

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

KARINA KLEIN KAPEL

**A COOPERAÇÃO TÉCNICA TRIANGULAR NA POLÍTICA EXTERNA DO
GOVERNO LULA: DIVERSIFICANDO AS LINHAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL**

PORTO ALEGRE

2009

KARINA KLEIN KAPEL

**A COOPERAÇÃO TÉCNICA TRIANGULAR NA POLÍTICA EXTERNA DO
GOVERNO LULA: DIVERSIFICANDO AS LINHAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

PORTO ALEGRE

2009

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por acreditarem tanto em mim e por me proporcionarem uma boa síntese do estudo das Relações Internacionais: meu pai, através de um olhar mais realista e objetivo, recorrente em diálogos e debates sem consenso, mas cheios de aprendizado e troca de idéias; minha mãe, através da convicção permanente na beleza e na importância desse estudo, vendo nele um poder transformador da realidade e mantendo em mim a utopia de promover mudanças para um mundo um pouco melhor.

Ao meu irmão, pelas conversas infundáveis, sejam elas políticas, existenciais, filosóficas, sobre viagens, sonhos e conquistas, ou somente pensamentos soltos ao final de mais um dia. Tanto os pontos nos quais concordamos como aqueles nos quais divergimos fortalecem os nossos argumentos e consolidam a nossa amizade.

Aos meus amigos e amigas, pelo apoio e incentivo constantes. Alguns deles, atuando ainda como co-orientadores desta monografia, através de leitura e revisão, de sugestões e de conselhos acadêmicos.

Ao professor André Luiz Reis da Silva pela orientação neste trabalho de conclusão de curso que encerra quatro anos de estudos na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e inicia uma nova etapa.

*“We appeal, as human beings, to human beings:
remember your humanity and forget the rest. If you
can do so, the way lies open to a new paradise.”*

Bertrand Russell e Albert Einstein

RESUMO

A presente pesquisa analisa as ações externas do Governo Lula em relação aos parceiros com os quais desenvolve a modalidade triangular de cooperação técnica entre países do Sul. Esta modalidade tem sido intensificada no período recente e envolve o Brasil, um parceiro em desenvolvimento e um país doador tradicional ou uma organização internacional. O objetivo principal do trabalho é identificar de que forma esta cooperação vincula-se às linhas centrais da política externa que vem sendo empreendida desde 2003. Apesar das dificuldades de coordenação que os arranjos triangulares podem ter, verificou-se que eles são instrumentos primordialmente políticos da atuação internacional brasileira, promovendo as relações com os países em desenvolvimento e consolidando seu prestígio frente a outros atores internacionais.

Palavras-Chave: Política Externa Brasileira; Governo Lula; Cooperação Sul-Sul; Cooperação técnica triangular; Agência Brasileira de Cooperação.

ABSTRACT

This research analyses the external actions of the Lula Administration regarding the partners with which it develops the triangular modality of technical cooperation between countries of the South. This modality has been enhanced recently and involves Brazil, a developing partner and a traditional donor or an international organization. The main goal of this work is to identify how this cooperation is linked to the central lines of the foreign policy that has been undertaken since 2003. Despite the difficulties of coordination that triangular arrangements may have, it was verified that they are primary political instruments of Brazilian international actions, promoting relations with developing countries and consolidating its prestige among other international actors.

Key-Words: Brazilian Foreign Policy; Lula Administration; South-South Cooperation; Triangular technical cooperation; Brazilian Cooperation Agency.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL	13
2.1 <i>Da Assistência à Cooperação</i>	14
2.2 A cooperação técnica entre países do Sul: evolução e novos arranjos.....	19
3 A COOPERAÇÃO SUL-SUL NOS MARCOS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA	25
3.1 A América do Sul e a África.....	26
3.2 Os fóruns multilaterais e as relações com o Norte.....	32
3.3 A cooperação técnica no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE) a partir de 2003.....	38
4 A COOPERAÇÃO TÉCNICA TRIANGULAR COMO MECANISMO DE COOPERAÇÃO SUL-SUL	47
4.1 O mecanismo triangular.....	47
4.2 Os projetos de triangulação.....	52
4.3 A articulação entre os projetos de cooperação triangular e a política externa do Governo Lula.....	57
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	66
ANEXO – Ações de cooperação Sul-Sul executadas pelo Brasil (julho de 2007)	70

1 INTRODUÇÃO

A cooperação técnica é um instrumento central da ação externa brasileira. A cooperação que o Brasil promove, num verdadeiro espírito Sul-Sul, privilegia a transferência de conhecimento, a capacitação, o emprego da mão-de-obra local e a concepção de projetos que reconheçam a realidade específica de cada país. A solidariedade que anima o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento é pilar fundamental de nossas ações de cooperação [...] (AMORIM, 2009, p. 5)

Os contornos que se delineiam no âmbito das relações internacionais nesta primeira década do século XXI insinuam traços de progressivas mudanças na configuração do sistema mundial, principalmente no que se refere aos espaços de atuação política e econômica. Ainda que continuem havendo substanciais disparidades e assimetrias entre os pólos de poder e o restante do mundo que segue em busca de seu desenvolvimento, percebe-se a possibilidade de inserção de novos atores - que poderiam compor uma reorganização do espaço mundial, visando a uma configuração cada vez mais multipolar. A constante perda de legitimidade do principal pólo de poder (os Estados Unidos), a demonstração de fortalecimento econômico de Estados ainda não desenvolvidos e a crescente interdependência entre países e regiões, são fatores que consolidam essa possibilidade de mudança.

É nesse contexto, e com o desafio de construir um caminho que permita ao Brasil tornar-se um destes atores que ocuparão os novos espaços de poder mundial, que a política externa brasileira do governo atual vem buscando desenvolver as suas bases de atuação. Tendo em vista que esta administração ainda está em curso (o segundo mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva encerra-se em 2010), é demasiado cedo para avaliar se as estratégias adotadas correspondem a resultados concretos na construção deste objetivo. Contudo, a análise da forma e do conteúdo dessas estratégias já pode ser foco de investigação acadêmica visando ao entendimento das mesmas.

Nesta perspectiva, o Governo Lula tem buscado atuar com base no universalismo, direcionando suas ações para diversos campos. No campo da política internacional, aposta-se fortemente no multilateralismo, através da ativa participação em diferentes fóruns e da construção de alianças, principalmente com outros países em desenvolvimento. Nesses fóruns, a temática central que o Brasil visa colocar em pauta é justamente a do desenvolvimento, promovendo, junto a outros países de condições semelhantes, a recuperação da clivagem Norte-Sul. Na mesma linha, tem buscado nas relações bilaterais a aproximação com “parceiros estratégicos” como China, Índia, Rússia e África do Sul, além de recuperar

relações na África e na Ásia. Estes, somados ao foco primordial do reforço ao regionalismo e à integração da América do Sul, formam o principal viés de ação no plano global, qual seja, o diálogo Sul-Sul. Da mesma forma, a política externa de Lula também compreende que o relacionamento com o Norte não deve ser minimizado, entendendo que parceiros como União Européia e Japão podem trazer equilíbrio frente às relações com os Estados Unidos.

A aproximação com os países em desenvolvimento, tão enfatizada nas relações internacionais brasileiras desde 2003, pode dar-se nas diversas esferas que abrangem o relacionamento entre Estados. Dentre elas encontra-se a Cooperação Técnica Internacional (CTI), esfera que será objeto de análise desse trabalho. Esta cooperação é empreendida pelo Brasil principalmente através de capacitação técnica e tem na Agência Brasileira de Cooperação (ABC) o órgão encarregado pela articulação e implementação de projetos.

A CTI está incluída na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), uma categoria maior de transferência de recursos – sejam eles técnicos ou não – entre atores públicos e privados. A CID propõe-se a desenvolver ações com vistas a promover melhorias de condições nos países de menor desenvolvimento.

Esta cooperação pode ocorrer em modalidades distintas e aquela que será foco do presente trabalho é a cooperação técnica triangular. Tal modalidade é assim denominada quando um país doador tradicional ou uma instituição multilateral presta cooperação a Estados do Sul em desenvolvimento para que eles executem programas e projetos com o objetivo de cooperar com outros países em desenvolvimento. (ECOSOC, 2008) Este mesmo entendimento possui a ABC acerca do arranjo triangular.

Cabe mencionar que a temática da cooperação envolve um amplo e profícuo debate no estudo das Teorias das Relações Internacionais. As motivações que levam os Estados a cooperar dividem e diferenciam teorias e concepções do sistema internacional. Porém, tendo em vista a necessidade de uma boa delimitação do tema para que se desenvolva um estudo consistente e profundo, não poderão ser abordadas todas as questões que envolvem a cooperação internacional, entre elas o debate teórico.

Apesar da vasta literatura científica e de reflexão acadêmica em outras regiões do mundo sobre o tema da cooperação ao desenvolvimento, verifica-se que no Brasil esta temática ainda é pouco explorada por aqueles que lidam com o estudo das Relações Internacionais. A necessidade de maior abordagem do tema entre os pesquisadores da área é reforçada atualmente pelo fato de o Brasil estar iniciando um processo de superação do seu perfil de país receptor de cooperação externa para um perfil de caráter doador. (PINO, 2006a) Assim, a justificativa pela escolha de um tema vinculado à cooperação internacional, passa

pelo intuito de contribuir para a compreensão do mesmo no contexto brasileiro, além de ampliar o debate acadêmico.

A partir disso, buscou-se identificar uma correlação desta temática com a política externa brasileira. A visualização de que a cooperação técnica constitui uma ferramenta importante da atuação do Brasil no exterior e que possui um peso substancial nas ações do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, faz emergir mais um elemento motivador para o estudo do tema proposto. Por sua vez, o caráter diferenciado dos arranjos triangulares desta cooperação instiga a investigação do contexto no qual eles emergem e da forma como vêm sendo desenvolvidos pela Agência Brasileira de Cooperação, no âmbito da Cooperação Técnica aos Países em Desenvolvimento (CTPD). Isto porque propicia o diálogo com diferentes atores: países do Sul, países do Norte e organismos internacionais.

A escassa bibliografia sobre as operações de cooperação triangular Sul-Sul pode ser compreendida pela relativa proximidade temporal do tema, bem como pela dificuldade de se obter dados mais concretos e detalhados sobre os projetos empreendidos. Ao mesmo tempo em que estes fatores podem aparecer como obstáculos ao estudo do tema, eles também justificam o esforço de se conceber perspectivas brasileiras sobre o objeto em questão.

Neste sentido, o trabalho possui o intuito de responder a seguinte pergunta: de que forma a cooperação técnica triangular - envolvendo dois países do Sul junto a um país do Norte ou a uma organização internacional – relaciona-se com os objetivos da política externa do Governo Lula?

Assim, o objetivo central é identificar em quais aspectos a cooperação técnica triangular pode ser reconhecida dentro das principais linhas defendidas pela política externa da administração atual. A partir deste intuito, a hipótese levantada é que a realização da cooperação técnica triangular é um dos meios empreendidos pelo governo para alcançar, principalmente, dois de seus propósitos de política externa: a intensificação da relação brasileira com os países em desenvolvimento e o aumento do prestígio internacional do país, revelando em essência a busca por resultados políticos através desta cooperação.

Para a consecução do objetivo, a metodologia que foi adotada baseou-se em fontes relacionadas à cooperação técnica internacional e à política externa brasileira. A contemporaneidade do tema abordado tornou necessária a utilização de notas e documentos do Ministério das Relações Exteriores, bem como de discursos de autoridades brasileiras. Documentos oficiais, como declarações conjuntas do governo brasileiro com outros países e memorandos de entendimento, também foram essenciais para o embasamento das informações.

Da mesma forma, a consulta às resoluções das Nações Unidas e a documentos produzidos por seus organismos constituiu-se fonte primordial, haja vista o relevante papel da ONU para o fomento da cooperação internacional. Finalmente, o acesso a dados e relatórios da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) representou um canal fundamental, em especial para o entendimento acerca da cooperação técnica prestada pelo Brasil.

A metodologia seguida também foi importante para a realização dos seguintes objetivos secundários que se fazem presentes: (i) compreender a recente evolução da cooperação técnica internacional; (ii) analisar o papel e a relevância da cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira do governo em questão; (iii) apresentar no que consiste a forma triangular de cooperação como mecanismo de promoção da cooperação Sul-Sul; (iv) expor as linhas gerais dos projetos mais relevantes que estão sendo desenvolvidos através de mecanismos de cooperação triangular; (v) analisar a articulação entre estes projetos e a política externa do Governo Lula.

A estrutura toma como base justamente esses objetivos a fim de construir uma argumentação sólida das questões abordadas. Neste sentido, além desta introdução, outros quatro capítulos compõem o trabalho. O segundo capítulo versará sobre o embasamento da Cooperação Técnica Internacional (CTI), considerada uma das formas como pode ser empreendida a Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID). A análise da evolução histórica e conceitual da CTI é fundamental para se compreender a própria cooperação técnica desenvolvida pelo Brasil e todas as implicações que a envolvem, seja no relacionamento com outros Estados e organismos internacionais, seja pela sua forma e conteúdo. A emergência da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) – atualmente denominada cooperação Sul-Sul ou horizontal – está diretamente relacionada a esta evolução. A apresentação das modificações e ampliações pelas quais a CTI passou no último quarto do século XX, revela os elementos contextuais que propiciam o desenvolvimento de formatos de cooperação alternativos aos tradicionais (bilateral e multilateral), como é o caso da cooperação triangular.

Com o intuito de se compreender as visões pelas quais a cooperação Sul-Sul e a sua vertente técnica triangular ganham significado político e estratégico, o terceiro capítulo exporá as diretrizes e ênfases que têm circundado a política externa do Governo Lula. Os princípios que regem a atuação da Agência Brasileira de Cooperação desde 2003, bem como a composição de seus projetos de CTPD, refletem claramente as atuais posições do governo brasileiro no contexto internacional.

O quarto capítulo, por sua vez, visa proporcionar um entendimento aprofundado da

modalidade de cooperação técnica triangular que o Brasil vem utilizando como mecanismo alternativo para a concretização da cooperação entre países do Sul. Além disso, a parte final do trabalho propõe-se a identificar as linhas de coordenação entre a cooperação triangular e as diretrizes da política externa do Governo Lula. Por fim, as considerações finais irão retomar as hipóteses levantadas a fim de verificar a validade destas, bem como apresentar as principais conclusões as quais se chegou a partir do desenvolvimento deste trabalho.

2 A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

A Cooperação Técnica Internacional é considerada uma das formas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). A CID constitui o conjunto de ações realizadas por atores públicos e privados, envolvendo países de níveis de renda distintos, com o objetivo de melhorar as condições econômicas e sociais dos países receptores. Abrange diversos instrumentos – econômico, comercial, financeiro, técnico, humanitário, científico e tecnológico - e baseia-se na busca por um sistema internacional mais pacífico, equilibrado e seguro, diminuindo a distância que separa os países desenvolvidos dos demais. (PINO, 2006a)

Neste sentido, identifica-se a cooperação técnica como uma vertente da cooperação para o desenvolvimento, conforme Lopes afirma em sua dissertação:

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) está contida na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Ou seja, são agentes públicos (Estados ou Organizações Internacionais) que empreendem atividade de cooperação com o objetivo declarado de promover o desenvolvimento econômico e social do recebedor. Entretanto, a CTI exclui a ajuda financeira e diz respeito apenas às atividades de capacitação técnica, ou seja, de transferência de conhecimentos de um Estado a outro, com vistas a superar determinados desafios ao desenvolvimento local. (LOPES, 2008, p. 18-19)

Trata-se da tentativa de conceituar e compreender a CTI frente à diversidade de entendimento que possuem os atores que se envolvem com esta cooperação. Suas interpretações variam e o que se pode pretender é o reconhecimento de pontos básicos e comuns à maioria, conforme a definição supracitada. Tendo em vista que o presente trabalho abordará a modalidade de cooperação técnica triangular promovida pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão do Ministério das Relações Exteriores que coordena os projetos de CTI no Brasil e no exterior, utilizar-se-á como elemento norteador o que a ABC entende como sendo cooperação técnica.

Conforme afirma a Agência Brasileira de Cooperação:

Uma ação de Cooperação Técnica Internacional (CTI), uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico, seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades técnicas de instituições ou de indivíduos. Essa capacitação, por sua vez, poderá estar direcionada à apropriação de conhecimentos por segmentos da população e ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas e privadas, bem como a intervenções de

desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas (esses três níveis a serem doravante denominados “beneficiários”). (BRASIL, 2005, p. 7)

Desta forma, o projeto de cooperação técnica internacional promove aos beneficiários o desenvolvimento de sua capacidade técnica, através do acesso e incorporação de conhecimentos, informações, tecnologias, experiências e práticas em meios não comerciais e nas diversas áreas do conhecimento. Estão excluídas, assim, as atividades essencialmente assistenciais, humanitárias e de investimento. Ações de caráter comercial, de caráter financeiro e de construção de bens imóveis e de infra-estrutura não são reconhecidas como escopo da cooperação técnica internacional. Ainda segundo a ABC:

A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, a possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC, 2009a)

A conformação das bases atuais da Cooperação Técnica Internacional passa pelo conhecimento das linhas gerais da evolução histórica e conceitual da mesma, cuja origem está vinculada ao sistema internacional que emerge no final da Segunda Guerra Mundial, com as disputas inerentes ao mundo bipolar da Guerra Fria e com o surgimento de agências internacionais. Na esteira da evolução histórica, vislumbram-se mudanças na composição dos atores que promovem esta cooperação, passando do tradicional arranjo vertical entre um país do Norte e um país do Sul para outros complementares, como a cooperação horizontal Sul-Sul e a inclusão de um terceiro parceiro formando arranjos triangulares.

1.1 Da Assistência à Cooperação

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU)¹, em 1945, marca a busca pela prevenção de conflitos internacionais e pela cooperação internacional de forma ampla. Isto, em um contexto de final da Segunda Guerra Mundial, que deixava um grande saldo de vidas

¹ As Nações Unidas é uma organização internacional composta atualmente por 192 estados membros. Seus principais órgãos são a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, a Corte Internacional de Justiça e a Secretaria. Além destes, conta com 15 agências e outros programas e organismos. A organização trabalha com uma ampla gama de temas, tais como desenvolvimento sustentável, meio ambiente, proteção aos refugiados, desarmamento, não-proliferação, promoção da democracia e dos direitos humanos, desenvolvimento econômico e social, entre outros.

perdas, de cidades destruídas e de desgaste nas relações entre os Estados. Assim, a Carta da ONU² – que estabelece a sua criação e os seus princípios – propõe-se a promover a manutenção da paz, da segurança, da boa convivência e harmonia entre os povos, do desenvolvimento econômico e social, além de ressaltar que seus membros devem operar junto com a organização para que estes objetivos sejam alcançados. Além da ONU, também é marco importante a criação do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), organizações multilaterais que surgem na conferência de Bretton Woods (1944) vinculadas à manutenção da paz e da estabilidade mundial.

É neste cenário que a cooperação internacional para o desenvolvimento desenvolve-se e constrói suas bases. Logo após a guerra, entre 1945 e 1949, a atenção voltava-se à reconstrução da Europa e ao desenvolvimento, sendo o termo “ajuda” empregado para estabelecer estas relações que são marcadas, principalmente, pela construção dos sistemas de aliança das duas superpotências da ordem internacional, Estados Unidos e União Soviética. Desta forma, a cooperação emergiu em uma conjuntura estratégica com fins de manter sob controle as respectivas esferas de influência das potências.

O estabelecimento do Plano Marshall pelos Estados Unidos com o fim de promover a reconstrução europeia levou à criação da Organização Europeia de Cooperação Econômica. A organização surgia para administrar os fundos do plano e fomentar a cooperação entre os países membros. Em 1961 foi sucedida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ampliando o número de membros e visando auxiliar os países a atingirem um crescimento econômico e um nível de emprego sustentáveis, além de elevar seus padrões de vida mantendo a estabilidade financeira. O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento – CAD - da OCDE (DAC – *Development Assistance Committee*) passa a tratar das questões de cooperação com países em desenvolvimento. (OECD, 2009) O pioneirismo da OCDE como fórum de conciliação entre doadores bilaterais do Norte econômico, responsável pela formulação de conceitos e diretrizes, faz com que a organização possa ser considerada protagonista do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, tendo em vista também o alcance da influência de suas formulações. (LOPES, 2008) Consolidavam-se assim, os chamados “doadores tradicionais”, também denominados “doadores DAC”, entendidos como os países desenvolvidos que prestavam

² Assinada na cidade de São Francisco (EUA) em 26 de junho de 1945, a Carta das Nações Unidas é formada por 111 artigos divididos em 19 capítulos. Propõe que a organização atue como um centro que harmonize os esforços das nações para alcançar seus objetivos comuns. Explicita como seus princípios a igualdade de soberania entre os membros, a boa fé, a resolução pacífica de controvérsias e a prestação de ajuda.

assistência internacional aos países do Sul.

No âmbito da cooperação multilateral, a Assembléia Geral da ONU de 1948, através da sua Resolução 200, instituiu formalmente a assistência técnica para o desenvolvimento econômico. A resolução reforça que a promoção do progresso econômico e social é um dos objetivos centrais na Carta das Nações Unidas e indica que a falta de pessoal especializado e de organização técnica eram fatores que impediam o desenvolvimento econômico. A assistência deveria se dar com a formação de equipes internacionais encarregadas de aconselhar os governos em seus programas de desenvolvimento econômico; com a formação no exterior de profissionais dos países em desenvolvimento; com a formação local destes profissionais através da visita de peritos estrangeiros que ajudassem também na organização de instituições técnicas; e através da provisão de facilidades para ajudar os governos a obterem pessoal técnico, material e estoque, além de realizarem seminários sobre problemas de desenvolvimento econômico, promovendo, assim, a troca de informações.

Conforme ressalta Cervo (1994), a CTI teve, no seu conceito original, algumas características básicas e centrais: a transferência de forma não comercial de técnicas e conhecimentos; o desnivelamento existente entre o desenvolvimento do receptor e do prestador da assistência; e a execução conjunta de projetos abrangendo peritos, treinamentos, organização de material bibliográfico, obtenção de equipamentos e elaboração de estudos e pesquisas.

Indicava-se, portanto, a transmissão de técnicas e conhecimentos entre partes de diferente nível de desenvolvimento, porém, remetendo a um caráter assistencialista que não previa a formação de bases de longo prazo para um desenvolvimento sustentado, e sim uma atuação que acabaria mantendo os laços de dependência, deixando espaço para “a possibilidade de utilizar a CTI para fins econômicos ou ideológicos, em detrimento da ‘cooperação’ entre as partes.” (CERVO, 1994, p. 39) Durante a Guerra Fria, os países em desenvolvimento constituíam zonas de influência disputadas entre os dois pólos de poder e, desta forma, a assistência tornava-se um mecanismo de influência política e de domínio estratégico.

A assistência técnica atuava, então, como uma das formas de ajuda internacional, que incluía ainda doações e empréstimos. Esta ajuda internacional enfatizava a aceleração do crescimento econômico para que os demais países ascendessem ao nível de desenvolvimento dos países ricos. Neste contexto, cabia à assistência técnica treinar e capacitar o capital humano e a mão-de-obra que levariam adiante este crescimento.

A partir dos processos de descolonização e emancipação dos países afro-asiáticos e da crescente conscientização do Terceiro Mundo em relação ao seu próprio atraso, a temática do desenvolvimento foi ganhando espaço no cenário internacional. Além de tornarem-se mais numerosos, os países em desenvolvimento também foram tornando mais efetivas as suas demandas - no âmbito da ONU - de reforma da ordem internacional. Reflexo disto foi o surgimento de novas agências e programas das Nações Unidas para levarem a cabo a cooperação multilateral. Em 1965, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é criado com o objetivo de prover suporte para que os países em desenvolvimento pudessem obter e utilizar de forma eficaz a ajuda externa. O PNUD nasce como um órgão operacional composto por membros eleitos pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas. O debate Norte-Sul também se intensificava e, na América Latina, as teses da CEPAL³ abordavam as relações centro-periferia, a dependência e o subdesenvolvimento e construíam intensas discussões sobre a ordem mundial vigente.

Muitos países do chamado Terceiro Mundo passaram a articular-se para fazer justamente com que o debate Norte-Sul se sobrepusesse ao foco da polarização capitalismo-comunismo, tendo em vista que este último acabava por não discutir o desenvolvimento econômico de forma mais profunda. Tal articulação daria origem ao Movimento dos Países Não-Alinhados para abordar questões comuns e orientar as suas posições nas relações internacionais. Diversas conferências foram organizadas para fortalecer as suas reivindicações. Como resultado significativo, a ONU cria a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD – associando o tema do desenvolvimento ao comércio na política internacional. (VALLER FILHO, 2007)

Quanto à evolução conceitual da cooperação técnica no âmbito das relações internacionais, a articulação e manifestação dos países do Sul influenciaram a terminologia utilizada. Em 1959, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprova a Resolução 1383 que afirma que o termo “cooperação técnica” descreve com mais precisão a natureza da ajuda prestada e deve substituir o termo “assistência técnica”. Trata-se de empregar um vocabulário que compreenda uma relação de maior troca entre as partes envolvidas e não somente um fluxo de transferências em uma única direção. Os países menos desenvolvidos não desejavam uma assistência simplesmente ligada a motivações políticas, e sim uma cooperação que estimulasse as suas caminhadas ao desenvolvimento e que os impelisse a serem mais do que

³ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo.

receptores passivos.

Na década de 1960 os países em desenvolvimento seguiram a busca pela superação do termo “assistência”, ao tentar fazer da cooperação técnica internacional um meio de se obter ciência e tecnologia, enquanto os países doadores a concebiam como ferramenta de visibilidade e presença externas. Desta forma, apesar das mudanças de terminologia, mantinha-se a estrutura vertical prestador-receptor que com certa rigidez perpetuava um modelo que perdia gradativamente a sua força e era foco de crescentes críticas.

A transição do termo “assistência” ao termo “cooperação” introduz também a busca pelo entendimento do significado da cooperação técnica internacional – noção fundamental ao presente trabalho. Na sua análise sobre o tema, Guido F. S. Soares afirma que não há um entendimento comum e unânime sobre o assunto. O conceito de cooperação por si só não possui consenso universal, mas sim transita no limiar entre “as posições paternalistas dos Estados desenvolvidos [...] e as reivindicações mais do que justas dos países do Terceiro Mundo, relativamente ao estabelecimento de relações internacionais equitativas.” Ressalta que as expressões “auxílio”, “ajuda” e “assistência” não deixaram de ser utilizadas, mas que a proposta de mudança representava, acima de tudo, uma modificação de enfoque: a cooperação não corresponde a uma ação humanitária aos Estados necessitados nem a um mecanismo de legitimação para a intervenção dos países industrializados, corresponde sim, à sustentação de um “direito ao desenvolvimento” por parte dos Estados que ainda não o atingiram, bem como de um “dever de cooperação” por parte daqueles já desenvolvidos. (SOARES, 1994)

Para Domergue apud Miranda (2004), o termo *cooperação* denota uma relação de duas direções na qual ambas as partes envolvidas possuem algo a contribuir uma com a outra. Por sua vez, o vocábulo *assistência* e suas demais designações (como ajuda e auxílio), caracterizam certa dependência e a necessidade de se ter um doador e um receptor com seus papéis definidos. Além disso, o autor afirma que a progressiva mudança de terminologia ocorreu concomitantemente à substituição que se deu a partir dos anos 1960 da expressão “país subdesenvolvido” por “país em desenvolvimento”, termos utilizados para designar as áreas do então denominado Terceiro Mundo, principalmente as recém-descolonizadas, cujas ex-metrópoles buscavam evitar terminologias que fizessem referências mais explícitas às anteriores condições de dependência destas regiões.

Evidencia-se, sobretudo, que a alteração proposta pela Resolução 1383 representava mais do que uma questão semântica; dizia respeito a uma conjuntura internacional histórica de clamor, por parte dos países em vias de desenvolvimento, por uma nova ordem econômica internacional. No que se refere à cooperação técnica, levar a cabo mudanças na forma de fazê-

la, alternativas ao tradicional modelo doador-receptor que parecia perpetuar os laços de dependência. Estes países encontravam nos organismos e fóruns multilaterais um espaço apropriado para se manifestarem e reivindicarem tais mudanças.

1.2 A cooperação técnica entre países do Sul: evolução e novos arranjos

As crescentes críticas ao formato tradicional de cooperação fazem emergir com mais força a possibilidade de se intensificar as relações entre os países em desenvolvimento, incluindo a cooperação técnica. Soma-se a isso o acirramento do debate Norte-Sul: enquanto os países do Sul demandavam reformas na ordem econômica internacional, os países do Norte mantinham-se intransigentes e relutantes a mudanças.

A eficácia da ajuda prestada passava a ser questionada com maior ênfase na década de 1970. Tanto doadores preocupavam-se com o mau uso de recursos, quanto receptores questionavam a natureza e o alcance do auxílio prestado. Além disso, intensificava-se o caráter de interdependência entre os lados envolvidos no processo de cooperação, para fazer desta algo bidirecional. Assim, durante tal década, diversos grupos manifestam-se em prol de mudanças, e declarações do Movimento dos Países Não-Alinhados e do Grupo dos 77 (criado em 1964, na ocasião da I Sessão da UNCTAD) passam a fazer menção à cooperação técnica Sul-Sul.

Surgia, então, uma nova forma de interação entre os países do Sul que passou a ser denominada Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), também entendida por cooperação horizontal. A CTPD emerge em um mundo que se defronta com os graves problemas de desenvolvimento e que reconhece a necessidade de se aumentar os esforços para se enfrentar as questões econômicas e sociais tendo em vista a crescente interdependência entre as nações de diferentes graus de desenvolvimento. Tratava-se de mais uma alternativa para a promoção da cooperação, sem o intuito de substituir os programas tradicionais.

A institucionalização da CTPD está vinculada à resolução da Assembleia Geral da ONU que cria em 1974 uma unidade especial para promover a cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Denominada desde 2004 como “Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul” (SU/SSC - *Special Unit for South-South Cooperation*), a unidade foi criada no âmbito do PNUD para, além de promover, também coordenar e dar suporte a este tipo de cooperação. Para consolidar a importância da CTPD e buscar a sistematização de suas formas e modalidades, ocorre, em 1978, a “Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação

Técnica entre Países em Desenvolvimento” cujas recomendações foram aprovadas através do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA).

A Conferência realizada na capital argentina reuniu 138 delegações nacionais, bem como organismos internacionais e entidades de cooperação regional. Nela, ressaltou-se que mudanças profundas ocorriam nas relações políticas e econômicas internacionais e que o processo de descolonização tornava possível que estados representantes da maior parte da população mundial participassem dos assuntos internacionais. As mudanças também diziam respeito ao controle e à distribuição dos recursos e às capacidades e necessidades das nações, o que produzia um quadro de interdependência entre elas, e exigia uma participação igualitária e uma distribuição equitativa dos benefícios da nova ordem internacional que se delineava. Neste cenário, a CTPD constituía-se como importante força para organizar e fomentar a aquisição, transferência e compartilhamento de conhecimentos e de experiências em benefício mútuo. Não se considerava nova esta forma de cooperação, mas sim a importância histórica que a partir de então se dava a ela como um instrumento de promoção do desenvolvimento. Da mesma forma, não se estava reduzindo a responsabilidade dos países desenvolvidos com a prestação de cooperação, mas antes se consolidando uma nova dimensão de cooperação internacional.

O Plano de Buenos Aires, adotado por consenso pelas delegações presentes, traçava objetivos amplos em relação à CTPD. Propunha o fomento da capacidade dos países em desenvolvimento de utilizarem meios próprios para encontrar soluções aos seus problemas, dentro de seus valores e realidades. A utilização destes meios de forma coletiva, trocando experiências e compartilhando recursos técnicos. O fortalecimento de suas capacidades de identificação e análise dos principais percalços aos seus desenvolvimentos, formulando estratégias através da realização de estudos conjuntos visando estabelecer uma nova ordem econômica internacional. O aumento do volume e da qualidade da cooperação internacional, bem como a eficiência dos recursos aplicados. A melhoria da capacidade técnica existente nos países em desenvolvimento e a criação de novas capacidades e possibilidades, promovendo transferência de tecnologia e perícia apropriadas aos recursos disponíveis e às necessidades específicas. O aperfeiçoamento da comunicação entre tais países de forma que leve a uma maior consciência dos problemas comuns. O reconhecimento das dificuldades dos países menos desenvolvidos, sem litoral, insulares e mais gravemente afetados por problemáticas. Por fim, fazer com que os países em desenvolvimento tivessem condições de participar mais das atividades econômicas internacionais e ampliar a cooperação internacional. (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP, 2009b)

O Plano seria transformado pela Assembléia Geral da ONU na Resolução 33/134 de 19 de dezembro de 1978. Soares enfatiza que os dois pilares que sustentam a retórica dos países em desenvolvimento então presentes no seu conteúdo: a cooperação técnica entre estes países é “um instrumento importante da autonomia nacional e coletiva dos mesmos”; além disso, se faz necessário o suporte dos países industrializados e das organizações internacionais ressaltando, assim, que tal cooperação técnica não se constituía um fim em si mesmo, nem tinha o intuito de substituir a cooperação com os países desenvolvidos. (SOARES, 1994)

Assim, o Plano de Ação advindo da Conferência de Buenos Aires constituiu-se marco da institucionalização multilateral da CTPD. Além de se tornar um instrumento auxiliar de promoção do desenvolvimento, a cooperação horizontal também se tornava mecanismo de política externa de diversos países do Sul. No caso do Brasil, a CTPD representava um mecanismo para alcançar seu objetivo de fortalecer os laços com o Terceiro Mundo e, mais adiante, de propiciar relações econômicas e comerciais.

A CTPD está contida na cooperação Sul-Sul, uma vez que esta última engloba uma série de outros aspectos tais como o comercial, o referente à integração regional e o político. Desta forma, a cooperação técnica Sul-Sul constitui uma das formas de se promover a cooperação entre países em desenvolvimento. O PNUD entende a cooperação Sul-Sul como uma ampla estrutura de colaboração entre países do Sul econômico nos campos político, econômico, social, ambiental e técnico. Têm seu estabelecimento em diversas bases, sejam bilaterais ou de composições regionais. Atualmente, a unidade especial criada em 1974 aponta como seu principal escopo não somente a ênfase à cooperação bilateral Sul-Sul, mas também a promoção, coordenação e apoio à cooperação triangular em escala global e no próprio sistema das Nações Unidas. (UNDP, 2009c)

Apesar do fortalecimento da CTPD e da própria cooperação Sul-Sul em âmbito mundial, não deixaram de ser feitas críticas à cooperação internacional ao desenvolvimento – seja à vertente técnica, seja a outras vertentes. O principal questionamento refere-se a uma preocupação já manifestada anteriormente: a efetividade da cooperação prestada. Sobre isto, duas agendas e suas resultantes são marcos fundamentais: a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005) e o Fórum de Alto Nível de Accra (2008), ambas organizadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em conjunto com o PNUD.

A primeira delas resulta do II Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda, realizado em Paris (França) e que contou com a participação de ministros e representantes de diversos países (doadores e parceiros), organizações internacionais e organizações da

sociedade civil. A Declaração tornou-se referencial de avaliação dos processos de ajuda internacional e estabeleceu cinco compromissos importantes: o princípio da apropriação, no sentido de que os países em desenvolvimento devem firmar suas próprias estratégias de redução da pobreza; o de alinhamento entre os fluxos de ajuda dos doadores e as prioridades e sistema nacionais dos seus parceiros; o de harmonização dos procedimentos; o de gestão dos resultados pelas partes envolvidas; e, por fim, o princípio de prestação de contas mútua.

Visava-se, portanto, tornar mais eficazes e efetivos os fluxos de ajuda internacionais, através da proposição de metas, mudanças e alinhamentos dos procedimentos. Propunha-se uma maior coordenação entre as partes envolvidas a fim de serem evitados desperdícios, utilização de recursos em áreas não tão prioritárias e falta de objetividade e de solidez das ações executadas.

O III Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda realizou-se em Accra (Gana), em setembro de 2008, e baseou-se nos compromissos acordados na Declaração de Paris. Como principal diferencial, o acordo resultante deste fórum – *Accra Agenda for Action* (AAA) – inclui a cooperação Sul-Sul como uma modalidade de cooperação e abre novas perspectivas para o reforço desta.

O acordo firmado em Accra saúda em seu texto o papel desempenhado pelos novos contribuidores à cooperação e propõe a realização de ações que melhorem a forma como todos os atores trabalham. Constituem tais ações: a) o encorajamento a que todos os atores do desenvolvimento, incluindo aqueles da cooperação Sul-Sul, utilizem os princípios da Declaração de Paris como referências na prestação de cooperação para o desenvolvimento; b) o reconhecimento das contribuições feitas por todos os atores e, em particular, do papel dos países de renda média como provedores e receptores de ajuda. O reconhecimento da importância e das particularidades da cooperação Sul-Sul, além do incentivo ao desenvolvimento da cooperação triangular; c) a convocação aos fundos e programas globais para apoiar a apropriação dos países, para alinhar e harmonizar suas intervenções. O incentivo a que os países em desenvolvimento mobilizem, administrem e avaliem suas iniciativas de cooperação internacional em benefício de outros países do Sul; d) o respeito da cooperação Sul-Sul aos princípios de não-intervenção nos assuntos internos, equidade entre parceiros em desenvolvimento e respeito pelas suas soberanias e identidades. Tal modalidade desempenha um papel importante na cooperação internacional ao desenvolvimento, e é um complemento significativo para a cooperação Norte-Sul. (UNDP, 2009d)

Nem todos os países do Sul econômico aceitaram os mecanismos estabelecidos por estes dois fóruns e seus respectivos acordos. Uma parcela significativa manteve a desconfiança quanto à imposição de critérios e procedimentos pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD – OCDE). Uma análise mais positiva pode verificar em Paris e Accra a reorientação da cooperação ao desenvolvimento para as relações horizontais e para a maior autonomia e liderança dos países beneficiários. O certo é que não se pode negar a introdução de avanços quanto ao reconhecimento do papel dos países em desenvolvimento e quanto ao entendimento de como *deveriam* ser as relações de cooperação, tendo em vista que os fóruns constituem-se espaços de debate, sem nenhum poder impositivo.

Além de fomentar tais diálogos no âmbito da tradicional cooperação Norte-Sul e constituir um mecanismo complementar, a cooperação horizontal também apresenta mudanças e novas circunstâncias para os países em desenvolvimento que passam a ser além de beneficiários, também prestadores de cooperação internacional.

O Brasil configurou-se um desses países que, a partir da década de 1970, passaram a ter o caráter misto de receptor e doador. A experiência brasileira adquirida com a cooperação recebida despertou o crescente interesse de outros países e de organismos internacionais. Cervo (1994) atribui a significativa demanda que se deu pela cooperação brasileira à boa imagem do país, e à credibilidade e confiança que esta acabava conferindo ao Brasil. A avaliação que os demandantes possuíam indicava a alta abrangência da capacidade brasileira, haja vista a grande variedade de áreas e subáreas das solicitações que chegavam.

Além disso, assim como em outros países em desenvolvimento, a CTPD também passou a ser um instrumento para reforçar a presença externa brasileira. Com o apoio de parceiros multilaterais – em especial as Nações Unidas - o país passou a desenvolver e a executar ações em diversas regiões, com atenção primordial à América Latina e à África. O fortalecimento dos interesses externos de boa relação com o Terceiro Mundo e da conseqüente abertura de espaço para o alcance de objetivos econômicos (como a exportação de manufaturados e de serviços de engenharia), fazia com que a CTI empreendida pelo Brasil pudesse atuar também no campo político.

Conforme o país foi incrementando a sua atuação externa através de cooperação técnica e sendo formalmente reconhecido com um país-pivô da cooperação Sul-Sul, a sua capacidade de intermediação também foi se fortalecendo. Na década de 1980, a parceria com países desenvolvidos, agências doadoras e/ou instituições emergiu sob a forma de cooperação triangular e o Brasil também passou a praticá-la.

Os arranjos triangulares emergiram como mais uma opção para a cooperação Sul-Sul e

evidenciavam certo patamar de experiência atingido pelos principais países “novos doadores” ou “não-DAC”, como é o caso do Brasil.⁴ Quando o terceiro parceiro é um país do Norte econômico, este arranjo de cooperação atua como uma forma de incentivar o desenvolvimento aproveitando as melhores características da cooperação entre países em desenvolvimento com a assistência dos países desenvolvidos. Pode ser iniciativa de um ou mais países do Sul que desejam cooperar entre si e que, com o objetivo de maximizar seus recursos financeiros, logísticos e técnicos, buscam o apoio de um doador do Norte. Alternativamente, um doador tradicional pode propor parceria a um país em desenvolvimento para fornecer cooperação técnica a outro país do Sul. Assim, o doador do Norte daria apoio à cooperação Sul-Sul através da abordagem triangular ao prover suporte financeiro e/ou técnico. (UNDP, 1999)

Este formato alternativo para a promoção da cooperação Sul-Sul é realizado pelo Brasil no final da década de 1980 e nos anos seguintes a partir de certo número de projetos que são estabelecidos com parceiros como o Japão, o PNUD e o Banco Mundial. A origem da execução de operações triangulares pelo Brasil está vinculada à carência de recursos financeiros para atender às demandas externas de cooperação. Ao buscar um terceiro parceiro como fonte de recursos, o país colocava sempre a seu lado o país em desenvolvimento que seria o beneficiário da ação, entendendo esta como uma relação de parceria e revestindo a cooperação técnica brasileira de um importante componente político, significativo para a política externa do país. (CONDE, 1990)

A forte ênfase fornecida à cooperação Sul-Sul no período em análise nesta monografia – a política externa do Governo Lula – implica a utilização das diversas formas que podem atingir essa cooperação. Entre elas, a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, tanto no seu principal arranjo, o bilateral, quanto neste outro, alternativo, que vem ganhando espaço, o triangular. Este último formato representa mais do que uma opção; ele evidencia o destacado papel que vem ganhando o Brasil no plano internacional, podendo dialogar de forma mais incisiva com o Norte e no âmbito dos organismos internacionais.

⁴ Os doadores “não-DAC” são aqueles que não fazem parte do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE. O Comitê engloba os países doadores tradicionais.

2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL NOS MARCOS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

As formulações e ações da política externa do Governo Lula evidenciam a ênfase em se intensificar o relacionamento com os países em desenvolvimento, ou países do Sul. A visão de semelhanças entre tais países, do interesse comum na reconfiguração do sistema internacional e da possibilidade de terem maior força ao se articularem conjuntamente, são fatores que justificam tal ênfase. Identificada com uma corrente autonomista de atuação, a política externa brasileira do governo em análise fornece um novo peso à cooperação Sul-Sul, buscando alcançar um multilateralismo mais favorável a estes países no plano internacional. Esta corrente enseja a inserção internacional do país através de uma política ativa que contemple o objetivo de projeção internacional e de superação dos problemas internos, fazendo da política externa nacional, acima de tudo, uma ferramenta para o desenvolvimento do país - objetivo tradicionalmente enunciado pela política externa brasileira.

Na busca por identificar possíveis mudanças na política externa brasileira a partir da posse do Presidente Lula da Silva, bem como a intensidade delas, Vigevani e Capaluni (2007) sugerem que o governo em questão utiliza a estratégia de “autonomia pela diversificação”. Definem esta estratégia como a adesão do país às normas e aos princípios internacionais através de alianças Sul-Sul, tanto regionais quanto extra-regionais, estabelecendo também acordos com parceiros não tradicionais, como China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental e Oriente Médio. O enfoque na cooperação com países do Sul está vinculado à procura de maior equilíbrio com os países do Norte, reduzindo as assimetrias nas relações com os pólos de poder mundial e aumentando a capacidade de negociação nacional.

Os autores apontam a percepção de algumas diretrizes e ênfases na política externa do Governo Lula. As diretrizes referem-se à busca pela atenuação do unilateralismo no sistema internacional; ao fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais do país; ao encaminhamento das relações diplomáticas com foco nas possibilidades de intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, entre outros; e, finalmente, à precaução no estabelecimento de possíveis acordos que possam comprometer o desenvolvimento nacional. A partir destas diretrizes, as ênfases pontuadas são as seguintes: aprofundamento da integração regional na América do Sul e das relações com nações emergentes (Índia, China, Rússia e África do Sul); atuação ativa na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio; permanência de boas relações e o aprimoramento de relações econômicas com os países do Norte, inclusive com os Estados Unidos; revigoramento do relacionamento com a

África; defesa da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)⁵ e de metas sociais que minimizem os desequilíbrios entre as populações. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007)

Desta forma, o foco na cooperação Sul-Sul está relacionado, em especial, com aprofundamentos promovidos durante a política externa do Governo Lula. Verifica-se uma postura assertiva quanto aos interesses e à soberania nacional do país. Visentini enfatiza claramente esta postura ao apontá-la como “ativa e pragmática”, além de restauradora da auto-estima do país:

O Brasil age com otimismo e vontade política, criando constantemente fatos na área internacional. Anteriormente tínhamos uma baixa auto-estima, [...] como atrasado em relação aos ajustes demandados pelos países ricos. Agora, ao contrário, o país se considera protagonista de mesmo nível, com capacidade de negociação e portador de um projeto que pode, inclusive, contribuir para inserir a agenda social na globalização. Em lugar de vários discursos contestatórios e de uma obediência prática, o país tem proposto medidas e concretizado as que estão ao seu alcance. (VISENTINI, 2005, p.389)

Nas diversas esferas de relacionamento externo do Brasil, esta postura se faz presente, possuindo nuances diferenciadas em alguns temas, mas mantendo uma linha comum de busca pela atuação autônoma, de defesa do multilateralismo e da soberania nacional. A análise destas esferas torna-se importante para verificar a relação entre discurso e prática. Neste sentido, devido à ampla gama de relações do Governo Lula, será feita a análise daquelas que se vinculam à cooperação triangular em questão, quais sejam, a América do Sul, a África, os fóruns internacionais e o relacionamento com os países do Norte. Na sequência, será apresentada a cooperação técnica promovida pelo governo através do seu órgão responsável, a Agência Brasileira de Cooperação.

2.1 A América do Sul e a África

No âmbito regional o Governo Lula evidenciou um projeto mais claro de construção de uma liderança vinculado à segurança e à integração, à defesa da democracia e às perspectivas de desenvolvimento do país. A expressão desta construção se dá com posições de mediação assumidas pelo Brasil em algumas situações. Ainda no início do governo, diante de problemas internos entre a oposição e o governo Hugo Chávez na Venezuela, o Brasil propôs

⁵ Instituído em 1945, o Conselho de Segurança das Nações Unidas é formado por 15 membros: cinco permanentes e 10 efeitos pela Assembléia Geral por períodos de dois anos. Os membros permanentes são China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia e são os únicos a possuírem poder de veto.

a formação do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Venezuela. Da mesma forma, a postura de mediação foi adotada em acontecimentos turbulentos no Equador e na Bolívia, representando não só a necessidade natural de um envolvimento do Brasil na região, como também demonstrando que o país está atento aos fatos que ocorrem naquela que considera foco central de sua política externa: a América do Sul e a sua integração. A priorização da integração sul-americana fica explícita no discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. [...] Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico tecnológica do processo de integração. [...] Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país. (BRASIL, 2007a, p.39)

A integração da América do Sul tem sido buscada diante da percepção da importância de se estabelecer uma unidade frente a um mundo que também está se unindo em blocos. Isto foi levado a cabo através de iniciativas que aproximassem os países da região e tentassem construir alicerces mais sólidos no relacionamento entre eles. Mantendo-se em mente, contudo, que deveria se evitar uma sobreposição com as instituições regionais já existentes, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a Comunidade Andina de Nações (CAN). De fato, a revitalização do Mercosul constitui, junto à integração da América do Sul em seu conjunto, a principal meta no âmbito regional, sendo encarado, inclusive, como um propulsor desta aproximação sul-americana. Em 2003, na ocasião de visita do Presidente Lula ao Peru, foi assinado o Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e o Peru (ACE-58), associando o país ao bloco do Cone Sul. Em dezembro do mesmo ano também foi assinado o acordo do Mercosul com a Comunidade Andina de Nações (ACE-59), já anunciado no final da administração anterior do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Da mesma forma, também dando seguimento a uma iniciativa iniciada no governo anterior, o Governo Lula manteve a preocupação com a integração física da região, além da política e econômica. Criada a partir de uma reunião de chefes de Estados da América do Sul realizada em Brasília no ano 2000, a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) ganhou mais impulso e fomento de financiamento para as suas realizações. Firmada pelos doze países sul-americanos, a IIRSA constitui um fórum de diálogo para promover o

desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicação. A iniciativa conta com mais de 500 projetos a serem e que estão sendo realizados, com financiamentos provenientes de órgãos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – brasileiro - que, conseqüentemente, atua como propulsor da participação do setor de construção nacional nas ações de fórum.

No contexto da política externa brasileira, esta iniciativa é utilizada como um instrumento da sua estratégia para a América do Sul. Afinal, trata-se de um avanço positivo em relação ao caráter primordialmente político dos demais fóruns de cooperação da região. Além disso, a integração física do continente também é vista como parte do projeto de desenvolvimento do próprio Brasil a partir, por exemplo, da construção de rodovias que podem conferir impacto econômico para o progresso de regiões menos desenvolvidas.

De fato verifica-se que o perfil estratégico da política externa para a América do Sul já tornava-se presente ao final do Governo Fernando Henrique Cardoso, o qual sinalizava para uma proposta de integração mais horizontal para fortalecer os países da região em seu conjunto. Durante o já mencionado encontro de 2000 na capital brasileira – o qual se constituiu a primeira cúpula de presidentes sul-americanos com todos os chefes de Estado reunidos –, verificou-se o relançamento do projeto de integração da América do Sul. (SILVA, 2009) O mesmo encontro de 2000 também abriu espaço para uma estratégia política mais ampla, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em dezembro de 2004, durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cusco (Peru). O surgimento da CASA se deu com os objetivos de coordenação política, econômica, de infraestrutura e energética da região, abrangendo e impulsionando iniciativas como a recém citada IIRSA. As palavras do Presidente Lula da Silva deixam explícita a importância conferida a este novo bloco:

A Comunidade Sul-Americana de Nações é muito mais do que uma construção política e jurídica, fruto de voluntarismo. Somos 350 milhões de homens e mulheres, determinados a realizar todas as potencialidades de uma região dotada de imensos recursos naturais e humanos. [...] Possuímos uma economia complexa e diversificada com um PIB superior a 1 trilhão de dólares. Temos palcos industriais competitivos e uma agricultura capaz de tornar-se o celeiro do planeta. Dispomos de três bens que serão fundamentais para o futuro da humanidade: água, alimentos e energia de múltiplas fontes. [...] Queremos fazer do nosso Continente uma região de paz, apta a resolver seus contenciosos com os instrumentos da negociação política. A América do Sul junta-se às demais grandes unidades geográficas do mundo, que dispõem, todas, de mecanismos de concertação política e econômica. (BRASIL, 2007a, p. 42)

Cabe lembrar que o Brasil representa mais da metade deste contingente populacional, e que o mesmo ocorre com seu PIB de 1.3 trilhão diante do total de 2.3 trilhão de toda a América do Sul. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2007) Estas proporções conferem base para a visão do Brasil como potencial líder regional, seja por parte da própria diplomacia brasileira, seja sob o olhar de diversos países que compõe a América do Sul. O grupo formulador da política externa atual entende que a liderança pode ser construída com uma “ação diplomática mais ativa e dinâmica”, junto da manutenção da defesa de temas “universais”. Entretanto, é preciso ter em mente que a posição de líder também gera uma contrapartida de expectativas e cobranças, exigindo uma maior quantidade de recursos disponíveis para fomentar este objetivo. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) Na ocasião da I Cúpula Energética Sul-Americana, em 2007, o nome do projeto CASA foi modificado para UNASUL – União das Nações Sul-Americanas -, que seria formalmente constituída no ano seguinte. Assim, o Tratado Constitutivo de maio de 2008, cria a UNASUL como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional e formada por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

O Mercosul, por sua vez, foi enunciado como uma das prioridades da política externa, que deveria impulsionar o seu fortalecimento e a sua importância como uma base para o projeto de integração da América do Sul. Para isto, a adesão de outros membros e associados foi colocada em questão. Os acordos supracitados com Peru e Colômbia, Equador e Venezuela (através da CAN) ilustram essa busca por uma maior abrangência do bloco, conferindo a ele a proclamada característica de instrumento para a integração regional.

Contudo, o aprofundamento do órgão tem encontrado alguns constrangimentos e limitações. As oscilantes relações bilaterais entre Brasil e Argentina que constituem elemento central para a funcionalidade e dinâmica política do bloco, dificultam este aprofundamento e expõem visões divergentes. Segundo Saraiva (2007), a atuação brasileira no Mercosul concentra duas correntes de pensamento: uma que prioriza a liderança do país diante de toda a América do Sul; e outra que enseja uma maior institucionalização do bloco, fortalecendo a integração e aprofundando questões políticas e sociais. A primeira corrente impulsionou os acordos com membros de fora do Cone Sul, inclusive a candidatura da Venezuela como membro pleno, processo que já foi aprovado por Argentina e Uruguai, está em fase final no Brasil – necessitando a aprovação no Senado – e deve ser concluído, em 2010, com a posição do Paraguai. Já os avanços na institucionalização podem ser vistos com a criação de novos órgãos, como o Tribunal Permanente de Revisão, em 2004, e o Parlamento do Mercosul, em

2005. Nesta mesma linha, a criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2004, indica a consciência das diferenças e disparidades estruturais em relação aos membros de menor porte do bloco, Paraguai e Uruguai, e a necessidade de minimizá-las para que se possa prosseguir na própria consolidação do mesmo.

Apesar destas iniciativas, as dificuldades na relação com a Argentina fazem da afirmação plena do Mercosul algo complicado. A proeminência da liderança regional brasileira também parece incomodar os formuladores da política externa Argentina, o que é agravado pela difícil situação econômica e política na qual se encontra o país, podendo aumentar as assimetrias entre os dos principais sócios do Mercosul.

Se a América do Sul constitui a prioridade da política externa do Governo Lula, o relacionamento com a África, por sua vez, parece vir na seqüência. Empreendeu-se o aprofundamento de um relacionamento que, na realidade, não pode ser dirimido, dados os fortes e incontestáveis laços que vinculam ambas as partes. Buscou-se uma “recuperação” do continente na formulação da política externa, seja pelo viés universalista desta política, seja por uma questão de identidade nacional, conforme indicam as palavras do próprio Presidente: “Temos um compromisso político, moral e histórico com a África, e com os brasileiros que descendem dos africanos. E vamos honrar esse compromisso.” (BRASIL, 2007a)

A importância que passou a ser conferida ao continente africano está diretamente ligada à ênfase na cooperação Sul-Sul, podendo este relacionamento ser considerado exemplo ímpar desta estratégia, ao abarcar esforços em diversas esferas: econômica, comercial, política, cultural e de cooperação técnica em múltiplas áreas. Além disso, ainda que detentor de níveis de desenvolvimento muito baixos e de carências nos mais diversos campos, o continente africano é um espaço que se desenvolve gradativamente e que pode, portanto, ser objeto propulsor da inserção internacional brasileira. Cabe lembrar que uma visão estratégica sobre a África não é exclusividade dos formuladores brasileiros de política externa. Ao contrário, outros países emergentes vêm se fazendo presentes, ao lado de potências do Norte. Neste sentido, observa-se a permanência do interesse de países da Europa – em especial França e Reino Unido –, ao lado de outros agentes que vêm buscando maior presença no continente, tais como Estados Unidos e China, somados à Índia e ao próprio Brasil, que fazem da cooperação Sul-Sul o alicerce para a sua entrada na África. (SILVA, 2008)

Uma das posturas adotadas foi a de realização de visitas ao continente africano para abrir caminhos de diálogo e fomentar as relações. Ao final do primeiro ano de mandato, Lula efetuou a sua primeira viagem oficial contemplando cinco países, São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul. O Presidente foi acompanhado de 160

empresários, além de integrantes do Banco do Brasil, BNDES e Agência Nacional do Petróleo, resultando na assinatura de 39 acordos, com destaque para aqueles em educação, prevenção e controle do vírus da Aids/HIV, preservação ambiental, além de cooperação energética e cultural. (BECARD, 2009) O aumento de embaixadas também é símbolo desta política: desde 2003, foram abertas 16 novas representações oficiais brasileiras no continente.

No que concerne à inserção internacional de empresas brasileiras, este novo impulso às relações com a África tem sido um forte propulsor. Beneficiadas por uma diplomacia presidencial ativa de Lula no continente, bem como pelos diversos acordos que dela resultam, grandes empresas do país foram ganhando espaço e encontrando na África um fértil terreno para investimentos e relações comerciais. Em 2004, a Companhia Vale do Rio Doce (CVDR) obteve, através de um processo de seleção internacional, concessão para explorar o complexo de carvão de Moatize, em Moçambique. A empresa brasileira Odebrecht é outro exemplo disto. Ela vem sendo uma das principais atuantes em Angola, país que saiu de uma longa guerra civil em 2003 e que, desde então, tem buscado reconstruir-se. Assim, a Odebrecht é responsável por grandes obras de infraestrutura no país. Mais uma das principais empresas de grande porte na África, a Petrobrás – já há bastante tempo presente no continente – tem aumentado os seus investimentos na área de exploração e produção de petróleo e gás em países como a própria Angola, além de Moçambique e Nigéria.

A relação com os países africanos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁶, grupo o qual o Brasil também integra, mostrou-se ponto de enfoque, tendo em vista que visitas relevantes foram feitas a Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, impulsionadas pelos laços lingüísticos. Este enfoque demonstra a vertente de atuação nos arranjos multilaterais, importantes para se consolidar a cooperação e por poderem levar, inclusive, a uma coordenação política em outros fóruns. A África do Sul em si também constitui um foco de atenção e de prioridade. Sendo a maior economia do continente, o país é visto pelo Brasil como uma potência regional e uma parceira estratégica. Este último enfoque fez emergir o G-3, ou Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) em 2003, iniciativa de grande repercussão e significado dentro da política externa em análise.

Outros espaços multilaterais também foram criados. No início de 2006, originou-se a Cúpula América do Sul-África (ASA), a partir de encontros entre a União Africana (UA) e a

⁶ A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi criada em 17 de Julho de 1996, em Lisboa, reunindo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Em 2002, com a conquista de sua independência, o Timor-Leste tornou-se o oitavo país membro da Comunidade. A CPLP tem como objetivos gerais a concertação política e a cooperação nos domínios social, cultural e económico.

UNASUL. No final do mesmo ano, por ocasião da Cúpula da UA, obteve-se a Declaração de Abuja, na qual foi estabelecido o seu órgão executivo – Fórum Cooperativo África-América do Sul (ASACOF) -, a ser coordenado pela Nigéria na África e pelo Brasil na América do Sul. A criação da ASA representou uma oportunidade para as duas regiões dialogarem em um fórum próprio e, assim, poderem traçar objetivos comuns e fixar as bases para uma sólida cooperação Sul-Sul. A partir de Abuja uma ampla agenda temática passou a ser debatida, incluindo áreas estratégicas de cooperação ambiental em recursos hídricos, energias renováveis e biodiversidade, além de outras como agricultura, mineração, saúde, educação e esporte. Ressalta-se que o tema das energias renováveis ganha bastante destaque pelo Governo Lula, que vê a possibilidade de expandir para a África as alternativas energéticas que o país vem desenvolvendo.

O âmbito multilateral das relações brasileiras com a África também se faz importante no cenário internacional, principalmente no que concerne à ONU e ao G-20. As atuações da política externa atual têm deixado claras sua abertura e disposição para articular-se com as regiões em desenvolvimento na busca por alterações na ordem internacional. No que diz respeito às Nações Unidas, o elemento de coesão é o entendimento da necessidade de reforma do seu Conselho de Segurança, levando-se em conta que tanto Brasil quanto África do Sul possuem pretensões de um assento permanente. No G-20 dos países em desenvolvimento, o Brasil – um de seus líderes – focou-se na questão dos subsídios agrícolas e das barreiras protecionistas impostas pelos países ricos, defesa comum aos interesses africanos. (VISENTINI, 2009b)

2.2 Os fóruns multilaterais e as relações com o Norte

Outra ênfase identificada na política externa do Governo Lula é a atuação ativa na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio, fórum de debates e decisões referentes ao comércio internacional. A rodada de negociações que teve início no ano 2001, em Doha, é a quinta rodada da OMC e visa à liberalização comercial com enfoque principal no desenvolvimento econômico e social de países não-desenvolvidos. O que se destaca, entretanto, são os impasses nas negociações comerciais, evidenciando claramente as divergências entre o Norte e o Sul e a própria estrutura de disparidades do sistema internacional. A partir das reuniões de Cancun (México) em 2003 – prévias à V Conferência Ministerial da OMC, um novo grupo de atuação foi constituído, o G-20. Formado atualmente

por 23 países⁷, o G-20 nasceu da necessidade de se formar uma coalizão para barganhar maiores benefícios comerciais aos países em desenvolvimento, principalmente no tema da agricultura, sendo liderado por Brasil, Índia e China. O protecionismo dos atores ricos – principalmente EUA, União Européia e Japão - vide elevadas barreiras tarifárias e não-tarifárias, além de subsídios a sua produção interna, passou a ser combatido por esta nova coalizão. (COSTA JÚNIOR, 2008)

Ao atuar como um dos líderes no G-20, o Brasil teve a oportunidade de desempenhar um papel de intermediação entre os países mais avançados e aqueles com menor grau de desenvolvimento. Além disso, as negociações de Doha também colocam o país em uma posição de *demandateur* na questão agrícola, tendo em vista a sua alta competitividade neste setor. Assim, a formação do G-20 e a posição do país na área agrícola significam a inserção do país em duas arenas de atuação: a da cooperação Sul-Sul e a de negociações comerciais com os principais parceiros desenvolvidos. (LIMA, 2005)

A composição do G-20, junto da formação do G-3, constitui exemplo da “geometria variável” que a política externa brasileira passou a desenvolver. Estas iniciativas refletem, sobretudo, uma “busca de espaço de atuação internacional por parte da diplomacia brasileira e resultam de uma leitura realista das mudanças em curso no sistema mundial. Representam, também uma forma de contínua adaptação de uma estratégia voltada ao apoio ao desenvolvimento e, mais discretamente, de ampliação do poder nacional.” (VISENTINI, 2009a) A atuação mais assertiva que os formuladores da política externa brasileira tem proposto, remete também a uma reivindicação que compõem há tempos a agenda externa do país, ora com maior e menor ênfase, qual seja, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, abrangendo o próprio Brasil como membro permanente.

A diplomacia brasileira do atual governo tem buscado alianças e formulação de propostas que possam tornar concreta esta reivindicação. Assim, em 2004, criou-se o G-4, formado por Brasil, Alemanha, Índia e Japão para defender a reestruturação da ONU a partir do entendimento mútuo de que os quatro países são candidatos legítimos a membros permanentes no CSNU. No ano seguinte o Grupo dos quatro apresentou na ONU uma proposta de inclusão de novos membros, não apenas dos seus respectivos continentes, mas também da África, levando em consideração a necessidade de uma verdadeira representatividade em um órgão que se pretende de fato multilateral. A proposta também

⁷ São membros do G-20: 5 países da África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue); 6 países da Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e 12 países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela).

mencionava que os novos membros permanentes não teriam poder de veto por, pelo menos, 15 anos.

Apesar da convergência que o G-4 mostrou ter em 2005, a existência de outras propostas paralelas dificultou uma coordenação mais ampla entre todos os países que defendem a reforma. Além disso, mais adiante, o Japão foi abandonando o G-4 em função do apoio explícito dos EUA a sua candidatura. O Brasil segue a fazer deste tema um dos seus pilares na agenda internacional e a recorrência constante nas manifestações de seus representantes demonstram isto. Em consonância com este pensamento e durante discurso na 64ª Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, o Presidente Lula afirma:

Não é possível que, passados 65 anos, o mundo continue a ser regido pelas mesmas normas e valores dominantes quando da conferência de Bretton Woods. Não é possível que as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança sejam regidos pelos mesmos parâmetros que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. [...] Vivemos um período de transição no âmbito internacional. Caminhamos em direção ao mundo multilateral. [...] Esse mundo multipolar não será conflitante com as Nações Unidas. Ao contrário. Poderá ser um fator de revitalização da ONU. [...] de uma ONU suficientemente representativa para enfrentar as ameaças à paz mundial, por meio de um Conselho de Segurança renovado, aberto a novos membros permanentes. (SILVA, 2009)

Assim, o que se afirma é que ao manter uma estrutura proveniente de 1945, com base em uma realidade internacional distinta, a ONU carece de legitimidade para poder atuar e promover a paz – sua função primordial. A sua reforma passa a ser vital para a manutenção da própria estabilidade pretendida nas relações internacionais.

Ainda que a construção de uma cooperação Sul-Sul sólida, pragmática e estratégica seja a grande e principal vertente da atuação da política externa do Governo Lula, isto não significa que a relação com os países do Norte tenha sido marginalizada. Ao contrário, esta cooperação passou a ser justamente um dos elementos propulsores de um relacionamento mais assertivo com as regiões desenvolvidas, aumentando a capacidade de negociação do país. A parceria com atores como Estados Unidos, União Européia e Japão, também mantêm um caráter estratégico, tendo em vista o peso que refletem no cenário internacional; contudo, uma parceria que seja mais recíproca e menos assimétrica.

Assim como as demais, as relações com os EUA possuem convergências e divergências. Temas como integração regional, biocombustíveis, subsídios, entre outros, compõem este quadro. Ainda antes de tomar posse, mas já como presidente eleito, Lula realizou viagem ao país, afirmando a importância de um relacionamento construtivo com o parceiro do Norte dentro dos interesses nacionais brasileiros, dirimindo, ademais,

desconfianças que emergiriam em torno de suas futuras políticas.

A principal divergência se desenvolveu em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Iniciativa do presidente norte-americano George Bush do início da década de 1990, a ALCA propõe a liberalização comercial entre os países do continente americano, envolvendo também questões políticas de segurança, desenvolvimento sustentável, combate às drogas e ao terrorismo. Enquanto os EUA desejam incluir propostas que vão além do livre-comércio, abrangendo elementos normativos sobre serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual, o Brasil, por sua vez, foca-se nas questões agrícola e de acesso a mercados, buscando a redução dos subsídios e de medidas anti-dumpings. A partir disto, elaborou uma proposta que ficou conhecida como “ALCA light”. A intenção brasileira é que estas temáticas sensíveis abordadas pelos Estados Unidos sejam tratadas multilateralmente na OMC, reduzindo o campo de atuação da ALCA e deixando em um fórum mais amplo questões de tanta discordância. O governo brasileiro também indica preferência para que negociações sejam feitas através do Mercosul em seu conjunto, tanto com os EUA quanto com a UE (outro acordo que ainda não se estabeleceu como será visto mais adiante). Assim, o Brasil tem mantido uma postura de que a integração entre as Américas só seria possível com a concessão de maiores benefícios e redução de assimetrias.

Na conferência de Cancun da OMC - em 2003 - as divergências também foram claras. Foi nela que o Brasil coordenou a criação do G-20, liderando o bloco junto com países emergentes para fortalecer as posições contrárias as que eram apresentadas pelas potências industriais. O impasse gerando a falta de acordo representou uma derrota tanto para a União Européia quanto para os EUA. (BANDEIRA, 2005)

No âmbito bilateral as relações foram mais profícuas, entre visitas presidenciais e ações empresariais. As conversações na área energética foram ampliadas, envolvendo em especial os biocombustíveis. O etanol, uma das opções energéticas consideradas ao petróleo e de alta produção nos dois países, tornou-se um tema comum de relevância. Em 2007, foi estabelecido um Memorando de Entendimento entre as duas nações para impulsionar a cooperação em biocombustíveis. Esta cooperação não se restringe ao âmbito bilateral, ela inclui uma estratégia de ampliação para terceiros países e outra global, com o estabelecimento de padrões e com o fomento de posições em fóruns internacionais. É preciso lembrar, contudo, que o entendimento neste tema não é pleno já que os EUA concedem significativos subsídios agrícolas para a sua produção interna.

Desta forma, o que se verifica no relacionamento entre Brasil e EUA é a coexistência de convergências e divergências, conforme os pontos recém expostos, bem como a intenção

brasileira de afirmar seus interesses perante esta potência mundial, para que haja uma relação de equilíbrio e não de subordinação ou de imposição de condicionalidades. Ressalta-se que os EUA há tempo se configuram o principal parceiro comercial brasileiro, sendo ultrapassado em 2009 pela China.

As relações com a União Européia (UE), por sua vez, apresentam um componente de equilíbrio relativo frente à pressão dos EUA, ou seja, a manutenção de relações dinâmicas com o bloco europeu contribuiria para a preservação da autonomia brasileira e garantiria uma maior flexibilidade nas negociações comerciais. No âmbito bilateral e no âmbito multilateral político verificam-se convergências; no âmbito comercial, porém, ressaltaram-se pontos de discordância envolvendo as negociações da Rodada de Doha na OMC (assim como sucedeu com o EUA) e as negociações para um eventual acordo entre Mercosul e UE.

As vitórias que o Brasil obteve na OMC frente aos subsídios mantidos pela UE para produção de banana, açúcar e frango, suscitaram tensões entre as partes. Tais conquistas para a redução de subsídios em 2004 e 2005 e as divergências delas decorrentes, já haviam sido antecipadas pelo impacto negativo que a formação do G-20 na reunião ministerial de Cancun, sob liderança brasileira, gerou no bloco europeu. Enquanto a diplomacia brasileira afirmava que a constituição do grupo representava uma ação articulada do mundo em desenvolvimento para produzir uma nova correlação de forças, os negociadores europeus desqualificavam as propostas de liberalização agrícola do G-20 e ainda tentavam pressionar os países participantes do novo grupo para que desistissem de seu empreendimento conjunto. (PINO, 2006b)

As tratativas para a assinatura de um Acordo de Associação Inter-regional entre UE e Mercosul permaneceram sem conclusão. Por vezes, o discurso brasileiro transpareceu que um acordo entre os dois blocos poderia se constituir um contraponto a ALCA. Iniciada em 1999, a iniciativa de associação vem passando por momentos de maior e menor impulso, sendo que a deterioração das relações nas negociações de Doha na OMC estagnou o processo em 2005. Por um lado, o Mercosul sustenta uma postura liberal na questão agrícola; por outro, a UE deseja manter o seu protecionismo.

As relações bilaterais tiveram tonalidades mais positivas na esfera comercial, de laços de cooperação e de diálogo. A Alemanha, tradicional parceira comercial brasileira, manteve seu importante peso no comércio exterior do país, ainda em uma troca assimétrica de matérias-primas brasileiras e de produtos de alto padrão tecnológico alemães. O país germânico também esteve com o Brasil na formação do G-4 para a defesa conjunta por um assento permanente no CSNU, ocorrendo uma convergência neste sentido e em demais temas

da agenda internacional. Com a França, relações amistosas também foram mantidas, através de cooperação, investimentos franceses e entendimentos comuns no cenário internacional, à exceção de pontos mais sensíveis como o agrícola e os biocombustíveis, tendo em vista a significativa concessão de subsídio na França para os seus produtores. Com outras regiões, o relacionamento seguiu estável, mantendo certo padrão sem grande profundidade, ainda que com aumentos nas trocas comerciais.

Neste quadro exposto, as relações entre o Brasil e a União Europeia nos últimos anos demonstraram uma coexistência de convergências e divergências que, ao mesmo tempo em que proporcionaram atritos em temáticas delicadas, não impediram que houvesse possibilidades de cooperação. Por parte do bloco europeu, o estabelecimento de uma parceria estratégica foi oferecido ao Brasil, no âmbito da primeira Cúpula Brasil – União Europeia em 2007, reconhecendo-se a importância de se ter um diálogo mais próximo.

Detentor da maior comunidade de japoneses fora do Japão (comunidade nikkei), o Brasil mantém com este país asiático relações que englobam, por conseguinte, ligações culturais e sociais, além de ações cooperativas e comerciais. Pelo lado japonês, a estabilidade da economia brasileira e a postura brasileira por maior busca de espaço no plano internacional, atraem o desejo do Japão manter vínculos efetivos com o Brasil. Pelo lado brasileiro, o grande fluxo de imigração e a possibilidade de contato com tecnologias de ponta japonesas, são elementos que também conferem ao Japão o interesse do governo brasileiro. No campo político, a associação conjunta na formação do G-4, junto de Alemanha e Índia, marcou um grande avanço, até no mesmo no padrão histórico das relações entre os dois países. Entretanto, conforme já mencionado, a atuação do grupo para a coordenação na reforma da ONU, parece perder força nos últimos anos, frente ao próprio desinteresse relativo do Japão por ter recebido o apoio explícito dos EUA.

No que se refere diretamente ao foco deste trabalho, identifica-se uma intensa cooperação entre Brasil e Japão, parceria que ocorre há mais de 35 anos no âmbito do Acordo Básico de Cooperação Técnica de 22 de setembro de 1970, atualmente coordenado pela ABC e pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). A parceria nipo-brasileira neste campo é considerada uma das precursoras nos programas de cooperação triangular através dos quais prestam cooperação para terceiros países.

A partir desta análise, depreende-se que as regiões desenvolvidas não foram abandonadas pela política externa do governo atual, mas sim, que o Brasil buscou uma relação mais balanceada com o Norte desenvolvido, defendendo com mais altivez os interesses nacionais. Assim, apesar da forte prioridade à cooperação com o Sul, é enganoso

interpretar esta ênfase como um afastamento das grandes potências, em especial dos EUA. Na realidade, deve-se entender toda esta gama de relações como resultantes da combinação dos eixos horizontal e vertical, ou seja, uma mescla equilibrada das dimensões Norte-Sul e Sul-Sul. Observa-se uma coadunação de eixos essencial para a retomada do reconhecimento como potência média emergente, permitindo ao Brasil revitalizar tradições e encontrar um espaço diferenciado de atuação no reordenamento internacional do pós-Guerra Fria. (PECEQUILO, 2008)

2.3 A cooperação técnica no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE) a partir de 2003

Visto este panorama geral da política externa do Governo Lula, que compreende a ênfase na cooperação Sul-Sul, no engajamento em fóruns multilaterais e na manutenção de relações maduras com os países desenvolvidos, passa-se à análise de como a cooperação técnica é utilizada para a concretização destas ênfases. Conforme abordado anteriormente, o Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, passa a partir da década de 1970, a se tornar prestador de cooperação técnica. O atual governo confere grande potencial a essa cooperação, tanto para a aproximação com os países do Sul, quanto para a construção de uma visão menos condicionada da cooperação internacional que a torne, de fato, uma via de mão dupla entre todas as partes. Para a consecução destes objetivos, a atuação da Agência Brasileira de Cooperação é fundamental. Em artigo de 2006, intitulado “A cooperação como instrumento da política externa brasileira”, o Ministro Celso Amorim indica o peso intrínseco ao desenvolvimento da cooperação brasileira:

A cooperação é um instrumento fundamental para a política externa brasileira. A Agência Brasileira de Cooperação, integrada à estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores, tem desempenhado uma tarefa de extrema relevância para a aproximação entre o Brasil e outros países, em especial do mundo em desenvolvimento. [...] Estamos procurando atender às crescentes demandas por cooperação, dando prioridade aos setores nos quais podemos oferecer uma contribuição expressiva. [...] Ao oferecer oportunidades de cooperação, o Brasil não almeja o lucro ou o ganho comercial. Tampouco há “condicionalidades” envolvidas. Buscamos tornar realidade uma visão nova das relações entre os países em desenvolvimento, inspirada na comunhão de interesses e na ajuda mútua. (BRASIL, 2007, p. 324)

Criada em 1987, a ABC surge a partir da reestruturação do Sistema de Cooperação Técnica que apresentava um comando duplo, a Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty e

a Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) e que necessitava um gerenciamento mais eficaz. Enquanto a Divisão era responsável pelos aspectos políticos, a SUBIN se encarregava das funções técnicas - prospecção, análise, avaliação e acompanhamento de projetos. A extinção destas duas unidades fundiu as funções que desempenhavam e as concentrou na criação da Agência Brasileira de Cooperação como parte integrante da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada ao Ministério de Relações Exteriores do país. Esta modificação significou um progresso no sentido de conferir ao Brasil uma agência especializada em CTI, unificando as funções técnica e de política externa. Em 1996, a ABC foi integrada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, passando a constituir-se em órgão da administração direta, com a finalidade de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, tanto recebida de outros países e organismos internacionais, como entre o Brasil e países em desenvolvimento. (ABC, 2009c)

Desde 2003, a ABC tem passado por uma reestruturação visando aumentar a capacidade de resposta do país às crescentes demandas externas e fortalecer a cooperação com os países em desenvolvimento. Isto porque o país tem sido crescentemente reconhecido pelos seus níveis de qualidade em diversos setores, sendo cada vez mais requisitada a transferência de conhecimento brasileiro. Neste contexto, a estrutura da agência foi modificada a partir do Decreto N.º 5.979, de 6 de dezembro de 2006, adotando uma organização baseada em áreas temáticas, extinguindo a divisão geográfica anterior. Entende-se que este novo critério permite um maior engajamento nos objetivos traçados pela política externa brasileira no âmbito da cooperação Sul-Sul. Onze áreas temáticas foram identificadas e quatro coordenadorias foram estabelecidas a partir delas. Estas, somadas a outras três, compreendem a estrutura da agência nas seguintes divisões: CGPD - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento; CGRB - Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Bilateral; CGRM - Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Multilateral; CGMA - Coordenação-Geral de Cooperação em Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio-Ambiente; CGTI - Coordenação-Geral de Cooperação em Tecnologia da Informação, Governança Eletrônica, Defesa Civil, Urbanismo e Transporte; CGDS - Coordenação-Geral de Cooperação em Saúde, Desenvolvimento Social, Educação e Formação Profissional; e, finalmente, a CGAP - Coordenação Geral de Acompanhamento de Projetos e de Planejamento Administrativo. (ABC, 2006a)

O manual de Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral, desenvolvido pela ABC, indica o que devem proporcionar, de forma

geral, os programas de cooperação técnica internacional: ênfase a programas que envolvem as principais questões nacionais de desenvolvimento e que tenham impacto nacional, regional e local; priorização de projetos que possibilitem a criação de efeitos multiplicadores e sustentabilidade dos resultados esperados; foco em projetos que possibilitem a capacitação de instituições nacionais, por meio da transferência e absorção de conhecimentos; ênfase a projetos que integrem os componentes básicos da cooperação técnica internacional, ou seja: consultoria, treinamento de recursos humanos e aquisição eventual de equipamentos necessários ao seu desenvolvimento; predileção por projetos em que a contrapartida do membro beneficiário possua uma definição clara; e preferência por projetos que proporcionem também a cooperação política, comercial e econômica entre o Brasil e os países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Na esfera multilateral, são aprovados projetos inspirados nos conceitos básicos do multilateralismo, universalidade e neutralidade. (BRASIL, 2005)

A cooperação que o Brasil recebe é administrada pela Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Bilateral e pela Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Multilateral. A CGRB tem por finalidade aprimorar e monitorar a execução dos projetos; divulgar oportunidade e resultados; além de coordenar os programas e promover a qualidade de monitoramento e o incremento de parcerias. A cooperação técnica recebida bilateral é articulada diretamente com o Estado parceiro e visa à transferência de tecnologia e absorção de conhecimentos que contribuam para o desenvolvimento social e econômico do país. Envolve treinamento, consultoria e capacitação de técnicos brasileiros e, em alguns casos, doação de equipamentos de alta tecnologia, com o objetivo final de transferir novos conhecimentos às instituições brasileiras.

A CGRM, por sua vez, coordena a cooperação entre o Brasil e organismos internacionais reconhecidos como aptos para realizarem programas de desenvolvimento. A geração e transferência de técnicas, experiências e conhecimentos que possibilitem o desenvolvimento e melhoria de áreas-chave no país, é o principal intuito dessa relação. Conferências, seminários, treinamentos, reuniões, missões e projetos, são as modalidades pela qual a cooperação multilateral se concretiza. A ampla atuação dos organismos internacionais permite que a capacitação se dê em diversas áreas do conhecimento.

A responsabilidade de cuidar dos aspectos administrativos dos projetos de cooperação técnica, do planejamento estratégico da agência, bem como da supervisão da gestão orçamentária e financeira dos recursos está a cargo da Coordenação Geral de Acompanhamento de Projetos e Planejamento Administrativo.

As três coordenações de áreas temáticas (CGMA, CGTI, CGDS) possuem entre suas competências: a elaboração e proposição de projetos; a orientação sobre procedimentos de cooperação nas suas áreas de atuação; a coordenação e realização de missões; a participação em negociações com agências bilaterais estrangeiras e com organismos multilaterais; o suporte no planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos. Essas competências referem-se tanto à cooperação recebida quanto à cooperação prestada pelo Brasil.

Por fim, chega-se à coordenação diretamente responsável pelo planejamento e desenvolvimento das ações de cooperação técnica Sul-Sul ou horizontal promovidas pelo Brasil, a Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. A CGPD visa ampliar e intensificar as relações brasileiras com os países em desenvolvimento, através da troca e disseminação de conhecimentos técnicos, da capacitação de recursos humanos e do fortalecimento das instituições. As diretrizes específicas da CGPD, a partir de 2004, conforme a ABC, são as seguintes:

- priorizar programas de cooperação técnica que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com os países de interesse prioritário para a política exterior brasileira;
- apoiar projetos vinculados, sobretudo a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países recipiendários;
- canalizar os esforços de CGPD para projetos de maior repercussão e âmbito de influência, com efeito multiplicador mais intenso;
- privilegiar projetos com maior alcance de resultados;
- apoiar, sempre que possível, projetos com contrapartida nacional e/ou com participação efetiva de instituições parceiras;
- estabelecer parcerias preferencialmente com instituições genuinamente nacionais.

Além disso, indica que as prioridades da cooperação técnica entre países em desenvolvimento são: os compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler; os países da América do Sul; o Haiti; os países da África, em especial os PALOP⁸, e Timor Leste; demais países da América Latina e Caribe; o apoio à CPLP; e o incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais.

⁸ Os PALOP são os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Todas essas prioridades que buscam ser atendidas pela CGPD, também contam com diversas instituições brasileiras que atuam como parceiras na execução dos projetos através do aporte de recursos. Segundo a agência, para cada R\$ 1,00 de recursos da ABC aplicado nas ações de cooperação prestada, outros R\$ 15,00 são por parte das instituições executoras. Mais de 120 entidades do país atuam na cooperação sul-sul brasileira, abrangendo múltiplas áreas, tais como a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), a Fiocruz (Fundação Oswaldo Cruz) e o SENAI (Serviço Nacional da Indústria). A ABC também possui parcerias com mais de 50 instituições nos países com os quais a cooperação brasileira prestada atua. Além disso, destaca o desenvolvimento do arranjo triangular no âmbito da própria CGPD ao apontar que a coordenação mantém também “uma série de projetos executados em parceria entre instituições brasileiras e organismos internacionais em benefício de países em desenvolvimento, essa cooperação horizontal triangular seria uma consequência natural do nosso envolvimento com os parceiros tradicionais da cooperação recebida.” (ABC, 2009b)

Como pode ser aferida pela análise das prioridades expostas, a CTPD brasileira direciona seu foco no atual governo com especial atenção para os países com os quais possui fortes laços históricos, lingüísticos e culturais. A partir da publicação realizada pela Subsecretaria Geral de Cooperação e de Promoção Comercial (SGEC) do Ministério das Relações Exteriores, é possível a visualização dos projetos e dos recursos financeiros da cooperação técnica Sul-Sul empreendida pela Agência Brasileira de Cooperação com informações correspondentes ao ano de 2007⁹. Assim, se verificará de que forma cada região vem sendo contemplada pela cooperação brasileira, enfatizando aquelas de maior destaque.

Na América do Sul, espaço primordial de atuação do Governo Lula, iniciativas de cooperação técnica são efetivadas reconhecendo-se a existência de assimetrias entre os países da região. Projetos são executados nas áreas de agricultura, meio ambiente, saúde, energia, pecuária, governo eletrônico, tecnologia da informação, formação profissional, pequenas e micro empresas e desenvolvimento social. De acordo com o levantamento da Subsecretaria SGEC, em 2007, 119 iniciativas de cooperação técnica estavam em curso na região, representando um total de US\$ 4.034.705,64 aplicados pela ABC nos projetos.

Um dos projetos de destaque na América do Sul é o Centro de Formação e Capacitação Profissional Paraguai-Brasil, em Hernandarias. O projeto teve seu início em 2002, quando da assinatura do Ajuste Complementar para implementá-lo, sob a égide do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o

⁹ Os recursos financeiros empreendidos por grupo de países, bem como a participação de cada grupo no total podem ser visualizados no anexo ao final do trabalho.

Governo da República do Paraguai, de 27 de outubro de 1987. A inauguração de Centro ocorreu em setembro de 2002 com os objetivos de fomentar a recuperação sócio-econômica da região de Ciudad del Este, através da formação e reconversão profissional da mão-de-obra e do conseqüente fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas. A execução do projeto, apoiado pela ABC e pelo Ministério da Justiça e Trabalho do Paraguai, é responsabilidade de Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Promoção Profissional do Paraguai (SNPP). O projeto já capacitou mais de mil jovens em 111 cursos nas áreas eletro-eletrônica, metal-mecânica, informática, mecânica diesel e de construção civil e atualmente encontra-se em fase de ampliação e expansão. (ABC, 2009a)

Os países da América Central e do Caribe também recebem a cooperação brasileira. Neste ponto, considera-se importante salientar que, apesar da América Latina como um todo não ser uma das ênfases da política externa de Lula, e sim a América do Sul, no que tange à cooperação técnica em si, espaços tem sido abertos para o estabelecimento de maiores relações. Apesar de constituir-se tradicional espaço de influências norte-americanas e mexicanas, as diversas viagens já realizadas pelo Presidente à região e os acordos firmados, revelam que América Central e Caribe também têm se mostrado ponto estratégico. Nela, o governo tem buscado um fomento especial na área dos biocombustíveis, uma das principais plataformas nacionais da gestão Lula. Através da ABC, missões foram realizadas para identificar áreas de cooperação no setor energético, como a produção de etanol a partir de diversas fontes. Na América Central, Belize, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Panamá respondiam, em 2007, por 22 projetos sendo levados a cabo pela ABC, com um orçamento de US\$ 563.543,26, principalmente em iniciativas de agricultura e pecuária. No Caribe, 58 atividades diferentes são identificadas com um total de US\$ 3.567,226.73 entre Barbados, Cuba, Haiti, Jamaica e a República Dominicana. Aqui, o destaque fica por conta do Haiti, que responde por 77,14% da cooperação ao Caribe.

Este destaque tem sua origem em 2004, quando o Brasil decidiu participar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti – MINUSTAH -, assumindo, pela primeira vez, o comando de uma missão de paz da ONU. Primeiramente, o Brasil buscou assumir o comando da vertente militar, disponibilizando um contingente de aproximadamente 1.200 homens das Forças Armadas. A operação de paz foi constituída como uma resposta à crise haitiana de 2004, e seu objetivo primordial foi o de fomentar a consolidação do diálogo político interno do Haiti, evitando a eclosão de novos confrontos. Entretanto, após a resposta militar e policial para estabilizar o país, um segundo patamar de ação se fazia necessário

frente a disparidades sociais, pobreza e falta de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico. As palavras do Chanceler brasileiro indicam as bases nas quais deveria se assentar a operação de paz no Haiti:

A preocupação com a paz e a justiça social reflete-se no compromisso do governo Lula com os esforços das Nações Unidas no Haiti. Nossa principal motivação ao assumir a liderança das Forças de Estabilização (MINUSTAH) foi a de evitar que o Haiti, a primeira república negra do mundo, caísse no abandono, em um círculo vicioso de instabilidade e conflito. Trata-se de uma operação de estabilização diferente das anteriores, que, no nosso entendimento, deve assentar-se sobre um tripé: a promoção da estabilização; o diálogo entre as diversas facções políticas; e a capacitação institucional, social e econômica do país. Não haverá reconciliação e paz no Haiti se não adotarmos essa perspectiva integrada. (BRASIL, 2007, p. 79)

Assim, o Brasil também passou a atuar no Haiti através da Agência Brasileira de Cooperação e de sua cooperação técnica. Diversas missões compostas por especialistas nos campos de agricultura, saúde, saneamento, justiça, defesa civil, infraestrutura, educação, esportes e desenvolvimento social foram organizadas para reconhecer áreas em que a cooperação pudesse ser prestada. A partir delas, uma série de iniciativas foram desenvolvidas para serem implementadas. Em 2006, o Ministério das Relações Exteriores instituiu o Núcleo de Cooperação Técnica na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe (capital haitiana), objetivando prover condições mais eficazes para a realização da cooperação técnica.

Nesse contexto, as ações da diplomacia brasileira na missão de paz do Haiti revelam que o entendimento do Itamaraty é de que a contribuição do Brasil, através da CTPD, deve propiciar condições para que, uma vez recebida a cooperação, o receptor possa potencializar os seus benefícios através de uma análise crítica sobre o desempenho de suas próprias ações de desenvolvimento. Dessa forma, a cooperação técnica proporciona a chance de se fazerem “as correções de rumo, as reformulações, as readequações que são necessárias numa dinâmica de atuação, sobretudo a de caráter emergencial.” A ABC, como entidade responsável pela coordenação da cooperação técnica do Brasil e como um dos braços da política externa do país, se transformou, também, “em instrumento para a promoção da imagem do Brasil no cenário internacional, o que se traduziu por significativos ganhos políticos.” (VALLER FILHO, 2007, p. 207)

No continente africano, além da já tradicional cooperação com os países de língua portuguesa, a cooperação tem sido expandida para o restante do continente pelo governo atual. A abertura de 16 novas embaixadas, bem como a intensificação comercial com a África e as inúmeras visitas oficiais realizadas, representam a aproximação estratégica com a região

que é tanto “parte do esforço de concretização da vocação universalista do País e de resgate da identidade nacional na formulação da política externa.” (BRASIL, 2009a) Conforme o levantamento de 2007, constavam na pauta da ABC 125 projetos de cooperação em diferentes áreas, tais como meio ambiente, tratamento e prevenção de malária, boa governança, alimentação, biocombustíveis e fortalecimento de instituições estatais, entre outros. Comparativamente às demais regiões de atuação da CTPD brasileira, o continente africano é que recebe maior aporte de recursos financeiros: US\$ 11.430.640,15 em 2007. Destaca-se o projeto COTTON-4 – “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Fasso, Chade e Mali)” – como uma ação do governo brasileiro para apoiar os países africanos produtores de algodão. O objetivo é promover a transferência de tecnologia para impulsionar o aumento de produtividade, elevar os ganhos dos produtores e propiciar a expansão da oferta de trabalho. O projeto ainda está em fase de implementação e conta com a parceria da Embrapa para transferir conhecimento na área de aprimoramento da produção do algodão.

Apesar da aproximação aos demais países do continente, os laços lingüísticos com os PALOP fazem com que os vínculos mais estreitos da cooperação horizontal brasileira sejam justamente com Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Junto com o Timor Leste, constituem os países da CPLP aos quais o Brasil presta cooperação – considerando que o outro membro é Portugal. Em 2002, a Comunidade criou a Reunião de Pontos Focais de Cooperação, órgão que identifica, implementa e acompanha projetos multilaterais. A ABC tem tido relevante participação nas Reuniões. Fazem parte projetos como os de apoio à capacitação de recursos humanos em saúde pública, de cooperação técnica em telecomunicações, de disponibilidade de cultivares e sistemas sustentáveis de produção de hortaliças, de treinamento em cooperação técnica internacional e de governo eletrônico.

Com o Timor Leste, especificamente, o Brasil possui uma cooperação profícua e ampla. A cooperação desenvolvida neste país congrega a participação de diversas instituições brasileira, como órgãos do Poder Executivo (educação e saúde) e do Poder Judiciário, o Ministério Público de São Paulo, as Defensorias Públicas da União e do Rio de Janeiro, o SENAI, a Embrapa e a Fiocruz. Na área de formação profissional, por exemplo, vem sendo desenvolvido, desde 2000, o Centro de formação profissional, capacitação empresarial e promoção social, com a parceria do SENAI. Em agricultura, foram realizados cursos de técnicas cafeeiras para agricultores locais. O projeto de escolas agrotécnicas visa a reestruturação curricular de escolas timorenses e envolve o Ministério da Educação Brasileiro (MEC) e o Ministério da Agricultura, Florestas e Pesca de Timor Leste. No campo da

promoção da democracia, projetos de apoio ao parlamento e ao fortalecimento do setor de justiça são desenvolvidos.

Finalmente, a ABC também aponta como prioridade da Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, a partir de 2004, a promoção de iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos e com organismos internacionais, o que confere relevância a esta modalidade e indica vontade de que ela seja ampliada. No capítulo seguinte se procederá à análise das características desse arranjo triangular, bem como dos principais projetos e acordos que vem sendo desenvolvidos em seu âmbito e da sua relação com as linhas de política externa da atual gestão.

Na execução de sua cooperação prestada, o Brasil busca relações de parceria, enfatizando o desenvolvimento sócio-econômico do país parceiro. Schläger (2007) afirma que o Brasil aproveita-se do seu próprio conhecimento acumulado como país em desenvolvimento e se foca nas áreas em que construiu experiência e capacitação próprias. Assim, a maioria das propostas de cooperação técnica que são requisitadas ao país refere-se ao compartilhamento de experiências para que os países receptores cheguem as suas próprias soluções. Desta forma, o Brasil pode ser visto como um modelo para os doadores emergentes de cooperação internacional.

A forma e os princípios com os quais o Brasil realiza a CTPD remetem claramente ao seu engajamento com o Sul e ao entendimento de que esse engajamento faz parte das diretrizes da política externa brasileira e, por conseguinte, é instrumento da reestruturação defendida da ordem internacional e do próprio desenvolvimento nacional.

3 A COOPERAÇÃO TÉCNICA TRIANGULAR COMO MECANISMO DE COOPERAÇÃO SUL-SUL

Ao constar entre os objetivos da coordenadoria responsável pela cooperação entre países em desenvolvimento da Agência Brasileira de Cooperação, a cooperação triangular afirma viabilidade e consistência como sendo uma alternativa para a promoção da cooperação horizontal.

O termo “cooperação triangular” permite a sua utilização em diversos tipos de arranjos, variando as interpretações quanto ao seu conceito exato, principalmente no que refere-se aos membros que compõe a tríade. Assim, para fins de delimitação do trabalho, optou-se por trazer o enfoque àqueles arranjos que a ABC entende como importantes e complementares ao desenvolvimento da cooperação Sul-Sul, quais sejam, as iniciativas com países desenvolvidos e organismos internacionais.

Depreende-se que esta escolha está vinculada às características observadas da política externa do atual governo, com a manutenção de relacionamento com os eixos Norte e Sul, ainda que com uma expressiva ênfase a este último. Além disso, a adoção de uma postura mais ativa nos diversos organismos multilaterais também é uma característica que embasa a escolha da ABC.

Para que se possam consolidar esses elementos que compõem a articulação entre os projetos de cooperação triangular e a política externa do governo Lula, é imprescindível um entendimento mais profundo desta modalidade, analisando a sua configuração, os seus princípios, as suas vantagens e as suas dificuldades. Além disso, a exposição dos principais projetos que vem sendo desenvolvidos através desta forma de cooperação permitirá o conhecimento do conteúdo que tem envolvido a cooperação triangular para que se possa, finalmente, proceder a análise de sua relação com a política externa.

3.1 A modalidade triangular

A origem da modalidade de cooperação triangular no Brasil remete à parceria com o Japão para o desenvolvimento do “Programa de Treinamento para Terceiros Países” (TCTP). Existente há mais de 20 anos – anterior à constituição da própria ABC – o TCTP visa transferir tecnologia e conhecimento a países da América Latina, da África e ao Timor Leste, estimulando a cooperação técnica entre países em desenvolvimento e contando, para tal, com o suporte do governo japonês, através da Agência de Cooperação Internacional do Japão

(JICA). Este Programa Brasil-Japão corresponde à estrutura triangular que este trabalho visa contemplar, pois engloba os seguintes atores: i) país novo prestador (Brasil); ii) país beneficiado (Timor Leste, latino-americanos e africanos); e iii) doador tradicional – bilateral ou multilateral (Japão).

Tendo emergido na década de 1970 como um país prestador de cooperação internacional, o Brasil é classificado como “novo prestador”, também podendo ser denominado “novo doador” ou país “não-DAC”, conforme visto no primeiro capítulo. Os países novos prestadores, portanto, são aqueles que no passado receberam cooperação internacional e que atingiram um nível de desenvolvimento técnico e econômico que os tornou aptos a repassar experiências e conhecimentos. Muitos deles seguem recebendo cooperação externa, haja vista que ainda não são países desenvolvidos, mas são considerados países emergentes. Além do Brasil, encontram-se entre eles países como China, Índia, México, África do Sul, Turquia e Tailândia. Alguns fazem parte da OCDE, entretanto, nenhum deles é membro do seu Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC, sigla em inglês). Os membros do DAC são justamente os que compõem os países classificados como “doadores tradicionais” ou “doadores DAC”. São países desenvolvidos na sua maioria e tradicionalmente prestadores de cooperação internacional, como EUA, diversos países europeus e Japão. Através do arranjo triangular, beneficiam terceiros países com a parceria dos países novos doadores.

Outro doador tradicional pode ser uma organização internacional, que também participa através do aporte de recursos técnicos, humanos e financeiros para os projetos de triangulação em benefício de terceiros países. Organizações como o Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP), o Banco Mundial (BIRD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), agregam sua experiência e sua base de recursos a projetos conjuntos com o Brasil. Assim, os países beneficiados são aqueles que recebem a cooperação técnica dos novos e tradicionais doadores, constituindo, em geral, países de menor desenvolvimento.

O impulso que a ABC tem buscado fornecer nos últimos para ampliar os programas e projetos de cooperação triangular no âmbito do relacionamento Sul-Sul se dá também no sentido de construir um entendimento comum sobre os princípios, as práticas e os métodos que envolvem este tipo de cooperação, cujo debate ainda é raso e bastante recente. Parte deste esforço se materializou no I Simpósio Internacional de Cooperação Triangular – Novos Caminhos para o Desenvolvimento, que ocorreu em Brasília nos dias 20 e 21 de maio de 2009. Organizado pela ABC, pela Comissão Europeia e pelo BMZ (Ministério Federal da

Cooperação Econômica e do Desenvolvimento da Alemanha), representado pela GTZ (Agência Alemã de Cooperação Técnica) o simpósio teve a participação de cerca de 150 pessoas, entre convidados nacionais e internacionais, tomadores de decisão e executivos engajados na orientação política e estratégica e na implementação técnica de projetos triangulares. Assim, o evento reuniu representantes de países novos prestadores, doadores tradicionais e países beneficiados, além de organizações internacionais, como a ONU.

A partir deste simpósio foi elaborada uma sistematização das questões centrais que envolvem a cooperação triangular, contribuindo para o melhor entendimento da modalidade e constituindo um instrumento útil para o esclarecimento de pontos relevantes. Ademais, a presença dos diversos atores que compõem um projeto de triangulação, confere representatividade e importância ao documento obtido. A seguir, serão expostos os principais elementos concluídos pela sistematização das idéias do Simpósio.

Verifica-se que a cooperação triangular aparece como mais uma modalidade da cooperação internacional em um cenário de constatação da interdependência global e regional nas questões relativas à pobreza e à desigualdade, o que remete à importância dos novos atores no cenário internacional da cooperação e das novas abordagens que eles podem trazer. Baseando-se nas experiências existentes, constata-se que a cooperação triangular surge a partir do avanço e do incremento das cooperações Sul-Sul e Norte-Sul, não se constituindo, necessariamente, uma evolução das mesmas, e sim um instrumento complementar. Um instrumento que possui como premissa atender às demandas do país beneficiado, estando alinhado com as políticas nacionais do país que recebe a cooperação.

Assim, as áreas temáticas envolvidas devem corresponder às prioridades do país beneficiário e à experiência que os países novos prestadores possuem no tema. Atualmente, as experiências têm se focado em áreas como formação profissional, desenvolvimento agrícola, meio-ambiente, água e manejo dos recursos hídricos, estradas, eletricidade e energia, educação e saúde. Independentemente das áreas abordadas, alguns princípios gerais devem nortear a cooperação triangular:

- solidariedade e colaboração às questões globais que afetam diversas regiões, como a pobreza;
- parceria com a construção de relações igualitárias e horizontais entre as partes envolvidas; respeito à diferença e a autonomia das organizações;
- responsabilização (*accountability*) entre os atores, com compartilhamento de atribuições e transparência nos processos;

- apropriação, princípio que indica a importância do país beneficiário conseguir manter as ações iniciadas pela cooperação;
- sustentabilidade das iniciativas;
- flexibilidade no processo para harmonizar as diferenças dos atores envolvidos;
- e, por fim, complementaridade entre o novo prestador e o doador tradicional ou a organização internacional para otimizar a cooperação.

O Simpósio identificou que os procedimentos para a construção de uma iniciativa triangular são iguais aos utilizados nas demais modalidades de cooperação, seguindo linhas comuns da gestão de projetos: identificação de demandas e parceiros; negociação; planejamento das ações; distribuição de responsabilidades; assinatura de acordos; execução; monitoramento; e avaliação do impacto das ações implementadas. Apesar de ser um padrão comum às outras, indica-se que ainda falta à cooperação triangular ferramentas específicas para a sua operacionalização. O que se tem no momento são adaptações dos instrumentos utilizados nas demais modalidades, algo que pode impactar negativamente a eficiência e a agilidade da cooperação.

Desta forma, enfatiza-se a importância de uma gestão com uma boa base de planejamento e de monitoramento para a obtenção de resultados sólidos e sustentáveis. O financiamento das ações, por sua vez, pode ter seu potencial ampliado com a modalidade triangular. Entretanto não existem regras ou regulamentações específicas quanto a sua composição, geralmente havendo um aporte de recursos pelos dois prestadores de cooperação envolvidos na iniciativa.

Os debates no Simpósio indicaram o reconhecimento de algumas vantagens comparativas que podem se fazer presentes nos arranjos triangulares de cooperação. A participação do país novo prestador pode diminuir as barreiras culturais e lingüísticas com relação ao país beneficiado, bem como promover o fortalecimento da integração e da interação entre países de condições similares. A modalidade em questão também permite o envolvimento de novos atores no âmbito geral da cooperação ao desenvolvimento, podendo gerar uma melhor coordenação desta cooperação. Ademais, a pertinência, a eficácia e a relação custo-benefício da cooperação empreendida parecem ser potencializadas pela triangulação, que também acaba por valorizar as experiências de países novos prestadores. Esta diversificação de atores permite acesso a novas fontes de recursos para o desenvolvimento. Além disso, a cooperação triangular é apontada como capaz de prover maior sustentabilidade aos resultados da cooperação. Finalmente, verificou-se a existência de

componentes que conferem um valor agregado a esta modalidade, como a otimização dos recursos internacionais, o aumento da cobertura da cooperação internacional devido à possibilidade de co-financiamento entre os atores e da promoção de benefícios mútuos entre os participantes, advindos da troca de experiências.

Ao analisar a cooperação triangular, Mehta e Nanda (2005) também identificam benefícios desta abordagem. Destacam o fato de que a experiência vinda de países intermediários pode oferecer conhecimentos mais apropriados à realidade dos países receptores, tendo em vista os desafios que ambos enfrentam ou já enfrentarem como países em desenvolvimento. Assim, a cooperação técnica entre países de valores e percepções sócio-econômicas semelhantes está em uma posição melhor para lidar com as diferenças culturais e sociais que mesmo entre eles existem. Outro benefício apontado é o menor custo dos técnicos, dos serviços e das tecnologias nos países novos prestadores em relação aos países tradicionais.

Este último argumento, contudo, acaba por não considerar o aumento nos custos de transação que pode ser gerado. Isto porque, diferentemente da cooperação bilateral, na modalidade triangular deve haver consenso entre três atores distintos sobre as bases legais, formais e institucionais requeridas para colocar as ações em prática. (ASHOFF, 2009) Ainda que reconheça as vantagens da cooperação triangular, Ashoff também afirma a importância de serem reconhecidos os riscos que esta modalidade pode apresentar. Estes não dizem respeito somente à questão do custo de transação, referem-se, ademais, ao aumento da fragmentação do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, pois o aumento de atores envolvidos pode dificultar ainda mais a harmonização de enfoques e de procedimentos. Além disso, a cooperação triangular também pode baixar os padrões de qualidade nos casos em que os países emergentes não disponham de experiência e capacidade suficientes para prestarem serviços de alto nível.

Além de riscos, identifica-se a necessidade de que alguns elementos sejam levados em conta e bem desenvolvidos para que os ditos benefícios da cooperação triangular sejam verificados na prática. O principal deles é a coordenação entre os parceiros, o que remete aos próprios custos de transação e à dificuldade de harmonização. Assim, torna-se imprescindível que haja consenso sobre os padrões dos projetos; que os procedimentos e a organização das ações sejam feitos de forma dinâmica e, acima de tudo, em alinhamento com as prioridades de desenvolvimento nacional do país beneficiado e com as experiências do país novo prestador. Isto é importante para que sejam evitados desperdícios nos esforços, bem como para incoerência entre as iniciativas de desenvolvimento. Outra preocupação é que haja um

engajamento ativo dos países beneficiados na formulação, na implementação e no monitoramento dos projetos de cooperação triangular, com o intuito que as prioridades e os sistemas locais sejam de fato considerados e que estes países possam desenvolver suas próprias capacidades. Por fim, verifica-se como crucial para a efetividade desta modalidade que haja um claro apontamento dos papéis e das responsabilidades das três partes envolvidas. Isto se deve ao fato de que um dos principais benefícios da cooperação triangular encontra-se, justamente, na combinação dos pontos fortes de cada parceiro. (FORDELONE, 2009)

A observância destes elementos pode potencializar a efetividade da cooperação prestada através de arranjos triangulares e, desta forma, justificar a disseminação dos mesmos como reais instrumentos alternativos de cooperação ao desenvolvimento e, principalmente, de viabilização da cooperação Sul-Sul.

3.2 Os projetos de triangulação

A cooperação técnica triangular que o Brasil visa estabelecer constitui-se uma parceria com outro ator para a implementação de ações conjuntas com o objetivo de prover capacitação profissional, fortalecimento institucional e intercâmbio técnico para um terceiro. Na medida em que o Brasil alcança patamares mais elevados nos fóruns internacionais, o país aparece como nação central para este tipo de política de cooperação. Detentor de um número expressivo de instituições de excelência em diversas áreas do conhecimento, o Brasil pode fazer da cooperação técnica mais um instrumento de afirmação dos laços que o ligam aos demais países em desenvolvimento, por apresentar problemas comuns aos mesmos.

A partir deste reconhecimento, o governo brasileiro tem obtido diversos parceiros para as ações de triangulação, sejam eles países do Norte econômico, sejam organizações internacionais. As principais razões que justificam o empreendimento desta modalidade de cooperação mais recente é a carência de recursos financeiros por parte do Brasil para a implementação dos projetos de cooperação técnica e a maior proximidade brasileira com os países recipiendários de cooperação. Esta última razão, que emerge em virtude da familiaridade que o Brasil possui com os problemas sócio-econômicos dos países em desenvolvimento, atrai cada vez mais a atenção de países desenvolvidos e de organismos internacionais. (ABC, 2006b)

Além de ser o primeiro parceiro brasileiro nesta modalidade de cooperação, o Japão segue sendo o principal ator que implementa junto com o Brasil projetos triangulares. Paralelamente, cabe ressaltar que o Japão é também o principal provedor da cooperação

bilateral externa que o Brasil recebe atualmente. Assim, no seu relacionamento com o este país asiático, o Brasil atua tanto como país beneficiado quanto país prestador de cooperação técnica, relação que se faz presente em muitas outras parcerias brasileiras estabelecidas com outros atores.

Conforme já mencionado anteriormente, esta parceria se desenvolve principalmente através da ABC e da JICA e tem no Programa de Treinamento para Terceiros Países (TCTP) um de seus principais resultados. Em visita oficial ao Japão no ano de 2005, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Primeiro Ministro do Japão, Junichiro Koizumi, emitiram uma declaração conjunta sobre cooperação técnica. Nela, expressaram a importância e o sucesso do TCTP que, desde sua criação, já proporcionou a capacitação, no Brasil, de mais de 1500 técnicos latino-americanos e africanos lusófonos, lembrando que é executado com a colaboração de entidades brasileiras de excelência que receberam cooperação japonesa, como a Embrapa. Ambos também reconheceram a importância do diálogo baseado no Programa de Parceria para a Cooperação Técnica Japão-Brasil (JBPP), assinado em Tóquio em 2000, ainda no governo brasileiro anterior. Sobre a abrangência deste Programa, formalizaram o intuito de manter o TCTP e incluir outras formas de cooperação triangular, como Programas Conjuntos de Treinamento (JTP) e seminários conjuntos no Brasil ou em terceiros países.

As principais áreas desta parceria são agricultura, saúde e serviço médico, meio ambiente e formação profissional. Atualmente, no âmbito do JBPP, estão sendo executados projetos em Angola, Honduras, Madagascar, Moçambique, México e Paraguai, e contam com o apoio de órgãos ministeriais brasileiros, universidades, institutos municipais e entidades como a Embrapa.

Outro grande parceiro nos projetos de triangulação é a Alemanha através da GTZ, sua agência para a cooperação técnica internacional. Desde 2005, o país alemão vem apoiando os programas de cooperação Sul-Sul do Centro Internacional de Cooperação Técnica em HIV/AIDS (CICT) do Brasil. O CICT constitui uma iniciativa brasileira e do Programa Conjunto sobre HIV/AIDS das Nações Unidas (UNAIDS) para ampliar e criar capacidades técnicas locais para a implementação de programas nacionais de resposta à epidemia de AIDS. A GTZ presta cooperação através da transferência de tecnologia e de conhecimento, apoiando, assim, diversos países latino-americanos e africanos nos quais o CICT atua. Além disso, a Alemanha e o Brasil também têm desenvolvido juntos projetos de cooperação triangular no Paraguai e em Moçambique. No primeiro, a atividade refere-se à integração de temas ambientais nos programas do Serviço Nacional de Promoção Profissional do Paraguai. Já no país africano, a cooperação ocorre com a capacitação do Instituto Nacional de

Normalização e Qualidade de Moçambique.

Através da sua agência de cooperação, DFID (Department for International Development), o governo inglês também apóia o programa internacional brasileiro de combate à expansão do vírus HIV. O Ministério da Saúde brasileiro conta com o suporte financeiro do DFID para financiar os kits de diagnósticos, a farmacovigilância, a administração do programa, e para reforçar e ampliar a capacidade de resposta dos programas em países como o Equador e o Peru. (UNDP, 2009a)

O Haiti, por sua vez, congrega diversos países doadores tradicionais na prestação de cooperação junto a iniciativas brasileiras. Conforme já explicitado anteriormente, o Brasil integra e comanda desde 2004 a MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti), que foi estabelecida com o propósito de criar um ambiente pacífico, seguro e estável, bem como assegurar os direitos humanos à população do país. A convocação da operação de paz pela ONU, através da Resolução 1.542, de 30 abril de 2004, se deu em um contexto de queda do presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide, governo que desde 1991 já vinha passando por diversos golpes e contra-golpes. No mesmo ano de início das operações, o Brasil participou da Conferência de Doadores do Haiti, em Washington, na qual manifestou sua intenção de contribuir para a reconstrução e recuperação do Haiti. Como o Brasil não se encaixa no perfil de doador líquido de recursos para ajuda internacional, o país ofereceu apoio através de cooperação técnica, tendo em vista que este seria o instrumento mais adequado para proporcionar soluções à situação haitiana de significativa carência de recursos. (VALLER FILHO, 2007)

A cooperação técnica passou a ser, portanto, um importante canal de atuação brasileira no Haiti. Além de ações bilaterais com a participação de diversas entidades nacionais (Embrapa, Ministério da Integração Nacional, Ministério dos Esportes, TSE, Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, SENAI, dentre outros), o Brasil passou a explorar mecanismos de cooperação técnica triangular, tornando o Haiti o principal país no qual o governo brasileiro tem angariado parcerias para iniciativas e projetos triangulares.

O Canadá é um destes parceiros na promoção da recuperação haitiana que além de promover sua própria cooperação bilateral ao Haiti, também passou a realizar projeto de triangulação com o Brasil. Em 2004, na ocasião da visita do Primeiro Ministro Paul Martin, Canadá e Brasil decidiram enviar ao país beneficiado uma missão conjunta de cooperação técnica no campo de saúde pública para identificar potenciais setores de cooperação. A partir desta missão, a área da imunização e vacinação foi escolhida para congrega um esforço dos

dois países. O projeto de aprimoramento do Programa Nacional de Imunização do Haiti iniciou-se em 2007 e foi concluído em dezembro de 2008.

A iniciativa foi executada pelo Ministério da Saúde brasileiro com apoio da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (ACDI) e promoveu a capacitação de técnicos haitianos no Brasil. Forneceu assistência técnica à Direção do Programa Ampliado de Vacinação do Haiti, e distribuiu equipamentos e materiais como refrigeradores movidos a energia solar, termômetros, congeladores a gás, computadores e utensílios para o descarte de materiais. Além disso, possibilitou a aquisição de dois veículos para o Ministério da Saúde Pública e das Populações, a construção de um sistema piloto de informação, a elaboração de módulos para a formação técnica de agentes de saúde, dentre outras ações. Contemplou ainda, a distribuição por parte do Brasil de um milhão e duzentas mil doses de vacinas contra a hepatite B e quintas mil doses de vacina contra a rubéola. (BRASIL, 2007)

No âmbito do desenvolvimento florestal e da recuperação de áreas degradadas foi desenvolvido o projeto de manejo e reconstituição da cobertura vegetal da bacia do rio haitiano Mapou, o qual promoveu a cooperação triangular entre Brasil-Espanha-Haiti. Pelo lado brasileiro a ABC e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), pelo espanhol a Agência Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento (AECID), além do envolvimento haitiano com o Ministério da Agricultura, dos Recursos Naturais e do Desenvolvimento Rural do Haiti (MARNDR). Já concluído, o projeto em questão promoveu assistência técnica em 2007 e, no decorrer de 2008, atividades de estruturação das ações preparatórias de reflorestamento, como a produção e distribuição de mudas de diversas espécies e a instalação de viveiros florestais. Neste âmbito triangular, o Governo da Espanha também firmou em agosto de 2009 um Memorando de Entendimento com o Brasil para a realização de atividades de cooperação técnica com terceiros países, denominado “Programa Hispano-Brasileiro de Cooperação Técnica Triangular”. O Memorando não delimita país ou região de atuação conjunta, mas enfatiza o interesse comum de estabelecimento da modalidade triangular para tornar mais efetivos os programas destinados à melhoria das condições de países de elevados índices de pobreza.

No que concerne às práticas de triangulação no Haiti com países desenvolvidos, Valler Filho (2007) afirma que os acordos não são provenientes da carência de recursos brasileira para a implementação das iniciativas, mas sim partem de objetivos políticos. As negociações e as ações posteriormente realizadas têm sua origem em conversações entre o Presidente Lula e representantes de outros países, como os Primeiros Ministros Paul Martin, do Canadá, e José Luis Zapatero, da Espanha.

A cooperação triangular também é desenvolvida no Haiti através do suporte de organizações internacionais. O combate à violência de gênero é uma destas atividades que, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para as Populações (FNUAP) visa contribuir para a formulação de políticas públicas de gênero no país, auxiliando para a estruturação de equipamentos sociais, capacitação de recursos humanos e implantação de protocolos para a prevenção, combate e erradicação da violência contra as mulheres. (ABC, 2005)

O Banco Mundial é outro parceiro importante e com o qual foram firmados acordos de co-financiamento em 2005. Dois projetos são beneficiados por este suporte: o de capacitação institucional no Haiti e fortalecimento do programa de merenda escolar; e o projeto de manejo de resíduos sólidos, visando à melhoria da saúde pública no país.

A França, outro tradicional provedor de ajuda externa ao Brasil, também possui projetos triangulares com o governo brasileiro, enfocando a área de agricultura em países da África. Exemplo disto é o projeto Brasil-França-Moçambique em Agricultura de Conservação. Firmado entre a ABC e o Centre International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) francês no início de 2009, a proposta visa à realização de ações em Moçambique por 18 meses e a implementação de um programa de agricultura de conservação, com foco no Sistema de Plantio Direto (SPD). A operacionalização do projeto se dará através do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM), do Departamento Nacional da Extensão Agrícola (DEAN) do Ministério da Agricultura e da Universidade Eduardo Mondlane, de Moçambique, bem como da EMBRAP Cerrados e do CIRAD.

Os Estados Unidos constituem-se mais um país que está se envolvendo em projetos de cooperação triangular. Neste sentido, vem desde 2008 provendo suporte ao programa conjunto do Brasil e São Tomé e Príncipe para o Controle da Malária, através da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). O objetivo é que a implementação das ações de cooperação entre os três países, capacite Coordenação Nacional do Programa de Controle da Malária em São Tomé e Príncipe para coordenar a Política Nacional da Luta contra a malária.

Todos esses programas e projetos apresentados representam exemplos da cooperação técnica triangular que o Brasil vem desenvolvendo nos últimos anos junto com um parceiro do Norte ou uma organização internacional em benefício de um terceiro. Da mesma forma, observa-se que os países receptores dessa cooperação encontram-se nas duas regiões estabelecidas como prioritárias do Governo Lula, quais sejam, América do Sul e África. Somam-se, ainda, o grande potencial que o Haiti tem demonstrado para a articulação de arranjos triangulares e os laços lingüísticos que impulsionam as relações com o Timor-Leste.

Este quadro, que engloba relacionamentos importantes no âmbito da cooperação Sul-Sul, indica que a cooperação triangular pode ser complementar a esta última, constituindo-se mais um mecanismo para concebê-la.

3.3 A articulação entre os projetos de cooperação triangular e a política externa do Governo Lula

O engajamento brasileiro em esforços para expandir e promover a cooperação Sul-Sul demonstra o papel que o país busca exercer como um poder emergente, além de apontar que pode ser um ator construtivo para moldar a arquitetura da ordem internacional. A aceitação que vem tendo como um parceiro de cooperação por importantes países industrializados, aliado ao fato de outras nações em desenvolvimento o reconhecerem como um defensor do Sul econômico, confirmam a ascensão que o Brasil vem tendo como um ator de peso nas relações políticas internacionais. (SCHLÄGER, 2007) Ao fomentar uma relação tanto com os países industrializados, quanto com os países em desenvolvimento, a cooperação triangular mostra-se um exemplo deste reconhecimento comum como um propulsor da cooperação internacional e, principalmente, da cooperação Sul-Sul.

Com o intuito de investigar os motivos pelos quais os países em desenvolvimento participam de arranjos triangulares com outro país do Sul e um do Norte, Adriana Abdenur (2007) escolheu o caso brasileiro como ponto focal para examinar as dinâmicas da cooperação triangular. A sua escolha baseia-se no fato de que o Brasil não apenas tem sido ativo no fomento das relações Sul-Sul, mas também tem tido uma atuação importante na disseminação da cooperação triangular como uma forma de cooperação técnica. A análise que constrói a partir de documentos da ABC, principalmente, revela que o Brasil promove a cooperação triangular para buscar a ascensão na arena internacional, baseado em justificativas abrangentes.

Pelo lado do pragmatismo, a excelência de instituições brasileiras em diversas áreas de conhecimento representa uma significativa possibilidade de troca e compartilhamento de experiências com outros países e agências. O estoque de conhecimento técnico e de soluções diferentes que podem ser aplicadas em locais que necessitam de recursos e *know-how*, justificam o fato de programas brasileiros serem apontados como melhor adaptáveis a outros países em desenvolvimento do que aqueles propostos pelos países ricos.

O engajamento brasileiro em cooperações triangulares, além de possuir justificativas instrumentais, também deposita suas motivações no altruísmo, ou seja, o Brasil indica a si

mesmo como um prestador de cooperação que possui princípios humanitários e benevolentes. Isto fica evidenciado com as constantes declarações da ABC e dos representantes da política externa do país, ao afirmarem que a cooperação técnica que o Brasil promove não possui caráter assistencialista nem fins comerciais.

Destacando o aspecto não-comercial destes acordos de cooperação, o Brasil visa elevar a sua imagem positiva e reforçar a sua legitimidade como um participante não-explorador nas relações internacionais. A cooperação triangular oferece ao governo brasileiro mais uma forma de promover as suas alegações de altruísmo. (ABDENUR, 2007, p. 9)¹⁰

O impulso aos projetos de cooperação técnica também remete à visão do governo brasileiro de poder, através deles, estreitar os laços com outros países, como membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e os vizinhos latino-americanos. Assim, visualiza-se a possibilidade de promover intercâmbios internacionais através da afinidade cultural e histórica. Estas afinidades também podem levar a objetivos pragmáticos, pois podem vir a facilitar a mobilidade de mão-de-obra e a transferência de tecnologia, haja vista que o compartilhamento de uma mesma língua, por exemplo, significa uma barreira a menos nos projetos de cooperação.

Ao mesmo tempo, além de prover a aproximação com países em desenvolvimento, esse elemento é utilizado para justificar as parcerias com os países do Norte. É o caso concreto do relacionamento com o Japão, no qual inúmeras vezes invocam-se as estáveis e amigáveis relações históricas, os laços econômicos e, principalmente, a significativa comunidade japonesa no Brasil, para validar os investimentos conjuntos na cooperação triangular.

Outro elemento relevante que confere importância à cooperação Sul-Sul e a sua modalidade triangular, é o objetivo brasileiro de se constituir como uma liderança regional. Ao fazer desta liderança uma de suas metas prioritárias, o Presidente Lula afirmou o importante papel brasileiro em prover condições para o crescimento econômico de seus vizinhos. Neste sentido, a cooperação técnica aparece como um claro instrumento para fomentar o desenvolvimento dos demais países da região e, conseqüentemente, construir e consolidar a sua posição como líder. Dentro deste mesmo objetivo, a cooperação triangular

¹⁰ No original: “*By highlighting the non-commercial aspect of these cooperation agreements, Brazil seeks to enhance its positive image and boost its legitimacy as a non-exploitative participant in international relations. Triangular cooperation offers the Brazilian government one more way of promoting its claims of altruism.*” (Tradução própria)

com países do Norte pode ser uma ferramenta que forneça legitimidade à cooperação técnica que o Brasil presta no continente.

Após a verificação de algumas das justificativas apontadas por Abdenur (2007), seu trabalho conclui que estas motivações para a participação em arranjos triangulares relacionam-se com objetivos mais amplos da política externa brasileira e revelam as múltiplas estratégias que possui o Brasil como impulsionador desta modalidade de cooperação. Os diferentes elementos explicativos, quando analisados em conjunto, demonstram a intenção brasileira de ampliar a sua presença no cenário internacional e consolidar a sua posição como um país de destaque do Sul em desenvolvimento.

Na ocasião do I Simpósio Internacional de Cooperação Triangular – Novos Caminhos para o Desenvolvimento, já mencionado anteriormente, a intervenção do atual Diretor da Agência Brasileira de Cooperação, Ministro Marco Farani, destaca a potencialidade da cooperação triangular como uma forma complementar à cooperação Sul-Sul. Ao enfatizar o crescente reconhecimento do Brasil como referência mundial no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, aponta o incremento da cooperação técnica horizontal desde 2003, como determinação do Presidente Lula ao Ministério das Relações Exteriores. Esta ampliação parte da visão de que esta cooperação constitui-se “importante instrumento de adensamento das relações do Brasil com países em desenvolvimento, em linha com o compromisso do país de assumir maiores responsabilidades no sistema internacional.” (BRASIL, 2009)

Sobre a cooperação triangular, o Ministro Marco Farani afirma que ela vem sendo desenvolvida principalmente pela abordagem de países doadores tradicionais e organismos internacionais ao Brasil. Assim, apesar da cooperação Sul-Sul bilateral ser marcadamente a prioridade da política externa brasileira, as parcerias triangulares podem trazer contribuições e “potencializar o impacto das ações de desenvolvimento.” Isto ocorre porque ao se aumentar o número de parceiros, abre-se a possibilidade de maior mobilização de recursos e insumos técnicos. As demandas por este tipo de cooperação ressaltam as “vantagens comparativas” brasileiras como a diversidade étnica e cultural e a disponibilidade de tecnologias e práticas que são mais adaptáveis às realidades de outros países. (BRASIL, 2009)

O desafio desta modalidade emergente de cooperação está na operacionalização de forma eficiente e de maneira que congregue as contribuições de cada parceiro. Ao favorecer um terceiro país beneficiário que está em desenvolvimento e demanda cooperação, o governo brasileiro entende que “a cooperação triangular é como complementar à cooperação Sul-Sul, uma vez que esta última precede a primeira.” (BRASIL, 2009) Esta modalidade de

cooperação técnica tem sua importância reconhecida pela ampliação que pode promover da própria cooperação Sul-Sul, objetivo central da política externa atual. Sendo assim, a cooperação técnica triangular também se torna um instrumento para a consecução das diretrizes da política externa brasileira.

Por fim, o Ministro Marco Farani ressalta que as negociações para os novos programas de cooperação triangular, com parceiros como Japão e Estados Unidos nas áreas de agricultura e saúde na África, buscam que estes sejam arquitetados com uma abordagem mais abrangente de escopo e de alcance de resultados. O intuito é que as formulações resultem em projetos “estruturantes” que possam estabelecer processos locais de desenvolvimento. Estes projetos fazem parte de uma visão maior da ABC para a cooperação Sul-Sul como um todo, para evitar a contínua reprodução de projetos pontuais e assegurar maior impacto e sustentabilidade aos projetos. (BRASIL, 2009)

No que tange ao relacionamento com o Norte econômico, a cooperação triangular tem representado uma ferramenta de diálogo e de aprofundamento de relações. Considerando-se que os projetos conjuntos têm tido um caráter de co-financiamento e de que a capacitação de técnicos do país beneficiado ocorre no Brasil ou no próprio país, são evitadas, assim, as condicionalidades diversas vezes impostas pelos doadores tradicionais de cooperação. Sendo o principal parceiro do país receptor, haja vista que as demandas chegam primordialmente ao Brasil, a ABC e demais entidades envolvidas nos projetos, mantém a sua autonomia no processo.

Por outro lado, a parceria com os países desenvolvidos reafirma a vontade brasileira de manter este relacionamento, ainda que a política externa esteja voltada para outras regiões do mundo. Ainda mais do que o desejo de manutenção destas relações, a cooperação triangular representa a forma como o governo atual entende que elas devem ser: equilibradas e maduras. O equilíbrio encontra-se justamente na ausência de sobreposição de um parceiro sobre o outro, havendo uma divisão de responsabilidades. A maturidade, por sua vez, revela-se no estabelecimento de um diálogo profícuo para o benefício de um terceiro parceiro.

No âmbito dos acordos com organizações internacionais, reflete-se a visão brasileira de necessidade de reestruturação da ordem internacional através do fortalecimento das instituições multilaterais. Desde 2003, o Brasil tem feito esforços no sentido de ter uma participação ativa e produtiva nos diversos fóruns internacionais. A cooperação técnica triangular contribui com estes esforços ao possibilitar que o país também atue junto de diversas destas instituições demonstrando o aumento de suas capacidades como ator global.

Além disso, cabe se fazer menção à questão específica da reforma do Conselho de

Segurança da ONU, diretriz defendida assertivamente pela diplomacia brasileira. A intensa mobilização do país na missão para a estabilização do Haiti – MINUSTAH – pode ser claramente interpretada como a busca do reconhecimento da comunidade internacional pela contribuição brasileira. Tamanho empreendimento, promovido inclusive por arranjos de cooperação triangular, também visa, portanto, que o Brasil seja considerado apto e merecedor de um assento permanente no CSNU.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução e as transformações pelas quais a Cooperação Técnica Internacional passa ao final do século XX e na primeira década do século XXI refletem as modificações que também vão ocorrendo no cenário internacional, em um mundo que progressivamente passa a ter mais pólos de poder e um maior número de países capazes de manifestar seus interesses nacionais. As descolonizações e processos de independência que foram empreendidos a partir da década de 1950 permitiram o significativo aumento de representantes não desenvolvidos na esfera multilateral. Além disso, suscitaram o debate sobre a clivagem Norte-Sul, buscando trazer para o foco das discussões as disparidades entre os países de maior e de menor riqueza, frente a um contexto de Guerra Fria no qual se enfocava o Leste-Oeste, o que de certa forma mascarava as assimetrias e os problemas sócio-econômicos existentes.

A partir desse quadro, a cooperação que tradicionalmente era praticada em um modelo vertical de transferência de recursos de um país desenvolvido para outro de baixo desenvolvimento passou a ganhar peso em outras configurações. A cooperação técnica entre países em desenvolvimento passou a ser realizada como forma complementar à tradicional. Sendo uma vertente de cooperação Sul-Sul ou horizontal, esta forma buscava impulsionar o relacionamento entre parceiros de maior semelhança histórica e econômica, promovendo a troca de conhecimentos que eles haviam adquirido, em boa medida, através da cooperação que recebiam dos países do Norte (bilateral) e de organismos internacionais (multilateral).

É nesse cenário que o Brasil passa a atuar como país prestador de cooperação técnica internacional, utilizando o *know-how* recebido, e que havia gerado reflexos positivos em diversas entidades de qualidade brasileiras. Atualmente, através da Agência Brasileira de Cooperação, verifica-se crescente demanda pela cooperação brasileira, indicando o aumento do prestígio internacional do país. Neste âmbito, as ações externas do Governo Lula evidenciam a utilização da cooperação técnica como forma de aproximação do mundo em desenvolvimento, em plena consonância com aquela que se configura a sua principal estratégia no plano internacional, a cooperação Sul-Sul.

No âmbito da cooperação técnica horizontal, a modalidade de triangulação vem se destacando como mais uma alternativa e a ABC tem tido cada vez mais projetos nesse formato. Ao promover o engajamento de um país do Norte ou de uma organização internacional para somar esforços na cooperação do Brasil com países de menor desenvolvimento, a cooperação triangular propicia o encontro de parceiros distintos.

Os projetos triangulares de cooperação técnica fazem emergir novas práticas e novas

possibilidades para a Cooperação Técnica Internacional como um todo. Uma das possíveis vantagens é a potencialização da mobilização de recursos para as ações de cooperação, efetivada pelo aumento do número de parceiros. Outro ganho é a possibilidade de aumento da eficiência das técnicas e conhecimentos que são passados frente à cooperação tradicional (vertical), haja vista a maior similaridade do novo prestador com o país beneficiário. Da mesma forma, a cooperação triangular parece ter a capacidade de prover maior sustentabilidade e continuidade da eficácia dos projetos após eles já terem sido concluídos; isto porque se somam mais experiências e opções de solução para trabalharem as demandas de cooperação dos países menos desenvolvidos.

Ainda que pareça haver espaço para que estes benefícios sejam de fato consolidados, a mesma eficácia das operações triangulares que é apontada por algumas análises, também é questionada por outras. Diversos desafios apresentam-se para esta modalidade. A coordenação entre atores de distintas realidades e concepções sobre como deve ser realizada a cooperação é algo que pode ser demorado e de difícil acerto, levando à elevação dos custos de transação. Na mesma linha, o grau de envolvimento dos países beneficiários precisa ser ajustado e incentivado, para que não ocorra, principalmente, uma falta de alinhamento entre a cooperação prestada e as reais demandas do parceiro receptor. Finalmente, o que se observa é que os arranjos triangulares ainda carecem de maior planejamento prévio e de uma estrutura mais adaptada às particularidades desta modalidade. Isto porque ações isoladas de cooperação dificilmente terão efeitos duradouros no desenvolvimento do país ao qual se pretende beneficiar e acabarão por representar um desperdício de recursos que poderiam estar de fato gerando progresso e sanando deficiências crônicas do beneficiário.

A partir desta análise que se realizou acerca das triangulações, somada àquela da atuação externa brasileira em relação aos parceiros dos projetos, a presente pesquisa conseguiu identificar a forma pela qual a cooperação técnica triangular se relaciona com os objetivos da política externa do Governo Lula – objetivo central deste trabalho. Primeiramente, e conforme já enunciado diversas vezes pelas próprias autoridades brasileiras, a cooperação triangular consitui um mecanismo complementar à cooperação Sul-Sul sendo, portanto, mais uma possibilidade para que se possa realizar esta última. A entrada de um terceiro parceiro pode de fato potencializar os recursos disponíveis – tanto financeiros como de técnicas, de tecnologias e de capital humano -, aumentando, assim, a gama de opções a serviço dos programas e dos projetos. A cooperação com países do Sul, primordial ao atual governo, ganha mais uma vertente de atuação para poder ser colocada em prática. Chega-se, assim, à confirmação da hipótese de que esta modalidade está em consonância com o objetivo

da política externa de intensificar o relacionamento com os países em desenvolvimento. Este objetivo, por sua vez, reflete a busca por um reordenamento do plano internacional, elevando a voz desses países e colocando as agendas do desenvolvimento na ordem do dia. Seria ingênuo, contudo, deixar de apontar que outras “buscas” se fazem presente, como a diversificação de mercados para a economia brasileira e a construção de uma imagem positiva que legitime o Brasil a falar em nome de outros países do Sul.

A legitimação do país como porta-voz do mundo em desenvolvimento é um elemento que se pretende obter através da elevação do prestígio internacional, fator que também resulta das ações de cooperação técnica. O aumento de prestígio no plano global é outra das hipóteses que foram assumidas no início deste trabalho e a sua verificação é demonstrada pelo significativo número de acordos que foram levados a efeito, pela criação de fóruns de diálogo e pelos vários projetos de cooperação assumidos e requisitados nas mais diversas áreas, sobretudo no continente africano. Visualiza-se claramente a tentativa brasileira de construir uma legitimidade baseada em atributos que não remetam a condicionalidade e imposições. Pretende-se que ela seja alicerçada em fundamentos de reciprocidade, respeito mútuo e diálogo, evitando associações de cunho “imperialista” às intenções brasileiras.

Isto é verificado também pelo discurso altruísta que muitas vezes é adotado pelos representantes brasileiros. Ainda que existam laços históricos e culturais com países da América Latina e da África, e que eles possam justificar de alguma forma os esforços de cooperação, não são suficientes para fazê-lo na sua totalidade. Objetivos mais complexos - como os da diversificação de mercados e da legitimidade - compreendem o quadro de motivações para o empreendimento de ações cooperativas, concepções naturais de uma política externa tradicionalmente voltada para o interesse nacional. A formação do G-20 é um exemplo concreto que resulta da crescente credibilidade do país diante de outros representantes do Sul.

A parceria que o Brasil vem consolidando com os organismos internacionais através da cooperação triangular - muitos deles da própria ONU -, evidencia também o desejo de ser reconhecido como um ator das relações internacionais capaz de desempenhar papéis mais relevantes. Ao se envolver com estas organizações para disseminar o conhecimento e impulsionar o desenvolvimento, o governo brasileiro pretende credenciar-se para assumir patamares mais altos na política internacional. O principal deles, sem dúvida alguma, é o acesso ao Conselho de Segurança das Nações Unidas como membro permanente. A missão da ONU comandada pelo Brasil no Haiti configura-se mais uma forma pela qual se pretende chegar a este posto. Da mesma forma, a triangulação com países do Norte pode fortalecer a

imagem que estes parceiros têm do Brasil e possibilitar a conformação de grupos como o G-4 para a coordenação política no sentido da reforma do CSNU.

É cedo, contudo, para uma análise assertiva dos resultados de maior porte que são esperados a partir das estratégias que têm sido adotadas. Mesmo que já demonstrem efeitos de prestígio internacional e estreitamento de relações não só com os países do Sul, mas também com os países do Norte de forma madura e equilibrada, análises futuras serão necessárias para uma visualização mais clara dos esforços empreendidos na atualidade e de seus efeitos. Ainda assim, a partir de tudo o que foi exposto neste trabalho, já se pode concluir que o governo atual diversifica as ferramentas utilizadas na ação internacional do Brasil. A cooperação técnica triangular é um exemplo ímpar dessa multiplicação de canais. Através desta cooperação se está diversificando não apenas as linhas de cooperação Sul-Sul, mas também os próprios instrumentos da política externa para o alcance de seus objetivos.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana. **The strategic triad: form and content in Brazil's triangular cooperation practices**. New York: The New School of International Affairs, 2007. (Working Paper, 2007-06).

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Haiti: cooperação para reconstrução e desenvolvimento. **ViaABC**, Brasília, p. 1-8, 2005.

_____. Development partnerships: a win-win game. **ViaABC**, Brasília, p. 1-23, 2006a.

_____. A cooperação técnica com países desenvolvidos. **ViaABC**. Brasília, p. 1-12, 2006b.

_____. **Projetos - Cooperação Sul-Sul**. [2009a]. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestada.asp> Último acesso em: 10 nov. 2009.

_____. **Coordenação geral de cooperação técnica entre países em desenvolvimento**. [2009b]. Disponível em: http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd.asp Último acesso em: 16 nov. 2009.

_____. **Agência Brasileira de Cooperação – Histórico**. [2009c] Disponível em: <http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp> Último acesso em: 16 nov. 2009.

ASHOFF, Guido. Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias. In: Seminário Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina, 2009, Bogotá. **Anais...** Bogotá, FRIDE, 2009. Disponível em: www.fride.org/uploads/Ponencia_Ashoff_esp_feb09.pdf Acesso em: 20 out. 2009.

AMORIM, Celso L. N. **Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília, 1º janeiro 2003. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2032 Acesso em: 25 out. 2009.

_____. Prefácio – Embaixador Celso Amorim. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **A Cooperação Técnica do Brasil para a África**. [Brasília], 2009.

BANDEIRA, L. A. Moniz. Política Exterior do Brasil – de FHC a Lula. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 49, junho 2005. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/049/49bandeira.htm> Acesso em: 10 set. 2009.

BECARD, Danielly S. R. **Relações exteriores do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

BIJOS, Leila Maria Da`juda. **A Cooperação Técnica Internacional em Sua Nova Dimensão Triangular: Brasil - Japão - Países em Desenvolvimento**. 1994. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Diretrizes para o desenvolvimento da**

cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de política externa:** posições do Brasil. Brasília: FUNAG, 2007a.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria Geral para Cooperação e Promoção Comercial. **South-South Cooperation Projects Carried Out By Brazil.** Brasília: FUNAG, 2007b.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Intervenção do Diretor da Agência Brasileira de Cooperação Ministro Marco Farani. 20 de maio de 2009. In: Simpósio Internacional: Cooperação Triangular Novos Caminhos para o Desenvolvimento, 1., 2009, Brasília. [Anais...]. Brasília, 2009.

CERVO, Amado L. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 37, n.1, p. 37-63, 1994.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Ed. UnB, 2002.

CONDE, Cláudia H. **Cooperação Técnica Internacional:** uma opção pela intermediação nas relações internacionais. 1990. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasília, 1990.

COSTA JUNIOR, Carlos Nogueira da. **Agenda Doha:** o que esteve em jogo na Genebra de 2008. Brasília: Universidade de Brasília, 2008. Disponível em <http://mundorama.net/2008/08/26/agenda-doha-o-que-esteve-em-jogo-na-genebra-de-2008-por-carlos-nogueira-da-costa-junior/> Acesso em: 7 nov. 2009.

ECOSOC. United Nations Economic and Social Council. **Background study for the development cooperation forum:** trends in South-South and triangular development cooperation. New York: United Nations Economic and Social Council, 2008.

FORDELONE, Talita Y. **Triangular co-operation and aid effectiveness.** OECD Development Cooperate Directorate, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/63/37/43704891.pdf> Acesso em: 15 out 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Países.** [2007]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/> Acesso em: 03 nov. 2009.

LIMA, Maria R. S. de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

LOPES, Luara L. A. **A cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE):** O Brasil como doador. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), UNESP; UNICAM; PUC-SP, São Paulo, 2008.

MEHTA, Pradeep e NANDA, Nitya. **Trilateral development cooperation: an emerging trend**. Jaipur: CUTS International, 2005. (Briefing Paper, 2005-01).

MIRANDA, Carla L. L. de. **Relações Internacionais e desenvolvimento local: uma análise da Cooperação Técnica Brasil – Alemanha (1987-2003)**. 2004. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, Brasília, 2004.

OLIVEIRA, Marcelo F. de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 55-69, 2005.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD. **History**. [2009]. Disponível em: http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761863_1_1_1_1_1,00.html Acesso em: 11 out. 2009.

PANTOJA, Édien. **Cooperação triangular: novos caminhos para o desenvolvimento**. Sistematização das discussões e experiências apresentadas na ocasião do I Simpósio Internacional sobre cooperação triangular. [Brasília: s.n.], jul. 2009.

PECEQUILO, Cristina S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, p. 136-153, 2008.

PINO, Bruno A. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudos nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista Economia e Relações Internacionais da FAAP**, São Paulo, v. 4, n.8, p. 5-22, 2006a.

_____, Bruno A. “Querer y no poder”: las relaciones de Brasil con la Unión Europea durante el gobierno Lula. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 22-32, 2006b.

SARAIVA, Miriam G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, 2007, p. 42-59.

SCHLÄGER, Catrina. **New powers for global change? Challenges for International Development Cooperation: the case of Brasil**. Berlim: Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper, 2007. (Briefing Paper, 2007-03). Disponível em: http://www.nuso.org/upload/fes_pub/schlager.pdf Acesso em: 12 out. 2009.

SILVA, André L. R. da. Os dilemas da África contemporânea: a persistência do neocolonialismo e os desafios da autonomia, segurança e desenvolvimento (1960-2008). **Ciências e Letras**, Porto Alegre, v. 44, p. 125-149, 2008.

_____, André L. R. da. **A América do Sul na política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso: um legado para o Governo Lula?**. Porto Alegre: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo3169.pdf> Acesso em: 10 nov. 2009.

SILVA, Luiz I. L. da S. **Discurso no Debate Geral da 64ª Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas**. 2009. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/

discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3542 Acesso em: 07 nov. 2009.

SOARES, Guido F. S. A Cooperação Técnica Internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **UNDP /Japan Partnership supporting South-South cooperation: Innovative triangular cooperation towards the Millennium Development Goals (1999-2004)**. New York, 1999.

_____. **Enhancing South South and Triangular cooperation**. New York: Special Unit for South-South Cooperation, 2009a.

_____. **The Buenos Aires Plan of Action (BAPA)**. [2009b]. Disponível em: http://tcdc.undp.org/knowledge_base/bapa_english1.html Acesso em: 08 nov. 2009.

_____. **Special Unit for South-South Cooperation**. [2009c]. Disponível em: <http://tcdc.undp.org/> Acesso em: 08 nov. 2009.

_____. **Accra Agenda for Action**. [2009d]. Disponível em: <http://www.undp.org/mdtf/docs/Accra-Agenda-for-Action.pdf> Acesso em: 09 nov. 2009.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007.

VERENHITACH, Gabriela D.; DEITOS, M. A.; SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e a Cooperação Triangular Sul-Sul para o Desenvolvimento: o caso do Haiti. In: Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 1., 2007, São Paulo. [**Anais...**]. São Paulo, 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa do Governo Lula: a autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VISENTINI, Paulo G. F. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 381-397, 2005.

VISENTINI, Paulo G. F.; PEREIRA, Analúcia D. **A política africana do governo Lula**. Porto Alegre: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais, UFRGS, 2008. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf> Acesso em: 15 out. 2009.

VISENTINI, Paulo G. F. **O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais**. Porto Alegre: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais, UFRGS, 2009a. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo0644.pdf> Acesso em: 14 nov. 2009.

_____, Paulo G. F. **Prestige Diplomacy, Southern Solidarity or Soft Imperialism? Lula's Brazil-Africa Relations (2003 onwards)**. Preliminary version. Seminar: Leiden, 2009b. Presented on Research Seminars at African Studies Centre on April 16, 2009. Disponível em: <http://www.ascleiden.nl/GetPage.aspx?url=/events/event1239091101> Acesso em: 08 nov. 2009.

ANEXO - Ações de cooperação técnica Sul-Sul executadas pelo Brasil (julho de 2007)

TABELA

Financiamento brasileiro para as ações por grupos de países (em US\$)	
África	11.430.640,15
América do Sul	4.034.705,64
Caribe	3.567.226,73
Ásia e Oceania*	2.150.810,80
América Central	563.543,26
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)	147.595,58
Oriente Médio**	81.951,37
Países Árabes***	2.452,00
Total	21.978.925,53

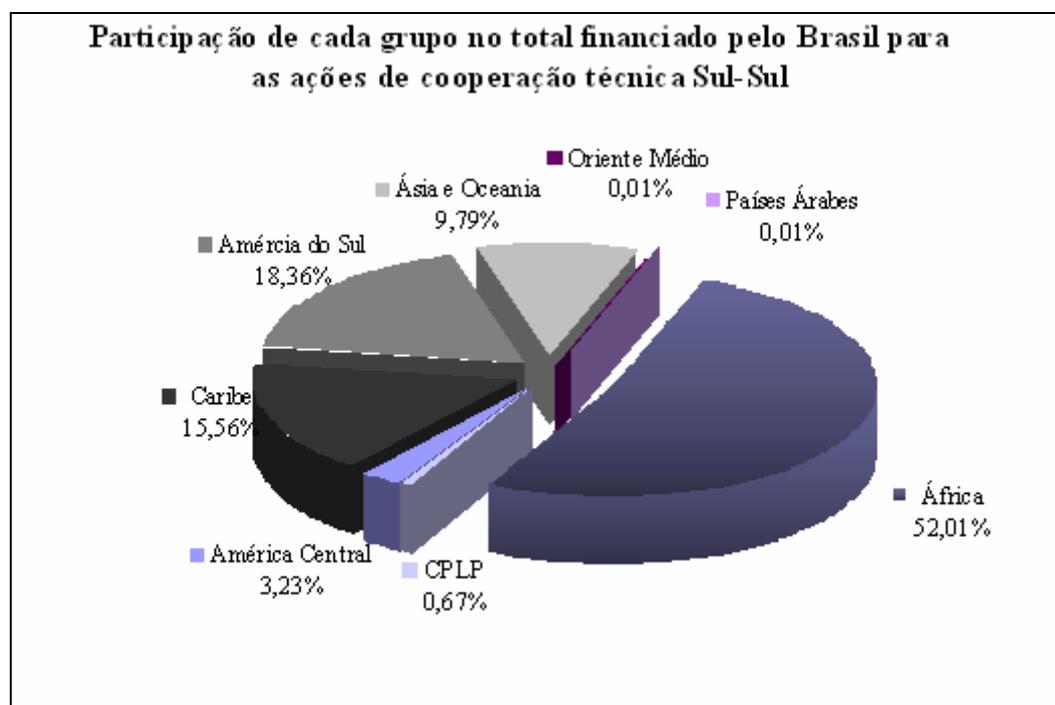
* Corresponde a ações no Timor Leste e em Papua Nova Guiné.

** Corresponde a ações no Líbano.

*** Corresponde a ações no âmbito da Cúpula América do Sul-Países Árabes.

Fonte: BRASIL, 2007b.

GRÁFICO



Fonte: BRASIL, 2007b.