

# Os debates sobre a eficácia da cooperação e o papel dos emergentes: o Brasil e a cooperação triangular

Bruno Ayllón Pino

As mudanças que ocorreram no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento com o final da Guerra Fria e as exigências derivadas da implementação de uma agenda de eficácia da ajuda levaram os países da OCDE a procurarem países como o Brasil com o intuito de estimular novas parcerias por meio da cooperação triangular. Esse tipo de ajuda permite ampliar o leque de modalidades de cooperação em prol do desenvolvimento e facilita a exploração sistemática das complementariedades entre países desenvolvidos, países emergentes, países de renda média e países menos avançados.

Palavras-chave: Cooperação; Eficácia, Cooperação Sul - Sul e Triangular, Doadores emergentes, Brasil.

*Changes in the international development cooperation system after the Cold War and demands coming from the implementation of an agenda of aid effectiveness led OECD countries to look for countries like Brazil in order to establish new partnerships through triangular cooperation. Aid of this kind enables a greater range of cooperation for development to take place, as well as facilitates systematic exploitation of complementarities between developed countries, emerging countries, middle-income countries and least developed countries.*

*Keywords: cooperation; effectiveness; South-South and Triangular Cooperation; emergent donors; Brazil.*

O Brasil e os demais países emergentes são cada vez mais procurados por outros países em desenvolvimento, por Organismos Internacionais e pelos Estados-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) com intuito de construir parcerias mais inclusivas (isto é, com um número mais amplo de participantes) e mais eficazes no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Através da chamada “Cooperação Triangular” (ou trilateral, segundo diferentes terminologias), modalidade que cresce num ritmo muito acelerado, as diversas instituições públicas brasileiras envolvidas em projetos de cooperação técnica, financeira, científica e tecnológica, além de outros agentes de desenvolvimento do setor privado, estão diversificando seu leque de alianças.

**Bruno Ayllón Pino** Bolsista doutor do projeto “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” do PNPDI/IPEA e pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI – USP)

A Cooperação Triangular constitui uma das opções do Brasil no relacionamento com o mundo, especialmente com aqueles parceiros que mais precisam da cooperação brasileira na África, Ásia e América Latina. Porém, como toda escolha, a Cooperação Triangular possui implicações que podem limitar substantivamente a autonomia do Brasil no desenho e execução dos projetos e ações orientados ao desenvolvimento internacional de forma destacada, sobretudo se essa Cooperação for subordinada à atual agenda de eficácia e qualidade da ajuda, com forte viés a favor das particulares concepções dos países da OCDE nesse campo.

## O contexto da agenda da CID

Com o fim da Guerra Fria, as mudanças no sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento aconteceram de maneira muito acelerada. Na procura de novas justificativas para sua própria existência, ausente de motivações estratégicas com o término da confrontação Leste-Oeste, teóricos, políticos e burocratas das agências bilaterais de cooperação e dos organismos multilaterais elaboraram uma ampla gama de argumentos para provar a necessidade

de continuar assistindo os países em desenvolvimento.

Nessa linha, encontram-se o discurso e a prática da provisão de Bens Públicos Internacionais, as Metas de Desenvolvimento do Milênio e o fenômeno da securitização da cooperação internacional, isto é, a preferência e orientação geográfica na alocação dos recursos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) em países estratégicos na luta contra o terrorismo internacional, ou para aqueles que fornecem e garantem o acesso aos insumos estratégicos para o crescimento econômico dos países desenvolvidos.

Esses programas de ajuda são caracterizados por um sistema baseado na distribuição discricionária dos recursos (realizada principalmente pela via bilateral - 70 % frente a 30 % pela via multilateral) e na mistura de interesses diversos (políticos, econômicos, prestígio, influência) e questões humanitárias dos países doadores da OCDE, dentre outros. Nos últimos cinco anos, um debate muito intenso sobre a urgência de aumentar os níveis de eficácia da ajuda internacional ganhou visibilidade na área do desenvolvimento internacional.

Assim, parece que sessenta anos após as primeiras iniciativas de ajuda para o desenvolvimento internacional, o sistema mostra falhas, incentivos perversos, falta de coordenação e, definitivamente, limitada eficácia e question-

idades, a escassa predição dos fluxos de AOD, a falta de coordenação ou, entre muitas outras práticas ineficazes e ineficientes, seu baixo grau de alinhamento com as estratégias, planos de desenvolvimento e políticas públicas das instituições públicas dos países parceiros.

Neste contexto e para enfrentar seus problemas de eficácia e eficiência, os países membros da OCDE e algumas instituições multilaterais impulsionaram a criação de foros de consulta e discussão, para os quais foram convidados os países parceiros em desenvolvimento e organizações da sociedade civil. O contexto destas iniciativas foi significativo, já que os fluxos de AOD, que tinham sofrido uma forte queda em relação ao PIB dos 22 países membros do DAC/OCDE, chegando a 0,22 % em 1997, demonstraram uma leve recuperação a partir de 2001 (atingindo 0,25 % do PIB). O ponto mais alto atingido ocorreu em 2005 (0,33 %). Porém, estas percentagens e as projeções de ajuda estimadas mostravam-se claramente insuficientes para cumprir as Metas do Milênio até 2015, como haviam se comprometido os 189 Estados signatários da Declaração final da Cúpula do Milênio no ano 2000.

Em 2003, foi realizado o 1º Foro de Alto Nível sobre Harmonização da ajuda, que produziu uma declaração final focada em aspectos como a necessária convergência da ajuda com as estratégias e prioridades dos países parceiros, a reordenação de políticas, procedimentos e práticas de execução da cooperação efetuada, a preparação de estratégias de assistência e planejamentos orientados à obtenção de resultados comuns, as falhas oriundas de informação assimétrica e, certamente, mudanças no sistema de ajuda por meio da adoção de iniciativas e práticas de efeito comprovado.

Em 2005, convocou-se o 2º Foro de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda. O resultado concreto foi a Declaração de Paris (DP), que estabeleceu um conjunto de compromissos mútuos entre doadores e países parceiros para melhorar a eficácia e qualidade da ajuda e das relações de cooperação. Esses compromissos baseavam-se na proclamação de cinco princípios fundamentais: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão orientada a resultados e responsabilidade mútua (rendição de contas e transparência). O objetivo primordial era garantir a entrega da ajuda internacional de forma mais eficiente e eficaz, produzindo mais efeitos positivos no desenvolvimento dos países do Sul. A DP incluiu 50 compromissos específicos e 12 metas concretas que deveriam ser atingidas até 2010.

Foi estabelecido um calendário de execução e os participantes foram convidados a revisar o grau de cumpri-

## **A Cooperação Triangular possui implicações que podem limitar substantivamente a autonomia do Brasil no desenho e execução dos projetos orientados ao desenvolvimento internacional.**

ável eficiência para cumprir seus objetivos, embora não saibamos ao certo se esses objetivos são compartilhados de igual maneira por todos os países doadores, ou ao menos pelos agrupados no seio do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (DAC/OCDE) e por seus beneficiários, agora chamados países parceiros.

Cientes da desarticulação entre objetivos e resultados e dadas as dificuldades de atingir as Metas do Desenvolvimento devido à quantidade de recursos desembolsados e aplicados, o discurso internacional de ajuda ao desenvolvimento começou a se concentrar na melhora da qualidade da cooperação oferecida. Para isso, fazia-se necessário modificar a composição da ajuda, sua orientação geográfica e setorial, o grau de liberalidade dos agentes diretamente envolvidos (o elemento concessionário de benefício), a coerência com outras políticas dos países doadores que pudessem ter impactos negativos nos países em desenvolvimento, a dispersão e fragmentação das ativ-

mento, em um etapa intermediária, dos objetivos estabelecidos pela DP em um foro que se realizou na capital de Gana, Acra, chamado 3º Foro de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, em setembro de 2008. Em Acra, foram reiterados os compromissos de Paris, e o debate incorporou de maneira mais inclusiva a sociedade civil e um número mais amplo de países em desenvolvimento, notadamente os emergentes, que como no caso do Brasil, influenciaram para a inclusão de um ponto na declaração final, o número 19, sobre a importância da CSS e da cooperação triangular.

As reuniões de Paris e Acra tiveram como pano de fundo a consolidação de uma tendência recente: o crescimento das iniciativas de cooperação dos países emergentes de renda média (que agem nos seus âmbitos de influência regional e, às vezes, de forma extra-regional). Esta realidade deve ser interpretada no contexto das transformações do sistema internacional e da emergência de poderes intermediários, políticos e econômicos, regionais e globais, com capacidade de afetar o sistema em seu conjunto (Lima y Hirst, 2006). É verdade que esta dinâmica de assistência não é totalmente nova para esses países, já que muitos deles tinham desenvolvido em décadas anteriores algumas iniciativas de ajuda externa, ou, como no caso do Brasil, tinham constituído mecanismos de articulação entre a ajuda recebida e a cooperação técnica internacional oferecida, num processo descrito como “socialização do desenvolvimento”. (Cervo, 1994).

## Sessenta anos após as primeiras iniciativas de ajuda para o desenvolvimento internacional, o sistema mostra falhas, incentivos perversos, falta de coordenação, limitada eficácia e questionável eficiência.

Mas o certo, é que estas ações cooperativas não se deram com tanta intensidade como no momento atual, nem com a vontade tão evidente de instrumentalizar (legitimamente, da mesma forma que o fazem os países da OCDE) a ajuda para os objetivos de política externa, de reconhecimento da liderança e de exercício de influência, ou ainda, para assegurar o fornecimento das matérias primas vitais à manutenção do ritmo de altos crescimentos do PIB. Este fenômeno foi denominado de “proliferação” de doadores. Se na década de quarenta do século XX os países doadores não chegavam à meia dúzia, na atualidade há cerca de 56 países doadores (da OCDE e outros não pertencentes a este organismo) e em torno de 230 organismos multilaterais, aos quais devem ser somados governos regionais, locais e cidades - que realizam práticas de cooperação descentralizada - ONG internacionais e novos agentes de desenvolvimento como universidades, empresas, sindicá-

tos e fundações filantrópicas. (International Development Association, 2008).

Embora o termo doadores emergentes tenha sido cunhado nos últimos anos, no âmbito das reflexões sobre o fenômeno do DAC/OCDE e da “nova arquitetura da ajuda”, ele resulta claramente insatisfatório para muitos países que realizam CSS e que não se identificam, nem se sentem à vontade, com o mesmo. Ainda mais, o termo doador emergente foi explicitamente rejeitado na reunião do dia 30 de junho de 2008 durante o Foro de Cooperação ao Desenvolvimento do ECOSOC (FCD/ECOSOC) da Organização das Nações Unidas (ONU). Os países do Sul reunidos nesse encontro argumentaram que essa denominação deveriam se referir apenas aos países membros da OCDE que ainda não fossem membros efetivos do DAC.

Na mesma linha de trabalho, o Banco Mundial emprega o termo doadores bilaterais: membros da OCDE que não participam do DAC/OCDE. Antes da rejeição explícita do ECOSOC, a Unidade de Cooperação Sul - Sul do PNUD preferiu qualificar esses países como *Makers of the new development dynamics in the South*. Alguns países do Sul preferem simplesmente, como no caso da Argentina, ser chamados de cooperantes.

A quantificação dos recursos, os termos de concessão dos empréstimos e os setores aos quais se dirigem as atividades de cooperação ao desenvolvimento é um aspecto igualmente polêmico, pois esses países não seguem as orientações para a qualificação da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) que regem, desde 1969, as práticas no seio do DAC/OCDE. Uma recente estimativa das Nações Unidas afirma que os pagamentos de ajuda realizados por 13 países que não são membros do DAC, e sobre os quais existem informações coerentes, experimentou um crescimento substantivo de um bilhão e meio de dólares no ano 2000 para 5,1 bilhões em 2006, sem incluir no cálculo a China e a Índia devido à pouca confiabilidade dos dados existentes (embora algumas fontes estimem suas contribuições em três bilhões de dólares). Desses mais de 5,1 bilhões, quase a metade - 2,4 bilhões - foram oferecidos por países árabes produtores de petróleo. Se a cifra de 5,1 bilhões atualmente representa quase 5 % da ajuda de AOD mundial (em torno de 100 bilhões de dólares), calcula-se que em 2015 essa quantidade pode atingir 10 % ou mais da AOD mundial (ONU, 2008: 13-14).

Outra estimativa ainda mais recente da Secretaria Geral das Nações Unidas, no seu relatório de junho de 2010 sobre as tendências da cooperação internacional ao desenvolvimento, calcula que, em 2008, as contribuições dos

países que oferecem CSS aumentaram drasticamente em até 16,2 bilhões de dólares, o que representaria alguma coisa próximo a 10 % do volume mundial da cooperação internacional ao desenvolvimento (ajuda pública + privada que atingiu 170 bilhões de dólares em 2008).

### A cooperação triangular: o caso do Brasil

Esses são os elementos de natureza teórica e histórica que explicam o renovado impulso da Cooperação Triangular (que existe ao menos desde os anos 80) como modalidade que permite ampliar o leque das parcerias em prol do desenvolvimento e explorar mais sistematicamente as complementaridades entre países desenvolvidos, países emergentes de renda média e países com graus de desenvolvimento claramente inferiores.

A literatura científica afirma que o impulso que rece-

beu a Cooperação Triangular nos últimos anos pode ser explicada de duas maneiras: 1) as necessidades de financiamento de países com grau de desenvolvimento médio, que viabilizam, através de parcerias com doadores tradicionais, seus projetos de CSS; e 2) o surgimento de países emergentes com evidentes vantagens comparativas frente a outros países em desenvolvimento.

Para os países da OCDE, a Cooperação Triangular é um caminho de duas vias, pois permite continuar apoiando países que, como o Brasil ou Chile, estão em processo de perda das condições para se qualificarem como receptores de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e, ao mesmo tempo, podem cooperar com países menos avançados, produzindo maiores impactos e mais vantagens das que suporia uma cooperação direta. Nesta ótica, a Cooperação Triangular representaria uma estratégia elegante de retirada gradual da cooperação, uma forma de substituir a ajuda direta por outra focada no fortalecimento das capacidades desses países, com o intuito de transferir seus conhecimentos e boas experiências na luta em prol do desenvolvimento.

Para os países emergentes, a Cooperação Triangular representa uma oportunidade para obter ganhos de visibilidade internacional pelo compromisso em fomentar o desenvolvimento de parceiros do Sul. Além disso, a Cooperação Triangular permite aumentos na escala das ações de CSS e um aprendizado importante, pela disseminação em outros contextos, das experiências nacionais bem sucedidas, como ilustra o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) na África.

Para os países com menores graus de desenvolvimento (“beneficiários”), a Cooperação Triangular constitui apenas uma opção a mais que ainda precisa demonstrar maiores impactos e benefícios que a Cooperação bilateral. Porém, sempre que respeitadas suas prioridades (dos países beneficiários) e garantidos os elementos de apropriação, o caráter sustentável dos projetos, a flexibilidade, a coordenação e a harmonização dos procedimentos dos países parceiros (que devem explorar suas complementaridades), a Cooperação Triangular surge como uma modalidade que precisa ser mais explorada.

**Tabela 1**  
**Estimativas de recursos financeiros de países emergentes em cooperação (2008)**

(US\$ milhões)

País	Cantidad	% sobre PIB	% sobre CSS mundial
Arábia Saudita/3	5.564	1.5/a	40
China/1	1.500 - 2.000	0.06-0.08	14.4
Venezuela/1	1.166 – 2.500	0.71-1.52	18
Turquia/3	780	0.11	5.6
Coréia do Sul/3	802	0.09	5.8
Índia/2	568.6	0.05	4.1
Taiwan/3	435	0.11	3.1
Brasil/1	356	0.04	2.6
Kuwait/3	283	...	2
África do Sul /1	194	0.07	1.4
Tailândia/3	178	...	1.3
Israel/3	138	0.07	1
Emirados Árabes Unidos /3	88	...	0.6
Malásia/1	16	0.01	0.1
Argentina/1	5 a 10	0.0025-0.0050	0.07
Chile/1	3-3.3	0.0026-0.0029	0.02
TOTAL	12.076-13.915		

/a – PIB de 2007

/1 – ECOSOC, Background Study for the Development Cooperation Forum – Trends in South-South and triangular development cooperation, April 2008 – Table 2

/2 – Indian Ministry of External Affairs Annual Report 2008-2009 – Appendix VII

/3 – OECD/DAC, 2009 – Table 33 (Statistical Annex of the 2010 Development Cooperation Report)

No caso do Brasil, a CSS é um instrumento da política externa do país, sendo funcional aos seus interesses nacionais. A CSS experimentou um forte crescimento no governo do presidente Lula (2003-2010). As ações de CSS oferecidas pelo Brasil se concentraram preferencialmente no continente africano e na América Latina, mas também estabeleceu parcerias no âmbito multilateral. A CSS brasileira está ampliando o leque de parceiros, envolvendo cada vez mais as agências e programas das Nações Unidas e os departamentos de cooperação dos países da OCDE, o que faz do Brasil um dos protagonistas da Cooperação Triangular. A parceria com países doadores tradicionais foi uma das formas que o país achou para contornar a escassez de recursos, ao mesmo tempo em que permitiu o acompanhamento do aumento das demandas recebidas pela cooperação brasileira. Também representa o recon-

## **As reuniões de Paris e Acra tiveram como pano de fundo a consolidação de uma tendência recente: o crescimento das iniciativas de cooperação dos países emergentes de renda média.**

hecimento da excelência e da efetividade operacional da cooperação técnica prestada pelas instituições brasileiras e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Segundo a ABC, o Brasil está envolvido na gestão de 88 projetos de cooperação triangular, sendo os principais parceiros bilaterais o Japão (15 projetos), os EUA (4), a Espanha (3), a Alemanha (3), França (3), Itália (2), Noruega (2), Suíça (1) e Canadá (1). Dentre os parceiros multilaterais, se destacam a Organização Internacional do Trabalho (12 projetos), UNFPA (4), PNUD (3), FAO (3), UNICEF (2), SEGIB (2) e IICA (2). Os projetos de Cooperação Triangular representam na atualidade 20 % do portfólio da ABC, e se concentram significativamente no Haiti, Paraguai e Moçambique, nas áreas de capacitação profissional, fortalecimento institucional, intercâmbio técnico, políticas sociais e soberania alimentar. No caso do Haiti, o Brasil possui uma parceria com o Canadá (imunização), com a Espanha (promoção do desenvolvimento agrícola e florestal), com o FNUAP (combate à violência contra as mulheres), com o Banco Mundial, (fornecimento de merendas escolares e gestão de resíduos sólidos) e com a OIT (trabalho infantil).

Também no Haiti surgiram as primeiras experiências de Cooperação triangular entre parceiros em desenvolvimento, conhecida como Cooperação Sul – Sul – Sul. O Brasil trabalha com a Argentina no projeto de construção de cisternas para a produção de hortaliças e outros cultivos. No âmbito do Fórum IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), existe um projeto de colheita de resíduos sólidos

como ferramenta para a redução da violência e dos conflitos em Carrefour - Feuilles, com o financiamento do Fundo IBAS para o alívio da fome e da pobreza, gerenciado pelo PNUD. Este Fundo, criado em 2004, financiou outros dois projetos em Guiné Bissau e Cabo Verde.

A Cooperação Triangular é uma das prioridades da ABC e das 120 instituições brasileiras que trabalham no campo da CID. Porém, é preciso melhorar e aprofundar o sentido e a prática desta modalidade cooperativa, incorporando elementos analíticos para um planejamento de longo prazo que considere custos e benefícios, técnicos e políticos, da Cooperação Triangular neste processo de inserção internacional, autônoma e soberana do Brasil. A cooperação brasileira precisa também propor e afirmar visões próprias que só podem nascer da pesquisa, estudo, reflexão e ponderação da complexidade dos interesses e princípios envolvidos.

Num contexto de crise internacional, com fortes cortes nos orçamentos de ajuda e com uma grande preocupação com a eficácia, a Cooperação Triangular representa uma modalidade cooperativa com um importante potencial, desde que suas possibilidades não sejam excessivamente valorizadas e que sejam considerados os elevados custos de transação envolvidos em todas suas fases (negociação, identificação, desenho, execução, distribuição de tarefas, comunicação entre as partes envolvidas, etc.)

### **Desafios globais, desafios brasileiros**

Nos últimos anos, o sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento teve que enfrentar a incorporação de novos temas, perspectivas e instrumentos. Foi evidente o crescimento e ativismo de novos agentes do desenvolvimento internacional, especialmente os poderes emergentes do século XXI. É o caso da China, da Índia e do Brasil. Da perspectiva da contribuição econômica desses países aos fluxos de ajuda ao desenvolvimento, as diferentes informações existentes relatam um aporte modesto, mas não por isso desprezível.

A proliferação dos doadores emergentes representa um desafio para a “nova arquitetura da ajuda”, dado que suas ações não se adequam aos padrões e critérios de qualidade que se desprendem das diretrizes do DAC/OCDE ou dos consensos internacionais como a Declaração de Paris ou a Agenda de Ação de Acra, dificultando o estabelecimento de mecanismos de coordenação, harmonização e alinhamento. Muitos destes países não concordam com estes consensos e gostariam de realizar essa discussão no sistema das Nações Unidas, em órgãos como o Foro de Cooperação

para o Desenvolvimento do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), onde a representação é mais democrática e o clima de igualdade entre os estados evita a imposição de condições ou a assimilação acrítica de consensos parciais.

A ajuda oferecida pelos doadores emergentes é muitas vezes pouco transparente e, no contexto doméstico, enfrenta o risco de ser menosprezado o valor exemplar da condicionalidade ou até supor desperdício de recursos escassos. No âmbito acadêmico, alguns autores reclamam a necessidade de que, à medida que o Brasil se converta cada vez mais em país fonte de ajuda ao desenvolvimento, ele participe nas instâncias de coordenação dessa cooperação no seio do DAC, onde atualmente possui status de observador. (Landau, 2008: 113).

Porém, existem algumas dúvidas sobre a aceitação do

## **Para os países da OCDE, a Cooperação Triangular é um caminho de duas vias, pois permite continuar apoiando países que estão em processo de perda das condições para se qualificarem como receptores de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e, ao mesmo tempo, podem cooperar com países menos avançados.**

papel de coordenação exercido pelo DAC/OCDE por parte do atual governo brasileiro. De fato, a postura adotada pelo Brasil no Foro de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em setembro de 2008, em Acra, mostrou uma postura crítica da diplomacia brasileira frente a esse processo e, sobretudo, frente à Declaração de Paris. (John de Sousa, 2008).

Essas resistências se baseiam, segundo alguns analistas, em divergências ideológicas e objeções à OCDE devido à desconfiança da organização frente a uma atitude mais positiva para que essa coordenação se produza no seio do FCD/ECOSOC. Essa preferência pelo ECOSOC se mostra coerente com as prioridades da política externa do governo Lula e com a constituição de um eixo Sul – Sul como uma de suas prioridades internacionais. (Ayllón y Costa, 2010).

Ainda que se aceite essa interpretação, é possível que mais relevante do que uma questão de soberania, a resistência do Brasil em não aceitar as diretrizes do DAC/OCDE se explique pela dispersão institucional das iniciativas de cooperação atualmente executadas pelo país e pela ausência de um sistema unificado de contabilidade dos recursos financeiros dedicados à CSS. Os próprios gestores da cooperação brasileira reconhecem as dificuldades para quantificar o montante total dos recursos mobilizados pelas iniciativas de cooperação técnica e científica no país. Segundo Vaz, isso pode ser explicado por “uma característica estrutural do aparato governamental brasileiro”, em

que se identifica um “grau de autonomia relativamente alto por parte das instâncias ministeriais, conjugado a espaços e mecanismos limitados e muitas vezes informais de coordenação, o que resulta em dificuldades de acompanhamento e direção de esforços” (Vaz, 2008: 29).

## **Considerações finais**

A cooperação brasileira, crescente, pujante, reconhecida e instrumental para sua política externa, enfrenta o desafio de alinhar sua presença no mundo às exigências de coordenação e de atingir maiores graus de eficácia, acompanhando a discussão atual da agenda internacional de desenvolvimento.

Mesmo que estes sejam aspectos importantes para os países desenvolvidos, não necessariamente é a prioridade da diplomacia brasileira, que enxerga nessa preocupação com a eficácia da ajuda, segundo a ótica da Declaração de Paris, uma agenda alheia e, até certo ponto, imposta pelos países da OCDE e pelas instituições multilaterais de caráter financeiro. Pode se lançar, então, a hipótese de uma orientação das energias do Brasil, no campo da cooperação, para o aperfeiçoamento interno, aprimorando aspectos característicos da cooperação brasileira, como a profissionalização e a superação das carências na ABC, a inclusão de outros atores nacionais e a participação da sociedade civil na definição das prioridades.

Outras atividades podem estar relacionadas à diminuição da dispersão e fragmentação da cooperação brasileira, habitual numa atuação baseada mais em projetos e menos em programas; a procura de maiores graus de coordenação entre Ministérios, Fundações, Empresas Públicas e a própria ABC; o planejamento estratégico, a previsibilidade orçamentária e a garantia do caráter sustentável das ações; o estabelecimento de um sistema de informação comum e de metodologias de avaliação; a elaboração de argumentos para justificar o custo da cooperação brasileira perante a opinião pública e maiores graus de transparência e prestação de contas dos recursos destinados a outros países em desenvolvimento; a definição de um sistema de contabilização da cooperação oferecida.

Neste último ponto, é preciso destacar que o desconhecimento do montante de recursos dedicados à cooperação para o desenvolvimento representa um fator limitador para o governo brasileiro, obstaculizando o reconhecimento da contribuição do Brasil ao desenvolvimento internacional e diminuindo os níveis de transparência e de prestação de contas, quase inexistentes neste momento.

Definir com clareza o volume de recursos destinados

à cooperação é imprescindível para o fortalecimento das relações com os países do eixo Sul – Sul, assim como para sua participação e influência nos foros regionais e multilaterais que discutem o sentido, conteúdo e metodologia da cooperação internacional para o desenvolvimento. A elaboração pelo IPEA e pela ABC de um sistema de contabilização dos recursos que as diferentes instituições da cooperação brasileiras (COOP-BRADI) dedicaram ao desenvolvimento internacional entre os anos 2005 e 2009 é um bom sinal das repostas que estão se oferecendo na procura dessa visibilidade do esforço solidário do país.

Os próximos anos serão decisivos para que o Brasil e outros países em desenvolvimento definam um modelo de cooperação em função do seu papel como emergentes e da própria evolução da arquitetura da ajuda. Mas é necessário superar os voluntarismos e improvisações e aprofundar a senda da profissionalização dessa cooperação. Se o Brasil tiver sucesso na elaboração de uma política de Estado em matéria de cooperação, que não se limite à visão do Itamaraty, mas que inclua outras burocracias ministeriais, regionais e locais, e que conte como o apoio da sociedade civil, terá feito então uma contribuição ainda maior ao sistema internacional de cooperação: a demonstração prática de que os países em desenvolvimento podem ajudar na melhora sustentável das condições econômicas dos países mais pobres e em sua inserção global.

## Referências Bibliográficas

- ABDENUR, A. (2007): “The Strategic Triad: Form and Content in Brazil’s Triangular Cooperation Practices”, *International Affairs* W.Paper 2007-06, The N. School, November.
- ASHOFF, G. (2010): “Triangular Cooperation: Opportunities, risks, and conditions for effectiveness”, *Development Outreach*, World Bank Institute, October, pp. 22-24
- AYLLÓN, Bruno (2010): “Brazilian Cooperation: a Model under Construction for an Emerging Power”, *ARI* nº 143, Real Instituto Elcano, Madrid, October.
- AYLLÓN, B. y COSTA, I. (2010): “La Cooperación Sur – Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior”, en AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords): *La Cooperación Sur – Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Madrid, Ediciones La Catarata/IUDC-UCM, pp.69-101.
- BURGESS, S. (2005): “Auto-Estima in Brazil: The Logic of Lula’s South – South Foreign Policy”, *International Journal*, vol. 60, nº 4, pp. 1133 – 1151.
- CAMPOS, Rodrigo P de et. al. (2010): “Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal”, *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA, Brasília, nº 3, jul-set, pp.47-58.
- CERVO, Amado L. (1994): “Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.37, n.1, pp. 37-63.
- DESA/ONU (2010): *Development Cooperation for the MDG’s: Maximizing Results*, New York.
- GOMES, M. (2007): “As estratégias de cooperação Sul – Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.50, nº 2, pp.21-40.
- GTZ/ABC (2009): *Triangular Cooperation: new paths to development*, Report of the International Symposium on Triangular Cooperation, Brasilia, July.
- IGLESIAS, C.A. (2010): *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da CTPD no período 1995 – 2005*, Brasília, FUNAG.
- INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG) (2009): *South – South Cooperation: the same old game or a new paradigm?*, *Poverty In Focus*, Brasília, nº 20.
- IPEA/ABC (2010): *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005 – 2009*. Brasília: IPEA/ABC
- LAFARGUE, F. (2008): “Le Brésil: une puissance africaine?”, *Afrique Contemporaine*, nº 228, pp.137-150.
- LANDAU, G. (2008): “O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento”, en *Revista de Economia e Relações Internacionais* nº 12, São Paulo, vol.6, pp.103-116.
- MEHTA, P. & NITYA, N. (2005): “Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend”, *Briefing Paper 1/200*, Jaipur (India), CUTS Centre for International Trade.
- MRE, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2007a): *South-south cooperation activities carried out by Brazil*. Disponível en: <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos>
- ODI (2010): *Brazilian technical cooperation for development*, London, September.
- PEREIRA da FONSECA, L.H. (2008): “La visión de Brasil sobre la Cooperación Internacional”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 22, Madrid, pp.63-77.
- REALITY OF AID NETWORK (2010): *South-South Development Cooperation: A Challenge to the Aid System?*, Manila.
- SANAHUJA, J.A. (2007): “¿Más y mejor ayuda? La

- Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Anuario CEIPAZ, Madrid, pp.71- 101.
- SCHLÄGER, C. (2007): “New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: the Case of Brazil”, en Dialogue on Globalization. Briefing Papers FES, Berlin.
- SCHULZ, Nils. (2010): “Triangular cooperation in the context of aid effectiveness– Experiences and views”, Workshop report for the Spanish EU presidency, Madrid.
- SOUSA, Sara L. (2010): “Brazil as an emerging actor in international development co-operation: a good partner for European Donors?”, DIE Briefing Paper, 5/2010, Bonn.
- SENAI (2010): Cooperação Internacional do SENAI: uma parceria estratégica, Brasília.
- SOARES DE LIMA, M. R. y HIRST, M. (2006): “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”. *International Affairs*, v.82, n.1, pp. 21-40.
- SOARES DE LIMA, M.R. (2005): “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul – Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n° 1, pp. 24-59.
- SOTERO, P. (2009): “Brazil as an Emerging Donor: Huge potential and growing pains”, *Development Outreach*, World Bank Institute, february.
- THE ECONOMIST (2010): Brazil’s foreign-aid programme, 15 de julho.
- UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (2008): Trends in South – South and Triangular Development Cooperation, ECOSOC, New York.
- UNDP (2001): Four approaches to triangular South-South Co-operation Supported by Japan, New York, 2001.
- UNDP (2009): Enhancing South-South and Triangular Cooperation. New York.
- VALLER FILHO, Wladimir (2007): O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: Funag.
- VAZ, A.C. (2008): “A cooperação brasileira na América do Sul: evolução, características e condicionantes”. *Breves Cindes*, n.8, mai.
- VAZ, A.C. y INOUE, C. (2007): “Emerging Donors in International Development Assistance: the case of Brazil”, IDRC/CRDI, december, 23 pág.
- VIZENTINI, P.F. (2003): “Prestige diplomacy, southern solidarity or “soft imperialism”? Lula’s Brazil-Africa relations”, Draft Paper, NERINT-UFRGS.
- YAMASHIRO, T. (2009): “Triangular Cooperation and Aid Effectiveness”, Paper presented at the OECD/DAC Policy Dialogue on Development Cooperation, Mexico, 28–29 September.