

1845

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A COOPERAÇÃO TRIANGULAR E AS TRANSFORMAÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Bruno Ayllón Pino

A COOPERAÇÃO TRIANGULAR E AS TRANSFORMAÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO*

Bruno Ayllón Pino**

* O autor agradece os comentários e sugestões de Guilherme Oliveira Schmitz, da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. As eventuais incorreções e as opiniões emitidas aqui são de inteira responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a posição do Ipea.

** Bolsista do Projeto Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 AS TRANSFORMAÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO..... 10

3 A CTR: UMA MODALIDADE EM CONSTRUÇÃO, SEM DEFINIÇÃO COMUM 17

4 ESCALA, FINANCIAMENTO E MODALIDADES: OPORTUNIDADES E RISCOS
DA CTR 25

5 O BRASIL E A CTR 36

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 47

REFERÊNCIAS 50

SINOPSE

Nas últimas décadas, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tem experimentado modalidades alternativas de execução, integrando países desenvolvidos, países em desenvolvimento e organismos multilaterais em formatos triangulares. Em um contexto de crise econômica, as limitações da CID para promover o desenvolvimento, somadas às dúvidas sobre o cumprimento dos compromissos financeiros dos doadores da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), propiciaram o surgimento de novos papéis e responsabilidades para os países emergentes, nas tarefas do desenvolvimento internacional, apostando em formas de cooperação mais horizontais, com enfoques e práticas *a priori* distintas da tradicional Cooperação Norte-Sul (CNS). Para os países emergentes, como Brasil, a Cooperação Triangular (CTR) é um instrumento de apoio à Cooperação Sul-Sul (CSS), que permite aumentar a escala de seus projetos, aprofundar seu impacto e explorar complementaridades com outros países e organizações internacionais.

Palavras-chave: países emergentes; Cooperação Sul-Sul; Cooperação Norte-Sul; Cooperação Triangular; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

ABSTRACTⁱ

In recent decades, the International Cooperation for Development (ICD) has experienced alternative ways of implementation, integrating developed countries, developing countries and multilateral organizations in triangular arrangements. In a context of economic crisis, the limitations of ICD to promote development and the doubts on the fulfillment of the financial commitments of OECD donors, led to new roles and responsibilities for emerging economies in the international development tasks. They bet on more horizontal forms of cooperation, with approaches and practices *a priori* distinct from the traditional North-South Cooperation (NSC). For emerging countries such as Brazil, but also for other developing countries, Triangular Cooperation (TRC) is an instrument of support to South-South Cooperation (SSC) which allows to increase the scale of their projects, deepen their impact and explore complementarities with other countries and international organizations.

Keywords: emerging countries; South-South Cooperation; North-South Cooperation; Triangular Cooperation; International Cooperation for Development.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Na última década, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) passa a experimentar o surgimento de modalidades alternativas de colaboração, caracterizadas pela integração de diferentes enfoques e agentes, em formatos de coalizões mistas. Esses mecanismos, entre os quais se pode incluir a Cooperação Triangular (CTR), são, ao mesmo tempo, promissores e problemáticos (Savendoff, 2012). Seu desenvolvimento se insere em um contexto de renovado vigor, assumido, hoje, pela Cooperação Sul-Sul (CSS) e impulsionado pela ascensão dos países emergentes e pelas transformações da CID.

Desde os anos 1980, a CTR foi considerada um mecanismo de grande potencial para ampliar o leque de associações a favor do desenvolvimento, propiciando a exploração mais sistemática de complementaridades, recursos e capacidades entre países do Norte e do Sul, com a participação adicional de organismos internacionais. No século XXI, destacou-se o papel da CTR como modalidade que facilita a articulação e a convergência da CSS com a Cooperação Norte-Sul (CNS), em um jogo de ganhos triplos (*win-win-win*) para todas as partes: pela combinação de recursos financeiros e técnicos destinados aos países receptores de menor nível de desenvolvimento; pela visibilidade e ampliação da escala da cooperação promovida pelos países emergentes; e pela redução dos custos e da influência na CSS, que passam a adquirir os países desenvolvidos.

Após as mudanças registradas nas relações internacionais neste novo milênio, aceleradas pela crise econômica, é notável como determinados países emergentes e outros países de renda média (PRMs) vêm apostando na promoção do desenvolvimento internacional no âmbito de suas estratégias de política externa. Nesse sentido, envolvem-se diretamente em esquemas de CTR, que geram associações *a priori* mais horizontais e equilibradas, com enfoques e práticas distintas da CNS. A CTR não se circunscreve somente a associações Norte-Sul, pois os esquemas de triangulação Sul-Sul-Sul também são habituais, embora menos numerosos.

Para os países emergentes, a CTR é uma forma de multiplicar a CSS, com o apoio financeiro e técnico dos países doadores e de organismos multilaterais. Dessa maneira, incrementam-se o volume de recursos e o tamanho de seus projetos, os âmbitos geográficos de atuação e os campos temáticos nos quais se desdobra. Assim, é favorecida a disseminação de experiências nacionais, de políticas públicas exitosas e

de práticas pragmáticas de desenvolvimento que são compartilhadas com países menos avançados (PMAs). Trata-se, também, de uma tática de autopromoção nacional dentro de uma estratégia mais ampla de relações externas (Abdenur, 2007).

Embora possa parecer um modismo passageiro, tudo indica que existem razões suficientes para afirmar que a CTR está destinada a desempenhar um papel protagonista na reconfiguração que experimenta a CID nesses anos. É o que demonstram o reconhecimento de diversos fóruns multilaterais relativos às suas contribuições ao desenvolvimento, os variados formatos de articulação que adota e o crescimento constante do número de programas e projetos, especialmente no âmbito latino-americano. De acordo com dados do relatório sobre CSS da Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB), entre os anos de 2006 e 2010, registrou-se uma média anual de mais de sessenta projetos de CTR entre países latino-americanos, com destaque para Chile, México, Brasil e Argentina, com o apoio financeiro de Japão e Alemanha e, mais recentemente, da Espanha e dos Estados Unidos (SEGIB, 2011).

A CTR está completamente incorporada na prática da cooperação brasileira, embora ainda seja uma modalidade muito recente na trajetória das agências governamentais envolvidas em sua realização. Nos últimos cinco anos, observa-se uma tendência crescente e uma intensidade maior das demandas que o país recebe, para compartilhar suas experiências e âmbitos de conhecimento especializado em esquemas de triangulação. Em diferentes geometrias e com um número variável de sócios bilaterais (Japão, Alemanha, Estados Unidos, Espanha, Itália etc.) e multilaterais (Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização para a Alimentação e Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO); Programa Mundial de Alimentos (PMA); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – United Nation Educational Scientific and Cultural Organization (Unesco); Fundo de População das Nações Unidas – United Nation Population Fund (UNFPA); Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC); Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), União Europeia (UE) etc.), as instituições federais envolvidas em projetos de cooperação técnica, assim como as cidades e governos estaduais, estão diversificando a gama de suas alianças e incrementando a sua participação em esquemas de CTR em setores como desenvolvimento agrícola, saúde e educação, especialmente na África. Alguns agentes privados, como a Fundação Bill e Melinda Gates, já manifestaram seu interesse em se associar ao Brasil em iniciativas triangulares, no continente africano.

Este rápido crescimento da CTR não está alinhado com o escasso volume e com a qualidade dos estudos sobre essa modalidade, predominando os trabalhos de cunho descritivo e *policy-oriented* (McEwan e Mawdsley, 2012). Nos países desenvolvidos, existe uma rápida expansão das pesquisas sobre a CSS e, em menor medida, sobre a CTR, embora com limitações metodológicas e quase nenhuma evidência empírica. Nos países em desenvolvimento, por sua vez, inclusive nos emergentes mais ativos em CSS, são raros os estudos sobre a CTR, e a maioria está centrada em experiências nacionais, sem abordar a dimensão sistêmica.¹

No Brasil, o interesse pela pesquisa, no campo da CSS, cresceu nos últimos anos. A divulgação de dados e informações sobre volumes, setores e destinos da CSS enriqueceu-se substancialmente graças à publicação do relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) 2005-2009 (Ipea/ABC, 2010) e à difusão de artigos de cunho conceitual e metodológico, com propostas para a melhoria de estudos futuros (Campos, Bezerra e Forero, 2012). Não obstante, são detectadas grandes carências no que se refere ao conhecimento mais detalhado e empírico da CTR. Atualmente, o que há a respeito do tema se restringe a alguns documentos oficiais de balanço sobre a participação brasileira em iniciativas triangulares, poucos artigos acadêmicos sobre experiências de CTR no Haiti e na África, análises setoriais em educação, agricultura e saúde, ou a trabalhos de conclusão de cursos de graduação e dissertações de mestrado em departamentos de relações internacionais. É necessário produzir e socializar conhecimento detalhado e pensamento estratégico orientado à consideração das implicações, consequências e oportunidades de um crescimento exponencial das demandas triangulares que, provavelmente, as instituições brasileiras receberão nos próximos anos.

Este texto para discussão pretende contribuir para a geração de reflexões teóricas e práticas sobre a CTR. Além desta introdução, o documento se estrutura em cinco seções. A segunda seção contextualiza o interesse e a importância da CSS e a CTR no marco das transformações recentes na CID. A terceira seção oferece uma revisão dos aspectos conceituais e características da CTR, entendida como uma modalidade em construção. A quarta seção identifica a escala da CTR, os mecanismos mais habituais de financiamento e suas principais modalidades. A quinta seção centra-se no estudo da

1. Consultar McEwan e Mawdsley (2012); Fordelone (2009); Gómez, Ayllón e Albarrán (2011); Ashoff (2010); Altenburg e Weikert (2007); Abdenur (2007); Mehta e Nitya (2005); Kumar (2008); Alonso *et al.* (2011); Schulz (2010); Hirst (2010).

CTR brasileira. Por fim, na sexta e última seção, serão formuladas algumas considerações finais a título de conclusão.

2 AS TRANSFORMAÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Desde o fim da Guerra Fria, e com mais rapidez no século XXI, as bases e as concepções sobre a CID vêm se transformando substancialmente. Surgiram outros agentes do desenvolvimento internacional, assim como novos instrumentos de financiamento e articulação entre países, organismos multilaterais, organizações não governamentais (ONGs), empresas, fundações filantrópicas etc. Apesar da variedade de atores envolvidos, das concepções sobre o desenvolvimento, postulações políticas e formas de canalizar e gerir a ajuda, pode-se considerar a CID como uma unidade de análise com seus diferentes elementos constitutivos: os agentes, as interações e dinâmicas que eles estabelecem e a estrutura de poder. Esta última se define como “uma particular configuração na distribuição de poder, que ordena e hierarquiza os atores do sistema e condiciona suas pautas de interação” (Sanahuja, 2001).

Em 1945, ao se estruturar a nova ordem mundial, não houve um desenho lógico e organizado da CID, nem se postulou a criação de uma instituição aglutinadora das ações orientadas para a promoção internacional do desenvolvimento econômico e social. Com o decorrer das décadas, a lógica do sistema foi de agregação. Sem coordenação, foram-se criando as agências dos países doadores e as instituições multilaterais que possuíam um mandato desenvolvimentista. A falta de um plano ou “arquitetura” de cooperação vinha ao encontro de sua clara vocação westfaliana, segundo a qual os Estados não desejavam harmonizar suas ações ou limitar sua autonomia. A consequência foi o solapamento dos mandatos das organizações estatais e multilaterais que atendiam a diferentes objetivos e métodos de trabalho.

Com o fim do conflito bipolar, a função aglutinadora da CID – como ferramenta para trazer coesão aos países em seus respectivos blocos – desaparece e surgem novas justificativas para o papel que deveria assumir em um novo cenário. A CID passa a ser vinculada ao papel de catalisadora de processos de reforma nos países em desenvolvimento, à manifestação do exercício de poder hegemônico na nova ordem mundial e à difusão de

seus valores centrais, como a “modernização”. Foi conferida a ela, ainda, a responsabilidade de contribuir com a estabilidade global e a segurança internacional.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 favoreceram a tendência à securitização da CID, isto é, à concentração da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) nos países-chave na luta contra o terrorismo internacional ou para garantir o fornecimento de insumos estratégicos ao crescimento dos países desenvolvidos. No último quinquênio, as razões para a cooperação se orientaram no combate dos efeitos devastadores de uma série de crises que, de forma concatenada e em uma combinação perversa, atingiram primeiro os países em desenvolvimento e, desde 2008, os países desenvolvidos: a crise dos alimentos, a crise energética e de mudança climática e a crise financeira.

As mudanças nas motivações dos doadores e as transformações na distribuição do poder se refletiram também na semântica da CID utilizada pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e por alguns organismos financeiros multilaterais que começaram a trabalhar com a ideia de “nova arquitetura da ajuda”, à qual deveriam ser integrados os países emergentes. Esta “arquitetura” seria concretizada mais no nível teórico do que no prático, em seis dimensões inter-relacionadas conforme descrito a seguir.

- 1) Consensos sobre metas a serem cumpridas, condensadas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), na promoção do enfoque do desenvolvimento humano e na construção de capacidades, superando assim a abordagem economicista predominante.
- 2) Ampliação de temáticas em uma agenda de desenvolvimento que se enriqueceu, mas se tornou mais complexa, pela superposição de campos muito diversificados de atuação: gênero, governança, direitos humanos, meio ambiente, bens públicos etc.
- 3) Novos instrumentos e mecanismos para tornar mais eficaz a luta contra a pobreza e, ao mesmo tempo, promover seu alinhamento com as prioridades dos países em desenvolvimento.

- 4) Formas complementares e adicionais de financiamento da AOD, mobilizando o setor empresarial em alianças público-privadas ou agregando outros fluxos, como as remessas dos emigrantes, para multiplicar o volume de recursos.
- 5) Uma agenda de eficácia e qualidade na gestão da ajuda oferecida e recebida, a partir de uma série de princípios enunciados pela OCDE (OECD, 1996) em 1996, os quais ecoaram durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento de Monterrey (2002), sendo posteriormente estabelecidos nas Declarações dos Fóruns de Roma (2003), Paris (2005), Accra (2008) e Busan (2011).
- 6) A proliferação de agentes, especialmente da filantropia e do “Sul Global”, com a entrada em cena dos países emergentes, que incrementaram seus programas de cooperação técnica em países e setores de atuação esquecidos pelos doadores tradicionais e diversificaram sua oferta com novas modalidades como a CTR.

Hoje nos encontramos diante de um panorama de mudanças e ajustes na agenda do desenvolvimento. Os problemas que os países em desenvolvimento enfrentam continuam sendo complexos, e a cooperação internacional está longe de ser realmente eficaz. Promover uma agenda com um enfoque integral torna-se primordial. A construção de um sistema de cooperação mais inclusivo e eficaz, com base em responsabilidades compartilhadas, embora diferenciadas, entre todos os países envolvidos nas tarefas do desenvolvimento, deve considerar dois elementos básicos.

Primeiramente, os polos de crescimento trasladaram-se em direção aos países emergentes – hoje os principais dinamizadores do poder econômico e político –, em um processo que impelirá as potências tradicionais a compartilhar sua hegemonia e considerar países como China, Índia ou Brasil na configuração dos mecanismos de governança da cooperação (Steinberg, 2012). Em segundo lugar, o impacto da crise financeira mundial pressiona os doadores tradicionais em matéria orçamentária. Nesse contexto, enfatiza-se a ideia de *burden sharing* e promovem-se práticas inovadoras de financiamento e de associação que explorem de forma complementar os recursos disponíveis e as capacidades técnicas institucionais dos países doadores e dos emergentes, sendo este o espaço onde os mecanismos de CTR podem desempenhar um papel estratégico.

Em um contexto internacional, marcado pela crise econômica que assola especialmente os países desenvolvidos da OCDE, os países emergentes e outros PRMs mais avançados se encontram em um processo de incremento e consolidação de sua oferta de cooperação a outros países em desenvolvimento. Este processo é o resultado de, ao menos, quatro fatores interconectados, que constituem a base de sua decolagem política, econômica e cooperativa.

Como primeiro fator, vale mencionar as taxas sustentáveis de crescimento econômico que alcançaram muitos países emergentes em termos de Produto Interno Bruto (PIB) nominal e as projeções de ampliação de seu peso na riqueza global. Com efeito, diferentes estimativas afirmam que os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e outros países emergentes concentrarão, em 2030, cerca de 60% do PIB mundial (UNLDC IV/OHRLLS, 2011). Outros estudos indicam que o PIB da China ultrapassará o dos Estados Unidos no ano de 2025 e o do Brasil, o do Japão em 2050, momento em que Rússia, México, Indonésia e Turquia se equipararão a Alemanha, França, Reino Unido e Itália em termos de peso econômico (Milani, 2011).

Esta “nova geografia do crescimento” vem marcada pela intensidade dos intercâmbios de todo tipo entre os países em desenvolvimento (relações Sul-Sul), que representam um componente central no processo de mudança na criação e na distribuição da riqueza (OCDE, 2010). A crise da dívida soberana no âmbito europeu acelera ainda mais essas alterações, de forma que, para o ano de 2020, as sete economias emergentes do E-7 (China, Índia, Brasil, Indonésia, Rússia, Turquia e México) estarão em condições de ser maiores em termos de PIB, estando em pé de igualdade em poder aquisitivo com as potências do Grupo dos Sete (G-7).

O segundo fator é a implementação, nestes países, de um conjunto de exitosas políticas públicas em matéria econômica, social e científico-tecnológica, tendo como base diferentes aprendizagens e experiências nacionais de desenvolvimento. Nesse processo, foi fundamental a decisão política dos emergentes de apostar em uma inserção soberana no mundo, com base na recuperação das capacidades reguladoras do Estado como impulsionador do desenvolvimento e do fortalecimento do papel das instituições nacionais para governar os mercados.²

2. É elucidativa a frase do economista Dani Rodrik, para quem “os únicos países que lograram tornar-se ricos com o capitalismo foram os que criaram um amplo conjunto de instituições formais para governar os mercados” (Rodrik, 2011).

Como terceiro fator, encontra-se a formulação e a execução de políticas externas mais afirmativas, que diversificaram as opções de inserção internacional dos emergentes por intermédio da articulação de coalizões Sul-Sul. Essas coalizões, como os BRICS, incidem em fóruns multilaterais e regimes internacionais em que os países emergentes questionam as regras da política e da economia internacional definidas pelas potências ocidentais tradicionais, atuando como “agentes dinamizadores da distribuição de poder” (Barbé, 2010).

Esses questionamentos, contudo, ocorrem num contexto radicalmente diferente ao do surgimento das relações Sul-Sul, durante a Conferência de Bandung (1955). Se o espírito daquela época foi a busca de alternativas no seio da Guerra Fria, na atualidade, a lógica que leva os emergentes e outros PRMs a intensificar a CSS é promover sua inserção internacional por meio da criação de mecanismos de diálogo político e de *empowerment* econômico. Este processo foi impulsionado pelos fluxos financeiros e investimentos entre países em desenvolvimento, que se multiplicaram por três desde 1998 e representam, hoje, 30% do total mundial, e pelo comércio Sul-Sul que se duplicou nos últimos vinte anos, representando 40% das trocas mundiais de mercadorias (Tres, 2012).

Como quarto fator, pode-se citar a combinação virtuosa de fortes lideranças em alguns desses países; vontade política para estreitar os laços políticos e econômicos com outros países em desenvolvimento; recursos financeiros para dinamizar essas relações; e capacidades institucionais fortalecidas. Estes elementos, somados à intensificação da CSS, possibilitaram o compartilhamento de conhecimentos técnicos, científicos e tecnológicos, assim como de experiências, práticas e soluções que contribuem para a superação dos obstáculos que dificultam o crescimento econômico, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável dos países do Sul.

A partir desse panorama, o crescimento das economias emergentes e o ressurgimento da CSS depois de duas décadas de perda de fôlego,³ acompanhados do estímulo a novos mecanismos de exploração das complementaridades entre as diferentes práticas de cooperação (como é o caso da CTR), são fenômenos que aumentam a oferta cooperativa, modificam as dinâmicas tradicionais da cooperação bilateral e diversificam

3. Os anos 1980 foram os da desarticulação e desmobilização do Sul. Os anos 1990, os da virada adaptativa da cooperação à ordem econômica neoliberal (Morais, 2009).

os instrumentos para a articulação entre países emergentes, doadores tradicionais e países com menor grau de desenvolvimento relativo.

Países como o Brasil multiplicaram sua capacidade de influência nos assuntos mundiais, convertendo-se em atores globais que contribuem, por meio do diálogo multilateral de políticas, do financiamento e da execução de programas e projetos, para o desenvolvimento de outros países e para as atividades de organismos internacionais. Os avanços econômicos e sociais dos emergentes e de outros PRMs geram oportunidades para a ampliação de volumes e modalidades da CID, pois transcendem o mero oferecimento da assistência técnica ao complementá-la com outras dimensões das relações Sul-Sul, como o comércio, os investimentos e os intercâmbios tecnológicos.

A diversificação da oferta cooperativa que propicia a CSS é um fator positivo para muitos países em desenvolvimento, por: *i*) evitar a condicionalidade; *ii*) ter acesso a tecnologias adaptadas e respeitosas com os usos locais, em setores abandonados pelos doadores tradicionais (desenvolvimento agrário e rural, energia); *iii*) satisfazer demandas de desenvolvimento sem resposta, em campos cruciais (infraestrutura, ajuda ao comércio, geração e fortalecimento de capacidades negociadoras); *iv*) reduzir custos e incrementar a eficiência da cooperação; e *v*) flexibilizar a rigidez dos procedimentos das agências financiadoras.

Esta diversificação tem por base modelos próprios de desenvolvimento, experiências de políticas públicas e soluções para seus problemas sociais e econômicos. Alguns exemplos são: as iniciativas de desenvolvimento rural na América Latina e Caribe (Programa Pró-Huerta da Argentina) e na África (Programa Pró-Savana do Brasil e Projeto Pan-africano *e-Network* da Índia) ou, ainda, as vigorosas ações em campos de grande impacto, como a saúde global. Dessa forma, as coordenadas da CID, na provisão de certos bens públicos globais, são redesenhadas e modificadas (GHSI, 2012).

Os países em desenvolvimento com experiência em CSS, em particular os emergentes, podem ser grandes aliados no momento de repensar o sistema de cooperação atual e de apresentar esquemas de trabalho mais horizontais, como os que a CTR impulsiona. Afinal, conhecem melhor a realidade dos receptores da AOD e o jogo político, por isso são capazes de fornecer uma visão mais ampla e integral dos processos e mecanismos requeridos – por meio da repolitização dos debates de desenvolvimento, por exemplo –, o que os torna mais úteis em sua promoção eficaz.

Essa realidade da CSS e de suas diferenças, no que diz respeito à cooperação “tradicional”, já são reconhecidas unanimemente como manifestações da existência de outros modelos e alternativas de desenvolvimento que refletem as mudanças na geopolítica mundial, na geografia do crescimento, assim como na distribuição de sua riqueza. Tanto nos fóruns impulsionados pela OCDE, como no âmbito das Nações Unidas (Cúpula de Nairóbi 2009 e Istambul 2011), em grupos de países como o G-8 e o G-20 ou em mecanismos de cooperação regional, como o Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Sela), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) ou a SEGIB, foram ressaltadas as oportunidades que oferecem a CSS e a CTR e incentivou-se a geração de maiores evidências sobre suas contribuições para o desenvolvimento, identificando suas boas práticas, sistematizando os casos de êxito e explorando mecanismos de coordenação e harmonização para garantir sua eficácia.

Assiste-se, hoje, a um processo de rompimento do monopólio da cooperação dos países da OCDE, no âmbito da denominada “nova arquitetura da ajuda”, cujo último episódio foi colocar em ação uma Aliança Mundial para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz, a partir do IV Fórum de Alto Nível de Busan (Coreia do Sul, 1º de dezembro de 2011). Naquela ocasião, destacaram-se as diferenças de “natureza, modalidade e responsabilidades” da CSS com relação às aplicadas à CNS, assim como as perspectivas alentadoras que oferecem a pluralidade de enfoques na prática da cooperação, os recursos adicionais que são aportados e o enriquecimento dos conhecimentos e aprendizados que se incorporam.

Os países emergentes e muitos PRMs, como os latino-americanos, assumiram a batuta no renovado auge da CSS e da CTR. Nesse sentido, foram formulados mecanismos próprios de colaboração, os quais, à primeira vista, parecem mais favoráveis às realidades e necessidades. Quando se soma a isso apoio político a esse tipo de cooperação, taxas de crescimento econômico, conquistas na redução da pobreza, inclusão social, aumento das classes médias e conquistas tecnológicas, este conjunto os converte em países plenamente capazes de complementar a AOD.

Esses são motivos suficientes para que os emergentes busquem um maior reconhecimento internacional, que pode ser propiciado pela CTR, impulsionando novas formas de cooperação, como manifestou a presidente Dilma Rousseff em seu discurso de abertura da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas: “(...) Um novo

tipo de cooperação, entre países emergentes e países desenvolvidos, é a oportunidade histórica para redefinir, de forma solidária e responsável, os compromissos que regem as relações internacionais”.

3 A CTR: UMA MODALIDADE EM CONSTRUÇÃO, SEM DEFINIÇÃO COMUM

A origem e a natureza da CTR são difíceis de estabelecer com precisão, devido a ainda se estar em um processo de construção de seus conteúdos e de discussão de sua definição, terminologias e aspectos operativos. Trata-se, no entanto, de uma modalidade de colaboração que assenta suas bases na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), conforme definição do Plano de Ação de Buenos Aires de 1978, apesar de este documento não mencioná-la explicitamente. Alguns autores identificam suas primeiras formulações no Relatório Brandt, que inaugurou o diálogo Norte-Sul, em 1980. Entre as recomendações do relatório, figurava a realização de projetos e acordos tripartites, entre países em desenvolvimento e países industrializados, em forma de parcerias que poderiam incentivar a complementaridade de recursos como o capital e a tecnologia (Chaturvedi, 2012).

Em 1982, a Fundação Rockefeller promoveu a celebração de uma conferência entre a OCDE, os países africanos e os países árabes, com a finalidade de explorar benefícios econômicos, comerciais e de desenvolvimento mútuos que poderiam surgir da CTR. A hipótese subjacente a essa convocatória era que existiam complementaridades entre os recursos minerais e agrícolas dos países africanos, os petrodólares dos países árabes e as capacidades tecnológicas e serviços financeiros que poderiam brindar os países da OCDE (Wai, 1982).

Em sua dimensão prática, o Japão começou, em 1974, um Programa de Capacitação de Terceiros Países, com o objetivo de transferir técnicas difundidas pela cooperação nipônica a terceiros países beneficiários, apoiando-se nos Estados vizinhos destes últimos. Em 1995, esse programa foi complementado por outro, de envio de técnicos a terceiros países, o que facilitou o intercâmbio de pessoal qualificado entre países em desenvolvimento. A aposta da cooperação japonesa no apoio à CSS refletiu-se em sua Carta da AOD de 1992, documento estratégico no qual se reconheceu a

contribuição da CSS ao desenvolvimento global e à construção de capacidades. O Japão também impulsionou a CTR em fóruns regionais. Em 1998, promoveu o Fórum sobre CTR de Okinawa, onde se reuniram quinze países com experiências na CTPD.

A Alemanha, por sua vez, iniciou, nos anos 1990, experiências-piloto de ampliação e transferência a terceiros de projetos e modelos que haviam sido desenvolvidos bilateralmente, com outros países receptores. A possibilidade de mobilizar mais recursos, a partir das vantagens de alcançar maiores níveis de complementaridade e coordenação entre as partes envolvidas, motivava a cooperação alemã na prática da CTR. Em suma, esta constitui para a Alemanha um instrumento de apoio ao desenvolvimento das capacidades dos países sócios, especialmente dos denominados *anchor countries*, um dos eixos prioritários de sua política de cooperação na América Latina, combinando de maneira efetiva o *know-how*, as competências e as experiências desses países com o conhecimento das instituições alemãs.

Foi em 1995, com a divulgação do documento Novas Orientações da CTPD, feita pela Organização das Nações Unidas (ONU), que se recomendou explicitamente “a promoção de arranjos de CTR, segundo os quais, os doadores concordariam em financiar intercâmbios entre países em desenvolvimento”, como alternativa à diminuição progressiva dos fundos tradicionais de cooperação. O conceito de CTR se definia como “a participação de países desenvolvidos no processo de CTPD” para contribuir de maneira significativa com a realização de seus objetivos. A partir desses esquemas triangulares, os países doadores poderiam utilizar os serviços de cooperação dos países em desenvolvimento com capacidade para prestar cooperação técnica a outros países em desenvolvimento de maneira rentável, como já se sucedia no Chile, com o apoio da Holanda, na América Central; no Brasil, em atividades de cooperação técnica em Moçambique, financiadas por outros doadores; ou no Japão, que aplicava variações desses modelos no Fórum da Ásia e África (ONU, 1995).

No século XXI, a CTR ganha um novo impulso no contexto do ressurgimento da CSS e do reconhecimento que realizam os países doadores de suas contribuições à agenda de eficácia da ajuda e à mobilização de recursos adicionais para o financiamento do desenvolvimento. A declaração final da Conferência de Monterrey de 2002 apresentou duas menções diretas à CTR, afirmando a necessidade de seu fortalecimento e sua importância para “facilitar o intercâmbio de opiniões sobre estratégias e métodos

exitosos” (pontos 19 e 43). O Programa de Ação de Accra, endossado no III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de 2008, ressaltou as contribuições dos PRMs como “provedores de cooperação”, reconheceu as particularidades da CSS e motivou o impulso à CTR (ponto 19b).

O G-8, por meio de seu relatório final do Processo de Heiligendamm, divulgado na Cúpula de L’Aquila, de julho de 2009, incentivou os países desenvolvidos a envolverem-se na CTR, por se tratar de “um elemento importante que pode ajudar a criar sinergias entre a CSS e a Cooperação Norte-Sul”. No ano de 2010, o G-20 incorporou a CTR no Consenso do Desenvolvimento de Seul para um Crescimento Compartilhado. A CSS e a CTR formaram parte dos princípios de desenvolvimento do G-20, no âmbito das “questões sistemáticas globais ou regionais”, em que se manifestou a necessidade de uma ação coordenada coletiva, “inclusive através da CSS e da cooperação triangular”, para criar sinergias com o máximo de impacto no desenvolvimento.

Nesse mesmo ano, no mês de dezembro, foi celebrada em Nairóbi a Conferência das Nações Unidas comemorativa dos 30 anos do Plano de Ação de Buenos Aires sobre CTPD. Durante o fórum, recordou-se o valor do apoio prestado às solicitações dos países em desenvolvimento por meio da CTR dos países desenvolvidos, das organizações internacionais e da sociedade civil, que permitiram financiar programas de capacitação em terceiros países e apoiar o intercâmbio de conhecimentos, experiências e recursos no marco de iniciativas de CSS (ponto 15).

Por sua vez, na declaração final do Fórum de Busan, afirmou-se que a CSS e a CTR têm o potencial de “transformar as políticas e os enfoques relativos à prestação de serviços dos países em desenvolvimento, ao aportar soluções locais, eficazes e adequadas aos contextos nacionais”. Incentivaram-se, também, todos os agentes da cooperação a incrementarem “o uso de modalidades triangulares” quando for pertinente (pontos 30 e 31).

O Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – The United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) – afirmou, em suas reuniões de 2008 e 2010, que a CTR representava “uma dimensão crescente na ajuda internacional para o desenvolvimento por seu papel complementar em relação à ajuda bilateral e multilateral”. A terceira convocatória do Fórum, em julho de 2012, ampliou essas considerações ao sugerir que as Nações Unidas facilitassem e

intermediassem a CSS e os acordos de CTR. No relatório elaborado pelo secretário-geral para a ocasião, constatou-se o aumento da demanda de CTR nos países receptores, em âmbitos como o fomento da capacidade e o intercâmbio de conhecimentos.

Os esquemas de triangulação contariam com o valor agregado de aproveitar as vantagens comparativas do financiamento oferecido pelos países desenvolvidos e das capacidades e experiências dos países mais avançados do Sul, brindando novas e mais amplas possibilidades de satisfazer necessidades e prioridades dos países receptores, de menor desenvolvimento. Dessa forma, seria possível ampliar a escala da CSS e incrementar sua credibilidade. Não obstante, para produzir esses efeitos, fazia-se necessário enfrentar o desafio dos altos custos de transação, o que implicava a coordenação entre três sócios. Também se deveria encontrar mecanismos para administrar as tensões relativas à coordenação e às diferentes visões políticas que manifestam os agentes da CTR (ONU, 2012).

Este percurso pelos principais fóruns multilaterais em que foi abordada a CTR permite argumentar que se trata de uma modalidade em construção, sobre a qual se desconhecem os aspectos fundamentais a respeito de sua escala, recursos financeiros ou implicações de cada um dos formatos de articulação que adota. Existem mais divergências do que consensos em relação à sua natureza, às motivações que levam cada um dos agentes a realizá-la e às vantagens ou riscos que implica. Desse modo, permanece a dúvida: o que se sabe, afinal, sobre a CTR, e quais são os principais debates em torno desse tipo de cooperação?

No que diz respeito à sua natureza, idealmente, a característica fundamental da CTR consiste na atuação de três países ou agentes que se unem em uma relação de associação ou “parceria”. O objetivo principal é o aproveitamento das respectivas vantagens comparativas e capacidades, de forma a aumentar a escala da cooperação bilateral, tornar mais eficaz a transferência de recursos, multiplicar o intercâmbio de conhecimentos e obter, assim, avanços significativos na aprendizagem conjunta, mais acentuadamente com um “parceiro” que apresente uma situação de menor nível de desenvolvimento.

Igualmente ao que ocorre com a CSS, as definições sobre a CTR não contam com consensos amplamente aceitos. Cada um dos atores envolvidos nesta modalidade costuma defini-la em função de suas concepções de desenvolvimento, suas perspectivas sobre o que

deve ser a cooperação, suas próprias experiências como doador ou receptor de ajuda e, por fim, de suas estratégias de política externa. As diferentes definições com que trabalham os organismos internacionais, os doadores tradicionais e os países emergentes e de renda média mostram uma variedade de visões que nem sempre convergem (box 1).

BOX 1**As diferentes definições de CTR**

1) Organismos multilaterais

"A CTR consiste naquela cooperação técnica entre dois ou mais países em desenvolvimento que é apoiada financeiramente por doadores do Norte ou organismos internacionais" – Unidade Especial de CSS do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

"É uma modalidade de cooperação para o desenvolvimento que pode ser definida como a colaboração entre um provedor do Sul (algumas vezes chamado pivô) e um doador do Norte em benefício de um terceiro país receptor. Implica o aprendizado de todas as partes e não deve ser confundida com o apoio direto à CSS, por exemplo, por meio de financiamento somente" – *Task Team* sobre CSS/Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda – The Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF)/OCDE.

"A CTR surge de uma experiência horizontal estabelecida a partir do intercâmbio entre dois países em desenvolvimento, que dialogam de igual para igual, assumindo-se que o terceiro pode ser um país desenvolvido, um organismo multilateral ou outro país em desenvolvimento" (SEGIB).

"Uma colaboração entre ao menos um doador bilateral ou uma organização internacional e um ou vários atores da CSS cujo objetivo é facilitar compartilhamento da experiência para promover de outra maneira o desenvolvimento em outros países" – Direção de Desenvolvimento e Cooperação – Development Co-operation Directorate (DCD)/Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) – Development Assistance Committee (DAC)/OCDE.

2) Países latino-americanos

"A execução de ações conjuntas por dois países (ou um país e um organismo internacional) que se unem na atenção às necessidades de um terceiro país, sempre com o objetivo de promover a capacitação profissional, o fortalecimento institucional e o intercâmbio técnico" – Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

"Uma modalidade inovadora de cooperação internacional que consiste na associação de uma fonte tradicional (bilateral ou multilateral) e um país de desenvolvimento médio, outorgante de cooperação horizontal, para atuar conjuntamente em ações a favor de uma terceira nação em desenvolvimento (beneficiário)" – Agência Chilena de Cooperação Internacional (AGCI).

"Constitui uma ponte entre a cooperação Norte-Sul e a Sul-Sul, articulando e criando sinergias entre os diferentes tipos de cooperação. Contribui a uma convergência entre as cooperações através da incorporação de critérios de eficácia como os acordados na Agenda de Ação de Accra (...) a triangulação é uma ferramenta efetiva para promover a CSS" (Agência Presidencial de Ação Social, Colômbia).

"É uma metodologia que permitiu à Argentina multiplicar seu impacto não somente nos países com os quais coopera, mas que também lhe facilitou a expansão de sua cooperação com outras regiões. Este esquema permite associar dois países, ou um país e um organismo, para brindar assistência técnica conjunta a um terceiro país, para seu crescimento econômico e social, combinando de modo eficaz os recursos humanos, tecnológicos e financeiros que ambos possuem" – Direção Geral de Cooperação Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRECI, Argentina).

"Modalidade de cooperação em associação com uma fonte tradicional bilateral ou multilateral para atuar conjuntamente em ações a favor de uma terceira nação demandante, de menor ou similar desenvolvimento relativo" (Lei de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, México).

"Cooperação na qual os doadores tradicionais participam e aportam recursos para impulsionar mecanismos de CSS" (Direção de Cooperação Técnica Internacional, Panamá).

"A CTR se refere à colaboração entre um provedor do Sul e um doador tradicional, em benefício de um terceiro ou de mais países receptores. Sua vantagem é que o conhecimento, as capacidades e os recursos do Sul e do Norte são combinados de forma a obter um melhor impacto" (Secretaria Técnica de Planejamento e Cooperação Externa, Honduras).

3) Países-membros do CAD/OCDE

"A cooperação tripartite (ou triangular) é uma modalidade entre Japão e outro país ou outro organismo doador para atender aos desafios de desenvolvimento de um país específico" – Agência Japonesa de Cooperação Internacional – Japan International Cooperation Agency (Jica).

"A CTR designa a cooperação entre um cooperante 'tradicional', um país de renda média e um terceiro país beneficiário" – Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ).

"Modalidade de cooperação internacional pela qual dois ou mais países – geralmente um doador tradicional e um país de renda média (embora não somente) – associam seus recursos humanos, tecnológicos e financeiros em benefício de um terceiro país, podendo este último, ademais, contribuir com seus próprios recursos. Esta modalidade atua como ponte entre as tradicionais CNS e CSS e tem variações geralmente associadas com o papel que os organismos multilaterais podem desempenhar em iniciativas triangulares" (Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento).

Fonte: Elaboração do autores com base em consultas à *web* e documentos oficiais.

Examinando as definições, pode-se comprovar que os principais pontos comuns se concentram nas complementaridades, na combinação de recursos, nas sinergias que são geradas e nas possibilidades de intercambiar conhecimentos e experiências. As diferenças apontam uma questão central: a origem ou a gênese da CTR e a presença de vínculos bilaterais na decisão de fazer a triangulação. A maioria dos países latino-americanos e alguns organismos multilaterais consideram que a CTR surge da interação entre os países em desenvolvimento, aos quais se une um país doador ou organização internacional, sendo, portanto, um instrumento de apoio à CSS, em que a horizontalidade seria o traço mais característico. Neste formato, é a lógica bilateral Sul-Sul que predomina na relação triangular e isso se manifesta, especialmente, na equidade, no consenso, nos custos compartilhados, na definição estratégica dos projetos e no que diz respeito aos princípios básicos da CSS, durante a execução das ações (não ingerência em assuntos internos, respeito à soberania, ausência de condicionalidades, caráter desvinculado, emprego preferencial de recursos locais, *demand-driven* etc.).

Para os países e organismos vinculados ao CAD/OCDE e alguns países latino-americanos membros da OCDE ou em processo de adesão a este organismo, sua origem se encontra em uma relação prévia estabelecida entre o doador tradicional e o país emergente mais avançado, os quais se aliam para promover soluções técnicas conjuntas a favor de um terceiro país, menos desenvolvido. Essa discussão é importante, pois tem potencial suficiente para determinar o sentido e as práticas que se imprimirão aos projetos de CTR, podendo desvirtuar e solapar a apropriação e a liderança do país receptor no processo de negociação, formulação e execução.

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

Existe ainda o risco de “terceirização” da cooperação do doador tradicional, se a CTR for confundida com a venda ou a contratação de serviços internacionais de assessoria e capacitação técnica, pervertendo-se, assim, a essência da complementaridade pautada na combinação de recursos e capacidades. Essa perspectiva de “redução de

custos” é considerada desde o âmbito da OCDE um dos “potenciais benefícios” apresentados pela CTR (Keeley, 2012).

Outro aspecto que chama a atenção são as visões instrumentais que predominam em algumas definições, especialmente no que se refere ao financiamento. Pode-se deduzir que para muitos países em desenvolvimento o verdadeiramente relevante na CTR é a contribuição financeira do país doador. Em geral, estes últimos não desejam limitar sua participação na CTR ao papel de “bancos financiadores” de CSS, pois entendem que o potencial da triangulação reside nos processos de planejamento conjunto que se estabelecem a partir de uma associação entre iguais, na qual os doadores compartilham seus recursos técnicos mais sofisticados e aportam sua rica experiência institucional na execução dos projetos (Suarez, 2011).

Em resumo, não há consenso nem definições conclusivas sobre o conceito e a natureza da CTR, embora os países em desenvolvimento tendam a considerá-la como estreitamente vinculada à CSS. Nesse sentido, a CTR não deveria ser contemplada como uma subdivisão da CSS, nem como uma evolução natural da CSS ou uma modalidade superior, por incorporar o melhor de ambas, pois a cooperação entre países em desenvolvimento precede a cooperação realizada pelos países desenvolvidos. Por isso, a CTR constitui um complemento à CSS, sem substituí-la nem deslocá-la, e são os seus princípios que devem reger prioritariamente os esquemas de triangulação (Lopes, 2010).

Com respeito às modalidades que a CTR pode adotar, existe um acordo mais generalizado em relação à quantidade de combinações existentes. Em muitos casos, a própria ideia de três agentes envolvidos é concebida de forma elástica pela associação de um sucessivo número de participantes. O formato “clássico” e mais habitual de um doador tradicional, com um país emergente ou de renda média e um terceiro país qualificado como “beneficiário”, pode ser complementado com a inclusão de um organismo internacional em um dos vértices do triângulo, ou pela substituição do país doador por outro país em desenvolvimento, em um esquema Sul-Sul-Sul, que não pressupõe de maneira automática uma relação trilateral simétrica, nem a ausência de vínculos bilaterais com maior peso que orientem a lógica da CTR (Alonso *et al.*, 2011).

As possibilidades não se esgotam nos formatos de triangulação entre países. Num interessante exercício de estudos de caso, elaborados durante dois anos, o *Task*

Team sobre CSS do CAD/OCDE identificou diferentes modalidades de CTR. Alguns exemplos são as experiências do Japão, ao inserir a triangulação dentro de esquemas regionais de integração na Associação de Nações do Sudeste Asiático – Association of Southeast Asian Nations (Asean) –, com seu programa Jarcom; e as iniciativas da Organização dos Estados Americanos (OEA), na expansão de técnicas de metrologia de gás natural na América Latina, com o apoio da Alemanha e a participação do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) do Brasil.

As modalidades de CTR inter-regional são casos interessantes de tipo de inovação que impulsionam os esquemas de triangulação ao facilitar o intercâmbio de capacidades entre países situados geograficamente em distintos continentes e com realidades culturais, políticas e sociais muito heterogêneas. O programa de CSS entre Costa Rica, Benin e Butão permite a esses três países compartilhar experiências e políticas públicas em âmbitos como a gestão meio ambiental, o turismo, o artesanato, a inclusão pela música ou a exploração de fontes de alimentação alternativas, em um formato 3+1 que conta com o financiamento dos Países Baixos. Um esquema similar de caráter interregional é o que fomenta o Fundo Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), gerido pela Unidade Especial de CSS do PNUD, que propicia o intercâmbio das melhores práticas e políticas públicas na luta contra a pobreza, a partir das experiências de Índia, Brasil e África do Sul. Os principais beneficiários têm sido a Guiné Bissau e o Haiti.

Outra derivação com um importante potencial é a CTR entre mecanismos de cooperação política e cultural baseados na existência de uma língua comum, como a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), com organismos de integração supranacional, como a UE e países emergentes, como o Brasil. No marco da Associação Estratégica UE-Brasil, foi proposta a exploração de vias para a CTR com a CPLP em matéria de energia e assistência eleitoral. No final de 2011, a Comissão Europeia alocou € 6 milhões a um projeto executado pela justiça eleitoral brasileira. Os Planos de Ação Conjunta UE-Brasil identificaram oportunidades de CTR em projetos de bioenergia, com a União Africana; em desenvolvimento sustentável, com os Estados-partes do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA); e em cooperação estatística com o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

As possibilidades de combinação, a partir da participação de diversos agentes em ações de CTR, não se limitam ao campo das relações intergovernamentais.

Um dos principais desafios que enfrentam não só a CTR como também a CSS é a inclusão da sociedade civil nesses esquemas de associação público-privada (Gómez, Ayllón e Albarrán, 2011). Por exemplo, a CTR pode abrir um novo horizonte para a pesquisa em matéria de desenvolvimento entre universidades de países desenvolvidos e em desenvolvimento, como promoveu a Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), por meio de seu Programa de Cooperação Interuniversitária, em suas modalidades de triangulação interna (A2) e externa (A3). O mesmo pode ser afirmado sobre a CTR descentralizada, ou seja, a que articula uma entidade subnacional de um país da OCDE com outra instituição similar de um país emergente e um terceiro agente local de um PMA, o que é ampliado ainda mais com a participação de organismos multilaterais e de ONGs. É o caso da experiência das Juntas Provinciais de Guipúzcoa, no país basco-espanhol, que financiaram a extensão da Operação Milagre da cooperação cubana a centros oftalmológicos da Argentina.

Em relação à CTR, realmente importante não é tanto o número de agentes envolvidos, mas sim o tipo e a qualidade de relações, de preferência marcadas por seu caráter equitativo, que se estabelecem entre os vértices do triângulo. Esta horizontalidade se manifesta na definição da distribuição das responsabilidades, na negociação dos custos que assume cada uma das partes, nos mecanismos que se estabelecem para explorar as complementaridades, orientados pelo enfoque de demanda do sócio menos desenvolvido, nos dispositivos empregados para garantir o intercâmbio efetivo de conhecimento entre todas as partes, com base na reciprocidade ou nas diretrizes para a coordenação e a harmonização de procedimentos de rendição de contas, transparência e comunicação.

4 ESCALA, FINANCIAMENTO E MODALIDADES: OPORTUNIDADES E RISCOS DA CTR

Um elemento frequente nos debates sobre a CTR é a determinação de sua escala, sistemas de registro e mecanismos de financiamento. Novamente, nessas três dimensões, as incertezas são muitas. O Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento do ECOSOC destacou que a CTR ainda não representa uma modalidade consolidada de CID e que sua escala é difícil de determinar, pois nem os doadores tradicionais, nem os países emergentes informam separadamente sobre os fundos destinados à sua promoção. Algumas estimativas pouco precisas sustentam que a CTR poderia representar uma proporção

muito pequena do gasto total em cooperação técnica dos membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da (CAD) da OCDE (ECOSOC, 2008). Um exercício muito recente de quantificação, por intermédio de um sistema de entrevistas com países ativos na CTR, mostra que a maior parte das agências está envolvida em menos de dez iniciativas. A média de investimento dos doadores é de menos de US\$ 10 milhões anuais e os países receptores recebem menos de US\$ 5 milhões em projetos de CTR (OCDE, 2012).

A fragmentação é a tônica dominante nas iniciativas de CTR que costumam ter custos médios relativamente baixos, oscilando entre projetos de US\$ 2 milhões e esquemas mais amplos, de mais de US\$ 10 milhões, em alguns países africanos (Chaturvedi, 2012). A maioria dos projetos fornece cooperação técnica por meio do envio de especialistas, missões de identificação ou programas de construção de capacidades. Entre os setores de maior destaque da CTR sobressaem a administração pública, a saúde, a gestão de recursos hídricos, a capacidade profissional, a agricultura e a transferência tecnológica. Estes campos de atuação refletem as áreas de domínio e conhecimento científico e tecnológico dos países emergentes e de renda média, assim como as demandas dos países beneficiários.

É possível que muitas contribuições a projetos triangulares estejam “ocultas” ao serem registradas como financiamento bilateral. O sistema de estatísticas do CAD/OCDE não possui nenhum campo no qual os países doadores possam informar sobre os recursos que destinam à CTR. De maneira voluntária, a Espanha incorporou um marcador em suas estatísticas internas para poder captar informação mais completa, porém, inclusive dentro da AECID, não é fácil conseguir um inventário atualizado e completo das operações realizadas. No caso da cooperação espanhola, estima-se que, para a América Latina, o volume total da contribuição a projetos triangulares de cooperação técnica foi de US\$ 1 milhão no ano de 2007, menos de 0,1% da Ajuda Oficial de Desenvolvimento (AOD) da Espanha na região.

Tampouco o relatório da CSS na Ibero-América da SEGIB oferece dados agregados sobre orçamentos ou financiamento da CTR, limitando-se a informar sobre custos parciais de projetos, sem que haja séries continuadas que facilitem a comparação e a análise. Não obstante, existe uma relevante quantidade de informação fornecida por dezenove países ibero-americanos com relação ao número de projetos e principais sócios implicados (quadro 1). Contudo, essas informações parecem indicar que a CTR mobiliza poucos recursos.

QUADRO 1

A CTR no espaço ibero-americano

Ano	Número de projetos e ações	Parceiros do CAD/OCDE e organismos multilaterais (%)	Parceiros oferentes (%)	Parceiros recebedores (%)	Sectores
2008	72	Japão: 66 Alemanha: 24 Espanha: 4	Chile: 35 México: 25 Brasil: 15 Argentina: 12 Costa Rica: 12 Argentina: 8	Equador: 27 Nicarágua: 18 Paraguai: 12 El Salvador: 10 Colômbia: 8 Guatemala: 7	Projetos multissetoriais e atividades de elevada complexidade científico-tecnológica
2009	46	Japão: 38 Alemanha: 31 Espanha: 10 OIT: 6	Chile: 40 México: 17 Brasil: 15 Argentina: 11	El Salvador: 20 Bolívia: 18 Paraguai: 18 Equador: 13	Econômicas 30% Sociais 22%
2010	83 (dos quais 42 projetos e 41 ações)	Alemanha: 26 Japão: 24 PMA: 17 Estados Unidos: 14 Espanha: 5	Chile: 64 México: 17 Brasil: 12	Paraguai: 33 El Salvador: 14 Equador, Bolívia e Colômbia: 30	Saúde, política social, alimentação, pesquisa fitossanitária
2011	144 (dos quais 74 projetos e 70 ações)	Japão: 45 Alemanha: 11 PNUD: 8 Estados Unidos: 6,8 OIT: 5,4 Espanha: 4	Argentina: 31 Chile: 22 Brasil: 15 México: 13 Peru: 9	Paraguai: 24 Bolívia: 16 Equador: 11 Colômbia: 9 Peru: 7 El Salvador: 5	Setor econômico e social 60% Meio ambiente e gestão pública 40%

Fonte: SEGIB (2008-2011). Elaboração do autor.

Segundo o Relatório da SEGIB, no ano de 2008, contabilizou-se um total de 72 ações e projetos de CTR, sendo Chile e México os países latino-americanos mais ativos, com, respectivamente, 34,7% e 25% do total registrado. Brasil, Argentina e Costa Rica foram responsáveis por 15,3%, 12,5% e 8,3%, respectivamente. Os principais doadores que participaram desses esquemas de triangulação foram Japão (66,7%) e Alemanha (23,6%) e, muito distante, Espanha (4,2%), Itália (1,4%) e Canadá (1,4%). Os países beneficiários ou receptores de tais iniciativas triangulares foram Equador (27,8%), Nicarágua (18,1%), Paraguai (12,5%), El Salvador (9,7%), Colômbia (8,3%), Guatemala (6,9%), Bolívia (5,6%), República Dominicana e Honduras (4,2%). Quanto aos setores de atuação, predominaram os projetos multissetoriais e as atividades de maior complexidade científico-tecnológica, um traço muito característico da CTR. Com relação ao financiamento, a maioria dos países não forneceu essa informação por carência de dados ou por não haver estabelecido nenhum método de valoração, porém quase todos manifestaram trabalhar na modalidade de custos compartilhados.

No ano de 2009, foram registrados 46 projetos e ações, cujo custo médio oscilou entre os US\$ 60 mil e os US\$ 170 mil. O Chile se destaca como o país mais ativo em matéria de CTR, com participação em 40% dos projetos/ações, seguido pelo México (17%), Brasil (15%) e Argentina (11%). Entre os países desenvolvidos, foram Japão (38%), Alemanha (30,9%) e Espanha (10,3%) os responsáveis pela maioria dos projetos/ações, destacando-se a novidade do registro da OIT em 6,2% das iniciativas. No que diz respeito aos receptores, observa-se uma grande dispersão entre mais de onze países, apesar de El Salvador (19,8%), Bolívia (17,7%), Paraguai (17,7%) e Equador (13,5%) terem concentrado mais de 65% dos projetos no papel de beneficiários. Por setores, predominaram as atividades econômicas (30%) e as sociais (22%).

No ano de 2010, atingiu-se o recorde do número de projetos/ações triangulares registradas, alcançando um total de 83, distribuídas em 42 projetos e 41 ações de menor escala. Esta cifra duplicou em relação aos números de 2009 e pode ser interpretada como um indicador da crescente importância que assume a CTR na região. No que se refere aos principais países latino-americanos ofertantes, destacaram-se Chile (64%), México (17%) e Brasil (12%), responsáveis por cerca de 95% dos projetos. Entre os países desenvolvidos, a Alemanha (26%) superou o Japão (24%). A novidade desse ano foi o registro das participações do PMA (17%) e dos Estados Unidos (14%) em ações triangulares. A Espanha executou cerca de 5% dos projetos/ações. Os principais beneficiários foram Paraguai (um terço dos projetos), El Salvador (14%) e três países andinos (Equador, Bolívia e Colômbia) que concentraram aproximadamente 30%. Em relação aos setores, o denominador comum foi a elevada complexidade científico-metodológica em projetos de saúde, políticas sociais, segurança alimentar e pesquisa fitossanitária.

Por sua vez, no ano de 2011, o último relatório sobre a CSS da SEGIB, publicado em novembro de 2012, apresenta alguns resultados que confirmam a tendência ascendente da CTR e o incremento do número, tipo de atores e projetos que estão envolvidos nesta modalidade na América Latina. Somente em 2011, registrou-se o total de 74 projetos e 70 ações de CTR, com um incremento, em relação a 2010, da ordem de 76% e 70%, respectivamente. A Argentina (31,1%), o Chile (21,6%), o Brasil (14,9%) e o México (13,5%) foram responsáveis por 80% dos projetos na condição de ofertantes, seguidos por Peru (9,5%), Colômbia e Uruguai que juntos representaram 8,5%. Entre os países doadores mais ativos na execução da CTR na região, destacaram-se o Japão (44,6% dos projetos), a Alemanha (10,8%), o PNUD (8,1%),

os Estados Unidos (6,8%), a OIT (5,4%) e a Espanha (4,1%). Os países receptores beneficiados por esses projetos estiveram encabeçados por Paraguai (24,3%), Bolívia (16,2%), Equador (10,8%), Colômbia (9,5%), Peru (6,8%) e El Salvador (5,4%). Quanto aos setores predominantes nos projetos e ações de CTR, as áreas econômica e social são as que dão origem a 60% dos projetos e as iniciativas meio ambientais e de gestão do serviço público aos 40% restantes.

As lacunas de informação são também frequentes nas estatísticas fornecidas pelos emergentes, em especial, os países latino-americanos mais ativos em CTR. O México informa, sobre o número de projetos, um total de doze, no ano de 2011, mas omite qualquer dado sobre os recursos financeiros mobilizados. Está previsto que o Sistema de Informação Mexicano sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SIMEXCID) comece a divulgar dados sobre a CTR em 2013.

No caso brasileiro, o relatório Balanço de Política Externa 2003-2010, divulgado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), apresenta algumas cifras estimadas (seção 5) com baixo nível de desagregação.⁴ De acordo com essas informações, no ano de 2010, a ABC coordenava dezenove projetos de CTR em diferentes fases, com um orçamento total de US\$ 49 milhões, dos quais a cooperação brasileira financiava ao menos 30%. Entre 2003 e 2010, estima-se que os projetos trilaterais aprovados contaram com um investimento de US\$ 20 milhões por parte do Brasil, aos quais se devem somar os fundos aportados pelas contrapartes (MRE, 2010). O Relatório Cobradi 2005-2009 não fornece dados quantitativos sobre os recursos destinados à CTR.

A exceção é o Chile, que possui uma base de dados mais consolidados e desagregados sobre sua participação em projetos de CTR, classificados, segundo seus aportes próprios e de doadores, por setores, instrumentos, países de destino etc. De acordo com as memórias publicadas pela Agência de Cooperação Internacional (AGCI), no ano de 2011, o Chile investiu US\$ 279.101 em um total de dezesseis projetos de CTR.⁵ As contribuições financeiras dos doadores do CAD/OCDE foram de US\$ 1.280.640, destacando-se Alemanha, Estados Unidos, Coreia, Japão e Espanha, nesta

4. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.3-cooperacao-internacional-cooperacao-triangular-prestada/view>>.

5. Disponível em: <http://www.agci.gob.cl/attachments/article/655/Cooperación_Triangular_otorgada_por_Chile.pdf>.

ordem. No ano anterior, a contribuição chilena a projetos de CTR foi quase o dobro, quando o montante dos recursos destinados pela AGCI a esta modalidade alcançou os US\$ 536.753, sem considerar os valores dos fundos mistos de triangulação com a Espanha (US\$ 402.752) e com a Alemanha (US\$ 455.570), que ainda devem ser executados.⁶

Os mecanismos de financiamento da CTR se caracterizam pela diversidade de situações contempladas. Eles são o resultado de acordos alcançados de forma negociada pelos atores. Neste processo de definição das melhores fórmulas, é necessário considerar os diferentes procedimentos administrativos dos países e das demandas de flexibilidade próprias de uma modalidade mais complexa que a bilateral. Normalmente, costumam existir três tipos de mecanismos, conforme descrito a seguir – Agência Alemã de Cooperação – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ/ABC, 2009).

- 1) O financiamento conjunto, em que os projetos são financiados conjuntamente pelo doador tradicional e pelo país emergente (qualificado às vezes como *new donor* ou *emerging donor*), por meio de aportes a fundos mistos.
- 2) O financiamento paralelo, caracterizado pela gestão de recursos por cada um dos contribuintes de maneira separada.
- 3) O financiamento unilateral, em que o doador tradicional assume todos os custos financeiros, sem contribuições dos outros países envolvidos na CTR.

Os fundos mistos são os mais frequentes na América Latina, embora sejam muito recentes. O Chile é o país que possui estes fundos mais diversificados, tanto com outros sócios latino-americanos ofertantes de CSS, como com doadores tradicionais. Desde o ano de 2003, o Chile constituiu um fundo de CTR com a Agência de Cooperação Internacional do Governo da Alemanha – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Este fundo oferece duas modalidades de financiamento: *i*) a execução, por instituições chilenas, de projetos de cooperação técnica em terceiros países regionais, sempre que se baseiem em experiências prévias de êxito da cooperação bilateral; e *ii*) assessoria alemã à AGCI e a outros organismos nacionais, para seguir avançando em novos métodos e instrumentos de cooperação trilateral (SEGIB, 2011).

6. Disponível em: <http://www.agci.gob.cl/attachments/article/655/inf_coop_triangular_2010.pdf>.

O Fundo Chile-Espanha, que nasceu no ano de 2009, no contexto da assinatura do Memorando de Entendimento em CTR, tem uma clara divisão de papéis: cabe ao Chile administrar técnica e financeiramente o fundo (30%), e à Espanha, desempenhar um papel ativo em todas as fases dos projetos identificados, aportando recursos financeiros (70%), técnicos e institucionais. Já o Fundo Chile-México financia tanto projetos bilaterais como triangulares e se dirige exclusivamente a instituições do setor público dos dois países, que devem formular as propostas em conjunto, explorando as complementaridades e o equilíbrio de seus interesses. Não se financiam infraestruturas nem se pagam honorários, mas sim intercâmbios, estágios, capacitação e seminários. Os aportes de cada país alcançam US\$ 2 milhões anuais.

A principal novidade na constituição destes mecanismos de financiamento da CTR foi obra do Ministério da Cooperação e Desenvolvimento (BMZ, em alemão), ao dotar financeiramente e colocar em funcionamento, no ano de 2012, o Fundo Regional de Cooperação Triangular, o qual se define como um instrumento de apoio à CTR entre Alemanha e os países latino-americanos, para a implementação de projetos de desenvolvimento conjunto em terceiros países da região ou de outras regiões. Os objetivos do fundo são a exploração dos pontos fortes complementares dos países; assim como o aproveitamento do valor gerado por estes, em especial para os países beneficiários; e, ainda, a aprendizagem conjunta em relação às oportunidades e aos limites do instrumento. A Alemanha assume 50% dos custos totais do projeto de CTR que se deseje financiar, até o valor máximo de €300 mil, que devem destinar-se à prestação de serviços, consultoria e capacitação. Exige-se que as fases de planejamento e implementação se desenvolvam em conjunto com o terceiro sócio.

Finalmente, outro campo de debate muito fértil é o da sinalização das vantagens e inconvenientes, oportunidades e características que apresenta a CTR. Deve-se ressaltar que as análises existentes têm fracas bases empíricas. Trata-se, muitas vezes, de juízos de valor, ao que deve ser atribuído quase caráter de presunção. Quando existem mais evidências, o universo analítico se fundamenta em observações de casos limitados, dificilmente generalizáveis e muito enviesados pelos parâmetros dos países do CAD/OCDE, em relação à agenda de eficácia da ajuda e à Declaração de Paris. Existe pouca sistematização sobre o conjunto de apreciações e experiências que os países em desenvolvimento têm acumulado sobre a CTR nas últimas décadas. Na maioria das ocasiões, essas perspectivas foram processadas e difundidas pelo sistema

das Nações Unidas e pela Unidade Especial de CSS do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Com todas estas preocupações metodológicas, uma análise documental detalhada mostra algumas das potencialidades e pontos fortes que se discutem sobre a CTR.

Um primeiro ponto é a constatação das vantagens da CTR para promover um tipo de cooperação entre países com diferentes níveis de desenvolvimento em áreas de interesse comum. Sua base é a construção de associações horizontais, o que implica um esforço de diálogo político e um exercício nem sempre simples de coordenação financeira e técnica e de fixação de procedimentos que exigem consensos entre os três vértices do triângulo, em todas as fases do planejamento. A exploração sensata das vantagens comparativas e das complementaridades dos sócios assim como as inovações que aportam as soluções de desenvolvimento geram um efeito multiplicador na CTR graças ao valor agregado pela soma de recursos e de conhecimentos (OCDE, 2012).

Um segundo elemento que se destaca é a potencialidade da CTR para reforçar e complementar os mecanismos preexistentes de cooperação bilateral, implantando um diálogo e uma prática que fomentam a aprendizagem e a compreensão mútua sobre os princípios, as visões políticas e as dimensões técnicas dos diferentes agentes envolvidos. Esse processo favorece a construção de capacidades institucionais na gestão da cooperação. Propicia, também, esforços compartilhados, por gerar as melhores condições para a adaptação das técnicas e conteúdos dos projetos de CTR às características específicas dos terceiros países beneficiários. A implementação de iniciativas triangulares em contextos regionais, em que os países compartilham características comuns (proximidade geográfica, semelhanças linguísticas ou heranças culturais semelhantes), facilita essas dinâmicas.

Um terceiro grupo de pontos fortes da CTR está vinculado à existência de ganhos para todas as partes. Por um lado, a presença de um doador tradicional e de um país emergente incrementa a escala financeira da CSS e aumenta a cobertura da cooperação técnica, permitindo a realização de projetos – que, sem estes recursos, não poderiam ser implementados – e beneficiando, assim, os países menos desenvolvidos. Por outro lado, sempre que a definição das prioridades se guie pela demanda do terceiro PMA, propicia-se o alinhamento dos projetos com os planos nacionais de desenvolvimento e se melhora a coordenação entre agentes cooperantes.

Uma quarta característica positiva da CTR é sua riqueza. Os enfoques que cada um dos atores aporta aos problemas de desenvolvimento identificados enriquecem a cooperação conjunta. Os PMAs, com isso, têm mais oportunidades de aceder à melhor combinação de soluções e recursos que os outros sócios proporcionam. Os doadores tradicionais podem se beneficiar pela facilitação de sua entrada como cooperantes, com menos resistências políticas ou culturais, em países com os quais os emergentes mantêm boas relações. Por sua vez, os emergentes veem multiplicada a possibilidade de estender suas políticas públicas e suas experiências de desenvolvimento pelos recursos que aportam os doadores, obtendo um ganho político em termos de visibilidade e prestígio. Definitivamente, a CTR aporta um valor agregado à cooperação bilateral, assim como fortalece as relações entre os sócios, gerando alianças, facilita o acesso a informações relevantes, identifica interesses comuns e fomenta a convergência nas temáticas e nas agendas de desenvolvimento entre os países.

Quanto aos riscos da CTR, existem diferentes preocupações relacionadas com o predomínio de visões instrumentais, tanto no que diz respeito aos doadores quanto aos países emergentes, em relação ao financiamento e a seus custos. A tendência de alguns doadores tradicionais a considerar a CTR como uma via para o barateamento dos custos de execução, por meio da subcontratação das soluções técnicas que podem oferecer os países emergentes, desagrada a muitos países em desenvolvimento, que temem uma desnaturalização da CSS. Por sua vez, alguns países emergentes e de renda média manifestaram sua preocupação em relação à consideração da CTR como estratégia de *phasing out*, ou de “retirada elegante” de muitos doadores, que substituiriam sua cooperação bilateral direta por uma espécie de delegação.

Os doadores alegam que, considerando que muitos países emergentes estão próximos da gradação, segundo os critérios de renda *per capita* das listas de países receptores de AOD do CAD/OCDE, o melhor é proceder a uma “saída ordenada e paulatina”, na qual se garantam a sustentabilidade e a apropriação dos programas bilaterais precedentes com comprovado êxito. A CTR se apresentaria, então, como um elemento das estratégias de retirada dos doadores que, não obstante, seguiriam contribuindo para a qualificação das capacidades dos países emergentes, a fim de estender seus avanços na trilha do desenvolvimento a terceiros países. Além disso, graças à influência que os doadores poderiam exercer sobre a CTR, os países em desenvolvimento e os emergentes seriam sensibilizados a respeito da importância de

aplicar os procedimentos da Declaração de Paris e do Programa de Ação de Accra (Altenburg e Weikert, 2007; Ashoff, 2010).

Destacam-se, também, na literatura acadêmica, precauções sobre os efeitos da CTR na apropriação e na liderança dos países receptores, quando este instrumento é concebido apenas como um mecanismo de fortalecimento de alianças entre doadores tradicionais e países emergentes. Teme-se que as preferências setoriais e as prioridades de desenvolvimento dos PMAs não recebam suficiente atenção, especialmente quando as iniciativas se concentram no fortalecimento das capacidades do provedor emergente. Para evitar esse risco, é importante garantir e fortalecer a capacidade dos sócios receptores para internalizar e apropriar-se das ações e do processo iniciado na CTR, especialmente na definição dos âmbitos de trabalho, na adoção de políticas e na institucionalização dos procedimentos (GTZ/ABC, 2009). Trata-se de impedir que a CTR sirva unicamente aos interesses das políticas dos doadores ou dos países emergentes, orientando os projetos à garantia dos resultados de desenvolvimento nos receptores.

Outro elemento que promove intensos debates é a determinação dos contextos nos quais a CTR se apresenta como uma modalidade muito mais atraente para os diferentes países, com maiores impactos do que a cooperação bilateral, a multilateral ou a CSS. Essa definição é mais relevante para os países receptores, que nem sempre consideram tão positivamente as vantagens da CTR, como o fazem os doadores tradicionais ou os países emergentes. Para os países menos desenvolvidos não está claro o motivo para se envolverem em projetos triangulares, quando poderiam alcançar benefícios similares ou superiores de maneira direta, com os doadores bilaterais ou com os países ofertantes de CSS. Ao mesmo tempo, os países em desenvolvimento incorrem em diversos e fragmentados custos para realizar a CTR, por isso faz-se necessário demonstrar que as vantagens da triangulação compensam os recursos humanos, temporais e materiais que devem dedicar a essa modalidade trilateral.

Para os países receptores, o benefício da CTR poderia consistir no fortalecimento das relações com os países emergentes, que facilitam o intercâmbio de informações e a construção de alianças em entornos regionais, ampliando a cooperação, que, às vezes, inclui a entrega de instalações e equipamentos. Para os doadores tradicionais, as vantagens da CTR se encontram na melhora da efetividade da cooperação, graças ao uso da experiência e do conhecimento prático dos países emergentes e da ampliação

dos efeitos da cooperação que estes já realizam com outros países em desenvolvimento. Para os países emergentes, o valor agregado da CTR reside no próprio respaldo que estes obtêm com o fortalecimento de sua capacidade técnica e o seu marco institucional e de políticas ou, ainda, com a aquisição de conhecimento prático sobre cooperação internacional e a melhora de seu prestígio (UNDP, 2009).

Associada às diferentes motivações que se observam na CTR, surge a discussão, motivada pelas preocupações dos países da OCDE com a aplicação da Declaração de Paris, sobre se os custos de transação que implica uma relação a três vértices compensam os benefícios e resultados que se obtêm na CTR. Responder a tal questão não é tarefa fácil, na medida em que uma das principais carências da CTR é a ausência quase generalizada de avaliações de processos e impactos, o que torna difícil extrair conclusões, dado que este tipo de exercício de avaliação não cobre um amplo universo de experiências para generalizar a variedade de situações.

O incremento dos custos de transação (*bargaining costs*) que acarreta a CTR, por sua natureza, é o resultado do maior número de agentes implicados que devem empregar mais tempo e recursos materiais e humanos na negociação de acordos sobre os enfoques comuns, no estabelecimento de marcos legais, na fixação dos procedimentos formais e orçamentários ou na definição dos mecanismos de comunicação. Esses custos podem ser incrementados ainda mais se os documentos dos projetos e as atas das reuniões tiverem de ser traduzidos para dois ou três idiomas. Os custos de transação não são estáticos; tendem a ser marginalmente decrescentes, à medida que o processo negociador e a execução das ações triangulares avançam. As frágeis capacidades de gestão ou a ausência de claras diretrizes técnicas e de fortes apoios políticos, em alguma das partes, podem incrementar a curva desses custos. Ainda que seja um aspecto importante, a decisão de envolver-se em projetos de CTR não deveria estar condicionada só pelos custos de transação, mas sim pelos benefícios que podem derivar do aproveitamento das vantagens comparativas dos sócios e do aprendizado que se pode obter (Ashoff, 2009).

Algumas soluções para diminuir os custos associados à implementação da CTR poderiam ser encontradas com uma clara divisão dos papéis, tarefas e responsabilidades entre os países sócios. A coordenação entre as três partes e a harmonização de procedimentos emergem, assim, como elementos cruciais para garantir a eficiência da CTR. A elaboração de protocolos operativos, a standardização dos marcos de atuação,

a criação de indicadores e normas comuns ou a fixação de consensos prévios sobre definições e metodologias podem facilitar o desafio de integrar as práticas das diferentes burocracias institucionais da cooperação.

5 O BRASIL E A CTR

Tanto a CSS como a CTR representam para o Brasil um instrumento de sua política externa. Ambas contribuem para o objetivo de alcançar diversos interesses nacionais, entre os quais se destacam a difusão do modelo brasileiro de desenvolvimento, o estreitamento dos laços com outros países e a construção de uma imagem de potência emergente comprometida com a tarefa do desenvolvimento internacional. Representam também “o reconhecimento explícito da excelência e da efetividade operacional técnica prestada pela ABC” (Pereira, 2008).

Embora existam registros de iniciativas triangulares com a participação do Brasil nos anos 1980 e 1990 do século XX, a CTR experimentou um notável crescimento, quantitativo e qualitativo, durante o governo do presidente Lula (2003-2010) e nos primeiros anos do governo da presidente Dilma Rousseff. A cooperação brasileira se associa cada vez mais com organizações internacionais e agências de cooperação de países desenvolvidos, o que faz do Brasil um dos principais protagonistas da CTR. Além de seus objetivos de desenvolvimento, os doadores tradicionais têm interesses concretos em articular sua cooperação com as instituições brasileiras. Associando-se ao Brasil, conseguem, por exemplo, driblar as resistências de muitos países em desenvolvimento que desconfiam das intenções dos doadores da OCDE ou divergem dos critérios de eficácia e dos métodos de implementação e avaliação que utilizam (Barbosa, 2011).

Os antecedentes da presença brasileira em iniciativas de CTR remontam ao início dos anos 1990, com o Programa de Treinamento para Terceiros Países – Third Country Training Programme (TCTP) –, com o Japão. Os dois países trabalharam juntos para realizar cursos técnicos em países da América Latina e África. Com o apoio da Japan International Cooperation Agency (Jica) –, o Brasil transferia seus conhecimentos e tecnologias, adaptando-os à realidade dos beneficiários. Havia, ademais, formatos que incluíam outros sócios do Brasil, sobretudo organismos multilaterais, mas sem o necessário componente da complementaridade das respectivas capacidades técnicas,

pois os sócios multilaterais atuavam como financiadores e não como coexecutores (Nogueira, 2007; Iglesias, 2010).

Em uma primeira etapa, a participação do Brasil em iniciativas triangulares pode ser explicada pela necessidade de superar o problema da natural escassez de recursos para a execução de projetos (Barbosa, 2005). Os recursos eram ainda modestos e a CTR desempenhava um papel de alavanca para novos projetos. Ao trabalhar com países desenvolvidos e com organismos multilaterais, o Brasil outorgava à relação entre sócios um importante valor político, orientado à construção de diálogos horizontais (ABC, 2006).

Na segunda etapa, a partir de 2004, a CTR brasileira adquiriu maior expressão no Haiti, onde o Brasil se associou ao Canadá, em iniciativas de imunização; à Espanha, em projetos de recuperação ambiental e promoção do desenvolvimento agroflorestal sustentável; à Argentina, na construção de cisternas para a produção de hortaliças; ao UNFPA, no combate à violência contra as mulheres; ao Banco Mundial, em programas de merenda escolar e manejo de resíduos sólidos; e à OIT, no combate ao trabalho infantil. A inédita experiência em projetos para a coleta de resíduos sólidos, em Carrefour-Feuilles, financiada pelo Fundo Ibas para o Alívio da Fome e da Pobreza, recebeu o prêmio das Nações Unidas como melhor iniciativa de CSS em 2006 (ABC, 2006; Pereira, 2008).

Já na terceira etapa, durante o segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o êxito das políticas públicas brasileiras atraiu o interesse de países desenvolvidos e organismos internacionais, que propuseram iniciativas de triangulação. Produziu-se uma rápida expansão desta modalidade, graças à combinação das vantagens comparativas brasileiras (afinidades econômicas e culturais, adaptabilidade de políticas e experiências de desenvolvimento, custos reduzidos de execução etc.) e da experiência, estruturas logísticas e recursos dos doadores tradicionais. A ampliação para uma extensa gama de setores (quadro 2) contribuiu também para a diversificação das temáticas da CTR (Farani, 2011).

Tem-se registrado, nestes últimos anos, um número de projetos em alta com valores orçamentários crescentes. Destacam-se Japão e Alemanha como os principais sócios dessas iniciativas de triangulação, predominantemente na África, seguidos das agências e programas do sistema das Nações Unidas, com preponderância das ações em associação com a OIT e a FAO, e os projetos com sócios regionais, como com a Argentina, no Haiti.

QUADRO 2
Setores da CTR brasileira

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

Fonte: Ipea/ABC (2010).

No aspecto qualitativo, as instituições brasileiras envolvidas em projetos de triangulação estão realizando esforços para melhorar e aprofundar o sentido e a prática desta modalidade de cooperação. Este esforço se refere tanto à geração de uma melhor compreensão da mesma, de suas potencialidades e limites, como à construção de perspectivas próprias, a partir da visão política e da experiência do Brasil, que considera a CTR como “a execução de ações conjuntas por dois países (ou um país e um organismo internacional) que se unem em atenção às necessidades de um terceiro país, sempre com o objetivo de promover a capacitação profissional, o fortalecimento institucional e o intercâmbio técnico”.⁷

O principal indicador do avanço qualitativo da CTR brasileira foi a implementação de um enfoque de projetos estruturantes considerados como mecanismos essenciais para a superação do modelo tradicional de ações pontuais e para a ruptura com a transferência passiva de conhecimentos e tecnologias. Entre as suas principais características, encontra-se a integração de três elementos vinculados ao enfoque do desenvolvimento de capacidades: a formação de recursos humanos, o fortalecimento organizacional e o desenvolvimento institucional. O setor de saúde em países africanos se destaca como um dos principais âmbitos de experimentação desse modelo estruturante (Almeida *et al.*, 2010).

A CTR entre o Brasil e os países desenvolvidos evoluiu nos últimos anos em direção ao estabelecimento de associações benéficas para terceiros países, que potencializam o

7. ABC. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd_triangular.asp>. Acesso em: 22 abr. 2007.

impacto dessas ações, embora a vertente bilateral Sul-Sul continue sendo a modalidade prioritária na cooperação brasileira. Torna-se possível, dessa forma, uma mobilização maior de recursos e insumos técnicos e o aumento da escala dos projetos, favorecendo ações de maior impacto. Essas associações se revelam especialmente apropriadas pela maior proximidade do Brasil com os países receptores. A familiaridade das instituições e dos técnicos brasileiros com a situação encontrada em países em desenvolvimento os torna quase sempre mais habilitados ao oferecimento de cooperação e à obtenção dos frutos (MRE, 2010).

Diante do exposto, a CTR teria se mostrado, na prática, não apenas viável, como eficaz em termos de custo-benefício, o que tem atraído a atenção de novos sócios que buscam trabalhar com o Brasil, por sua capacidade técnica e forma de atuar, propondo novas ações. Nessas iniciativas, a cooperação deve incluir os princípios da CSS, isto é, responder a demandas originárias dos países em desenvolvimento, utilizar preferencialmente os recursos locais, carecer de fins lucrativos ou condicionalidades e não interferir em assuntos internos (ABC, 2006; MRE, 2010).

O Brasil considera como uma autêntica triangulação a negociação e posterior execução de um projeto ou atividade que se tenha iniciado em uma demanda de um sócio em desenvolvimento e que implique a confluência de contribuições técnicas ou financeiras de instituições brasileiras com as de países desenvolvidos ou organizações multilaterais a favor de um terceiro. Sob esses preceitos, a CTR apresentaria vantagens comparativas: por um lado, a mobilização de mais recursos e insumos técnicos que favoreçam maiores impactos; por outro, a disseminação de conhecimentos já adaptados e comprovados a realidades semelhantes às encontradas em outros países em desenvolvimento. Algumas cooperações, como a alemã, têm buscado especificamente aproveitar as “capacidades interculturais” das instituições brasileiras no desenvolvimento de projetos, por exemplo, com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a ABC (Broicher e Mendes, 2012).

Nesse contexto, a CTR não pressupõe, segundo a perspectiva oficial, uma modalidade que busca o financiamento ou a subcontratação da capacidade brasileira, mas sim compartilhar os recursos técnicos, humanos e materiais de forma complementar entre os sócios, com o objetivo de realizar projetos com efeitos positivos e sustentáveis nos países beneficiários. Dessa forma, o Brasil se situaria na vanguarda da nova cooperação

técnica internacional, sendo reconhecido como sócio estratégico nos desafios e temas globais (MRE, 2010).

Doadores como Alemanha, Reino Unido, Austrália, Canadá, Espanha, França, Itália, Japão, Noruega, Suécia e Estados Unidos manifestaram, ao seu mais alto nível político e diplomático, seu crescente interesse na promoção de iniciativas de cooperação com o Brasil (quadro 3). Entre os organismos multilaterais, são as agências e os programas das Nações Unidas os principais sócios, embora haja organizações regionais implicadas. Estas instituições apoiam as ações de triangulação mobilizando suas redes de escritórios e articulando a CSS com os programas vinculados a seus mandatos (Farani, 2010).

Para dar suporte a estas ações, foram firmados instrumentos políticos que definem as diretrizes e os aspectos operativos da atuação conjunta a favor de terceiros países. A ABC coordena, negocia, redige e submete à assinatura memorandos de entendimento e protocolos com países da OCDE, como Alemanha (2010), Austrália (2010), Espanha (2011), Estados Unidos (2010), Itália (2007), Japão (2007) e diferentes organismos da França – France Coopération International (FCI) e Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (CIRAD). Estão em fase de consulta acordos semelhantes com Canadá e Reino Unido. Em 2009, foram firmados acordos com Israel e Egito para a realização de ações conjuntas de cooperação técnica em terceiros países. Com IICA, com a SEGIB e com a Organização Mundial do Turismo (OMT), foram concretizados diversos instrumentos de fomento à CTR, em 2009 e 2010.

Com a Comissão Europeia, o Brasil firmou, em 2010, uma carta de intenções para a colaboração em processos eleitorais em países africanos de língua oficial portuguesa (PALOPs) e Timor Leste. No contexto da celebração da V Cúpula UE-Brasil, em 4 de outubro de 2011, foi incluído no Plano de Ação Conjunta 2012-2014 um pacote de ações triangulares em setores prioritários de atuação, como a promoção de direitos humanos, a estabilização pós-conflito no Haiti e na Guiné Bissau, a capacitação na luta contra as drogas e a criminalidade, a promoção do emprego produtivo e o trabalho decente, a produção local de medicamentos genéricos e os antirretrovirais, a agricultura familiar ou os biocombustíveis.

QUADRO 3**Seleção de projetos triangulares com indicação de seu orçamento e do financiamento brasileiro**

<p>Projeto: Desenvolvimento Institucional do Instituto Nacional para a Standardização e Qualidade de Moçambique (INNOQ) Parceiros: Alemanha e Moçambique Instituição técnica brasileira: Inmetro Orçamento: Brasil: US\$ 795.053 Alemanha: US\$ 511.110 Moçambique: US\$ 413.000 Total: US\$ 1.719.163 Validade: 13/8/2010 até 31/12/2012</p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p>Projeto: Centro de Tecnologias do Meio Ambiente Parceiros: Alemanha e Peru Instituição técnica brasileira: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) Orçamento: Brasil: US\$ 2.822.832 Alemanha: US\$ 1.174.708 Peru: US\$ 1.376.200 Total: US\$ 5.373.740 Validade: 13/8/2010 até 31/12/2012</p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p>Projeto: Fortalecimento do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (Iiam) Parceiros: Estados Unidos e Moçambique Instituição técnica brasileira: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) Orçamento: Brasil: US\$ 4.200.000 Estados Unidos: US\$ 8.000.000 Total: US\$ 12.200.000 Validade: 1/5/2010 até 30/6/2014</p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p>Projeto: Melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento do Corredor de Nacala em Moçambique (Programa Pró-Savana) Parceiros: Japão e Moçambique Instituição técnica brasileira: Embrapa Orçamento: Brasil: (ABC: US\$ 3.672.960) + (Embrapa: US\$ 1.356.280) Japão: US\$ 7.317.000 Moçambique: US\$ 1.137.600 Total: US\$ 13.483.840 Validade: 1/11/2010 até 31/10/2015</p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p>Projeto: Programa Amazônia sem Fogo Parceiros: Itália e Bolívia Instituição técnica brasileira: Ministério do Meio Ambiente (MMA)/Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis (Ibama) Orçamento: Brasil: US\$ 827.568 Itália: US\$ 2.033.481 Bolívia: US\$ 113.580 Total: US\$ 2.974.629 Validade: 1/3/2011 até 1/3/2014</p>

Fonte: ABC/Secretaria para a Comunicação/Presidência da República (2011).

No âmbito da cooperação técnica trilateral entre países em desenvolvimento (a CTR Sul-Sul-Sul), o Brasil assinou, em 2006, um Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica com a Argentina para a execução de projetos em conjunto no Haiti, e um Memorando Tripartite com Cuba, em 2010, na área de saúde. Em todos esses casos, cada parte financia suas atividades e compartilha os recursos humanos, técnicos e financeiros em todas as fases dos projetos. O Brasil assumiu a posição de financiar ao menos uma parte da CTR, de forma que não se interprete que terceiros estejam subcontratando sua cooperação. A ABC, por sua vez, e com caráter geral, prefere financiar os projetos “um a um”, embora sob o guarda-chuva de programas mais amplos (Lopes, 2009).

Em associação com as agências da OCDE, a ABC mantinha, em 2010, um total de dezenove projetos de CTR em fase de negociação ou execução, com um orçamento total de US\$ 49 milhões, dos quais o Brasil financiava ao menos 30%. Os projetos trilaterais aprovados entre 2003 e 2010 tiveram um investimento de US\$ 20 milhões por parte do Brasil, complementados por outros recursos das contrapartes bilaterais e multilaterais e que representam quase 20% da carteira de projetos da ABC. Esses recursos concentram-se no Haiti, no Paraguai e em Moçambique e nas áreas de capacitação profissional, fortalecimento institucional, intercâmbio técnico, políticas sociais e soberania alimentar (MRE, 2010; Cabral e Weinstock, 2010).

Em 2011, o portfólio triangular da ABC (quadro 4) acumulava um saldo de 31 projetos em diferentes fases, desmembrados em 15 na América Latina e Caribe e em 16 na África.

QUADRO 4

ABC: resumo do portfólio de projetos trilaterais com países (junho de 2011)

América Latina e Caribe	África
Bolívia: um em execução, dois em negociação	Angola: três em negociação
Costa Rica: um em negociação	Moçambique: cinco em execução, quatro em negociação
El Salvador: um em negociação	Camarões: um em execução
Haiti: dois em fase de formulação	Gabão: um em negociação
Paraguai: um em execução, dois em negociação	Quênia: um em execução
Peru: um em execução, um em negociação	São Tomé e Príncipe: um em execução
Uruguai: dois em negociação	
Guatemala: um em negociação	

Fonte: ABC/Secretaria para a Comunicação/Presidência da República (2011).

A ABC mantém uma ampla carteira de projetos com agências multilaterais. Com a OIT, existem, em execução e negociação, dezesseis projetos trilaterais (nove em execução e sete em negociação), com valores que somam até o momento US\$ 6 milhões. Foi firmado, também com a OIT, um projeto de apoio ao programa de CSS do Brasil, na área de seguridade social, para contribuir com o desenvolvimento de políticas em países latino-americanos e da CPLP (MRE, 2010; Ipea/PR, 2010).

Com o Fundo de UNFPA, existem diferentes projetos triangulares na Guiné Bissau e no Paraguai (em demografia e saúde), Haiti (combate à violência contra as mulheres) e Equador e Venezuela, que apesar de representarem valores pequenos, de US\$ 500 mil, possuem grande efeito multiplicador. No âmbito da associação do Brasil com o UNODC, foi aprovado, em 2009, um projeto para o estabelecimento do Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné Bissau, com um orçamento previsto de US\$ 3 milhões na primeira fase.

No mesmo país, a ABC negociou com a Unesco e com ONGs brasileiras (Fundação Gol de Letra, Instituto Elos e Instituto dos Arquitetos do Brasil-DF) o desenvolvimento de um projeto na área de educação, com a participação da Secretaria de Educação Continuada, do Ministério da Educação (MEC), para a construção de uma escola-piloto de ensino fundamental. Este projeto foi financiado integralmente pela ABC, com cerca de US\$ 1,5 milhão (MRE/ABC, 2010, p. 76). Com o Iica, a ABC conta com três projetos triangulares em benefício do Haiti com recursos totais em torno de US\$ 900 mil (MRE, 2010).

Uma inovação da cooperação entre o Brasil e a Espanha são as triangulações em ajuda humanitária. O esquema de trabalho conjunto consiste na doação, por parte brasileira, de alimentos (feijão, milho, arroz e leite em pó) e no fornecimento, por parte espanhola, de navios de carga para transportar os produtos a terceiros países. A distribuição dos alimentos se realiza graças à logística em campo do PMA e com o financiamento da AECID. Até agora, foram efetuadas as ações de distribuição de alimentos neste esquema triangular, conforme apresentado a seguir.

- 1) Ano de 2009: em Cuba, Honduras e Haiti – 40 mil toneladas (t) de alimentos –, com um aporte de € 5 milhões da AECID.

- 2) Ano de 2010: no Zimbábue (1 mil t de arroz e 1.495 t de feijão); Sudão (3.600 t de feijão); Moçambique (1.800 t de arroz e 268 t de feijão) e Haiti (15 mil t de arroz e 8.800 t de feijão), com aportes da AECID, respectivamente, de € 1 milhão, € 2 milhões, € 1 milhão e € 13.300 mil.
- 3) Ano de 2011: na Somália (7.800 t de feijão), com aportes da AECID de € 3 milhões e a contribuição adicional de Estados Unidos e Austrália. No Sudão (3.500 t de arroz e 8.800 t de feijão), com aportes financeiros conjuntos do Brasil e da AECID em torno de € 6 milhões.⁸

As experiências brasileiras em CTR não se limitam aos projetos executados pela ABC e pelas agências federais em coordenação com organismos multilaterais, doadores tradicionais ou países em desenvolvimento. Vale a pena destacar a relevância da cooperação descentralizada. O fenômeno da participação das prefeituras e governos estaduais em ações de cooperação é relativamente recente, apesar de sua potencialidade se encontrar limitada pela fragmentação e pelas díspares capacidades institucionais que apresentam. A situação geográfica, o tamanho e a capacidade financeira, a existência de relações históricas ou culturais com entidades subnacionais de outros países e o domínio do conhecimento especializado na gestão territorial e local explicam o ativismo de algumas cidades brasileiras em matéria de cooperação descentralizada, uma dimensão que se explica por seu acelerado processo de internacionalização (Hirst, 2012).

Segundo a definição oferecida pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), a CTR descentralizada consiste em “ações internacionais empreendidas pelos governos subnacionais (municípios e estados) do Brasil e as coletividades territoriais de outros países para promover ações coordenadas a favor das autoridades locais de um terceiro país”. O objetivo é “contribuir para a solução de seus desafios de desenvolvimento e para o fortalecimento de suas políticas públicas”.⁹ Dessa maneira, cada um dos países aporta ao projeto seus conhecimentos e experiências, agregando valor às iniciativas trilaterais, independentemente de que já se possua algum instrumento de associação estabelecido.

8. Informações fornecidas pelo Escritório Técnico de Cooperação da AECID em Brasília.

9. Edital de Convocação para Projetos Franco-Brasileiros de Cooperação Descentralizada Trilateral em Benefício do Haiti e do Continente Africano, SAF/Secretaria de Relações Internacionais (SRI), 2011.

Em fevereiro de 2012, a SAF apresentou o “Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul: compartilhando políticas públicas de qualidade”, que pretende estimular os governos regionais e os municípios brasileiros a desenvolver projetos de cooperação técnica em benefício de seus homólogos nos países em desenvolvimento.¹⁰ O programa incorpora ações de acompanhamento pela ABC para as entidades subnacionais no campo da formação e da consultoria, de forma que se facilite uma maior qualidade e competência técnica dos projetos.

Um caso interessante de CTR descentralizada é a iniciativa empreendida por Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), em associação com Montreuil, próxima a Paris. As duas cidades desenvolveram iniciativas conjuntas de cooperação com cidades de Mali, na área de resíduos sólidos e saneamento básico. Esta experiência foi apresentada como prática exitosa no relatório nacional de cumprimento dos ODMs do Brasil, destacando-se “a diversidade de formas e temas abarcados pela cooperação descentralizada” que tornou possível “o rápido crescimento e a criação de novas arquiteturas cooperativas, que permitiram à federação brasileira atuar de maneira combinada junto a outros prestadores” (Ipea/PR, 2010).

Curitiba se destaca como cidade especialmente ativa em iniciativas de CTR descentralizada. O Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), dependente da prefeitura curitibana, busca fomentar o aperfeiçoamento contínuo das capacidades do governo municipal, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população. O projeto de Fortalecimento da Transparência e Desenvolvimento de Capacidades dos Governos Locais, uma iniciativa coordenada pela ABC e financiada pela Jica, conta com a participação dos técnicos do IMAP no assessoramento a seis municípios do Paraguai (Villarrica, Encarnación, Pirapó, Independencia, Santa Rita e Coronel Oviedo).¹¹

As associações triangulares favorecem o impacto das ações de desenvolvimento da cooperação brasileira. As vantagens comparativas do Brasil em campos como a identidade cultural, a diversidade étnica, o compromisso com a solução pacífica de conflitos ou a redução de assimetrias, às quais se somam o domínio de conhecimentos

10. Informações disponíveis em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos>>.

11. Informe de Gestão 2011. Prefeitura de Curitiba. Disponível em: <http://imap.curitiba.org.br/dmdocuments/0002_RG2011_final.pdf>.

e tecnologias de fácil adaptação às realidades de outros países, oferecem condições muito positivas para a sua articulação com os mecanismos tradicionais da CNS. A CSS e a CTR complementam, assim, as iniciativas bilaterais e fortalecem as relações com os sócios. Geram-se oportunidades de soluções inovadoras e compartilha-se o conhecimento, o que, por sua vez, atrai novos países sócios e doadores, ampliando o alcance dos programas e projetos da cooperação brasileira e incrementando sua eficácia e eficiência (Farani, 2010).

O desafio da CTR para o Brasil consiste em articular as ações de CSS com as de CNS, a partir de mecanismos que sejam operativamente eficientes e que valorizem as contribuições de cada sócio. Cada parte deve comprometer-se com a promoção da harmonização, mas este desafio exige o respeito às particularidades de cada modalidade de cooperação, sem imposição de modelos ou princípios que não nasçam de consensos multilaterais. Este aspecto foi ressaltado pelo Brasil em diferentes fóruns sobre a eficácia da ajuda, pois se entende que a CTR somente terá êxito se os doadores tradicionais e as organizações internacionais se familiarizarem com os elementos básicos da CSS, sem considerá-la como uma forma de trabalho subordinada ou derivada da CNS (MRE, 2010; Lopes, 2009).

A CTR constitui uma das opções brasileiras em sua relação com o mundo, especialmente com aqueles sócios que mais demandam seus conhecimentos, técnicas e políticas públicas na redução da pobreza e na inclusão social, no desenvolvimento agrário, na luta contra as doenças tropicais e as infectocontagiosas, na formação profissional e no fortalecimento político e institucional. Contudo, como em toda escolha que um país realiza em suas relações externas, existem consequências que devem ser ponderadas em uma ótica predominantemente política.

A CTR possui implicações que podem limitar substantivamente a autonomia dos países emergentes no desenho e execução de seus projetos e ações de cooperação técnica, especialmente quando a triangulação é concebida apenas como uma variação da CNS ou uma tática para cooptar os países em ascensão, em vez de ser considerada como um instrumento de apoio à CSS ou, ainda, quando se impõe, de maneira velada, a adoção de metodologias e visões sobre eficácia restritas aos “consensos” gerados nos fóruns dominados pelos doadores, em um claro exemplo de utilização do “poder de agenda”.

Considerada como um instrumento da política externa brasileira, a CTR responde ao interesse do Brasil em projetar uma imagem positiva e ao desejo de compartilhar com outros países em desenvolvimento os conhecimentos e experiências que as instituições nacionais adquiriram em seu progresso político, econômico, tecnológico e social. A cooperação brasileira rechaça as interpretações da CTR que a vinculam à função de incorporação, por parte dos países emergentes, das metodologias de planejamento, gestão e avaliação, ou indicadores de medição da eficácia, que foram adotados pelos doadores no seio do CAD/OCDE ou na Declaração de Paris.

Dentro desse mesmo conjunto de inquietações, inclui-se certo receio com relação à transformação da CTR em um mecanismo de prestação de serviços “baratos”, uma espécie de “terceirização prestigiosa”, executada pelos servidores públicos e técnicos das agências, centros de pesquisa e fundações brasileiras. O mimetismo com a CNS ou a perda de identidade que pode sofrer a cooperação brasileira sugere extrema precaução.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescente dinamismo da CTR e o interesse que suscita estão relacionados com, ao menos, quatro fatores que foram examinados neste texto para discussão.

- 1) A crise e o esgotamento do modelo de desenvolvimento impulsionado pela OCDE e, em consequência, da cooperação realizada para a sua expansão, abrem novas perspectivas sobre o papel que os emergentes desempenham no crescimento econômico e na redução da pobreza. Este “efeito Sul” favorece a experimentação de abordagens alternativas nos países em desenvolvimento, destacadamente nos chamados “Estados frágeis”, nos quais os BRICS e outros PRMs testam seus modelos de cooperação internacional, por meio da CTR, entre outras modalidades (Muggah e Szabó, 2010).
- 2) A pujança e o crescimento quantitativo da CSS levam esta modalidade de cooperação a competir cada vez mais com os países da OCDE, graças aos setores e âmbitos geográficos diversificados nos quais se desdobra, assim como às capacidades técnicas que acumula, ao êxito das políticas públicas de alguns países emergentes e à sua condição de *cost-effectiveness*. Por esses motivos,

a CSS é muito solicitada pelos países em desenvolvimento, desejosos de diminuir sua dependência em relação aos doadores tradicionais, de se livrar da imposição de condicionalidades e de resistir às ingerências políticas.

- 3) A necessidade manifestada pelos países doadores em compartilhar os custos da ajuda em um contexto de contenção fiscal, assim como seu interesse explícito em incorporar os países emergentes a essa tarefa. Este é o sentido das boas-vindas do CAD/OCDE às novas alianças na CID, no marco do processo de formulação de sua nova estratégia de desenvolvimento (2012), que celebra a contribuição de todos os provedores de recursos, conhecimentos e experiência, admitindo sua diversidade e a dualidade destinatários/provedores dos países que realizam a CSS (CAD/OCDE, 2011).
- 4) Há preocupações expressas, tanto pelos receptores como pelos doadores e por diversos organismos internacionais, sobre a limitada eficácia da CID. Para otimizar seu impacto, reclama-se: a complementaridade de recursos e capacidades entre países doadores e países em desenvolvimento; a estreita coordenação dos agentes e de suas ações; e a harmonização de procedimentos de negociação, gestão, execução e prestação de contas. A CTR se apresenta como um mecanismo instrumental de convergência e articulação entre as práticas e os conhecimentos da CNS e da CSS, o que pode propiciar a incorporação dos países emergentes aos espaços de decisão e geração de acordos sobre a governança da CID.

Os doadores tradicionais estão modificando suas estratégias no que se refere à interação com os países em desenvolvimento. Esta adaptação aos tempos atuais obriga os primeiros a realizar uma transição da cooperação com países que, antes, eram considerados receptores para a interação com países que demandam horizontalidade e oferecem cooperação a terceiros. Se as agências do CAD, antes, pensavam exclusivamente na coordenação com outros países da OCDE e com organismos multilaterais ou ONGs, agora buscam uma maneira de se articular com os países emergentes e com outros cooperantes do Sul Global, por exemplo, por meio da CTR.

Diante da preocupação com a canalização dos fundos financeiros da AOD, alguns doadores estão percebendo que estes recursos e capacidades se destinam a países em desenvolvimento que não querem ser meros receptores passivos, mas,

sim, desejam conduzir soberanamente a ajuda recebida. Muitos países desenvolvidos revisam seus processos de planejamento com modelos de cooperação que enfatizam menos a transferência de recursos financeiros e apostam em “estratégias diferenciadas, baseadas em um modelo horizontal de cooperação”, utilizando “instrumentos como a CTR e outros vinculados ao intercâmbio de conhecimentos, inovação, pesquisa e desenvolvimento” (MAEC, 2012).

Com a crise econômica como pano de fundo e os significativos cortes nos orçamentos da AOD, aumentará a pressão por uma eficácia maior da CID e por sua orientação em função de resultados.¹² A CTR representa uma modalidade de trabalho conjunto que pode contribuir para melhorar os impactos e a efetividade da cooperação. Não obstante, não se deve superestimar suas possibilidades nem relegar a segundo plano aspectos que enfraquecem sua realização, como as dificuldades para assegurar a apropriação e a liderança dos países em desenvolvimento, a prolongação e a demora nos tempos de execução quando comparados aos da cooperação bilateral ou os elevados custos de transação que lhe são intrínsecos em todas as suas fases.

A clarificação de estratégias e definições; a explicitação dos interesses e expectativas de cada uma das partes; o preenchimento das lacunas de informação estatística; a sistematização de casos e experiências com um enfoque qualitativo; e o estabelecimento de mecanismos de monitoramento, avaliação e comunicação em parâmetros e linguagens comuns são requisitos *sine qua non* para o potencial da CTR não ser desperdiçado. A responsabilidade de impulsionar esse processo de aperfeiçoamento corresponde especialmente aos vértices do triângulo com mais capacidade e experiência no desenvolvimento de iniciativas de CTR.

Tanto a CSS como a CTR estão enriquecendo as abordagens e as formas de associação entre múltiplos agentes públicos e privados do Norte e do Sul, tornando possível a complementação dos enfoques sobre o desenvolvimento e facilitando o financiamento de iniciativas de cooperação. A CSS segue aumentando sua escala e impacto com inovações nas práticas de desenvolvimento e formas de cooperação

12. Em 2011, a AOD dos 24 doadores do CAD/OCDE caiu cerca de 2,7% em termos reais, em relação a 2010. Se, em 2010, oito países haviam reduzido seus orçamentos de AOD, em 2011, o fizeram dezesseis países. Em 2010, a AOD contabilizada alcançou os US\$ 128 bilhões, perto de 0,32% do PIB dos 24 doadores. Em 2011, essa quantidade se reduziu até US\$ 125 bilhões, quase 0,31% de seu PIB.

horizontal, *a priori* com menos custos, imposições e condicionalidades. No entanto, não é menos verdadeiro que a coordenação entre os cooperantes se faz mais complexa ao se introduzirem elementos de ruptura que merecem uma especial atenção.

Nesta perspectiva, a CTR corre o risco de transformar-se em instrumento para a cooptação dos países emergentes, com o objetivo de promover sua adesão às hegemonias existentes nas práticas e políticas da cooperação e do desenvolvimento (McEwan e Mawdsley, 2012). Ao se envolverem mais ativamente em formatos triangulares de cooperação, esses países veriam desfigurada sua identidade como integrantes do Sul Global, com tudo o que isso implica na definição de sua política externa e em seu próprio processo de desenvolvimento (Hirst, 2010).

Também surgem novos desafios, como evitar que a participação dos emergentes e de outros países em desenvolvimento na CTR seja confundida com a cooperação realizada pelos países da OCDE, ou que se subordine sua execução aos critérios operacionais estabelecidos por estes últimos, em uma espécie de “subcontratação prestigiosa” que produza, por sua vez, um efeito de Cavalo de Troia ao introduzir os procedimentos da Declaração de Paris pela porta dos fundos.

Concluindo, a CTR se encontra em uma fase embrionária de aperfeiçoamento. Urge desenvolvê-la conceitual, instrumental e metodologicamente, atendendo de maneira primordial à orientação política que os países envolvidos lhe imprimem. As tensões que podem surgir entre os doadores, os países emergentes e outros países em desenvolvimento, como consequência das condicionalidades e das perspectivas políticas divergentes sobre os padrões aplicáveis à sua prática, não devem ofuscar as oportunidades que a CTR oferece à aproximação de posturas em matéria de CID.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Cooperação técnica com países em desenvolvimento. Instrumento de desenvolvimento nacional e de impulso à cooperação Sul-Sul. **Via ABC**, mar. 2006.

ABC/SECRETARIA PARA A COMUNICAÇÃO/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Brazilian technical cooperation. Agriculture, food security and social policies.** *Fact Sheet* e apresentação em *power point* na 37^a sessão da FAO, Roma, 24 jun. 2011.

- ABDENUR, A. **The strategic triad: form and content in Brazil's triangular cooperation practices.** The New School, Nov. 2007 (International Affaire Working Paper, n. 2007-06).
- ALMEIDA, C. *et al.* A concepção brasileira de cooperação estruturante em saúde. **Reciis**, v. 4, n. 1, p. 25-35, mar. 2010.
- ALONSO, J. A. *et al.* **La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de experiencias de interés.** Madrid: Fundación Carolina, 2011 (Documento de Trabajo, n. 51).
- ALTENBURG, T.; WEIKERT, J. **Trilateral development cooperation with new donors.** Bonn: German Development Institute, 2007 (Briefing Paper, n. 5/2007).
- ASHOFF, G. **Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias.** Taller del Foro Europa-AL Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo. Bogotá: Frida, 2009.
- _____. Triangular cooperation: opportunities, risks, and conditions for effectiveness. **Development outreach**, p. 22-24, Oct. 2010.
- BARBÉ, E. Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. **Revista española de derecho internacional**, v. LXII, n. 2, p. 21-50, 2010.
- BARBOSA, L. A ABC e a cooperação internacional. **Via ABC**, p. 2, jul. 2005.
- BARBOSA, P. H. B. **O Brasil e a Embrapa: o viés instrumental da cooperação técnica horizontal.** 2011. Dissertação (Mestrado) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2011.
- BROICHER, M.; MENDES, N. Intercultural capacities in triangular cooperation – the case of Brazil. **GIZ/Nomos: triangular cooperation. A guideline for working in practice**, Baden-Baden, 2012.
- CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. **Brazilian technical cooperation for development.** London: ODI, Sept. 2010.
- CAD – COMITÊ DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO/OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Bienvenida a las nuevas alianzas en la cooperación internacional para el desarrollo.** Declaración del CAD, 6 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/48660948.pdf>>.
- CAMPOS, R.; BEZERRA, J. B.; FORERO, M. J. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação. **Boletim de economia e política internacional**, n. 11, p. 7-19, out. 2012.
- CHATURVEDI, S. Development cooperation: contours, evolution and scope. *In*: CHATURVEDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. (Ed.). **Development cooperation and emerging powers. New partners or old patterns?** London: Zed Books, 2012. p. 29.
- ECOSOC – THE UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. **Background study for the development cooperation forum. Trends in South-South and triangular development cooperation.** New York, Apr. 2008.

FARANI, M. **Case 3: Brazil**. High-level meeting on South-South and triangular cooperation, director, Brazilian Agency for Cooperation Global South-South Cooperation Development Expo 2010 Annex, UNDP, 2010. p. 118-119.

_____. **Diálogo Brasil-África em segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural**. Brasília: ABC, 2011. Apresentação.

FORDELONE, T. **Triangular cooperation and aid effectiveness**. Mexico City: OECD/DAC Policy Dialogue on Development Cooperation, Sept. 2009. p. 28-29.

GHSI – GLOBAL HEALTH STRATEGIES INITIATIVES. **Shifting paradigm. How the BRICS are reshaping global health and development**. 2012. Disponível em: <http://www.ghsinitiatives.org/downloads/ghsi_brics_report.pdf>.

GÓMEZ, M.; AYLLÓN, B.; ALBARRÁN, M. **Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular**. Madrid: Cideal, 2011.

GTZ – AGÊNCIA ALEMÃ DE COOPERAÇÃO/ABC. **Triangular cooperation: new paths to development**. Summary report of the discussions and experiences presented in the 1^o International Symposium on Triangular Cooperation. Brasília, jul. 2009.

HIRST, M. América Latina y la CSS: reflexiones conceptuales y políticas. *In*: AYLLÓN, B.; SURASKY, J. (Coord.). **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: Ediciones La Catarata/IUDC-UCM, 2010. p. 17-39.

_____. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau**. Ipea, jan. 2012 (Texto para Discussão, n. 1.687).

IGLESIAS, C. A. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da CTPD no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010.

IPEA/PR – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio – relatório de acompanhamento**. Brasília: Ipea, 2010. 184 p.

IPEA/ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília, 2010.

KEELEY, B. **From aid to development. The global fight against poverty**. Paris: OECD, 2012. p. 160-161.

KUMAR, N. **South-South and triangular cooperation in Asia-Pacific: towards a new paradigm in development cooperation**. Sept. 2008 (RIS Discussion Papers, n. 145).

LOPES, M. Intervention Márcio Lopes, coordinator-general for multilateral technical cooperation. **Policy dialogue on development cooperation**, Mexico City, p. 28-29, Sept. 2009.

_____. **Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia.** Brasília, edição do autor, 2010.

MAEC – MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. **Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016).** MAEC, 4º borrador, 21 nov. 2012.

McEWAN, C.; MAWDSLEY, E. Trilateral development cooperation: power and politics in emerging aid relationships. **Development and change**, v. 43, issue 6, p. 1.185-1.209, Nov. 2012.

MEHTA, P.; NITYA, N. **Trilateral development cooperation: an emerging trend.** Jaipur (India): CUTS Centre for International Trade, 2005 (Briefing Paper, n. 1/200).

MILANI, C. R. S. Les pays émergents dans l'actuel ordre mondial: changements et légitimité politique. **Revue internationale et stratégique**, n. 82, v. 2, p. 53-62, 2011.

MORAIS, M. South-South Cooperation: past and present, conceptualization and practice. *In*: CHISHOLM, C.; STEINER, G. **South-South Cooperation in education and development.** New York: Columbia University, 2009. p. 39-62.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Balço de política externa (2003-2010).** Brasília: Secretaria de Planejamento Diplomático, item 7.1.3, 2010 (Cooperação triangular prestada).

MRE/ABC. **A cooperação técnica do Brasil para a África.** Brasília, 2010, p. 76.

MUGGAH, R.; SZABÓ, I. **The Southern effect. Critical reflections on Brazil's engagement with fragile states.** OCDE/UNDP, 2010 (Discussion Papers).

NOGUEIRA, R. **A cooperação trilateral do Brasil: ineditismo e expansão.** Discurso no evento comemorativo dos 20 anos da ABC, 4 out. 2007.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Perspectives on global development 2010.** Paris: Shifting Wealth, 2010.

_____. **Triangular cooperation: emerging policy messages and interim finding from analytical work.** (16 Oct. 2012) DCD/DAC (2012), 49.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation.** Paris, 1996.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nuevas orientaciones de la cooperación técnica entre los países en desarrollo (CTPD).** Comité de Alto Nivel encargado de examinar la CTPD, 7 abr. 1995.

_____. **Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo.** Informe del Secretario General, ECOSOC (E/2012/78), 29 mayo 2012.

PEREIRA, L. H. La visión de Brasil sobre la cooperación internacional. **Revista española de desarrollo y cooperación**, Madrid, n. 22, p. 63-77, 2008.

RODRIG, D. **Las paradojas de la globalización**. Barcelona: Editora Antoni Bosch, 2011.

SANAHUJA, J. A. Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y la transformaciones de la sociedad internacional. *In*: GÓMEZ, M.; SANAHUJA, J. A. (Coord.). **La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio**. Madrid: Cideal, 2001. p. 51-127.

SAVENDOFF, W. **Global government, mixed coalitions and the future of the international cooperation**. Washington: Center for Global Development, July 2012.

SCHULZ, N. The third wave of development players. **Policy brief**, n. 57, Fride, 2010.

SEGIB – SECRETARIA GERAL IBEROAMERICANA. **La cooperación Sur-Sur en Iberoamérica**: balance de los últimos cinco años. Madrid, 2011. Disponible em: <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/segib_balance_sur_sur.pdf>

_____. **Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica**. Madrid: SEGIB, 2009-2010-2011-2012. Disponible em: <<http://www.cooperacionsursur.org>>.

STEINBERG, F. **Un mundo cambiante**: el impacto de las relaciones internacionales de las nuevas macro tendencias económicas, políticas y sociales. Madrid, 5 dic. 2012. (ARI Real Instituto Elcano, n. 81).

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

TRES, J. **La cooperación Sur-Sur emergente de Busan**: ¿retórica coyuntural o resultado de la fortaleza económica de los países emergentes? Madrid, 2 marzo 2012. (ARI Real Instituto Elcano, n. 23).

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Enhancing South-South and triangular cooperation**. Study of the current situation and existing good practices in policy, institutions and operation of SSC and triangular cooperation. New York, 2009.

UNLDC/OHRLS IV – UNITED NATIONS LEAST DEVELOPED COUNTRIES CONFERENCE/UN OFFICE OF THE HIGH REPRESENTATIVE FOR THE LEAST DEVELOPED COUNTRIES, LANDLOCKED DEVELOPING COUNTRIES AND SMALL ISLAND DEVELOPING STATES. **L'exploitation de la contribution positive de la coopération Sud-Sud pour favoriser le développement des pays les moins avancés**. New Delhi, 18-19 févr. 2011 (Document d'information).

WAI, D. **Interdependence in a world of unequals**: African-Arab-OECD economic cooperation for development. Boulder: Westview Press, 1982.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

