

RENOVANDO A COOPERAÇÃO UE-BRASIL: Perspectivas de triangulação na África

Bruno Ayllón Pino

1. INTRODUÇÃO: TRANSFORMAÇÕES NO ENFOQUE DA COOPERAÇÃO NO BRASIL

As relações de cooperação para o desenvolvimento entre a União Europeia (UE) e o Brasil têm experimentado uma importante mudança nos últimos cinco anos. De uma agenda tradicional, no contexto das relações regionais UE-América Latina e das relações sub-regionais UE-Mercosul, assistimos à sua transformação qualitativa em bases horizontais a partir da assinatura, em julho de 2007, do Acordo de Parceria Estratégica¹.

Quanto às relações de cooperação que cada país membro mantém com o Brasil, se verifica um processo de superação do enfoque clássico doador-receptor. Se privilegia, agora, uma cooperação fundamentada na doutrina dos países de renda média e no apoio aos *anchor countries*, ou seja, no fortalecimento institucional e no desenvolvimento de capacidades para o desenho de políticas públicas de corte distributivo, na aposta de incentivar o papel de estabilizador regional do Brasil e no suporte aos esforços do gigante sul americano na produção e manutenção de bens públicos como a preservação ambiental.

1 Uma análise sobre a parceria estratégica UE-Brasil com ênfase em suas dimensões políticas e cooperativas em: AYLLÓN, B. As relações entre o Brasil e Europa durante o segundo governo Lula: a aposta na associação estratégica. Fundação Konrad Adenauer: *Desafios para a construção de uma agenda comum entre Brasil e Europa*, Rio de Janeiro, KAS, 2011, p.125-143.

Graças a este enfoque, o Brasil se situa, hoje, entre os cinco principais receptores de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD²) na América Latina no último triênio, seguindo o Haiti, a Colômbia, a Bolívia e a Nicarágua. A análise das cifras publicadas recentemente pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD³) da OCDE mostra um robusto avanço da AOD recebida pelo país. Os dados do ano de 2011, registro consolidado mais recente, mostram um progressivo aumento dos fluxos de ajuda de US\$337 milhões em 2009 para US\$661 em 2010 e US\$870 milhões em 2011, representando nesse ano 8% dos gastos líquidos totais de AOD na região latino americana.

Mesmo que em seu conjunto essas cifras sejam vultuosas, o peso da AOD em relação ao PIB brasileiro segue sendo insignificante (em torno de 0,01%), como em comparação aos fluxos de Investimento Externo Direto (IED) que, para o ano de 2011, alcançaram US\$37.584 milhões, ou seja, quarenta e três vezes mais do que a AOD recebida⁴. No ranking dos doadores bilaterais do Brasil, no biênio de 2010-2011, se destacam Noruega (US\$248 milhões), Alemanha (US\$239 milhões), Japão (US\$157 milhões), França (US\$58 milhões) e Reino Unido (US\$49 milhões). Entre as instituições e fundos multilaterais, os primeiros doadores são o *Global Environment Fund* (GEF) com US\$26 milhões, as instituições da União Europeia (US\$20 milhões) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID (US\$15 milhões).

A composição setorial da AOD ajuda a entender o sentido e as motivações dos doadores em sua cooperação com o Brasil. No ano de 2011, os recursos se concentraram em programas e projetos vinculados ao saneamento básico e ao acesso à água potável, setor em que o Brasil está longe de alcançar os Objetivos do Milênio⁵. A educação e o meio ambiente completam a agenda dos principais setores. A Comissão Europeia (CE), por meio da Direção Geral de Desenvolvimento e Cooperação (EUROPEAID), vem executando no período de 2007-2013 um total de 61 milhões de Euros em programas de cooperação

2 Nota do tradutor: Em inglês, a sigla é ODA, referindo-se a Official Development Assistance.

3 Nota do tradutor: Em inglês, a sigla é DAC, referindo-se ao Development Assistance Committee.

4 CAD/OCDE: Aid at a Glance: by donor, recipient and region, 2013: <http://www.oecd.org/dac/stats/aidataglancebydonorrecipientandregion.htm>

5 Nota do tradutor: Os Objetivos do Milênio (ODMs) são metas estabelecidas em 2000 pelos Estados Membros das Nações Unidas a fim de erradicar a pobreza e findar com as desigualdades sociais mais profundas. Foram estabelecidas oito metas a serem cumpridas até 2015. Para mais informações, consulte: <http://www.un.org/millenniumgoals/>

com o Brasil, com duas prioridades: a intensificação e o fortalecimento das relações bilaterais por meio de uma ampla gama de diálogos setoriais e o apoio da dimensão do meio ambiente.

Este texto se dedicará ao estudo da dimensão clássica da cooperação para o desenvolvimento “no” Brasil. Contudo é importante conhecer o enfoque tradicional dos doadores para identificar as transformações que estão se produzindo, especialmente no caso da União Europeia (UE). As novas formas de cooperação “com” o Brasil apostam em um trabalho conjunto com terceiros países e regiões, aproveitando a combinação dos recursos financeiros e capacidades técnicas que podem aportar os doadores da OCDE e os organismos multilaterais com as experiências e políticas públicas do modelo brasileiro de desenvolvimento. Surge, assim, com renovado vigor, a Cooperação Triangular (CTR) como uma das modalidades de associação para o desenvolvimento com ímpeto, potencialidades e vantagens.

Neste capítulo se analisarão, em primeiro lugar, as características, vantagens e inconvenientes da CTR como instrumento de desenvolvimento e as perspectivas do Brasil e da UE a respeito. Em segundo lugar, nos concentraremos na evolução da CTR e na sua realização prática em um crescente número de programas e projetos brasileiros, especialmente na África. Em terceiro lugar, se abordará a irrupção da CTR na agenda de cooperação Brasil-UE, exemplificando sua importância e futuros desdobramentos. Por último, se colocarão algumas reflexões sobre os obstáculos que estão surgindo na promoção da CTR no marco da Parceria Estratégica.

2. TRAÇOS DA COOPERAÇÃO TRIANGULAR: PERSPECTIVAS BRASILEIRAS E EUROPEIAS

Desde os anos 80 do século XX, a CTR se considera um mecanismo de grande potencial para ampliar o leque de associações em favor do desenvolvimento, propiciando a exploração mais sistemática de complementaridades, recursos e capacidades entre os países do Norte e do Sul com a participação ocasional de Organismos Internacionais. No século XXI, se destacou seu papel como modalidade que facilita a articulação e a convergência da Cooperação Sul-Sul (CSS)⁶

6 Não existe uma definição universal consensual sobre a CSS. Neste texto, consideramos a CSS, ou cooperação entre países em desenvolvimento, como um amplo marco de colaboração que inclui três dimensões: política, econômico-comercial e técnica.

com a Cooperação Norte-Sul (CNS) em um jogo de ganhos triplos para todas as partes: 1) pela combinação de recursos financeiros e técnicos dirigidos aos países receptores com menor nível de desenvolvimento; 2) pela visibilidade e ampliação da escala na cooperação dos países emergentes; 3) pela redução dos custos e influencia na CSS que os países desenvolvidos conseguem (Gómez; Ayllón, Albarrán, 2011).

Existem razões suficientes para afirmar que a CTR está destinada a ter um papel protagonista na reconfiguração pela qual passa a cooperação internacional para o desenvolvimento nestes anos. O reconhecimento da modalidade realizado em diversos foros multilaterais, seus variados formatos de articulação, o crescimento e o constante número de programas e projetos, especialmente no âmbito latino americano, provam isso. Segundo os dados do Informe sobre a CSS da Secretaria Geral Ibero americana (SEGIB), entre os anos de 2006 e 2010, se registraram na região uma média anual de mais de 60 projetos de CTR, com destaque para o protagonismo do Chile, México, Brasil e Argentina, com o apoio financeiro e técnico de Japão e Alemanha e, mais recentemente, da Espanha e dos Estados Unidos (SEGIB, 2011). Diferentemente do espaço ibero americano, não existem dados agregados sobre a CTR na África, a pesar de existir um mercado protagonismo das iniciativas triangulares do Japão, da Alemanha e, em menor escala, dos Estados Unidos em países como Moçambique Guiné Bissau e Angola. Em todos esses casos, a cooperação brasileira se faz presente como agente articulador das iniciativas dos países desenvolvidos e dos países menos avançados no continente africano.

Embora a CTR represente “uma dimensão crescente na ajuda internacional para o desenvolvimento por seu papel complementar em relação à ajuda bilateral e multilateral”, como reconheceu o Foro de Cooperação para o Desenvolvimento do ECOSOC (2008, 2010), nos encontramos perante uma modalidade em construção, da qual desconhecemos aspectos fundamentais sobre sua escala, recursos financeiros e impactos. A característica central da CTR consiste na atuação conjunta de três países que se unem em uma relação de associação. O objetivo principal consiste no aproveitamento das respectivas vantagens comparativas e capacidades, aumentando a escala de cooperação, tornando mais eficaz a transferência de recursos, multiplicando o intercâmbio de conhecimentos e obtendo, assim, avanços significativos na aprendizagem conjunta, especialmente para o sócio de menor desenvolvimento.

As definições sobre a CTR não contam tampouco com consensos amplamente aceitos. Cada um dos atores implicados nessa modalidade a define em função de suas concepções sobre desenvolvimento, de suas perspectivas sobre o que deve ser a cooperação, de suas próprias experiências como doador ou receptor de ajuda e de suas estratégias de política exterior. As diferentes definições dos organismos internacionais, dos doadores tradicionais, dos países emergentes e dos outros países em desenvolvimento mostram uma variedade de visões nem sempre convergentes.

Os principais pontos de encontro se concentram nas complementaridades, na combinação de recursos, nas sinergias que se geram e nas possibilidades de trocar conhecimentos e experiências. As diferenças são apreciáveis em uma questão central: a origem ou a gênese da CTR e a presença de vínculos bilaterais na decisão triangular. A maioria dos países do Sul e alguns organismos multilaterais consideram que a CTR surge da interação entre dois países em desenvolvimento, à qual se une um país doador ou organização internacional, sendo, portanto, um instrumento de apoio à CSS na qual a horizontalidade seria o traço característico. Nesse formato é a lógica bilateral Sul-Sul, que predomina na relação triangular e isso se manifesta alegadamente, na equidade, no consenso, nos custos compartilhados e no respeito aos princípios básicos da CSS: não ingerência em assuntos internos, respeito à soberania, ausência de condicionalidades, caráter desligado ou *untied*, emprego de recursos locais, enfoque *demand-driven*, etc.

Para os países ou organismos vinculados ao CAD/OCDE e para a UE, a origem da CTR se encontra em uma relação prévia estabelecida entre o doador tradicional e o país emergente mais avançado, que se aliam para promover soluções técnicas conjuntas a favor de um país menos desenvolvido. Esta discussão é importante, pois tem capacidade para determinar o sentido e as práticas que serão impressas aos projetos de CTR, podendo prejudicar a apropriação e o papel de liderança do país receptor no processo de negociação, execução e prestação de contas.

Uma visão dominada pelo enfoque de aliança entre um doador tradicional e um país emergente, a partir de experiências prévias de cooperação bilateral pode promover uma assimetria reforçada se não forem tomadas as devidas precauções. Poderia se impor um enfoque regido pela oferta de interesses dos vértices mais poderosos do triângulo, diminuindo as opções do receptor para definir suas prioridades temáticas a partir de suas necessidades e relegando sua participação na CTR a um papel de passividade.

Parte da literatura acadêmica alerta sobre os efeitos da CTR na apropriação e na liderança dos países receptores quando esta se concebe apenas como um mecanismo de fortalecimento de alianças entre os doadores tradicionais e os países emergentes. Teme-se que as preferências setoriais e as prioridades de desenvolvimento dos países menos avançados não recebam atenção suficiente, especialmente se a ênfase das iniciativas é posta no fortalecimento das capacidades do provedor emergente. Para evitar esse risco é importante garantir e fortalecer a capacidade dos sócios receptores para internalizar e se apropriar das ações do processo iniciado na CTR, especialmente na definição dos âmbitos de trabalho, na adoção de políticas e na institucionalização dos procedimentos (GTZ/ABC, 2009).

Poderia se produzir, também, uma “terceirização” da cooperação do doador tradicional, que confundisse a CTR com a venda ou contratação de serviços internacionais de assessoria e capacitação técnica, corrompendo, assim, a essência da complementaridade pautada pela combinação de recursos e capacidades. Essa perspectiva de redução de custos é considerada a partir do âmbito da OCDE como um dos “potenciais benefícios” que encerra a CTR (Keeley, 2012).

A tendência de alguns doadores de considerar a CTR como uma via para a redução dos custos de execução, por meio da subcontratação de soluções técnicas mais baratas que podem oferecer os países emergentes, desagrada muitos países em desenvolvimento como o Brasil, os quais temem uma desnaturalização da CSS. Por outro lado, alguns países emergentes e outros de renda média manifestaram sua preocupação com o fato de que a CTR seja considerada uma estratégia de *phasing out*, ou de “retirada elegante” de muitos doadores, que substituiriam sua cooperação bilateral direta por uma espécie de “delegação” (Altenburg & Weikert, 2007).

Outro aspecto importante são as visões instrumentais que predominam em algumas definições, especialmente no que se refere ao financiamento. Poderia se deduzir que para muitos países em desenvolvimento o que é realmente relevante na CTR é a contribuição financeira do país doador do Norte. Em geral, esses últimos não desejam limitar sua participação na CTR ao papel de “bancos financiadores” da CSS, posto que entendem que o potencial da trianulação reside em processos de planificação conjunta que se estabelecem a partir de uma associação entre iguais, na qual os doadores compartilham seus recursos técnicos mais sofisticados e aportam sua robusta experiência institucional (Suarez, 2011).

O fator diferenciador da CTR em relação a outras modalidades de cooperação não é tanto o número de atores envolvidos, mas sim o tipo e a qualidade de relações que se estabelecem entre as três partes. Essa horizontalidade se manifesta na distribuição das responsabilidades, na negociação equitativa dos custos entre os sócios, nos mecanismos para explorar as complementaridades orientados por um enfoque de demanda, nos dispositivos para garantir o intercâmbio efetivo de conhecimento entre todas as partes com base na reciprocidade e nas diretrizes para a coordenação e a harmonização de procedimentos.

Desses pressupostos, a clarificação dessas estratégias; a explicitação dos interesses e expectativas de cada uma das partes; a retificação de lacunas de informação; a sistematização de casos e experiências com um enfoque qualitativo ou o estabelecimento de mecanismos de monitoramento, avaliação e comunicação em parâmetros e linguagens comuns se convertem em requisitos imprescindíveis para o aproveitamento do potencial da CTR. Apesar de a CTR favorecer a complementaridade entre os enfoques de desenvolvimento dos participantes, ela apresenta o desafio de coordenar os sócios.

Para o Brasil, a CTR consiste na “execução de ações conjuntas por dois países (ou um país e um organismo internacional) que se unem em atenção às necessidades de um terceiro, sempre com o objetivo de promover a capacitação profissional, o fortalecimento institucional e o intercâmbio técnico”⁷. Considera-se que a triangulação implica na negociação e execução de um projeto demandado por um sócio em desenvolvimento no qual confluam as contribuições técnicas ou financeiras de instituições brasileiras e as de países desenvolvidos ou organizações multilaterais. A partir desses pressupostos, a CTR apresentaria vantagens comparativas: por um lado, a mobilização de mais recursos e insumos técnicos; por outro, a disseminação de conhecimentos adaptados e comprovados por realidades semelhantes às encontradas em outros países em desenvolvimento.

Segundo perspectiva oficial, a CTR não é uma modalidade que busca financiar ou delegar a capacidade brasileira, mas busca compartilhar recursos técnicos, humanos e materiais de forma complementar, com o objetivo de realizar projetos com efeitos positivos e sustentáveis. Nessas iniciativas, a CTR deve incluir os princípios da CSS, ou seja, responder a demandas de países em desenvolvimento, utilizar recursos locais, preferencialmente,

7 http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd_triangular.asp

não visar a fins lucrativos e não interferir em assuntos internos. Na visão do ex-diretor da ABC, as parcerias triangulares favorecem o impacto das associações de desenvolvimento da cooperação brasileira. A CTR complementaria as iniciativas bilaterais e fortaleceria as relações com os sócios, gerando oportunidades de soluções inovadoras, atraindo novos sócios e doadores, ampliando o alcance dos projetos com mais efetividade (ABC, 2006; MRE, 2010; Farani, 2010).

O desafio da CTR para o Brasil consiste em articular as ações de CSS com as de CNS, a partir de mecanismos que sejam operativamente eficientes e valorizem as contribuições dos sócios. As partes devem respeitar as particularidades de cada modalidade de cooperação, sem imposição de modelos que não surjam de consensos multilaterais. Esse aspecto foi ressaltado pelo Brasil em foros de eficiência da ajuda, posto que se assume que o êxito da CTR somente será factível caso doadores e organizações internacionais se familiarizem com os elementos básicos da CSS, sem considerá-la uma forma de trabalho subordinada a CNS (MRE, 2010; Lopes, 2009).

No que se refere às instituições comunitárias, a UE não possui, todavia, uma perspectiva estratégica nem conta com os instrumentos adequados para a execução e gestão da CTR. O Tratado de Lisboa ou o Tratado de Funcionamento da UE não oferecem um fundamento sólido e explícito para o desenvolvimento da CTR. Nem mesmo o Consenso Europeu sobre Desenvolvimento, de 2006, nem o Código de Conduta da UE relativo à divisão do trabalho no âmbito da política de desenvolvimento, de 2007, mencionam a existência da CSS ou a possibilidade de apoiá-la por meio da CTR. Nos últimos anos, foram formuladas em Bruxelas algumas orientações referentes às relações com as economias emergentes, contudo se trata de um enfoque fragmentado e com dificuldades para articular formas de trabalho conjunto, em formatos inclusivos e horizontais, como os que propiciariam a maior implicação da UE nas associações inovadoras que podem surgir da CSS e triangular (Schulz, 2010).

No marco das expectativas financeiras 2014-2020, a UE desenhou novos instrumentos de cooperação com os países emergentes. Os documentos recentes mais importantes são o Programa para o Câmbio e as propostas da Comissão Europeia (CE) para a regulação do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e do Instrumento de Parceria para a cooperação com terceiros países que deixam a porta aberta ao apoio da cooperação comunitária para a

CSS e a execução de iniciativas triangulares⁸. Contudo, apesar desses avanços modestos, a UE segue sem definir uma política global de apoio a CSS e de fomento a CTR. Não existem diretrizes claras, nem estratégias estruturadas que explorem a complementaridade e a articulação das iniciativas da UE no marco das parcerias estratégicas, com as experiências dos Estados Membros mais ativos na prática da triangulação como Alemanha, França, Espanha, Itália e Holanda. Embora o discurso tenha sido modificado e a CTR comece a ser considerada uma ferramenta útil na relação com os países emergentes é necessário impulsionar inovações na estrutura de gestão da política de desenvolvimento da UE. As lições do fracasso da UE em suas tentativas de impulsionar a CTR com a China na África deveriam ser consideradas (Stahl, 2012).

Em síntese, em sua dimensão global, a CTR se encontra em uma fase de aperfeiçoamento. Na dimensão UE-Brasil, se encontra ainda em uma fase embrionária. É urgente avançar no seu desenvolvimento conceitual, instrumental e metodológico atendendo primordialmente às prioridades dos países menos desenvolvidos. As tensões que podem surgir entre os doadores tradicionais, os países emergentes e outros países em desenvolvimento, como consequência das perspectivas divergentes sobre as normas aplicáveis em sua execução, não devem ser obstáculo às oportunidades que oferece a aproximação de posturas na prática da cooperação.

3. BRASIL E A PRÁTICA DE COOPERAÇÃO TRIANGULAR

A CTR está sendo incorporada na prática da cooperação brasileira embora se trate de uma modalidade recente. Desde 2008, se observa uma tendência “in crescendo”, e uma maior intensidade, nas demandas que o país recebe para compartilhar suas experiências de desenvolvimento em esquemas de triangulação. Como sustentou o ex-chanceler brasileiro, na medida em que as capacidades nacionais aumentam e que as experiências internacionais do país se consolidam, gerando “retornos claros, mensuráveis e positivos, o Brasil expande seus horizontes de cooperação” (Amorim, 2010). Em diferentes geometrias

8 Comunicação da Comissão “Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change” (Bruxelas, 13 de Outubro de 2011). As propostas de regulação dos instrumentos, foram apresentadas em 7 de Dezembro de 2011. Ver AYLLÓN, B. (2012): “Transformações globais, potências emergentes e cooperação sul-sul: desafios para a cooperação europeia”, *Caderno CRH*, Salvador/UFBA, v.25, nº 65, maio/agosto, p.233-249.

e com um número variável de sócios, as instituições federais, as organizações sociais e os governos locais, diversificam suas alianças e incrementam sua participação em esquemas de CTR em setores como a saúde, a agricultura e a educação. Alguns doadores privados como a Fundação Bill e Melinda Gates manifestaram seu interesse em se associar com o Brasil em Iniciativas triangulares na África⁹.

Assim como a CSS, a CTR representa um instrumento da política externa brasileira. Ambas são úteis ao objetivo de alcançar diversos interesses nacionais entre os quais se destaca a difusão do modelo brasileiro de desenvolvimento, o estreitamento dos laços com outros países e a construção de uma imagem de potência emergente comprometida na tarefa de desenvolvimento internacional. Representa também o reconhecimento da excelência e da efetividade operacional da cooperação técnica prestada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e por outras instituições federais.

Os antecedentes da CTR de Brasil remontam aos anos 90, com o Programa de Capacitação para Terceiros Países com o Japão na América Latina e África. Com apoio da agência japonesa (JICA), o Brasil transferia seus conhecimentos e tecnologias, adaptando-os à realidade dos beneficiários. Havia outros formatos que incluíam organismos internacionais, mas sem o componente de complementaridade das respectivas capacidades técnicas, pois as agências multilaterais atuavam somente como financiadoras (Nogueira, 2007; Iglesias, 2010).

Podemos identificar três etapas na evolução da CTR no Brasil. Em uma primeira etapa, a participação do Brasil pode ser explicada pela necessidade de superar o problema da escassez de recursos financeiros. A CTR desempenhava um papel de alavanca para novos projetos. Ao trabalhar com países desenvolvidos e organismos multilaterais, o Brasil concedia à relação entre sócios um importante valor político orientado à construção de diálogos horizontais (Barbosa, 2005; ABC, 2006).

Em uma segunda etapa, a partir de 2004, a CTR adquiriu uma maior expressão no Haiti, onde o Brasil se associou com o Canadá em iniciativas de imunização; com a Espanha em projetos de recuperação ambiental e promoção

9 Segundo informa o website da Fundação Gates, em novembro de 2011, se firmou um Memorando com a ABC para o apoio a pequenos produtores rurais na África Subsaariana. Acordou-se uma contribuição financeira por parte da Fundação de US\$2,5 milhões para o programa África-Brasil de Inovação Agropecuária executado pela EMBRAPA.

de desenvolvimento agro-florestal sustentável; com a Argentina, na construção de cisternas para a produção de hortaliças; com o Fundo para as Populações das Nações Unidas (UNFPA) na luta contra a violência de gênero; com o Banco Mundial em programas de merenda escolar e manejo de resíduos sólidos e com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) no combate ao trabalho infantil. A experiência inédita financiada pelo Fundo IBAS¹⁰ (Índia, Brasil e África do Sul) para o Alívio da Fome e da Pobreza em projetos para a coleta de resíduos sólidos em Carrefour-Feuilles (Porto Príncipe) recebeu o Prêmio das Nações Unidas como melhor iniciativa de CSS em 2006 (ABC, 2006).

Em uma terceira fase, durante o segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o êxito do Brasil em suas políticas públicas atraiu o interesse de países desenvolvidos e organismos internacionais, que propuseram iniciativas de triangulação, com a inovação de sua extensão geográfica até a África. A CTR brasileira se expandiu rapidamente graças a combinação de suas vantagens comparativas entre as quais se destacam suas afinidades econômicas e culturais com países do Sul, a adaptabilidade de suas políticas e experiências de desenvolvimento e os custos reduzidos de execução. A ampliação para uma extensa gama de setores contribuiu para diversificar as temáticas (Farani, 2011).

Tabela 1. Setores da Cooperação Triangular do Brasil

- Combate ao trabalho infantil	- Regeneração de áreas urbanas
- Aviação civil	- Biossegurança
- Educação	- Agricultura
- Saúde, prevenção e controle da malária	- Capacitação profissional
- Reforço da infraestrutura	- Governo eletrônico
- Produção de biocombustíveis	- Desenvolvimento urbano
- Modernização de processos legislativos	- Meio Ambiente
- Administração Pública	- Segurança alimentar
- Fortalecimento de instituições judiciais	- Capacitação educativa e desportiva
- Combate à fome e à pobreza	- Sociedade da informação
- Manutenção de recursos hídricos	- Relações laborais

Fonte: Elaboração própria com base no IPEA/ABC, 2010.

10 O Fundo IBAS financiou US\$498.750 para projeto de desenvolvimento agrícola em Guiné-Bissau.

O Reino Unido, a Austrália, o Canadá, a Espanha, a França, a Itália, a Noruega, os Estados Unidos e Suécia manifestaram seu interesse na promoção de iniciativas de CTR com o Brasil. Para dar suporte a essas ações se firmam acordos bilaterais que definem diretrizes e aspectos operacionais. A ABC negociou memorandos com a Itália e com o Japão (2007), com Israel (2009), Alemanha, Austrália e EUA (2010) e Espanha (2011). No âmbito da CTR Sul-Sul-Sul, o Brasil assinou, em 2006, um protocolo com a Argentina para a execução de projetos conjuntos no Haiti e um memorando com Cuba, em 2010, na área da saúde. Nesses casos, cada país financia suas atividades e compartilha os recursos humanos, técnicos e financeiros. O Brasil assume a posição de financiar, pelo menos, uma parte da CTR de forma que não se interprete que se está “subcontratando” sua cooperação. De forma geral, a ABC prefere financiar projetos “um a um”, mesmo que sob programas “guarda-chuva”, mais amplos (Lopes, 2009).

Nos últimos anos, se registra um importante número de projetos de CTR com valores orçamentários crescentes. Destacam-se o Japão, a Alemanha e os EUA como principais sócios, os três de maneira significativa na África, seguidos das agências das Nações Unidas, especialmente a Organização Mundial do Trabalho (OIT) e a Organização para a Agricultura e a alimentação (FAO).

Com o Japão, os projetos triangulares se realizam na área agrícola em Moçambique, a partir de experiências prévias de cooperação nipo-brasileira (Funada, 2013). O projeto mais conhecido é o Pró-Savana, executado pela EMBRAPA, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e a Empresa de Assistência Técnica e Rural (EMATER), para o qual a JICA pretende aportar cerca de US\$200 milhões nos próximos anos. Além disso, se constituiu, em 2012, o Fundo Nacala com o objetivo de atrair investimentos privados para o Pró-Savana. O valor inicial do fundo é de US\$2000 milhões para um prazo de dez anos. Em Angola, a CTR se centrou em projetos de saúde para a construção de capacidades no hospital Josina Machel de Luanda, com a participação do Instituto do Coração (INCOR) de São Paulo e da Universidade de Campinas. A iniciativa foi executada entre 2007 e 2010 com um orçamento de US\$722.529.

A Alemanha se especializou na triangulação no setor de meio ambiente e em normas técnicas de qualidade. Com apoio do Ministério brasileiro correspondente e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) foram criados Centros de Tecnologias Ambientais. Também foi fortalecido institu-

cionalmente o Instituto de Normalização de Moçambique. Alguns resultados foram a aprovação da Lei de Metrologia Legal e o estabelecimento de mecanismos de proteção aos consumidores. Esse projeto contou com um orçamento de US\$1.719.163 milhões financiados na modalidade de custos compartilhados: Brasil (46%), Alemanha (29%) e Moçambique (25%).

Com os EUA, o Brasil executou projetos triangulares em Guiné-Bissau para o fortalecimento do poder legislativo e, em Moçambique, no combate ao HIV/AIDS e em apoio a plataformas agrícolas de inovação tecnológica. Esse último projeto conta com montantes de US\$8 milhões (USAID)¹¹ e de US\$4,2 milhões (ABC). Em São Tomé e Príncipe a associação EUA-Brasil contribuiu para a estruturação do programa de controle e vigilância de malária. Além disso, no marco da Conferência Internacional sobre Biocombustíveis, que se deu em São Paulo em 2008, o Brasil e os EUA firmaram um memorando para levar a modalidade de cooperação energética para Senegal e Guiné-Bissau.

O Reino Unido apostou no trabalho junto ao Ministério de Desenvolvimento do Brasil, apoiando o Programa de Cooperação África-Brasil em desenvolvimento social. A iniciativa nasceu de um projeto de cooperação bilateral Brasil-Gana (*Livelihood Empowerment Against Poverty*) no campo da luta contra a pobreza e a exclusão social, a partir da difusão das experiências brasileiras em programas de transferência condicionada de renda (Bolsa Família). Além disso, por meio do DFID¹², a cooperação britânica apoia a iniciativa *Africa-Brazil Agricultural Innovation Marketplace*¹³. Em termos de ajuda no setor alimentar, o Reino Unido realizou em 2012 uma doação de US\$900.000 para a capacitação de pessoal no Programa Brasileiro de compra de alimentos na África.

Com a França, o Brasil desenvolveu projetos triangulares no Gabão para o monitoramento via satélite da selva centro-africana e para a capacitação de técnicos do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique com a EMBRA-

11 Nota do Tradutor: A USAID, ou U.S. Agency for International Development, é a agência norte-americana para o desenvolvimento. Seus objetivos coadunam atender aos interesses do país e desenvolver o aprimoramento social em outros países. Para mais informações: <http://www.usaid.gov/>

12 Nota do Tradutor: O DFID, ou Department for International Development, é o órgão que conduz as iniciativas para aliviar a pobreza e oferecer ajuda ao desenvolvimento para outros países. Para mais informações: <https://www.gov.uk/government/organisations/departments-for-international-development>

13 <http://www.africa-brazil.org>

PA e o centro francês CIRAD¹⁴ como parceiros. A CTR ganhou uma nova dimensão no marco da parceria estratégica França-Brasil assinada em 2008 por Sarkozy e Lula. Acordou-se em concentrar as iniciativas conjuntas na África nos setores de saúde, energia, educação e agricultura. Um exemplo desse novo impulso é o projeto de apoio à piscicultura em Camarões, junto à CIRAD e à Universidade Estadual Paulista (UNESP) como entidades executoras.

A Itália participa modestamente na cooperação com o Brasil na África. O principal projeto foi o desenvolvimento do bairro de Chamanculo, no marco da estratégia de reordenamento dos assentamentos informais em cidades moçambicanas. Os sócios da iniciativa são o Ministério de Relações Exteriores italiano, a *Cities Alliance*¹⁵, a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades brasileiro e a municipalidade de Maputo. O custo total do projeto foi de US\$2.997.800.

Em parceria com a agência de países da OCDE, a ABC tramitava, em 2010, um total de 19 projetos de CTR, em fase de negociação ou execução. O orçamento dessas iniciativas era de US\$49 milhões, dos quais o Brasil financiava 30%. Os projetos trilaterais aprovados entre 2003 e 2010 implicaram um investimento de cerca de US\$20 milhões da parte brasileira, complementados com recursos das contrapartes bilaterais e multilaterais e representaram quase 20% do portfólio de projetos da ABC. Esses se concentraram no Haiti, no Paraguai e em Moçambique, nas áreas de capacitação profissional, fortalecimento institucional, intercâmbio técnico, políticas sociais e autonomia alimentar. Em 2011, o portfólio triangular da ABC contava com 31 projetos em diferentes fases (15 na América Latina e 16 na África). Moçambique, com cinco projetos em execução e quatro em negociação, se destaca como o principal destino da CTR brasileira. Em Angola, se registravam três projetos em negociação. Em Camarões, Quênia e São Tomé e Príncipe havia um projeto em execução respectivamente, ao passo que no Gabão se estava negociando outra iniciativa (MRE, 2010; ABC/Secretaria para a Comunicação, 2011).

14 Nota do Tradutor: A CIRAD, ou Centre de Cooperation Internationale en Recherche Agronomique pour le developpment), é um centro de pesquisa francês que visa produzir e disseminar conhecimento sobre agricultura e temas relacionados e agir em cooperação junto a países em desenvolvimento para transmitir tais conhecimentos e técnicas. Mais informações em: <http://www.cirad.fr/qui-sommes-nous/le-cirad-en-bref>

15 Nota do Tradutor: A ONG Cities Alliance é uma parceria global que visa a reduzir a pobreza urbana e a promover o papel das cidades dentro do desenvolvimento sustentável. Mais informações em: <http://www.citiesalliance.org/>

Tabela 2. Seleção de projetos triangulares do Brasil na África

Projeto e período de execução	Países parceiros	Instituições brasileiras executoras	Distribuição de custos (em dólares)	Custos totais (em dólares)
Desenvolvimento do Instituto Nacional de Normalização e Qualidade (INNOQ) 13/08/2010 a 31/12/2012	Alemanha e Moçambique	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)	Brasil: 795.053 Alemanha: 511.110 Moçambique: 413.000	1.719.163
Fortalecimento do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) 01/05/2010 a 30/06/2014	EUA e Moçambique	EMBRAPA	Brasil: 4.200.000 EUA: 8.000.000	12.200.000
Melhora da capacidade de investigação e transferência de tecnologia para o desenvolvimento do Corredor de Nacala (Pró-Savana) em Moçambique 01/11/2010 a 31/10/2015	Japão e Moçambique	EMBRAPA	Brasil (ABC): 3.672.960 Brasil (EMBRAPA): 1.356.280 Japão: 7.317.000 Moçambique: 1.137.600	13.483.840

Fonte: ABC/Secretaria para a Comunicação, 2011

Tabela 3. Operações triangulares de ajuda alimentar entre Espanha e Brasil

Ano	Países beneficiários	Toneladas métricas de alimentos doados pelo Brasil	Aportes da Espanha (milhões de €)
2009	Cuba, Honduras e Haiti	40.000	5.000.000
2010	Zimbábue	2.495	1.000.000
	Sudão	3.600	2.000.000
	Moçambique	2.068	1.000.000
	Haiti	23.800	13.300.000
2011	Somália	7.800	3.000.000
	Sudão	12.300	6.000.000

Fonte: Oficina Técnica de Cooperação da AECID, Brasília. 27/10/2011.

Uma inovação na prática de triangulação do Brasil são as operações de ajuda alimentar em aliança com a cooperação espanhola que se intensificaram na África, com o apoio de outros doadores como os EUA e a Austrália na Somália. A origem dessa iniciativa foi um acordo político entre os ex-presidentes Lula e Rodríguez-Zapatero durante a XVIII Cúpula Ibero americana de São Salvador (2008)¹⁶. O esquema de trabalho consiste na doação de alimentos brasileiros (arroz, feijão e leite em pó) e a contratação pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) de navios cargueiros para transportar os alimentos a terceiros países. A distribuição em si dos alimentos é realizada pelo Programa Mundial de Alimentos (WFP, na sigla em inglês). Esta experiência foi replicada pela UE em 2012, através de sua

16 Com a Espanha houve iniciativas pontuais em apoio a saúde entre Brasil e Níger em 2012.

oficina de ação humanitária (ECHO), com doações de alimentos brasileiros ao Senegal.

O Brasil possui, além disso, uma experiência singular de triangulação com organismos multilaterais. No ano de 2012, as instituições brasileiras implementaram com organismos internacionais por volta de vinte projetos na África, América Latina, Caribe e Timor Leste¹⁷. Com a OIT se executaram, em 2010, 16 projetos trilaterais (9 em execução e 7 em negociação), com valores próximos a US\$6 milhões. Em 2011, EUA e Brasil celebraram um acordo junto a OIT para a promoção de trabalho decente. Brasil coopera também com a OIT no desenvolvimento de políticas de proteção social na América Latina e na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Na Guiné-Bissau, o Brasil se associou com a FNUAP em projetos sobre demografia e com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) para o estabelecimento do Centro de Formação das Forças de Segurança com um orçamento inicial de US\$3 milhões (MRE, 2010; IPEA, 2010).

Porém a CTR não se limita somente a esses agentes. Desde 2010, algumas organizações sociais brasileiras (Fundação Gol de Letra, Instituto Elos e Arquitetos do Brasil – DF) colaboram com a UNESCO em construção de escolas-piloto de ensino básico em Guiné-Bissau no marco do projeto Jovens Lideranças para a Multiplicação de Boas Práticas Sócio-Educativas. A iniciativa está financiada integralmente pela ABC com investimento de US\$1,5 milhão.

Também é relevante o papel das cidades e governos estaduais. A experiência de Diadema (São Paulo) com Montreuil (França) em projetos de saneamento básico no Mali foi um caso pioneiro de triangulação descentralizada. Em abril de 2011, a Subchefia de Assuntos Federais da Presidência da República, com apoio da ABC e em associação com a Embaixada da França e a *Delegation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales* lançaram uma chamada para projetos conjuntos franco-brasileiros no Haiti e na África¹⁸. Entre as cidades selecionadas se destacaram Fortaleza (Ceará) e Guarulhos (São

17 Presidência da República. Brasil. Mensagem ao Congresso Nacional. 04/02/13. p.302.

18 A SAF define a CTR descentralizada como “ações internacionais empreendidas pelos governos subnacionais (municípios e estados) do Brasil e as coletividades territoriais de outros países para promover ações coordenadas a favor das autoridades locais de um terceiro país com o objetivo de contribuir para a solução de seus desafios de desenvolvimento e para o fortalecimento de suas políticas públicas”.

Paulo) com Lyon e Saint-Denis em projetos de patrimônio cultural e gestão de resíduos com prefeituras de Benin e Moçambique.

4. A COOPERAÇÃO TRIANGULAR NO MARCO DA PARCERIA ESTRATÉGICA

A CTR se incorpora a agenda UE-Brasil a partir da Comunicação da CE titulada “Para uma parceria estratégica UE-Brasil”¹⁹, na qual se reconhece o avanço do programa brasileiro de cooperação:

Tal como outras potências emergentes, o Brasil assume um papel cada vez mais decisivo na cooperação Sul-Sul, sobretudo na sua própria vizinhança e na África lusófona. Enquanto que o empenho da maioria dos “dadores emergentes” se destina muitas vezes a obter resultados e retorno a curto prazo, o programa de cooperação do Brasil (de escala relativamente reduzida) está mais orientado para o desenvolvimento sustentável, a longo prazo. O Brasil é conhecido pelo seu trabalho de promoção activa no plano multilateral e pelo desenvolvimento de modelos inovadores de cooperação multilateral e trilateral, [...] Existe uma convergência de abordagem entre a UE e o Brasil no que diz respeito à cooperação para o desenvolvimento como meio de promover a paz e a segurança. (Comissão Europeia, 2007, s.p.)

Nesse documento se identifica a preferência da CE por explorar vias para a CTR com o Brasil e a comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) no campo energético e por estabelecer um marco para consolidar as relações com os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP). O Brasil não desejava a triangulação com a UE em projetos de desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Assim como com outros doadores, a cooperação brasileira manifestou sua preferência em orientar seus projetos de triangulação na direção da África. A comunicação da CE sugeriu um difuso apoio da UE à disseminação da experiência brasileira entre seus vizinhos no que se refere a soluções inovadoras aplicadas na luta contra a pobreza, a desigualdade, a exclusão social, a redução dos desequilíbrios regionais, a proteção social e o trabalho digno. Contudo, até o momento, não existem iniciativas concretas.

19 COM (2007) 281. Bruxelas, 30/05/2007.

Essas sucintas análises sobre a CTR foram ampliadas no Plano de Ação Conjunta subscrito na II Cúpula UE-Brasil (Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 2008). Nessa ocasião se reiterou o papel da CTR como instrumento idôneo para consolidar a paz, assegurar assistência a países em situações pós-conflito e lutar contra a criminalidade. Ampliaram-se os potenciais setores de atuação conjunta incluindo os Direitos Humanos, a construção da paz e a assistência pós-conflito no Haiti e na Guiné Bissau. O Plano continha uma parte sobre “diálogo bilateral e desenvolvimento global e cooperação em terceiros países”, no qual se afirmava que “Brasil e a UE estão convencidos de que, unindo forças, podem acelerar o progresso rumo a essas prioridades compartilhadas” atribuindo grande relevância “ao papel da CTR” como uma das grandes prioridades da parceria estratégica.

A ênfase do Plano se colocou sobre a capacitação e o apoio ao cumprimento dos Objetivos do Milênio por meio da promoção do pleno emprego e do trabalho decente, do fomento a igualdade de gênero e da inclusão social em benefício daqueles países em desenvolvimento que mostrem interesse na CTR. Os setores identificados foram saúde, com base no modelo brasileiro, especialmente na prevenção do HIV e na produção de medicamentos genéricos; a inovação agrícola e a produção mais eficiente de alimentos; a educação, a partir da experiência brasileira no acesso ‘a educação de grupos sociais excluídos.

Na V Cúpula UE-Brasil (Bruxelas, 4 de Outubro de 2011), foi apresentado o último Plano de Ação Conjunta 2012-2014, no qual se multiplicaram as referências à CTR em relação ao Plano anterior, mesmo que com certa reiteração. A triangulação foi considerada uma das “principais áreas da parceria estratégica, de grande importância para acelerar o progresso rumo às prioridades compartilhadas”. Segundo o texto, as iniciativas triangulares “devem respeitar princípios tais como a apropriação pelo país sócio e a adequação de suas estratégias de desenvolvimento e tomar conta da dimensão cultural do processo de desenvolvimento”. É importante ressaltar a ênfase no fato de que a “CTR entre o Brasil e a UE, em associação com países em desenvolvimento, deva ser promovida como uma forma complementar as iniciativas de cooperação bilateral já existentes e que deva potencializar o conhecimento, a coerência e os recursos financeiros adicionais em benefício dos países em desenvolvimento”.

Quanto aos setores cobertos por futuras iniciativas de CTR consideradas no Plano, se concordou em colaborar em direção à promoção dos Direitos Humanos, à estabilização pós-conflito e a reconstrução, em particular no Haiti

e na Guiné Bissau; na capacitação no combate às drogas e ao crime organizado a pedido de terceiros países; na saúde, na agricultura de pequeno porte e familiar, na segurança alimentar e nutricional e na exploração das oportunidades para a cooperação em matéria de desenvolvimento sustentável com os Estados Parte do Tratado de Cooperação Amazônica assim como na cooperação interestatal com os países do MERCOSUL e os PALOP.

Em comparação com outras declarações, a VI Cúpula UE-Brasil (Brasília, 24 de Janeiro de 2013) não fez menções significativas à CTR no documento final. Apenas se saudou a decisão de proceder à assinatura da Carta de Brasília por parte do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da CE e dos PALOP-Timor Leste. O acordo estabelece as ações e o marco regulador da triangulação em apoio aos processos eleitorais. Em paralelo à celebração da VI Cúpula, e com apoio financeiro da UE, se desenvolveu na sede do TSE o “Encontro de Cooperação entre os órgãos de gestão eleitoral dos PALOP”. Cabe perguntar se poderia se interpretar essas breves menções à CTR como um primeiro sinal de redução de expectativas.

Examinando o desempenho do programa de CTR que se estabeleceu desde o primeiro Plano de Ação Conjunta, se constata que seu desenvolvimento vem sendo bem mais modesto. Muitas das prioridades não saíram do papel e outras foram reformuladas ou sofreram atrasos como consequência do extenso e complexo processo de identificação e negociação dos projetos triangulares. Dois âmbitos surgem como os mais relevantes na CTR entre Brasil e UE: a cooperação energética e a cooperação eleitoral.

Quanto à área energética, a iniciativa partiu do Brasil a pedido de vários sócios africanos, em dezembro de 2008 e foi rapidamente aceita pela CE. Na terceira Cúpula UE-Brasil (Estocolmo, 6 de Outubro de 2009) se anunciou o compromisso de trabalhar em conjunto em ações par o desenvolvimento sustentável de bioenergia na África. O objetivo era favorecer a produção de etanol no continente africano para sua venda no mercado europeu. Pretendia-se que os países africanos pudessem se beneficiar de seu acesso ao mercado europeu exportando biocombustíveis, no marco das preferências tributárias que a UE concede a países do grupo ACP²⁰. Durante a IV Cúpula UE-Brasil

20 Nota do Tradutor: O grupo ACP é uma organização formada pelos países Africanos, Caribenhos e do Pacífico. O grupo é ligado à União Europeia pelo Acordo de Cotonou, que rege a relação entre a UE e os 79 países que fazem parte do grupo. Para mais informações: <http://www.acp.int/content/secretariat-acp>; <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/>.

(Brasília, 14 de julho de 2010) deve se destacar a declaração dos presidentes Lula da Silva, Durão Barroso e Herman Van Rompuy, situação em que celebraram o acordo alcançado para a elaboração de estudos sobre bioenergia na África. Em uma primeira fase, se desenvolveriam investigações e experiências piloto em Moçambique com a previsão de incorporar posteriormente outros países africanos.

Os resultados até agora foram escassos: um estudo de viabilidade sobre produção bioenergética em Moçambique, em 2011; uma manifestação de interesse por parte do Quênia e avanços no âmbito do diálogo setorial UE-Brasil em energia. As negociações não prosperaram em parte dadas as limitações institucionais da União Africana (UA), identificada como o sócio regional. Assim como na falida experiência de triangulação da UE com a China, se sobrevalorizaram as capacidades da UA para representar os interesses dos países africanos (Stahl, 2012).

Na área de cooperação eleitoral, foi a partir da IV Cúpula que se registraram alguns avanços. Em primeiro lugar, se adotou um programa de trabalho elaborado em um seminário organizado pela ABC (20 e 21 de Maio de 2009), com o apoio do Projeto de Diálogos Setoriais UE-Brasil, que estabeleceu as bases sobre as quais Brasília e Bruxelas cooperariam na promoção do desenvolvimento dos PALOP, Haiti e Timor Leste. Nesse encontro tanto os representantes da ABC como da UE reconheceram o valor potencial da CTR, mas constataram as dificuldades que sua execução apresentava. A superação dos obstáculos exigiria enfrentar dois desafios: um de tipo político – assegurar “a plena apropriação do conhecimento pelos países beneficiários e alinhar as ações com suas estratégias de desenvolvimento nacional” – outro de tipo técnico – especialmente para a CE, motivado pelo fato de que nenhum dos instrumentos existentes houvesse sido concebido para a execução triangular. Em consequência, o êxito dos projetos dependeria do consentimento por parte dos países beneficiários da África para que fossem utilizados os recursos dos programas indicativos nacionais e regionais de caráter bilateral, no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) com a finalidade de articular as ações propostas²¹.

Em segundo lugar, se firmou uma carta de intenções para a cooperação eleitoral nos PALOP e no Timor Leste apoiada no memorando de entendimento, firmado em 2007, entre a CE e a CPLP para o oferecimento de assis-

21 <http://www.dialogossetoriais.org/index.php/pt/promocao-da-cooperacao-triangular>

tência e observação eleitoral que já contava com algumas experiências piloto. Precisamente, no marco do FED, a CE havia financiado um projeto de apoio aos ciclos eleitorais nos PALOP cuja aplicação previa explicitamente a possibilidade de triangular com o Brasil em qualquer dos quatro componentes do projeto: 1) a melhoria das capacidades dos órgãos de administração eleitoral; 2) a disseminação de ferramentas e metodologias em português sobre administração eleitoral; 3) o aumento da participação de mulheres e jovens; 4) a melhora das capacidades de parlamentos e meios de comunicação para informar sobre os processos eleitorais. A CE financiou o projeto, no final de 2011, com €6 milhões de euros, dentro de um projeto gerido pelo PNUD em cooperação com a Justiça eleitoral brasileira. Previamente, em julho desse ano, o TSE firmou um memorando de entendimento com o PNUD como instrumento de suporte das atividades.

Em novembro de 2011, se celebrou em Maputo, a VIII Reunião dos Coordenadores Nacionais de Cooperação dos PALOP e do Timor Leste. Nessa ocasião, a ABC sugeriu um possível modelo para tornar mais efetiva essa triangulação por meio da Secretaria Executiva da CPLP que atuaria como gestora de projetos trilaterais financiados com recursos do referido programa UE-PALOP-Timor Leste.

5. REFLEXÕES FINAIS

O balanço que se pode realizar da triangulação entre Brasil e a UE apresenta dois aspectos muito diferentes. Um, de caráter retórico: a manifestação de intenções, a pré-identificação de possíveis campos de atuação e sua posterior incorporação aos Planos de Ação. Outro, de caráter prático, referindo-se à execução efetiva dessas iniciativas. É conhecido que os tempos de negociação e amadurecimento das ações em CTR sejam muito mais dilatados que na cooperação bilateral. O caso da CTR entre Brasil e a UE não é uma exceção. Nesse momento, o campo com mais possibilidades é o dos biocombustíveis, concretamente em Moçambique, onde se firmou um Memorando de Entendimento e se comissionou à Fundação Getúlio Vargas realizar os estudos de viabilidade. Outra iniciativa exitosa é a triangulação para o fortalecimento dos sistemas eleitorais dos PALOP.

A dificuldade de tornar mais efetiva a CTR entre a UE e o Brasil dadas as mencionadas dificuldades de gestão e de alocação de verbas orçamentárias

levantam dúvidas sobre sua viabilidade e percurso no longo prazo. Uma das dificuldades alegadas pela CE para executar os projetos é a não disposição de fundos específicos para o financiamento de iniciativas triangulares. Segundo informações da ABC, a Delegação da UE em Brasília, somente a partir do ano 2014, com o novo orçamento comunitário, poderia utilizar algumas das linhas de financiamento do novo Instrumento de Parceria (IP) que se completariam com recursos aportados pelo Brasil.

As diferentes visões das instituições brasileiras e comunitárias em torno da CTR também podem afetar sua execução. O governo brasileiro é relutante quanto à incorporação de alguns dos elementos da agenda de eficácia da ajuda que a UE adota e não deseja ver limitada a autonomia de seus programas de cooperação. É importante ressaltar que conforme os parâmetros da cooperação brasileira com respeito ao modelo de triangulação com a UE, além do princípio *demand-driven* e de ausência de condicionalidades, deve haver uma divisão de custos de maneira que a ABC financie a parte que envolve os componentes da missão sob sua responsabilidade e à UE os seus custos, sem que haja, em nenhum caso, transferência de recursos da UE ao Brasil e vice-versa. Por outro lado, os projetos triangulares devem contar, necessariamente, com a participação de instituições especializadas brasileiras nas fases de desenho e execução dos projetos. Em caso contrário, não haveria uma ação de apoio à CSS, ainda que a sua execução se realize entre três sócios.

Da sua parte, a CE propicia a coordenação entre doadores e a harmonização dos procedimentos, apostando por reduzir a proliferação e fragmentação dos projetos. Soma-se a isso que tudo aponta para uma diminuição do financiamento via AOD os países emergentes, como mostra o limitado orçamento IP²². Tudo isso poderia desagradar o governo brasileiro e impactar os projetos triangulares na África. Além disso, muitos países africanos terminam por não entender as vantagens que pode trazer a CTR dado que obteriam os mesmos ou melhores benefícios e sem tantas travas procedimentais por via da cooperação bilateral. Será necessário redobrar esforços para mostrá-los as potencialidades da CTR.

Outras complicações podem surgir devido à rigidez dos procedimentos da CE em suas, até agora, limitadas experiências triangulares. Nesse ponto,

22 Ao passo que o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento contaria com 23.295 milhões de € para o período 2014-2020, o IP estaria dotado apenas com 1.131 milhões de €.

existem grandes diferenças em comparação com a flexibilidade da CTR realizada pelos Estados Membros. Por esse motivo, a CE deveria justificar suficientemente o valor agregado e a vantagem comparativa de sua CTR frente às iniciativas triangulares que já desenvolvem alguns Estados Membros. Lembremos que os princípios dos três C (coordenação, complementaridade e coerência) que regem a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento desde o Tratado da União Europeia (1992) seguem vigentes e que a CTR propõe a necessidade de um esforço adicional por parte da CE e dos Estados Membros para assegurar seu cumprimento. A reflexão sobre os mecanismos de divisão do trabalho na CTR se converte em uma urgência inadiável.

BRUNO AYLLÓN PINO é professor e pesquisador associado ao Instituto Universitário de Desenvolvimento e Cooperação da Universidade Complutense de Madri (Espanha). Entre 2010 e 2012, foi pesquisador bolsista no projeto “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC. “Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento. Instrumento de desenvolvimento nacional e de impulso à Cooperação Sul-Sul”, *Via ABC*, março, 2006.
- ABC/Secretaria de Comunicação “Brazilian Technical Cooperation. Agriculture, Food Security and Social Policies”, *Fact Sheet* e apresentação em *power point* durante a 37ª sessão da FAO, Roma, 24 de junho de 2011.
- ALTENBURG, T. & WEIKERT, J. “Trilateral Development Cooperation with “New Donors”, *Briefing Paper 5/2007*, Bonn, German Development Institute, 2007.
- AMORIM, C.: *Cooperação Saúde*, nº2, abril, 2010, p.4-5.
- BARBOSA, P.H.B. *O Brasil e a EMBRAPA: o viés instrumental da cooperação técnica horizontal*, Dissertação de Mestrado, Instituto Rio Branco, Brasília, 2011.
- FARANI, M. *Diálogo Brasil-África em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural*. Apresentação. Brasília: ABC, 2011.
- FARANI, M. “Case 3: Brazil”. *High-Level Meeting on South-South and Triangular Cooperation*, Director, Brazilian Agency for Cooperation Global South-South Cooperation Development Expo 2010 Annex, UNDP, 2010, p.118-119.
- FUNADA, S.: *Analysis of the Discourse and Background of the ProSAVANA Programme in Mozambique – focusing on Japan’s role*, Tokyo University of Foreign Policy, January 20, 2013.
- GÓMEZ, M.; AYLLÓN, B.; ALBARRÁN, M. *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*, Madrid, CIDEAL, 2011.
- GTZ/ABC. *Triangular Cooperation: new paths to development*, Summary report of the discussions and experiences presented in the 1º International Symposium on Triangular Cooperation, Brasília, July, 2009.
- IPEA/ABC. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília, 2010.
- KEELEY, B. *From Aid to Development. The Global Fight against Poverty*, Paris, OECD, 2012, p.160-161.
- IGLESIAS, C.A. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da CTPD no período 1995-2005*, FUNAG, Brasília, 2010.
- LOPES, M. “Intervention. Coordinator-General for Multilateral Technical Cooperation”, *Policy Dialogue on Development Cooperation*, Mexico DF, 28/09/ 2009.
- MRE. *Balanco de Política Externa (2003-2010)*. Secretaria de Planejamento Diplomático. Item 7.1.3 (Cooperação triangular prestada), Brasília, 2010.
- NOGUEIRA, R. “A cooperação trilateral do Brasil: ineditismo e expansão”, *Discurso no evento comemorativo dos 20 anos da ABC*, 4 de outubro de 2007.
- SEGIB. *La Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica: balance de los últimos cinco años*, Madrid, 2011.
- SCHULZ, N. S.: *La UE: ¿un socio que no quiere crecer*, Policy Brief nº 33, FRIDE, Febrero, 2010.

STAHL, A.K. *Trilateral Development Cooperation between the EU, China and Africa: what prospects for South Africa*, Centre for Chinese Studies/Univ. Stellenbock, august, 2012.

SUAREZ, I. “La cooperación triangular: una modalidad emergente en las relaciones Norte – Sur”, em ROJAS, F. y BEIRUTE, T. *América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*. FLACSO/Fundación Carolina, Ed.Teseo, Buenos Aires, 2011, p.69-84.