1954) e tentou obter acordos de cooperação mais vantajosos para o Brasil, especialmente com os Estados Unidos¹². Como seu antecessor, Vargas não teve sucesso em seus anseios de angariar

¹²Foi a segunda vez que Vargas chegou à presidência, desta vez de forma democrática. A outra, porém, foi através de um golpe de Estado seguido de uma promessa de democratização que levou a uma ditadura, na primeira vez, Vargas governou o Brasil até 1945.

para o Brasil o tão almejado reconhecimento internacional e, por diferentes razões, acabou por suicidar em agosto de 1954; seus sucessores imediatos também não tiveram êxito no âmbito da cooperação internacional.

Em 1956, o novo presidente eleito, Juscelino Kubitschek (JK) foi mais bem-sucedido neste campo; durante seu governo, a economia brasileira cresceu consideravelmente e o presidente fez diversos investimentos em infraestrutura. As grandes obras, como Brasília, foram feitas majoritariamente com capital estrangeiro, uma vez que JK negociou com soviéticos, atraiu investimentos alemães e franceses, defendeu a descolonização e buscou criar um plano de investimentos para a América Latina (RIBAS, 2006).¹³ Contudo, Kubitschek já instrumentalizava a ideia de um plano de investimentos econômicos para a América Latina, e em 1958 lançou-a sob o nome de Operação Pan-Americana (OPA); JK tinha por objetivo a criação de um programa de cooperação econômica interamericana para a região com o intuito de evitar o avanço comunista por meio do desenvolvimento econômico, como aponta Ribas (2006). Em estreito diálogo com o governo norte-americano de Eisenhower, a OPA reuniu diversos países da região a fim de criar um programa de cooperação entre Estado Unidos e América Latina, de modo que se pode considerar que a OPA se desdobrou na Política Externa Independente (1961-1964).

Por diversas razões a OPA não se desenvolveu como o desejado por JK, porém as reuniões entre os países da região contribuíram para a desejada criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e futuramente para o estabelecimento da Aliança Progresso em 1965 (RIBAS, 2006). As novas abordagens da Política Externa Brasileira iam muito além do debate bipolar e tornavam o Brasil mais conectado com os países não-alinhados; ao mesmo tempo a burocracia brasileira seguia buscando de organizar a CID no âmbito doméstico do país. Mais tarde, em 1964, a CNAT foi reestruturada, e agora, além do Ministro e de alguns chefes de divisões específicas do Ministério das Relações Exteriores, contava com alguns integrantes de outros diferentes ministérios (IGLESIAS PUENTE, 2010).

3.3.2 Estruturação do sistema de cooperação interna 1969-1987

A postura Brasileira entre 1969 e 1981, geralmente, era contra o “congelamento do poder”; de modo que o grupo de trabalho governamental apresentou como uma possível

¹³O Brasil, por exemplo, fez um tratado com a Rússia para trocar café por equipamento e óleo no final de 1959.

solução de reorganização do Sistema Brasileiro de Cooperação, sugerindo a criação de novos órgãos para permitir que com que os assuntos técnicos, como assuntos nucleares, fossem debatidos pelos especialistas daquela área. E assim, em 1969, foram criadas, sob a égide do Ministério do Planejamento, a Subsecretaria de Cooperação Técnica Econômica e Internacional e a Divisão de Cooperação Técnica; enquanto a Subsecretaria era responsável pelo planejamento e execução dos programas de cooperação, a Divisão deveria negociar acordos bilaterais e multilaterais relativos ao tema. Com uma série de mudanças em administrativas, cada ministério podia interferir nos projetos que cabiam às suas respectivas competências técnicas.

Nesse período a institucionalização das ideias sobre cooperação se tornavam mais profundas; com o passar dos anos documentos e procedimentos relativos à cooperação passaram a ser institucionalizados.¹⁴ Apesar da nova organização, os programas de cooperação aconteciam sob a égide de uma ditadura militar; e as parcerias do Brasil integravam-se aos planos governamentais e quando envolviam significativas inversões de capital eram direcionadas aos projetos dos planos do governo. Assim, ainda que os investimentos estrangeiros de fato tenham sido atraídos para projetos nacionais relevantes, esses programas não refletiam necessariamente as carências e problemas da realidade brasileira (INOUE E APOSTOLOVA, 1995).

Na arena doméstica o Brasil criou, em 1971, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) que tinha entre seus objetivos conduzir e promover atividades culturais e pedagógicas no campo das Relações Internacionais, além de proporcionar estudos de investigação sobre a área das RI¹⁵. Para atingir esses objetivos, a FUNAG poderia celebrar acordos com organismos internacionais e outras entidades brasileiras e estrangeiras¹⁶; de modo que enquanto no início da década de 1970 o mundo vivia a primeira a primeira crise do petróleo, que diminuiu, como já mencionado, muitos dos recursos destinados aos países subdesenvolvidos, o Brasil, ao mesmo tempo, tornava-se mais participativo no contexto internacional (INOUE E APOSTOLOVA, 1995). Foi nesse período, ainda durante a presidência de Emílio Médici (1969-1974), com sua política externa, batizada de realismo

¹⁴As autoras Inoue e Apostolova (1995) apontam que o governo brasileiro escreveu o “Manual de serviços” e também um documento que visava definir as responsabilidades das partes (brasileira e estrangeira) no que dizia respeito à cooperação denominado “Ajuste Complementares”.

¹⁵No artigo 1º da lei 5717 de 1971
http://www.funag.gov.br/images/albuns/Legislacao/Lei_n_5717_autoriza_criacao_funag.pdf

¹⁶No artigo Quinto do decreto 6.9552 de 1971
http://www.funag.gov.br/images/albuns/Legislacao/Decreto_n_69553_institui_funag.pdf

pragmático, que o Brasil fez acordos com China, Japão, Grã-Bretanha, França, Canadá e Alemanha. Os programas bilaterais muitas vezes consistiam em cooperação técnica – mais especificamente os programas com a Alemanha e com o Canadá (INOUE E APOSTOLOVA, 1995).

Ainda sob o comando de Médici, o Brasil estruturou-se para oferecer assistência técnica a outros países; acordos com nações latino-americanas, asiáticas e africanas colocavam nosso país em um outro patamar dentro do cenário interacional da cooperação – especialmente porque a maior parte desses acordos eram celebrados por meio de instituições internacionais (INOUE E APOSTOLOVA, 1995). Para lidar com essas duas questões conflitantes, o desejo de tornar-se mais ativo e lidar com a escassez de recursos externos, que de fato preocupavam o governo brasileiro, o presidente Ernesto Geisel (1974-79) ao assumir o poder, adotou uma política externa denominada de pragmatismo responsável. A ideia de Geisel baseava-se no não-alinhamento e no investimento brasileiro em foros multilaterais e bilaterais não ligados diretamente aos debates Leste-Oeste. O pragmatismo responsável de Geisel também levou Brasil a se posicionar favoravelmente à resolução sobre a Nova Ordem Mundial, a qual, dentre outros tópicos, referia-se à de cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Como consequência daquela votação, em 1974, o PNUD criou uma comissão para coordenar estes debates (LAMPRÉIA, 2017). Ademais, na década de 70, o Brasil também assinou os tratados relevantes do CID para oferecer assistência técnica aos diversos países do sul.¹⁷ O PNUD era, por sinal, a principal base brasileira para cooperação multilateral, e o país foi durante muitos anos um dos principais destinatários da ajuda oferecida por ele. Com a mudança da abordagem brasileira em matéria de política externa, não foi uma surpresa que, em 1978, durante a Conferência de Buenos Aires sobre Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento, a participação brasileira tenha sido uma das mais ativas.

3.3.3 A retração na cooperação internacional 1981-1987

No final dos anos 70, outra crise do petróleo afetou o sistema internacional e mais uma vez os recursos para CID minguaram; de modo que, como foi dito anteriormente, o formato e destino de recursos para CID passaram a ser mais e mais questionados – principalmente pelos

¹⁷ O Brasil assinou tratados de cooperação com a Bolívia, Peru, México e países africanos na década de 70.

países doadores. Talvez, justamente por isso, o último presidente militar, João Figueredo (1979 -1985), tenha investido tanto na cooperação Sul-Sul, já que o sistema internacional de cooperação era o menor em décadas.

Em 1985, o Brasil voltou a ser uma democracia, o que tornou cooperação técnica entre países em desenvolvimento ainda mais relevante, exigindo reorganização estrutural (IGLESIAS PUENTE, 2010). Além disso, uma década após a Conferência de Buenos Aires um decreto presidencial 94.973 de 1987 criou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), sob a tutela da FUNAG (LAMPREIA, 2017); entretanto a cooperação monetária ainda permaneceu alocada ao Ministério do Planejamento. Assim, a ABC pode ser considerada, também, uma resposta burocrática para a falta de um órgão central responsável pela CID no Brasil, pois, valendo-se de diferentes órgãos governamentais, os mandatários militares lograram organizar programas de cooperação. Assim, a agência recém-criada passou a concentrar, coordenar e liderar as ações relativas aos assuntos brasileiros que envolvessem cooperação internacional, mitigando, de certa forma, divergências que eventualmente houvessem entre os órgãos envolvidos. ABC almejava ser uma agência de fomento à cooperação internacional seguindo o exemplo de outros países como Alemanha, Japão e Estados Unidos, entre outros.

3.3.4 ABC uma nova era na concepção brasileira sobre a CID 1987

O foco da ABC foi principalmente na área de cooperação técnica; e as demais modalidades ficaram a cargo de outros órgãos. No entanto, o ponto de inovação mais relevante da Agência foi ser um instrumento de cooperação Sul-Sul (ABREU, 2013). Como mostra a imagem abaixo, a ABC foi apresentada para o Brasil como instrumento de Política Externa para atuar no terceiro mundo. Esta apresentação em âmbito doméstico e internacional pode ser considerada um símbolo tanto da identidade do país quanto da Concepção do Papel Nacional apresentado pelo Brasil.

Figura 3 — Notícia publicada no jornal Estado de São Paulo em 1987.

Fonte: Agência do Estado (1987)

3.4 DIFERENTES MOMENTOS DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO SOBRE A CID

As mudanças pelas quais o mundo passou, nos mais diversos contextos, sejam ele político como a polarização, seja ele econômico como as diversas crises econômicas sofridas pelos países mundo afora tanto no imediato pós-guerra quanto nos choques de petróleo levaram aos países do mundo desenvolvido a adotarem diferentes posturas sobre cooperação. Houve momentos em que a ajuda era oferecida amplamente; em outras ocasiões os países desenvolvidos passaram a elaborar critérios para a ajuda internacional; em outros tantos a ajuda relacionava-se a vínculos históricos ou políticos. Fato é que os movimentos dos países desenvolvidos em matéria de cooperação ocasionaram inúmeras e diversas reações nos países subdesenvolvidos, reações essas que contribuíram para articulações entre nações que faziam parte desse grupo, visto que percebiam similaridades em suas demandas.

Eventos como a conferência de Bandung, as articulações brasileiras na ONU junto com outras economias emergentes, os debates acadêmicos da CEPAL e outras tantas construções parecem ter contribuído para a modificação do papel do Brasil em matéria de

cooperação internacional. Apesar disso, outros países em desenvolvimento também se posicionavam sobre esse assunto, pois China, Turquia e Índia, por exemplo, criaram programas e agências de cooperação internacional para contribuírem mais nessa arena; com o Brasil isso também parece ter acontecido.

É preciso, contudo, levar em conta, que cada um desses países teve seu programa ou agência constituído em momentos distintos da história. No caso brasileiro, isso parece ter ocorrido por conta das articulações internacionais dos outros países em desenvolvimento. Conforme o apontado no decorrer desse capítulo, a cooperação internacional que surgiu fortemente ancorada em ideias de reconstrução e reparação logo se transformou em um instrumento de política externa que passou rapidamente a ser utilizado como um mecanismo de política externa, sobretudo por parte dos países do Norte. Os países do Sul tentavam responder a essa instrumentalização, posto que também passavam por desafios domésticos – é relevante lembrar que por essa época alguns países do terceiro mundo tornaram-se independentes e outros, como o Brasil, vivenciaram diferentes regimes políticos. Entre tantas mudanças nos sistemas domésticos e no próprio Sistema Internacional, tanto os países do Norte quanto os do Sul procuravam adaptar suas transformações identitárias e suas novas ideias sobre Política Externa dentro da CID. Considerando o objetivo da presente dissertação o próximo capítulo explorará em pormenores as alterações da postura brasileira no campo da CID.

4 UMA NOVA CONCEPÇÃO NACIONAL EM COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL

De acordo com o apresentado no Capítulo anterior, sobre a evolução da CID, os acontecimentos que levaram à modificação da postura brasileira em matéria de política externa começaram em 1977 durante os preparativos para a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em Buenos. Para responder se, quando e como o Brasil modificou a sua postura em matéria de CID realizou-se uma extensa coleta documental. Após a coleta dos documentos foi definida a forma de trabalho; optou-se então por utilizar tanto à Análise de Conteúdo quanto o *Process-Tracing* para aferir de maneira mais precisa o desenvolvimento do processo de mudança. Considerando o volume documental dividiram-se as análises por tipo de documento e, quando necessário, por ano. Os grupos foram organizados da seguinte forma: Notas Taquigráficas das reuniões da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Correspondência Presidencial; Discursos brasileiros na ONU; Outros documentos. A seguir segue a figura com os documentos coletados e sua divisão para a análise:

Tipo de documentos	Anos faltantes	Número de total	Forma de análise
Notas taquigráficas das reuniões da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional	1979 e 1987	85	Em conjunto
Correspondência presidencial	Não aplicável	6552	Separados por ano
Discursos Brasileiros na ONU	Não aplicável	18	Em conjunto
Outros documentos	Não aplicável	62	Individualmente

Quadro 1 — Organização e categorização documental

Fonte: A autora (2021)

Algumas observações sobre o quadro anteriormente apresentado são relevantes. A primeira delas diz respeito à ausência de determinados documentos. No caso das Notas taquigráficas das reuniões da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, elas foram, sim, solicitadas à Câmara, mas os responsáveis arquivo só puderam disponibilizar as

aqui analisadas. Os documentos da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado foram solicitados também ao órgão, contudo, segundo o arquivo do Senado, os textos estavam disponíveis nos documentos já disponibilizados no próprio site da câmara alta. Devido ao grande volume de registros já coletados e dos textos da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado estarem dispersos ao longo dos anais daquele órgão, optou-se por não os coletar¹⁸.

O maior grupo de registros analisados foi o das “correspondências entre os Presidentes e o Itamaraty”. Esses documentos foram cedidos, já digitalizados e com OCR¹⁹, pela equipe responsável pelo arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores e, apesar de ainda não estarem disponíveis na internet, encontram-se em fase avançada de processamento, acreditando-se que em breve estarão disponíveis²⁰. Os arquivos desse grupo continham em média dez páginas cada um.

Na categoria “Outros documentos” encontram-se os registros que foram pesquisados pontualmente sem levar em conta os demais documentos pertencentes ao mesmo grupo, esses documentos também tiveram apenas a nova NRC pesquisada; a intenção nesse caso era apenas confirmar as informações observadas nos demais documentos. Incluem nessa categoria, as resenhas críticas de 1974-1987, os discursos realizados durante os dois mandatos do governo presidente Lula na AGNU. Há também dois discursos do Chanceleres Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro que foram proferidos na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro.

4.1 INFERÊNCIAS PRELIMINARES

Por meio da leitura dos discursos Brasileiros na AGNU, notou-se que entre 1970-1987 houve uma modificação da posição brasileiras sobre Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Ainda que grande parte da literatura brasileira que analisa a cooperação internacional, sinalize o governo de Luiz Inácio Lula da Silva como o governo que de fato modificou a posição brasileira em matéria de cooperação as análises demonstram

¹⁸Por exemplo, o ano de 1970 possui cerca de 14 anais e cada um deles contém mais de 200 páginas.

¹⁹OCR é a sigla em inglês para Optical Character Recognition que significa Reconhecimento ótico de caracteres, as fotografias submetidas a esse processo são convertidas em textos pesquisáveis.

²⁰O Centro de História e Documentação Diplomática, têm produzido e disponibilizados diversas coletâneas documentais na internet. Por essa razão, acredita-se que as correspondências presidenciais utilizadas nesse trabalho estarão disponíveis em breve;

que esse processo de mudança começou muito anos antes do que tem sido enfatizado. Até mesmo pesquisadores internacionais ao analisar aquele período, como Holsti²¹, tendem a considerar o Brasil como um receptor. A leitura dos discursos dos chanceleres da época, no entanto, parece indicar algo um pouco diferente; por exemplo, o que diz o discurso do chanceler Saraiva Guerreiro na Federação Nacional dos Bancos (FENABAN), em 1980 no Rio de Janeiro. Segundo o chanceler:

O que caracteriza o diálogo Sul-Sul é o seu feitio criador. O objetivo aqui é claramente o de criar, inovar, **propor formas e mecanismos de cooperação num campo que ainda existe precariamente. Somos, os países em desenvolvimento, diversificados e de potencial variado.** (...). Estamos conscientes de que partilhamos a condição básica de país em desenvolvimento e de que, a partir daí, a cooperação internacional, com pleno respeito às individualidades nacionais, é uma necessidade. **Não existem constrangimentos históricos a mostrar caminhos preferíveis ou tradicionais.** Estamos numa fase de conhecimento mútuo, de descoberta de oportunidades. **Sabemos que as reversões de ligações tradicionais não se farão de um dia para outro, mas confiamos em que juntos muito poderemos fazer.** (...) Eventualmente, as ligações Sul-Sul, além da sua valia intrínseca, **podem reforçar nosso poder de barganha em negociações econômicas globais, sobretudo se passarmos de uma solidariedade de dimensão retórica para outra, de dimensão concreta e econômica.** (RIO DE JANEIRO, SARAIVA GUERREIRO, 1980, grifos nossos)

As razões para a mudança na postura brasileira sobre CID podem ter tido origem nas modificações no cenário internacional; uma delas, por exemplo, a criação, no âmbito do PNUD, da Unidade Especial para Cooperação Técnica em Países em Desenvolvimento, em 1974. As transformações no cenário internacional da CID parecem ter gerado uma certa insatisfação nos países do sul que conseguiram articular a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) em Buenos Aires, realizada em 1978. A partir daí nota-se uma expressiva modificação no "tom" dos pronunciamentos brasileiros na AGNU. Ideias como Cooperação Horizontal e Cooperação Igualitária começam a aparecer de forma bastante consistente nas falas dos chanceleres brasileiros na AGNU depois de 1978.

Ao pesquisar a NRCs no campo da CID que aderiram a uma perspectiva na CID como um país que recebe e oferece ajuda ao mesmo tempo, parece ser difícil encontrar um formato no qual o Brasil se encaixe. Isso parece ocorrer porque a literatura da RT que se dedica às análises ao campo da CID costuma tomar por base apenas ideias apresentadas pelos países doadores para verificar suas respectivas NRC. Mais especificamente, a literatura de RT que debate NRC no campo da CID já haviam sido expostas por Holsti, 1970, e Breuning, 1992, e são elas: Bom Vizinho; Influyente; Negociante e Engenheiro Social. Levando em conta essa

²¹Holsti, em 1970, analisa o discurso do ex-presidente Arthur Costa e Silva proferido em 1967 e afirma que o Brasil se colocava como um receptor claro de ajuda.

lacuna teórica, mas ao mesmo tempo considerando o que já havia sido dito por pesquisadores anteriores buscou-se realizar uma análise de conteúdo nos documentos coletados.

Para a definição dos temas buscados nos documentos, adotou-se a sugestão de Bardin, 2011, de uma leitura preliminar de documentos como uma espécie de verificação inicial do assunto. Contudo, devido ao grande volume documental, elegeu-se apenas um grupo de documentos para serem lidos de forma mais profunda, com base nos resultados ali obtidos expandiu-se as análises para os demais.

O conjunto de discursos escolhidos para serem analisados mais cuidadosamente foi o dos proferidos na ANGU durante o período estudado. Além desses, mereceram atenção os discursos proferidos na AGNU durante o governo Lula, período no qual, reconhecidamente, houve investimentos em ações que consolidaram o Brasil como um "Novo-doador". Durante as leituras dos documentos selecionados notou-se que o Brasil utilizava também muito da gama temática típica dos países doadores, mesmo em situações nas quais atuava como país predominantemente receptor. Ao verificar essa aparente sobreposição temática nas falas brasileiras, decidiu-se realizar uma análise sistemática por meio do software Nvivo a fim de compreender melhor quais eram de fato os termos relacionados à ideia de cooperação no período estudado. Como forma de minimizar eventual subjetividade na leitura dos documentos, também se buscou pelo termo "cooperação" nos discursos brasileiros na AGNU entre 1970 e 1987 por meio do software utilizado, obtendo-se o seguinte diagrama:

Diagrama 1 — Termos relacionados à cooperação gerado pelo Nvivo

Fonte: A autora (2021)

O diagrama acima apresentado confirmou que os termos inferidos nas leituras estavam de fato presentes. Assim, considerando as ideias expressadas pelo governo brasileiro em matéria de cooperação foi possível relacionar as demais análises e responder as perguntas de pesquisa: O Brasil modificou sua postura dentro da CID? Como se deu esse processo? Em qual categoria de NRC em CID o Brasil se enquadra?

4.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO - A INTERSECÇÃO ENTRE A TEORIA E O CASO

Segundo Moreira (2016) é através da linguagem e da comunicação que a política se materializa. Por essa razão, a análise dos discursos é tão relevante para abordar uma determinada posição política. Em suas falas, sejam internas, como correspondência interparlamentar ou direcionadas ao público externo, como os discursos brasileiros nas Nações Unidas, os atores nacionais explicitam seus posicionamentos e conceitos sobre o posicionamento brasileiro no contexto internacional.

Devido ao grande volume de documentos coletados realizou-se a análise de conteúdo levando em consideração quatro características discursivas: a caracterização do campo político; o debate já realizado na literatura sobre os temas típicos dos doadores tradicionais; os temas típicos nas falas dos receptores tradicionais; os temas típicos nas falas dos novos doadores. O primeiro bloco baseou-se no recorte dos temas que eram ou não afins à cooperação; o segundo relacionou-se aos temas apresentados pela RT como sendo típicos de doadores tradicionais; o terceiro bloco temático baseou-se nos temas apontados pela literatura de cooperação como típicos de países receptores; o quarto e último tema constituído por esta autora levou em conta os temas percebidos como típicos dos “Parceiros”. A figura abaixo sintetiza esses grupos de análise:

Figura 4 — Temas analisados nos documentos

Fonte: A autora (2021)

4.2.1.1 Termos pesquisados em cada uma das categorias

Como já foi dito na seção anterior, após as leituras preliminares e análise prévia no Nvivo as demais passaram a ser totalmente realizadas pelo software. Com base tanto no diagrama quanto nas literaturas de RT e de cooperação para o desenvolvimento organizaram-se os quatro blocos para análise. Cada um deles teve palavras específicas pré-determinadas e que foram pesquisadas tanto nos discursos brasileiros na AGNU quanto nos demais documentos. São elas:

<i>Bloco 1 – Discursos com o tema cooperação</i>
Cooperação, Assistência e Ajuda

Tabela 3 — Bloco 1 - Para sinalização dos discursos que contêm os temas relativos à CID

Fonte: A autora (2021)

Bloco 2 - Doadores tradicionais	
Bom Vizinho	Ética, dever moral, caridade, desastre, humanitarismo.
Influente	Organismos e/ou Organizações Internacionais, Responsabilidade, democracia, interesses, amizade
Negociante	Ordem liberal, livre mercado, crescimento, benefício mútuo, privatização
Engenheiro social	Meio ambiente, Estabilidade, pobreza, direitos humanos, Organizações Não governamentais, justiça social, mulheres, agricultura, população, coordenação

Tabela 4 — Bloco 2 -Temas encontrados nas NRCs de Doadores tradicionais

Fonte: Baseado nos trabalhos de Holsti (1970) e Breunning (1992)

Bloco 3 - Temas típicos de receptores
Reparação histórica
Desenvolvimento econômico
Substituição das importações
Desenvolvimentismo
Tarifas preferências
Direito dos países subdesenvolvidos

Tabela 5 — Bloco 3- Temas típicos de receptores baseado nos temas recorrentes em discursos de países receptores de ajuda

Fonte: Livrementemente adaptado de Mawdsley (2012)

Bloco 4 - Temas recorrentes na NRC Parceiro
Cooperação horizontal
Cooperação para o desenvolvimento
Cooperação igualitária
Cooperação Sul-sul

Tabela 6 — Bloco 4 - Temas recorrentes na NRC Parceiro

Fonte: Baseado na leitura dos discursos brasileiros na AGNU entre 1970 e 1987 A autora (2021)

Os documentos foram então submetidos um a um a pesquisas de texto no Nvivo considerando cada um dos blocos apresentados. A próxima seção demonstrará como os documentos foram analisados.

4.2.2 Análise dos documentos

Após a coleta documental, os registros foram categorizados por tipo e ano; cada tipo foi armazenado em uma pasta de mesmo nome que serviria de base para nomear o projeto no software de trabalho. Como foi dito anteriormente, a análise de conteúdo foi realizada por meio do software Nvivo (Windows), as análises foram realizadas seguindo padrão de codificação apresentado no capítulo anterior, a figura abaixo ilustra a organização dos códigos utilizados em cada um dos projetos:

Códigos			Pesquisar Projeto
Nome	Arquivos	Referências	
Cooperação, Ajuda e desenvolvimento	116	365	
Doadores classicos	0	0	
Bom vizinho	2	2	
Engenheiro social	66	114	
Influente	27	32	
Negociante	15	17	
Nova NRC Parceiro	9	18	
Tematicas de Receptores	14	18	

Figura 5 — Estrutura de codificação utilizada no Nvivo

Fonte: A autora (2021)

Os grupos documentais mais volumosos – especificamente os que tratavam das correspondências presidenciais – foram subdivididos em pastas nomeadas com anos referentes à documentação ali armazenada. Assim como nos outros casos, os nomes das pastas correspondiam ao nome do projeto no Nvivo que analisou aqueles documentos, por exemplo, as correspondências presidenciais de 1970 foram armazenadas em uma subpasta chamada ‘1970’ a qual estava dentro de uma pasta denominada Correspondências Presidenciais, de

modo que o projeto que analisou esses documentos recebeu o nome de Correspondências 1970. Uma vez importados, os documentos a serem analisados passaram pela seguinte triagem dentro do software:

1) Todos eram submetidos a uma pré-análise com os termos *Cooperação, ajuda e desenvolvimento*; a partir desse ponto os critérios para a busca no Nvivo foram as palavras disseminadas como instrumento para contexto amplo; essa configuração abrange quase um parágrafo inteiro, tornando mais fácil de ser realizada a contextualização do tema. Além disso, optou-se também pela busca de palavras sinônimas, conforme o indicado pela figura abaixo:

Figura 6 — Primeira etapa da análise no software Nvivo

Fonte: A autora (2021)

2) Depois de salvos os resultados da pré-análise, as demais foram feitas apenas nos documentos previamente classificados no código Cooperação, Ajuda e Desenvolvimento, sendo submetidos a novas análises com os diferentes códigos apenas documentos que continham os termos selecionados. Os critérios para a segunda etapa de buscas foi exatamente o mesmo da primeira etapa – as opções *disseminar*, para contexto amplo, e *encontrar sinônimos* também foram escolhidas. É importante deixar claro que termos com mais de uma palavra, por exemplo "Cooperação Horizontal" eram sempre buscados entre aspas, seguindo as instruções dos desenvolvedores do software.

3) A terceira e última etapa foi a de verificar, codificação a codificação, a aderência ou não ao código sinalizado pelo programa. Algumas vezes a classificação automática codificava cabeçalhos e até parágrafos com o termo "cooperação técnica" como pertencentes a esse código, mas que de fato nada tinham a ver com a nova NRC.

Com base na análise documental, acima descrita, e considerando sobre a evolução da CID, os acontecimentos que levaram à modificação da postura brasileira em matéria de política externa, apresentadas no capítulo 3, em 1977 começaram os preparativos para a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em Buenos Aires. Nesse momento, os documentos sinalizam uma intensificação de ideias sobre a postura do Brasil em matéria de CID. Muito embora antes dessa conferência fosse possível observar documentos com os termos e ideias sobre a nova concepção brasileira no campo da CID, essas falas diziam respeito a casos específicos e eram mais esparsos.

Assim, a próxima seção apresentará os resultados das análises realizadas nos discursos da AGNU. Antes de partirmos para as análises, é importante considerar uma ponderação feita por Holsti, 1970, e comprovada por Breuning, 1995: as NRCs predominantes em uma área não restringem os discursos exclusivamente a seus temas. Em outras palavras, em um mesmo discurso é possível observar temas geralmente atrelados a diferentes NRCs que, entretanto, unem-se e convergem para um mesmo grupo temático que se destaca dos demais, e isso acontece ao longo de um intervalo de tempo considerável para aquele ator.

4.2.3 NRC Parceiro nos discursos dos Chanceleres brasileiros

Os discursos brasileiros na AGNU são muito significativos para a presente pesquisa; de certa maneira eles sintetizam a posição brasileira no período em que foram proferidos, especialmente no que diz respeito à política exterior do Brasil. Dividindo análise das falas dos representantes brasileiros ano a ano é possível verificar alguns pontos interessantes antes mesmo de realizar uma análise mais aprofundada. A tabela abaixo mostra uma síntese temática das falas brasileiras sobre cooperação no período estudado.

Ano	Bom vizinho	Engenheiro social	Influente	Negociante	Temáticas de Receptores	NRC nova
1970	7	20	23	14	1	0
1971	4	13	22	13	4	0
1972	8	19	23	15	1	0
1973	3	14	27	18	0	0
1974	6	15	25	14	0	0

1975	4	6	16	9	0	0
1976	4	12	21	12	1	0
1977	9	21	24	14	0	1
1978	2	12	15	6	0	0
1979	2	12	15	6	0	1
1980	6	15	33	14	0	1
1981	6	16	28	18	0	1
1982	7	25	37	28	0	0
1983	6	12	22	16	0	1
1984	7	13	28	12	0	1
1985	9	27	41	15	0	0
1986	2	24	37	24	0	2
1987	0	7	18	10	0	1

Tabela 7 — Presença das NRC ao longo dos anos nos discursos da ONU

Fonte: A autora (2021)

A tabela 7 indica que as falas brasileiras na ONU se modificam a partir de 1978; outro ponto relevante indicado por ela é que daquele ano em diante é possível observar uma diminuição considerável da temática típica de receptores e o surgimento dos temas que se referem à nova NRC; também mostra que ao longo dos anos os temas típicos dos doadores permanecem sempre presentes indicando que o Brasil possivelmente, procurou se inserir no campo da CID utilizando os temas presentes nas falas dos doadores tradicionais e modificando a NRC ora por meio de temas típicos de receptores ora por meio de temas típicos de Parceiro. O gráfico a seguir representa a tabela apresentada anteriormente:

Gráfico 1 — Quantidade de NRC presentes no campo da CID entre 1970-1987

Fonte: A autora (2021)

Observando os trechos de discursos proferidos por diferentes Ministros das Relações Exteriores na AGNU, é possível notar que os sentimentos apresentados ao longo dos anos mudaram, como se vê no quadro a seguir:

1970 - Mário Gibson Barbosa	1978 - Antônio Francisco Azeredo da Silveira	1987 - Roberto Abreu Sodré
<p>Agora, ao aproximar-se o fim do exercício de elaboração da estratégia para a Segunda Década do Desenvolvimento, as Nações Unidas têm claramente diante de si uma nova opção, que determinará o futuro do sistema de cooperação econômica internacional para o desenvolvimento. Trata-se de escolher entre uma “estratégia da estabilidade”, destinada apenas a conter os índices de pobreza em seus níveis atuais, e uma “estratégia dinâmica” para o desenvolvimento.</p>	<p>A cooperação que se pretende conseguir é uma cooperação horizontal entre Estados soberanos, em que não há lugar para subordinações ou hegemonias. A Carta das Nações Unidas, instrumento máximo do Direito Internacional contemporâneo, nos incita, a cada um dos Estados aqui representados, a cooperar e a harmonizar nossos interesses de acordo com determinados parâmetros a busca de pontos de convergência em benefício de todos os países envolvidos. Para o Brasil, a cooperação é um ato espontâneo, que deriva da índole ecumênica de seu povo</p>	<p>Alegra-me testemunhar que os propósitos anunciados desta mesma tribuna pelo Presidente de meu país, José Sarney, em 1985, em relação ao Atlântico Sul foram cumpridos com êxito através da iniciativa que culminou com a aprovação, pela última Assembleia Geral, da Resolução 41/11, de 27 de outubro de 1986. A instituição da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul representou o reconhecimento pela comunidade internacional da determinação dos países sul-americanos e africanos da região de manter sua independência, sua soberania, sua integridade territorial e de promover a cooperação para o desenvolvimento econômico e social em condições de paz e de liberdade.</p>
<p>No exame crítico que se faça das Nações Unidas, haverá que abrir um capítulo que reconheça o seu mérito ou, se preferirem, o mérito da Assembleia, em ativar, em dar forma e conteúdo às aspirações de assistência e cooperação da imensa maioria de seus membros. Certo, ainda muito, muitíssimo, resta a fazer neste terreno. Muito mito haverá que destruir, muito conservantismo que eliminar, para que</p>	<p>E é à luz desses fatos que atribuímos especial importância ao desenvolvimento de mecanismos destinados a suprir as deficiências da cooperação Norte-Sul. Nesse sentido, o Brasil tem levado adiante e apoiado esforços destinados a promover, ampliar e intensificar a cooperação – horizontal e equitativa – entre os países que lutam pelo desenvolvimento. A Conferência das</p>	<p>Reafirmo, perante este foro mundial, a importância que meu país confere aos acordos de integração e cooperação econômica concluídos a partir do ano passado com a Argentina e o Uruguai. São instrumentos de significado verdadeiramente histórico, que testemunham nossa determinação fraternal de crescer juntos, fortalecer nossas instituições democráticas e contribuir para o êxito do empreendimento maior – hoje mais próximo do que ontem – da integração latino-americana.</p>

a assistência internacional da humanidade rica à humanidade pobre se torne mais efetiva, mais atuante; para que a divisão internacional de trabalho seja, enfim e numa palavra, reestruturada; para que os mecanismos de cooperação funcionem mais desimpedidos desses preconceitos, desses mitos e desse conservantismo.	Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, há pouco realizada, foi um marco importante dos esforços multilaterais nesse campo.	
O que desejamos é amplo e franco diálogo; o que esperamos é que juntos trabalhem na aferição do conceito e na identificação de seus princípios operacionais. No foro adequado e no momento oportuno a Delegação do Brasil retomará a este assunto, com o propósito exclusivo de contribuir para que fortaleçamos e aperfeiçoemos os fundamentos sobre os quais devem repousar a paz e a segurança mundiais	Não negamos que certos Estados sejam imensamente mais prósperos e mais poderosos do que outros. O que não podemos continuar a aceitar é que pretendam alguns poucos Estados resolver os destinos políticos e econômicos do mundo à margem das Nações Unidas e à revelia dos interesses da grande maioria dos seus Membros.	O Brasil está disposto a perseverar no seu caminho de paz e de construção. É esse o caminho que o leva ao encontro do progresso e da felicidade de seu povo, em crescente harmonia e estreita cooperação com as nações amigas.

Tabela 8

Fonte: A autora (2021)

Enquanto em 1970 é possível observar que o tema cooperação tem um tom crítico em relação às Nações Unidas e aos países desenvolvidos. Em 1977, por outro lado, foi no discurso do Ministro Antonio Francisco Azeredo da Silveira, que a ideia da nova NRC aparece pela primeira vez em discursos brasileiros na ONU:

As Nações Unidas correspondem a uma concepção das relações internacionais que se baseia no **respeito mútuo e na cooperação entre os Estados**. Embora em certos artigos da Carta se tenham feito concessões às realidades do poder, é inegável que o **princípio da igualdade entre os Estados é um de seus pilares fundamentais. A cooperação que se pretende conseguir é uma cooperação horizontal entre Estados soberanos**, em que não há lugar para subordinações ou hegemonias. (...) **. Tal cooperação pressupõe a busca de pontos de convergência em benefício de todos os países envolvidos.** Para o Brasil, a cooperação é um ato espontâneo, que deriva da índole ecumênica de seu povo. Como o Brasil a entende e prática, **a cooperação pressupõe o respeito à identidade nacional e ao direito soberano dos Estados de procurarem os caminhos mais adequados para alcançar as metas de progresso e bem-estar de seus povos. Pressupõe, pois, o respeito ao princípio da não interferência nos assuntos internos dos Estados**, que, mais do que um princípio geral da Organização das Nações Unidas, é uma obrigação legal contraída por todos os Estados-Membros, quando assinaram e ratificaram a Carta. (ESTADOS UNIDOS, AZEREDO DA SILVEIRA, 1977 – grifos nossos)

É interessante observar que em 1977 momento em que o Brasil já se encontrava em aprofundados preparativos para a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que aconteceu em 1978 na Argentina. Assim, nota-se que,

apesar do tom de crítica costumeiramente apresentado pelo Brasil ao tratar de cooperação, há também uma resposta do Brasil frente aos problemas apontados, por exemplo, no trecho:

"E é à luz desses fatos que atribuímos especial importância ao desenvolvimento de mecanismos destinados a suprir as deficiências da cooperação Norte-Sul. Nesse sentido, o Brasil tem levado adiante e apoiado esforços destinados a promover, ampliar e intensificar a cooperação – horizontal e equitativa – entre os países que lutam pelo desenvolvimento(...)" (Nações Unidas, Discurso do ministro Antonio Francisco Azeredo da Silveira na Assembleia Geral da Nações Unidas, 1978.)

As leituras preliminares dos discursos brasileiros na ONU também reforçam pontos já apresentados por Holsti (1970). Segundo esse autor, nem todos os discursos versam sobre uma única NRC, ou mencionam a NRC pesquisada. Por exemplo, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apesar de ser sido um presidente que fomentou fortemente a Cooperação Sul-Sul, não trouxe em suas falas temas elencados por essa pesquisa; de seu discurso em 2006 na AGNU não constam termos explícitos sobre a nova NRC brasileira em matéria de CID. Entretanto em 2006, Lula fala, sim, de cooperação, porém associa seu discurso mais à ideia de desenvolvimento do que a uma tipologia do Sul.

Nos discursos analisados nessa pesquisa, por exemplo, observou-se que em 1976 o termo cooperação não apareceu na fala do ministro Antonio Francisco Azeredo da Silveira proferida na AGNU; naquele ano, contudo, ideias de temas típicos de países receptores surgiram indiretamente na fala do chanceler.

Tomando outro exemplo do governo Lula, em 2007, o tema da nova NRC aqui proposta foi explícito em seu discurso por ocasião da AGNU daquele ano; abaixo segue um trecho da fala do ex-presidente:

O mundo em desenvolvimento não tem deixado de dar, nestes últimos tempos, claros sinais de sua disposição ao diálogo realista e construtivo, como evidenciaram diversos pronunciamentos feitos nos mais variados foros internacionais como o ECOSOC, a UNCTAD, o GATT, o FMI. Essa disposição tem sido reforçada pela crescente movimentação interna ao nível da cooperação Sul-Sul e dos contatos inter-regionais. (BRASIL, LULA DA SILVA, 2007).

Assim, a análise de conteúdo realizada nos discursos do chanceleres brasileiros na AGNU indicam claramente que havia de fato a presença de uma nova NRC no campo da CID iniciada após 1978. A próxima etapa da pesquisa dedicou-se a compreender quando e como isso aconteceu.

4.2.4 Análises nos demais grupo documentais

Uma vez confirmada a existência da Nova NRC brasileira no campo da CID e de definidos os termos que a compõe, expandiu-se a análise para os outros grupos documentais. Isso foi feito, inclusive para verificar a existência de evidências que comprovassem as diversas etapas do processo de mudança. Os resultados obtidos grupo a grupo são apresentados a seguir:

4.2.4.1 Debates na Câmara dos Deputados

As ideias sobre como o Brasil deveria se posicionar em matéria de CID também chegaram à Câmara dos Deputados; as notas gráficas lidas no presente trabalho têm em comum a presença constante de convidados para explanar determinado tema. Dessa forma, as reuniões são mais palestras do que debates propriamente ditos.

Conforme foi dito anteriormente, os debates do Legislativo que tratavam do tema foram analisados, conforme está sintetizado na tabela a seguir:

Ano	Número de referências sobre a nova NRC no ano	Orador	Cargo	Tema	Considerações
1970	0	-	-	-	-
1971	0	-	-	-	-
1972	1	Clóvis Ramalhet	Jurista, tornou-se anos depois ministro do STF	Um projeto. de ação política Brasil/Portugal	Fala-se aqui principalmente das ideias de cooperação bilateral entre Brasil e Portugal, no que diz respeito as vantagens da criação de uma comunidade luso-brasileira.
1973	0	-	-	-	-
1974	0	-	-	-	-
1975	0	-	-	-	-
1976	0	-	-	-	-
1977	0	-	-	-	-
1978	0	-	-	-	-
1980	2	Fernando Berrocal Soto	Embaixador brasileiro, secretário Permanente Adjunto do SELA	Integração regional, cooperação sul-sul, estratégia brasileira de cooperação sul-sul	Mostra um novo posicionamento brasileiro sobre cooperação.
1981	0	-	-	-	-

1982	0	-	-	-	-
1983	0	-	-	-	-
1984	7	Vários	Deputados e diplomatas	Vários, além disso há a fala do Embaixador de Togo no Brasil (Djababou Nana)	Os debates versam sobre inúmeros temas a cooperação é debatida, mas de forma mais estrutural, as principais ideias de cooperação se conectam com o congelamento do poder militar feito pelas nações com armas nucleares versus o desejo dos países em desenvolvimento terem acesso a essa tecnologia.
1985	3	Dr. Rex Nazaré Alves	Presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear	Professor	Cooperação internacional em matéria de energia atômica.
1986	8	Vários destacando-se os diplomatas Ricupero e Roberto Sodré	Diplomatas brasileiros e africanos e acadêmicos	As relações Brasil África	Os documentos demonstram um amadurecimento das ideias brasileiras sobre cooperação, há a defesa, inclusive da institucionalização de uma agência Brasileira de cooperação.

Tabela 9 — Presença dos temas da nova NRC brasileira Fonte: A autora (2021)

O gráfico a seguir demonstra o crescimento dos temas da nova NRC brasileira na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados:

Gráfico 2 — Crescimento de temas da nova NRC em matéria de cooperação na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara no período estudado

Fonte: A autora (2021)

4.2.4.2 Correspondência presidencial

Pelo teor dos documentos é possível compreender que os diplomatas brasileiros mantinham os presidentes bem-informados não apenas sobre os acontecimentos internacionais, mas também sobre a intrincada evolução das posições internacionais a respeito dos mais diversos temas. Além disso, esses documentos também trazem os discursos que deveriam ser feitos pelos presidentes, além de tópicos que poderiam ser abordados em reuniões multilaterais.

Ano	Quantidade de referências com os termos Cooperação ajuda ou desenvolvimento	Bom vizinho	Engenheiro social	Influente	Negociante	Temáticas de Receptores	Nova NRC Parceiro	Observações sobre as referências codificadas como NRC parceiro
1970	365	2	114	32	17	18	0	Os temas relativos à cooperação técnica nesse caso, eram relacionados apenas à acordos bilaterais, tanto no que diz respeito ao recebimento quanto ao envio de ajuda, mas não havia traços de uma nova NRC.
1971	932	69	458	186	432	17	0	Os temas relativos à cooperação técnica nesse caso, eram relacionados apenas à acordos bilaterais, tanto no que diz respeito ao recebimento quanto ao envio de ajuda, mas não havia traços de uma nova NRC.
1972	278	25	146	75	134	4	0	Os temas relativos à cooperação para o desenvolvimento

								referiam-se apenas ao tratado de cooperação amazônica
1973	487	275	297	105	251	14	0	Os temas relativos à cooperação para o desenvolvimento referiam-se apenas ao tratado de cooperação amazônica
1974	1171	290	9	86	103	31	0	Os temas relativos à cooperação para o desenvolvimento referiam-se a negociações multilaterais entre países da América Latina e os Estados Unidos
1975	2939	316	1598	884	1653	69	0	Os temas relativos à cooperação para o desenvolvimento referiam-se a negociações multilaterais entre países da América Latina e os Estados Unidos
1976	2819	268	1480	858	1488	18	0	Os temas relativos à cooperação para o desenvolvimento referiam-se a negociações multilaterais entre países da América Latina e os Estados Unidos
1977	2356	208	1214	730	1157	0	0	Os temas relativos à cooperação dizem respeito à cooperação atômica, e não há menção à nova NRC
1978	2924	207	1612	868	1561	0	0	Não houve
1979	2149	206	1208	607	1156	1	16	-
1980	2783	214	1558	732	1488	1	49	-
1981	4072	339	2143	910	4047	25	36	-
1982	74	4	170	12	44	0	1	Conseguiu-se coletar apenas 5 documentos para 1982, foi esse o motivo de uma baixa quantidade de referências obtidas

								para a nova NRC
1983	2706	161	1357	579	1326	9	22	-
1984	2462	162	1200	522	1291	23	14	-
1985	483	31	206	97	219	0	9	-
1986	739	62	363	205	310	0	26	-
1987	545	26	293	142	282	1	9	-

Tabela 10 — Presença das NRC ao longo dos anos nas correspondências presidenciais

Fonte: A autora (2021)

Os gráficos a seguir demonstram as modificações do conteúdo dessas correspondências durante o período estudado. É interessante observar que a partir do momento se que tornam mais frequentes as falas com temas relativos à nova NRC há uma diminuição considerável do número de temas típicos de países receptores – reparação histórica, desenvolvimento econômico, substituição das importações, desenvolvimentismo, tarifas preferências, direito dos países subdesenvolvidos, conforme apresentaram a seguir:

Gráfico 3 — Presença das NRC ao longo dos anos nas correspondências presidenciais

Fonte: A autora (2021)

Gráfico 4 — Quantidade de menções à temas típicos de receptores versus quantidade de menções à temas da nova NRC, nas correspondências presidenciais no período estudado

Fonte: A autora (2021)

4.2.4.3 Outros documentos

Conforme o apontado nas planilhas anteriores, esse grupo de documentos representa uma coletânea de registros diversos produzido em espaços diferentes e por atores distintos que não possuem volume grande o bastante para serem incluídos em uma categoria única e não se enquadram nas outras classificações. Por esse motivo, esses documentos foram analisados individualmente.

4.2.5 Panorama geral da análise de conteúdo

Os grupos de documentos analisados demonstram uma similaridade tanto em relação à mudança na forma do país se posicionar no campo da CID quanto ao momento em que essa mudança ocorreu. É possível assim, verificar que houve uma mudança na postura brasileira de

país receptor para uma nova NRC de doador/receptor, aqui denominada de Parceiro. Os principais os marcadores textuais da nova NRC foram os termos do bloco 4 observados dos discursos dos ministros do MRE na AGNU. Quando a pesquisa desses marcadores foi expandida para os demais grupos ela mostrou um perfil semelhante àquele apresentado pelos chanceleres na AGNU, inclusive no mesmo período. Dessa forma, a análise de conteúdo foi capaz inclusive de sinalizar o momento em que essa alteração discursiva aconteceu: no período de 1977–1979. Tendo reconhecido e estabelecido o momento em que ocorreu a mudança de posição do Brasil de receptor para parceiro, a próxima seção buscará compreender justamente como se deu essa alteração.

4.3 MECANISMO CAUSAL

Para responder como ocorreu a mudança na NRC brasileira recorreu-se ao *Process-Tracing*. Essa metodologia utiliza como forma de análise principal o mecanismo causal, que nada mais é do que uma análise dos processos que culminaram em determinado acontecimento, no caso a mudança na NRC brasileira representada institucionalmente pela criação da agência ABC. Assim, no caso da presente pesquisa a ideia principal do mecanismo foi verificar se os preparativos para a conferência de Buenos Aires foram o gatilho para a mudança da NRC e se ela de fato ajudou a criar o NRC de Parceiro, de modo que cada evidência coletada foi analisada, considerando a possibilidade de que sua existência, sua acessibilidade, representariam a possibilidade de ratificação da hipótese desta investigação; as consequências da ausência de evidências significariam a refutação da hipótese. Mesclando a literatura do papel com a cronologia do CID, foi possível construir o mecanismo causal.

Dando sequência ao exame dos dados fornecidos pelo software, foram observados alguns marcos temporais, entre o final da década de 1970 e início da 1980, que foram relevantes para a possível construção de uma nova posição brasileira nessa área e que vão ao encontro da cronologia internacional e nacional apresentada no primeiro capítulo. Em 1978, no âmbito internacional, por exemplo e como já foi mencionado, aconteceu em Buenos Aires a Conferência Internacional de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul. Por sua vez, no âmbito doméstico iniciaram-se as conversas na esfera burocrática sobre alterações no sistema brasileiro de cooperação. A questão que se mostra ainda relevante é a atuação dos atores

domésticos nesse processo. Para isso, na dissertação ora desenvolvida o mecanismo causal é desenhado e apresentado no diagrama a seguir:

Figura 7 — Mecanismo causal

Fonte: A autora (2021)

Para compreender de forma clara como os acontecimentos se desenrolaram as próximas seções apontarão evidências de cada uma das etapas do mecanismo apresentado na figura 7.

4.3.1 Muito antes de Buenos Aires - 1970 - 1977

No início da década de o Brasil ainda se posiciona predominantemente como um país receptor de ajuda, ainda que apresentasse uma postura crítica frente as desigualdades do sistema internacional exacerbadas, inclusive no campo da CID. O chanceler do Brasil em 1970 Mario Gibson Barbosa deixou isso nítido ao afirmar em seu discurso na AGNU:

No exame crítico que se faça das Nações Unidas, haverá que abrir um capítulo que reconheça o seu mérito ou, se preferirem, o mérito da Assembleia, em ativar, em dar forma e conteúdo às aspirações de assistência e cooperação da imensa maioria de seus membros. Certo, ainda muito, muitíssimo, resta a fazer neste terreno. Muito mito haverá que destruir, muito conservantismo que eliminar, para que a assistência internacional da humanidade rica à humanidade pobre se torne mais efetiva, mais atuante; para que a divisão internacional de trabalho seja, enfim e numa palavra, reestruturada; para que os mecanismos de cooperação funcionem mais desimpedidos desses preconceitos, desses mitos e desse conservantismo. (NAÇÕES UNIDAS, BARBOSA, 1970)

Com o passar dos anos a postura brasileira torna-se cada vez mais crítica. Por exemplo, a fala do Ministro das Relações Exteriores Azeredo da Silveira, por ocasião da visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros da República do Quênia, Munyua Waiyaki, em 1975, já dava sinais de que novos temas em matéria de CID estavam por vir. Naquela ocasião o ministro afirmou:

O desafio que nos irmana é o mesmo que repartimos com a grande massa de países que procura vencer a inércia e as barreiras das dependências verticais e que aspira à reorganização geral das relações econômicas, políticas e sociais entre os Estados, sob a forma de uma cooperação horizontal, com vistas a um mundo onde a prosperidade seja repartida, a independência seja respeitada e a equidade prevaleça. (BRASIL, AZEREDO DA SILVEIRA, 1975).

4.3.2 Uma nova postura 1977 para Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

Entre 1977 e 1978 parece haver de fato uma alteração nas falas brasileiras sobre CID. Como aponta de forma bastante clara na AGNU de 1977 Ministro Antonio Francisco Azeredo da Silveira, 1977, que a ideia da nova NRC aparece pela primeira vez em discursos brasileiros na ONU:

As Nações Unidas correspondem a uma concepção das relações internacionais que se baseia no respeito mútuo e na cooperação entre os Estados. Embora em certos artigos da Carta se tenham feito concessões às realidades do poder, é inegável que o princípio da igualdade entre os Estados é um de seus pilares fundamentais. A cooperação que se pretende conseguir é uma cooperação horizontal entre Estados soberanos(...) (NAÇÕES UNIDAS, AZEREDO DA SILVEIRA, 1977)

Outro exemplo foi o discurso de Azeredo da Silveira, ao assinar, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 14 de março de 1977, o Convênio de Apoio Financeiro ao II Programa de Cooperação Técnica entre o Brasil e o PNUD

Para tanto, é essencial que o PNUD conserve a característica de universalidade que tem presidido à cooperação por ele veiculada. Tal universalidade pode ser entendida em dois sentidos. Em primeiro lugar, ela supõe a não-exclusão de países que, relativamente mais avançados na trilha do desenvolvimento, necessitam ainda da colaboração externa para atingir os seus objetivos de melhorar a qualidade de vida de sua população, como é o caso do Brasil e de outros países. Implica, por outro lado, o reconhecimento de que os projetos do PNUD não podem ser confinados a certas áreas específicas, ainda que teoricamente sejam merecedoras de atenção especial. (...) No início do próximo ano, Vossa Excelência estará atuando como Secretário-Geral da Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. É esta uma nova área da cooperação internacional que se vem delineando de forma promissora e à qual o Brasil atribui especial importância. cremos, com efeito, que, em muitos campos, a experiência acumulada por alguns países em desenvolvimento podem ser de grande valia para outras nações em estágios semelhantes de crescimento e progresso técnico. (BRASILIA, AZERDO DA SILVEIRA, 1977)

4.3.3 Mudança na concepção Brasileira sobre a postura nacional no campo da CID-1978 - preparativos

O chanceler Azeredo da Silveira, em discurso na Escola Superior de Guerra, deixou bastante clara as novas ideias brasileiras para o campo internacional ao discursar ali em 1978:

"Animados talvez pelo abalo da unidade dos países em desenvolvimento, que começou a produzir-se com a crise do petróleo de 1973 e que se aprofundou com a ênfase posterior nas reivindicações do grupo dos países de menor desenvolvimento relativo, os países desenvolvidos procuram agora redividir o mundo em desenvolvimento com a criação da novel categoria dos ADCs (Advanced developing countries), países em desenvolvimento avançados. Dessa forma discrimina-se injustamente contra aqueles que, dentre os países em desenvolvimento, maior sacrifício estão fazendo para alcançar níveis satisfatórios de progresso e de bem-estar para sua população e que maiores aportes externos necessitam para reforçar a sua já sobrecarregada capacidade de poupar. Ao autolimitarem, unilateralmente, suas obrigações de cooperação com esses países e ao exigirem deles maiores compromissos econômicos, os países desenvolvidos estão criando um obstáculo adicional ao desenvolvimento dos ADCs e, ipso facto, retardando o momento em que os mesmos deverão transitar para o próprio grupo dos desenvolvidos. Este é um daqueles temas em que posturas, de aparente conteúdo ético, se revelam, a um exame mais atento, como gratuitas e sem ônus econômico para os países desenvolvidos que as propõem. Para que a instituição da nova categoria de países em desenvolvimento avançados possa ser sustentada, com um mínimo de seriedade, seria necessário vê-la acompanhada da criação de um novo

agrupamento de países desenvolvidos. O dos mais desenvolvidos dentre eles, cujas obrigações internacionais, no terreno econômico e comercial, especialmente no que diz respeito às relações com os países em desenvolvimento, teriam que ser muito mais elevadas do que as dos demais países desenvolvidos. (...)

Ao delinearmos a política brasileira, devemos ter presente as atuais perspectivas de crescimento econômico de nosso país. Segundo estudos recentes preparados por especialistas do Banco Mundial, estima-se que a base produtiva do Brasil deverá aumentar por um fator de 1,8 até 1985. (...) Esses grandes números devem ser tomados em consideração, ao ser formulada a política externa, pois a presença internacional do Brasil só deverá aumentar e com ela nossa responsabilidade. (...) O Brasil não é um país simples. Na realidade, sua política externa deve refletir uma pluralidade de dimensões. O Brasil é parte da civilização ocidental e do Terceiro Mundo. Pertence à comunidade latino-americana e ao sistema interamericano. É um país com acentuada influência africana e de língua portuguesa. Ao mesmo tempo que integra o grupo de países em desenvolvimento, tem, em sua economia, setores bastante desenvolvidos. (...). Neste quadro amplo e complexo, de que mencionei apenas algumas características mais salientes ou mais atuais, quais seriam as principais obrigações da diplomacia brasileira? Com base em nossa experiência recente, diria eu que a primeira e principal obrigação da diplomacia do Brasil é a da autenticidade. (...) Finalmente, a terceira obrigação é de participação. Como país de vocação ecumênica e como sociedade livre e aberta, não pode o Brasil isolar-se do que se passa no Mundo. Mas nossa aceitação da contribuição externa, nosso esforço mesmo de captá-la em tudo que possa trazer de positivo para o nosso desenvolvimento e soberania, deve ser equilibrada pelo exercício de nossa capacidade de ascender progressivamente aos mecanismos decisórios internacionais. (...)" (RIO DE JANEIRO, AZEREDO DA SILVEIRA, 1978)

Além desse pronunciamento há também uma carta do Ministro Azeredo da Silveira ao presidente Ernesto Geisel sobre um “anteprojeto de complementação econômica entre os países árabes e a América Latina” nele feita pela Federação das Entidades Árabes-Americanas o chanceler afirma:

O encaminhamento do assunto no âmbito do PNUD seria oportuno, de nosso ponto de vista, inclusive por estar esse órgão das Nações Unidas encarregado dos trabalhos relativos à Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento ("TCDC") —a realizar-se em Buenos Aires, em setembro destaque visa a promover a aproximação "horizontal" entre os países subdesenvolvidos. O Brasil vê nessa Conferência mais uma oportunidade a explorar com vistas a ampliar a venda de

serviços e bens de capital a outros países em desenvolvimento. A proposta feita pela FEARAB pode, portanto, vir a ser relacionada, em algum momento, com os trabalhos (ou resultados) da "TCDC", como um "case study" da "horizontalização" que os subdesenvolvidos perseguem. E é precisamente na exportação de serviços que parecem estar as melhores oportunidades de expansão de nossas vendas aos países árabes. (BRASÍLIA, AZEREDO DA SILVEIRA, 1978)

4.3.4 Aprofundamento da nova NRC nos discursos domésticos e internacionais sobre cooperação 1979-1984

Em 1979 o então ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro, enviou uma carta ao presidente João Figueiredo um resumo das posições Brasileiras e de temas a serem debatidos com o presidente Venezuelano que chegaria para visita ao Brasil. Nesse documento Saraiva Guerreiro apontou para o presidente que:

- (i) rejeição de qualquer papel hegemônico na região, do mesmo modo que repudia qualquer forma de hegemonia que se lhe queira impor;
- (ii) necessidade de que sejam plenamente respeitados os tratados bilaterais e regionais e de que sejam mantidas as linhas de fronteira (o Brasil rejeita qualquer tentativa de modificá-las pela força ou ameaças);
- (iii) o Brasil procura intensificar formas de cooperação bilateral na região, e acredita que essa cooperação deve e basear em acordos que contenham equilíbrio de vantagens recíprocas; a negociação justa entre Estados livres e soberanos deve ser a base para a estabilidade e o sua das formas de cooperação. (BRASÍLIA, SARAIVA GUERREIRO, 1979)

Naquele mesmo ano o mesmo chanceler, Saraiva Guerreiro escreveu um projeto em resposta à entrevista do presidente Figueiredo, que foi conferida ao correio brasileiro por ocasião da visita de Figueiredo ao continente africano.

Tem-se notado, de modo geral, grandes convergências de opiniões entre o governo brasileiro e vários Governos africanos com os quais temos mantido contato. Isto é verdade sobretudo no que concerne a aspirações relativas a paz, ao desarmamento internacional sobretudo nuclear, ao acesso ao desenvolvimento, a cooperação sul-sul, a luta por uma nova ordem econômica internacional, além da condenação do colonialismo, do neocolonialismo e de todas as formas de racismo. (...) Existe ainda perfeita compreensão das posições da política externa não -hegemônica praticada pelo Governo brasileiro. A África entende que o Brasil busca manter com ela relações igualitárias de cooperação, sem procurar estabelecer vinculações sub-reptícias ou esferas de influência.

Já em 1980 o então chanceler discursou na Federação Nacional dos Bancos em 1980 no Rio de Janeiro. Segundo o chanceler:

O que caracteriza o diálogo Sul-Sul é o seu feitio criador. O objetivo aqui é claramente o de criar, inovar, propor formas e mecanismos de cooperação num campo que ainda existe precariamente. Somos, os países em desenvolvimento, diversificados e de potencial variado. (...). Estamos conscientes de que partilhamos a condição básica de país em desenvolvimento e de que, a partir daí, a cooperação internacional, com pleno respeito às individualidades nacionais, é uma necessidade. Não existem constrangimentos históricos a mostrar caminhos preferíveis ou tradicionais. Estamos numa fase de conhecimento mútuo, de descoberta de oportunidades. Sabemos que as reversões de ligações tradicionais não se farão de um dia para outro, mas confiamos em que juntos muito poderemos fazer. (...) Eventualmente, as ligações Sul-Sul, além da sua valia intrínseca, podem reforçar nosso poder de barganha em negociações econômicas globais, sobretudo se passarmos de uma solidariedade de dimensão retórica para outra, de dimensão concreta e econômica. (RIO DE JANEIRO, SARAIVA GUERREIRO, 1980)

Naquele mesmo ano o diplomata Fernando Berrocal Sotto, ao discursar na Câmara dos Deputados, afirmou:

Acabou-se, de um modo onde outro, a época dos grandes protagonistas(...). Neste contexto, Sr. Presidente, caberia perguntar-se - e creio que deveria ser a pergunta sobre a qual centralizaremos. a conversação desta tarde - que tipo de futuro devemos à cooperação na América Latina na década de 80. (...) Há um vasto campo de cooperação com a África e a Ásia: há uma estratégia de cooperação Sul-Sul que também é preciso desenvolver; há possibilidades abertas para delinear processos de aproximação, de vinculação, de cooperação com África e com a Ásia. Eu repito, muito consciente das singularidades peculiares à América Latina: creio que devemos reconhecer que a opção de negociação da América Latina no cenário internacional passa necessariamente por urna conciliação de posições com a África e com a Ásia. Só a unidade do mundo em desenvolvimento nos dará essa capacidade negociação com os grandes centros de poder mundial. · (...) Acredito que o ponto de partida e, como eu dizia no início, que toda a análise dos processos de cooperação e de integração, neste momento, deve irremediavelmente situar-se num contexto maior de análise da situação econômica internacional. (...) (BRASÍLIA, Sotto, 1980)

Há documentos que demonstram de forma bem clara a mudança de posição brasileira, sendo exacerbada inclusive nas relações Brasil-Estados Unidos. Em 1981, por exemplo, o ministro Ramiro Saraiva Guerreiro remete ao então presidente brasileiro João Figueiredo sua troca de correspondência com o Secretário de Estado Americano, Alexander M. Haig, sobre a crise em El Salvador e a posição da OEA.

A carta do secretário Alexander M. Haig:

A assistência econômica será mais eficaz se ficar claro que sua prestação é uma responsabilidade compartilhada no Hemisfério. Com o setor industrial brasileiro ora com alguma capacidade excedente talvez seja possível para o Brasil fornecer a El Salvador produtos brasileiros desesperadamente necessitados, tais como caminhões

ou ônibus, talvez com a utilização de créditos de longo prazo. (...). A proposta Assembleia-Geral Especial sobre Cooperação para o Desenvolvimento poderia ser uma boa ocasião para se tratar dessa questão. Teríamos interesse em conhecer as opiniões brasileiras a respeito (...), todavia, parte da austeridade orçamentária essencial para instituir economia forte, tivemos também que fazer alguns cortes na via externa. Manteremos todos os nossos acordos internacionalmente negociados sobre os bancos internacionais de desenvolvimento, desdobrados num período de tempo maior divididos em diferentes pagamentos Vossa Excelência entenda por que tivemos que tomar essas medidas. (ESTADOS UNIDOS, HAIG, 1981)

A resposta de Saraiva Guerreiro:

Como sabe Vossa Excelência, o Brasil, devido a sua formação histórica, se apresenta internacionalmente na dupla condição de país do Ocidente e do Terceiro Mundo. Esta situação nos propicia, penso, uma especial sensibilidade para os problemas políticos e econômicos que separam os países industrializados e o em desenvolvimento, assim como para as potencialidades da cooperação internacional. (...) Esse relacionamento tem muitas facetas. É importante que a composição entre os diferentes interesses nacionais em jogo reflita os pontos de vista das partes e que as divergências que persistam não sejam tratadas como problemas irritantes, mas com naturalidade. É importante que os EUA reciproquem a disposição latino-americana para o diálogo. As convergências são muitas, e a certeza de que a cooperação é o caminho natural para nossos países leva-me a pensar que é desejável em termos práticos. (BRASIL, SARAIVA GUERREIRO, 1981)

Além do documento acima apresentado, diversos outros deixam claro o desejo brasileiro por ocupar um novo espaço internacional em matéria de CID, como os documentos com dúvidas por parte dos brasileiros em aderir ao modelo de cooperação triangular proposto pela RFA, além de outros que indicam a importância das boas relações de Brasília e Buenos Aires para consolidação da nova NRC especialmente para que o resto do mundo pudesse reconhecer essa nova imagem que o Brasil procurava projetar.

Em 1984 ao discursar também na Escola Superior de Guerra Saraiva Guerreiro faz um balanço de sua gestão, e ao refletir sobre a posição brasileira em matéria de CID afirmou:

(...)Abrimos o diálogo para que as formas novas de cooperação econômica prosperassem, como as que correm nas linhas Sul-Sul. Importantes entendimentos foram firmados com os EUA, com a CEE, e com países do Terceiro Mundo. Trocamos, também com naturalidade, visitas com lideranças de nações que veem o universo internacional com olhos diferentes dos nossos, mas com quem podemos encontrar pontos comuns, às vezes em termos de comércio ou de cooperação científica e técnica que podem contribuir para melhor entendimento entre as nações e para o benefício mútuo.(...) Para nós, a coerência entre propósitos e ação e a busca consistente de modalidades de cooperação são nossos verdadeiros instrumentos de fortalecimento de presença internacional. Para influenciar positivamente os acontecimentos, nosso melhor trunfo é a criação da confiança, não a pressão e a

força. Importantíssimo é, também, o trabalho de criar, com nossos parceiros, padrões novos de relacionamento. (RIO DE JANEIRO, SARAIVA GUERREIRO, 1984)

4.3.5 A eleição de Sarney e a consolidação da nova NRC com a criação da Agência Brasileira de cooperação

Com a redemocratização e a eleição de Tancredino Neves, que faleceu antes de tomar posse, José Sarney assume a presidência da República em abril de 1985. O Brasil das *Diretas Já* buscava não apenas reestruturar a posição nacional na esfera doméstica, mas também modificar a postura nacional no âmbito internacional²². Nesse período, o país aderiu a diversos tratados e protocolos internacionais e como afirmou Sarney em 1985 durante seu discurso à AGNU:

Há ventos novos em nosso Continente, que revigoram a nossa tradição democrática refletida em compromissos que antecedem a criação da ONU. Assim é que somos paladinos do princípio da autodeterminação dos povos e do dever de não intervenção, da solução pacífica de controvérsias, da distensão nas relações Leste-Oeste, refratários ao antagonismo agudo da política de blocos, defensores do primado da negociação sobre as perigosas demonstrações de força. (BRASIL, SARNEY, 1985)

O Brasil desejava, de fato, se estabelecer na arena Internacional como um novo e renovado país. Debates antes amenizados ou cujos debates pareciam restritos tornavam-se cada vez mais presentes nas diversas esferas do governo e que em certa medida contribuíram para institucionalização da NRC do Brasil.

Em agosto em 1986, por exemplo, durante a realização do Simpósio Brasil-África, é possível observar diversas reflexões não só sobre as relações do Brasil com continente africano, como sobre o acordo ortográfico que entraria em vigor em 2004, bem como sobre a posição brasileira em CID. Foram três dias de debates, dos quais destacamos algumas falas que sinalizam explicitamente a vontade do Brasil em modificar sua posição no contexto da CID²³. Nesse evento destaca-se a fala do diplomata Carlos Luís Dantas Coutinho Perez:

No que diz respeito as perspectivas de intensificação do nosso relacionamento com a África, a curto prazo muito mais que o comércio, que eu já havia dito anteriormente que está em um bom nível, é a cooperação que poderá estabelecer através de um

²²Foi um movimento da sociedade civil que, entre 1983 e 1984, demandava eleições diretas

²³Nesse período, os deputados ali presentes também faziam parte da assembleia constituinte que estava acontecendo simultaneamente.

programa que leve em conta a nossa própria experiência essa experiência que as empresas brasileiras já demonstraram na superação dos obstáculos ao desenvolvimento no mundo tropical. Na África os setores econômicos social continuam sendo gravemente afetados pela herança de um sistema colonial que perpetuou a dependência bem como pelas distorções que, nos últimos anos, tem caracterizado o comércio Internacional e as relações econômico-financeiras entre o norte desenvolvido e os países em desenvolvimento; na solução dos ingentes problemas africanos. O que existe do Brasil como, do resto, de toda a comunidade Internacional é a instauração de um novo processo de cooperação sem os enfoques meramente assistencialistas do passado. (BRASÍLIA, PEREZ, 1986)

Outra comunicação no mesmo evento que demonstra o desejo do governo brasileiro de alterar a NRC do Brasil em matéria de cooperação é a do Embaixador Rubens Ricupero, fala essa que posteriormente foi endossada pelos deputados que faziam parte daquela sessão de debates. Abaixo seguem alguns trechos da exposição do embaixador:

"Acho realmente incompreensível que um país como o nosso, que já tem um produto nacional bruto quase independente, hoje os cálculos variam conforme a taxa cambial, de 300 bilhões de dólares e quis, seguramente, deverá aproximar-se disso dentro de alguns anos. Portanto, a oitava maior economia entre as economias de mercado, não possa separar 50 ou 100 milhões de dólares, por ano, para criar, a meu ver 2 instituições que são indispensáveis. Primeiro, uma agência de cooperação para o desenvolvimento. O Brasil tem cooperação técnica, mas feita num quadro institucional muito espaço e com recursos muito minguados ponto o que precisamos, a meu ver, como todos os países ativos nessa área, é de uma agência de cooperação para o desenvolvimento, ligada ao Ministério das relações Exteriores, que dispusesse de um orçamento substancial para que essa cooperação tivesse um peso efetivo, sobretudo nessas áreas que os africanos partilham conosco, em relação à agricultura tropical, há problemas de enfermidades, nas áreas em que temos experiência. se bem que é verdade também aí não me escondo estou longe de ser um ufanista que falta muito tempo para o Brasil resolver seus problemas." (BRASILIA, RICUPERO, 1986)

Finalmente como ápice institucional de mudanças na NRC de Parreira do Brasil existe há o decreto 94.973 de 1987 e criou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), sob a tutela da FUNAG.

As evidências acima apresentadas indicam que de fato as articulações no sistema multilateral ocasionaram uma transformação na perspectiva brasileira sobre cooperação. Certamente "conversas de corredor", telefonemas, e outros documentos diplomáticos não examinados e ainda aqueles que permanecem classificados como confidenciais poderiam indicar outras razões para a mudança de postura brasileira em matéria de CID – essa é de fato uma lacuna do *Process-Tracing* – e por isso a análise de conteúdo realizada principalmente por meio do software Nvivo pode eventualmente ter deixado lado

termos relevantes nos documentos. Contudo, apesar das limitações metodológicas acredita-se que o mecanismo causal apresentado traz fortes evidências sobre fatores determinantes para a mudança de postura brasileira em matéria de CID.

4.3.6 **Parceiro - A nova NRC do Brasil no Campo da CID**

O resultado das análises apresentadas demonstra que de fato o Brasil teve sua NRC modificada. Contudo, a alteração de percepção de Estado receptor para a de Estado doador sem um grande volume de capital para ajudar financeiramente às outras nações mostra-se inicialmente híbrida, o que pode ser observado no gráfico da seção de Análise de Conteúdo, que indicam a presença tanto das temáticas de doadores tradicionais quanto da nova NRC do Brasil como parceiro.

Igualmente interessante é observar que a construção da nova NRC envolveu diversos atores domésticos, ainda que os grandes articuladores para essa modificação tenham sido os diplomatas. Podemos notar a importância dos articuladores do Itamaraty, por exemplo, na palestra de Saraiva Guerreiro aos bancos, também na fala de Ricupero aos deputados. Isso parece algo muito natural, uma vez que é o Ministério das Relações Exteriores que faz, prioritariamente, a conexão entre os assuntos da política doméstica e da política internacional.

Contudo, sem o apoio de atores domésticos a construção dessa nova NRC não seria possível. Não à toa, a corroboração das ideias de Ricupero por parte do legislativo, a seguir exemplificadas, parecem ter sido fundamentais para instituir essa mudança, concretizada na criação da ABC. Após a exposição de Ricupero, por ocasião da conferência Relações Brasil-África realizada, em 1986 em Brasília, o deputado Márcio Santilli questiona o embaixador sobre como uma mudança na orientação política brasileira em relação à cooperação seria possível, uma vez que o Brasil enfrentava diversas dificuldades, inclusive financeiras. Esse diálogo exemplifica não apenas que o Itamaraty articulou a modificação da postura brasileira, mas também que outros atores domésticos fizeram parte dessa construção.

Assim, o formato peculiar de cooperação, muito explorado pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, parece ter sido elaborado sobre bases também singulares. O desejo de modificar questões estruturais, somado às limitações econômicas e até mesmo da estrutura do sistema internacional parecem ter levado o Brasil a esse modelo de NRC que ainda não havia sido catalogado pela literatura de *Role Theory*.

5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento da presente pesquisa possibilitou uma análise sobre o processo de mudança de posicionamento brasileiro em matéria cooperação internacional. A reflexão sobre a evolução das mudanças na postura brasileira no campo da CID indica que as alterações discursivas e a vontade política já estavam presentes mesmo durante a ditadura, permitindo também verificar o papel do Itamaraty como articulador dessas ideias, as quais em grande medida parecem ter surgido em decorrência de debates internacionais.

De um modo geral, pôde-se observar que a retórica brasileira no campo da CID se modificou durante a década de 1970, mudança que pode ser observada em diversos momentos e trechos de discursos realizados por diplomatas em foros domésticos e internacionais. De modo que parece haver duas preocupações muito explícitas nas falas brasileiras: a primeira é o desejo de alcançar um espaço maior na arena internacional, a segunda é a insatisfação dos receptores com a posição dos doadores e da OI. Em certa medida, as duas preocupações brasileiras estão bastante conectadas uma vez que se observam nas falas brasileiras do início da década de 1970 uma insatisfação clara com as posições dos doadores e das Organizações Internacionais em matéria de cooperação, mas também demonstram uma postura ativa em prol da mudança de estruturais no SI. Dessa forma, na opinião brasileira, a cooperação nortel-sul muitas vezes não era justa e nem sempre respeitava a soberania dos receptores. O Brasil, dessa forma, poderia ganhar mais espaço na arena internacional ao contribuir para uma estrutura de cooperação internacional mais justa para os receptores.

Os gráficos e tabelas expostos no capítulo anterior apontam justamente para essa inversão semântica ao indicarem que o surgimento da postura do Brasil como país Parceiro coincide com o esmaecimento discursivo de temas típicos de países receptores.

O principal objetivo dessa dissertação era se de fato ocorreu uma modificação da nova NRC brasileira e compreender os principais elementos nessa transformação. Considerando as inúmeras evidências discursivas coletadas e a evolução histórica da CID, é possível verificar que a mudança da postura brasileira coincide com a realização da Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento realizada em Buenos Aires em setembro de 1978. Outro indicativo bastante evidente para a que a Conferência de Buenos Aires seja considerada relevante para essa mudança foi o papel do Itamaraty, já que os debates e as articulações domésticas com os mais diversos grupos foram realizados, sobretudo pelos diplomatas.

Além disso, a pesquisa buscou analisar se o modelo adotado pelo Brasil de fato se enquadrava em uma nova NRC ainda não explorada. Os resultados da análise conteúdo indicam claramente essa mudança. Contudo, apesar de o país utilizar os termos característicos da nova NRCs (cooperação horizontal, cooperação para o desenvolvimento, cooperação igualitária, cooperação Sul-Sul e cooperação técnica), ele não deixa de lado temas caros aos receptores (reparação histórica, desenvolvimento econômico, substituição das importações, desenvolvimentismo, tarifas preferências, direito dos países subdesenvolvidos) e tampouco temas relevantes para os doadores tradicionais (responsabilidade, benefício mútuo, meio ambiente, amizade).

Os estudos sobre as *National Role Conceptions* na área de desenvolvimento de países emergentes ainda possuem poucos trabalhos acadêmicos, especialmente sobre o Brasil, ainda que o país tenha modificado consideravelmente forma de interação com o resto do mundo. Além disso, como o apontado pela presente pesquisa, as ações Estatais em matéria de Política Externa contemporânea e que muitas vezes parecem inovadoras, podem ser, muitas vezes reflexões de mudanças na NRC oriundas de longos processos de transformação e reflexão dos atores domésticos.

Como a maior parte dos estudos de caso de *Role Theory* desenvolvem-se sobre países do Norte geopolítico, onde estão as nações mais desenvolvidas, ao ser explorado, o campo da CID acaba também por focar mais na NRCs típicas desses países. Contudo, as articulações dos países do sul no sentido de modificar parte da estrutura internacional nessa seara, parecem merecer destaque e mais estudos. Compreender os movimentos de China, Índia, Turquia e outros países que realizaram a migração para um sistema híbrido de receber e ao mesmo tempo oferecer ajuda parece ser um tema muito relevante para os estudos em RT. Também parece haver vasto espaço ou vasto universo para análises teóricas sobre as identidades do sul que privilegiam percepções do próprio sul. Ainda que: a presente investigação não tenha se dedicado a esse viés, as fontes exploradas para esta dissertação sugerem que esse seja um campo interessante a ser explorado em futuras pesquisas na área da CID.

Além disso, tendo em conta que o Brasil sempre debateu temas considerados tipicamente de NRC dos doadores, o que pode levar a reflexões interessantes sobre a forma que os países em desenvolvimento buscavam se inserir nos debates internacionais. Em outras palavras, pesquisas posteriores podem indicar que os temas típicos de países desenvolvidos também eram utilizados por países em desenvolvimento para se inserirem nos debates

internacionais; o que diferenciaria um do outro, possivelmente, teria a ver com subcategorias – algo ainda não explorado pela *Role Theory*.

Também a Conferência de Buenos Aires, bem como os preparativos – tanto na arena internacional quanto na doméstica – para que fosse bem-sucedida, parecem ter contribuído de fato para uma alteração na NRC brasileira ainda nos anos 70. A institucionalização dessa mudança, fruto também de reflexões domésticas a respeito da consolidação da nova NRC, parece ter sido feita por meio da criação da Agência Brasileira de Cooperação em 1987.

Ademais, a cronologia sobre esta temática sugere que, no caso brasileiro, a mudança do papel na área CID teve como atores fundamentais os diplomatas, o que revela um caráter mais institucional do que partidário; e por isso mesmo a mudança de NRC que, em um primeiro momento, parecia ter sido resultado de alteração no regime político brasileiro foi de fato iniciada durante os governos militares. Dessa forma, com base na *Role Theory* e por meio do *Process-Tracing* e da *Análise de Conteúdo*, este trabalho espera ter contribuído para um novo olhar sobre a identidade brasileira em relação à CID e, quiçá, ter aberto caminho para outros estudos sobre NRC de países em desenvolvimento, que poderão, seguramente, apresentar resultados contraintuitivos.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes primárias:

Documentos do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) como Resenhas Diplomáticas, Correspondências presidenciais, e discursos do chanceleres brasileiros proferidos na Escola Superior de Guerra.

Notas taquigráficas das reuniões da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional de 1970-1986 disponibilizadas pelo arquivo da Câmara dos Deputados

Fontes secundárias:

Agência do Estado. Agência cuidará de cooperação técnica. Estado de São Paulo. São Paulo, ano 1987, 25 set. 1987. Capa.

Bibliografia

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. Lua Nova [online]. 1999, n.47, pp.201-246.

AGGESTAM, L. “*Role Theory* and European Foreign Policy: A Framework of Analysis,” in Elgström, O. and Smith, M. (eds.) *The European Union’s Roles in International Politics*, London: Routledge. 2006

AGGESTAM, L. “Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy,” ARENA Working Paper 1999: 8.

ALESINA, Alberto, and DAVID Dollar. Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*, vol. 5, no. 1, 2000, pp. 33–63

ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. 30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília: FUNAG, 2017

BARDIN, Laurence, *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Editora 70: 2011.

BEACH, D. and R. B. Pedersen (2013) *Process-Tracing* Methods: Foundations and Guidelines, Ann Arbor: University of Michigan Press

BEACH, Derek; PEDERSEN, Ramus Brun *Process-Tracing* methods: foundations and guidelines. Michigan: Michigan University, 2016.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 5, p. 193-216, jan./jul. 2011

BREUNING, Marijke “Configuring Issue Areas: Belgian and Dutch Representations of the Role of Foreign Assistance in Foreign Policy,” in Sylvan, D.A. and Voss, J.F. (eds.) *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998

_____ “Culture, History, Role: Belgian and Dutch Axioms and Foreign Assistance Policy,” in Hudson, V. (ed.) *Culture and Foreign Policy*, Boulder, CO: Lynne Rienner. 1997

_____ “*Role Theory* Research in International Relations: State of the Art and Blind Spots,” in S. Harnisch, C. Frank, and H. W. Maull (eds.) *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, London: Routledge, 16–35, 2011

_____ “Words and Deeds: Foreign Assistance Rhetoric and Policy Behavior in the Netherlands, Belgium and the United Kingdom,” *Political Studies Quarterly*, 39: 235–54. 1995

_____ *National Role Conceptions* and foreign assistance policy behavior toward a cognitive model, Dissertation, Ohio State University, 1992.

BRUMMER, K. and C. G. Thies “The Contested Selection of National Role Conceptions,” *Foreign Policy Analysis* 11(3): 273–293. 2014

BUARQUE, C. – A cooperação Sul-Sul, FUB, Brasília, 1982 – “Socializando o Desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil” in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 37 (1), 1994

BROWNE, Stephen. *Aid and Influence: Do Donors Help or Hinder?* London: Earthscan, 2006.

CANTIR, Cristian; KAARBO, Juliet (Ed.). *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations*. Routledge, 2016.

_____ “Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on *Role Theory* in Foreign Policy Analysis and IR Theory,” *Foreign Policy Analysis* 8:5–24. 2012

CERVO, Amado. Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira. *Revista Brasileira De Política Internacional - REV BRAS POLIT INT*. 40. 1997

CONDE, C. – Cooperação Técnica Internacional: uma opção de intermediação nas relações internacionais, Brasília, UnB, 1990. (Dissertação de Mestrado)

CURADO, Pedro Rocha Fleury. A Guerra Fria e a “cooperação ao desenvolvimento” com os países não-alinhados: um estudo de caso sobre o Egito nasserista (1955-1967). Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2014

ELGSTROM, O. and Smith, M. *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, New York: Routledge, 2006

GRIFFIN, K. B., and J. L. ENOS. "Foreign Assistance: Objectives and Consequences." *Economic Development and Cultural Change* 18, no. 3 (1970): 313-27, 1970

GROSSMAN, M. "*Role Theory* and Foreign Policy Change," *International Politics*, 42: 334-51, 2005

HARNISH, S. "*Role Theory*: Operationalization of Key Concepts," in Harnisch, S., C. Frank, and H. W. Maull (eds.) *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, London: Routledge, 7-15, 2011

HOLSTI, K. "*National Role Conceptions* in the Study of Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, 14(3): 233-309, 1970

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995- 2005.* – Brasília FUNAG, 2010.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. *A cooperação internacional na política brasileira de desenvolvimento*, f. 26. 1994. 51 p.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, ALCIDES COSTA . *Brazil as `Southern donor: beyond hierarchy and national interests in development cooperation?.* *Cambridge Review of International Affairs*, v. 25, p. 507-534, 2012.

INOUE, Cristina Yumie Aoki and Maria Apostolova *A Cooperação Internacional na Política Brasileira de Desenvolvimento* (São Paulo: ABONG; Rio de Janeiro: Núcleo de Animação Terra e Democracia)

KOTZ, U. "*National Role Conceptions* and Foreign Policies: France and Germany Compared," *Program for the Study of Germany and Europe Working Paper*, 02:1, Cambridge, MA: Harvard University. 2002

LANCASTER, Carol. *Organizing U.S. foreign aid: confronting the challenges of the twenty-first century* /

MAWDSLEY, Emma. *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. Zed Books Ltd., v. 3, f. 140, 2012. 280 p.

MILANI, CARLOS – *Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*, 1ª. edição – Rio de Janeiro: Appris editora, 2018

_____. ABC 30 anos: história e desafios futuros. 1ª . edição - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017

MILNER, Helen (1989) Domestic and international sources of cooperation: Oil politics in the 1940s and 1970s, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 24:3-4, 141-151, 1989

MOREIRA, Davi Cordeiro. Com a palavra os nobres deputados: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016

MOURA, Gerson. O Alinhamento sem recompensas. CPDOC, Rio de Janeiro 1990

MORGENTHAU, H.. A Political Theory of Foreign Aid. *American Political Science Review*, 56(2), 301-309., 1962

NABERS, D. "Identity and Role Change in International Politics," in Harnisch, S., C. Frank, and H. W. Maull (eds.) *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, London: Routledge, 74–92, 2011

RIBAS, Marcelo de Oliveira. A "cooperação necessária" como ideia-força na política exterior do Brasil (1958-2005). 2006. 130 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) -Universidade de Brasília, Brasília, 2006

SALOMON, Mónica, PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revs. Bras. Polít. Inter*, Brasília, v. 56 n. 1, p.40-59, 2013

STOTLE, Christina. *Role Conception and the Drive for International Status*. Palgrave, 2015

TAYFUR, M. F, Main approaches to the study of foreign policy: A review. *METU Studies in Development*, 21(1), 113-114, 1994

THIES, Cameron G, *Role Theory and Foreign Policy Analysis*. In *The International Studies Association Compendium Project*, 2009

TICKNER, J. A. (Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security. (1 ed.) Columbia University Press, Columbia 1992

TOMESANI, Ana Maura; CARNEIRO, Leandro Piquet. International assistance and security sector reform in Latin America and Caribbean. 2019.Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. (Tese de Doutorado)

VEEN, A. Maurits van der. *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge University Press, v. 3, 2011.

WALKER, S., A. Malici, and M. Schafer (eds.) *Rethinking Foreign Policy Analysis*, New York: Routledge, 2011

WEHNER, L. E., & THIES, C. *Role Theory*, narratives, and interpretation: The domestic contestation of roles. *International Studies Review*, 16(3), 411-436, 2014

WISH, Naomi Bailin. "Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions." *International Studies Quarterly* 24, no. 4, 1980