



PANORAMA DO MONITORAMENTO DOS FLUXOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO:

OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA METODOLOGIA BRASILEIRA

DOCUMENTO BASE

Daniel Martins Silva, Bianca Suyama, Melissa Pomeroy e Vinicius Sousa dos Santos

Dezembro, 2016

Elaboração



Apoio



SUMÁRIO

Lista de Abreviaturas e Siglas	4
1. INTRODUÇÃO	5
2. MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO NORTE-SUL.....	7
2.1. AOD: definição e modalidades	9
2.2. AOD: metodologia de mensuração.....	11
2.3. AOD: um conceito em disputa	15
2.4. TOSSD: origens e definições	17
2.5. TOSSD: proposta de metodologia de mensuração.....	18
2.6. TOSSD: reflexões e reações	22
3. PROPOSTAS METODOLÓGICAS PARA MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL	24
3.1. Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)	25
3.2. Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB)	28
3.3. Network of Southern Think Tanks (NEST)	28
4. O CONTEXTO BRASILEIRO	34
4.1. COBRADI: definições e modalidades	37
4.2. COBRADI: Reflexões sobre a iniciativa	42
4.3. Plataforma de Referência - Agência Brasileira de Cooperação (ABC).....	43
5. REFLEXÕES PARA UMA METODOLOGIA BRASILEIRA.....	47
6. REFERÊNCIAS	48

TABELAS

Tabela 1 Componentes da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento	13
Tabela 2 Taxonomia para instrumentos financeiros (CAD-OCDE)	21
Tabela 3 Modalidades de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - CEPAL	27
Tabela 4 Instrumentos e modalidades da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (NeST)	29
Tabela 5 Subfunção 212 - baseado nas ações orçamentárias da LOA	35
Tabela 6 Outras Subfunções e modalidades	36
Tabela 7 Modalidades da Cooperação presentes nos levantamentos COBRADI....	38
Tabela 8 Recursos incluídos nos levantamentos COBRADI.....	39
Tabela 9 Tipos de gastos por modalidade.....	40
Tabela 10 Proposta de categorias para mensuração	45

FIGURAS

Figura 1 Canais, Modalidades e Categorias da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento .	10
Figura 2 Modalidades da Cooperação Sul-Sul	32

Lista de Abreviaturas e Siglas

AAAA	Agenda de Ação de Adis Ababa
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CPA	Country Programmable Aid
COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CRS	Creditor Report System
CSS	Cooperação Sul-Sul
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NeST	Network of Southern Think Tanks
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONGs	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PEDs	Países em Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPC	Poder de Paridade de Compra
PPP	Parcerias Público Privadas
SEGIB	Secretaria Geral Ibero-Americana
TOSSD	Total Official Support for Sustainable Development
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

1. INTRODUÇÃO

A transparência das informações sobre o orçamento destinado às políticas públicas é fundamental para o controle social da atuação do Estado. A informação sobre como são alocados os recursos públicos desvelam as opções realizadas e as prioridades de determinadas políticas, programas e ações governamentais frente a outras. Dados acessíveis e compreensíveis são necessários para que a sociedade possa debater e influenciar as políticas públicas. Considerando o contexto brasileiro, fortemente marcado por desigualdades sociais e de acesso ao processo político, as informações sobre a alocação de recursos permitem uma participação mais qualificada e contribui para que o poder político dos diferentes grupos de interesse seja menos desproporcional.

O Brasil conta com um largo histórico de controle social sobre políticas públicas, nos diversos níveis da federação, e apesar de ainda persistirem desafios relacionados à transparência, o Brasil avançou significativamente em políticas de acesso à informação. Entretanto, no âmbito da política externa e, mais especificamente, da cooperação Sul-Sul, ainda resta um largo caminho a ser percorrido no que diz respeito à transparência, controle e participação social. Por um lado, o crescente engajamento do governo brasileiro na cooperação Sul-Sul não se viu acompanhado de avanços em legislação específica que defina claramente os objetivos, escopo, mecanismos, competências e processos da cooperação para o desenvolvimento.

A cooperação Sul-Sul brasileira é marcada por uma forte fragmentação e dispersão institucional, na qual uma ampla gama de atores estão envolvidos na formulação e implementação da mesma (LEITE et al, 2014). Em outras palavras, com objetivos e estratégias variadas, múltiplos grupos de interesses competem pelo processo decisório da cooperação governamental brasileira e, conseqüentemente, pela sua alocação de recursos. Essa situação reflete, como esperado, as competências constitucionais de diversos órgãos da estrutura do Poder Executivo para definir agenda, formular e implementar política externa (SANCHEZ et al 2006; FRANÇA; SANCHEZ, 2011; SILVA et al, 2010) e a necessidade de responder à dinâmica e multifacetada agenda global que abrange temas diversos e especializados (HIRST, 2011). Ainda que a cooperação Sul-Sul se configure como instrumento de política externa, definitivamente esta não se encontra sob o monopólio do Ministério de Relações Exteriores, tanto no que diz respeito a sua formulação como implementação.

Nesse sentido, abrir a caixa preta do processo decisório da cooperação internacional para o desenvolvimento a partir da análise da alocação de recursos orçamentários permite visibilizar as prioridades, conflitos e contradições, além de subsidiar espaços e processos de debate democráticos que possam contribuir para escolhas políticas que orientem a cooperação Sul-Sul brasileira, desde uma perspectiva que inclua também a participação da sociedade civil. A tarefa de monitorar o orçamento destinado à cooperação brasileira esbarra em questões metodológicas relacionadas à própria definição conceitual da cooperação Sul-Sul e de suas modalidades; à identificação das linhas orçamentárias utilizadas para financiá-la; ou à mensuração padronizada de insumos não exclusivamente ligados a desembolsos com a COBRADI destinados a essa atividade, como podem ser, por exemplo, o salário de técnicos das instituições brasileiras que participam de processos de intercâmbio ou investimento tecnológico prévio que é transferido durante alguns projetos de cooperação.

Este relatório tem como objetivo apresentar o estado da arte da mensuração da cooperação Sul-Sul brasileira, assim como analisar as principais metodologias de mensuração de fluxos da cooperação tradicional e outras iniciativas chave do Sul

Global que influenciam o contexto Brasileiro. Esta análise é o primeiro passo para a construção de uma metodologia de monitoramento e decodificação do orçamento federal destinado a cooperação Sul–Sul. Tal construção será acompanhada de um processo de articulação e mobilização de atores, governamentais e da sociedade civil, para garantir aderência e sustentabilidade da aplicação da metodologia. Este esforço busca oferecer às organizações da sociedade civil brasileira, movimentos sociais e públicos em geral subsídios para o exercício da participação e do controle democrático sobre a cooperação Sul-Sul brasileira, tendo como ponto de partida o orçamento público.

O relatório está estruturado da seguinte forma: a segunda seção apresenta as duas principais metodologias de mensuração da cooperação Norte Sul, detalhando como estas definem seu escopo (definição e modalidades), metodologia e, a partir da revisão bibliográfica, quais as principais reflexões sobre cada uma delas. Em seguida, a terceira seção dá um panorama dos principais atores que estão elaborando metodologias para a mensuração dos fluxos da cooperação Sul-Sul. A quarta seção explora o contexto Brasileiro, a realidade das informações sobre cooperação no orçamento público, os esforços existentes de sistematização e mensuração das práticas de cooperação brasileira e a proposta atual da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

2. MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO NORTE-SUL

Na arquitetura internacional da cooperação ao desenvolvimento as relações Norte-Sul caracterizam-se por regras e noções próprias construídas historicamente. Um dos marcos fundamentais deste arcabouço foi o início da década de 1960, com a ampliação da Organização para Cooperação Econômica Europeia. A instituição, que nasceu no bojo do Plano Marshall, se transformou na Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE).

A mensuração dos fluxos da chamada “ajuda externa” entre países do Norte e do Sul, ao longo do tempo, ganhou contornos cada vez mais definidos. Institucionalmente, parte significativa dos países desenvolvidos se agrupou no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), órgão intergovernamental criado pela OCDE em 1961. Embora tenha surgido como um órgão especializado dentro da OCDE, o CAD não reuniu a totalidade dos membros daquela organização. Durante décadas, o monitoramento do CAD permaneceu sendo a única referência de mensuração no sistema internacional da ajuda.

Em torno do Comitê são estabelecidas diretrizes e debates que orientam as políticas e práticas da cooperação para o desenvolvimento. As reuniões produzem declarações políticas que podem gerar recomendações formais aos países sem obrigatoriedade. Além disso, também são feitas avaliações regulares de políticas e estratégias nacionais para cooperação internacional. O exame de pares (*peer review*), como é chamado, verifica se os compromissos acordados estão sendo cumpridos por cada um dos países.

Nos anos 1960, os fluxos de recurso aos países em desenvolvimento cobriam diversos tipos de financiamento: investimento privado, créditos de exportação, empréstimos, doações, financiamento associado e créditos mistos¹, etc. O reconhecimento de que algumas destas modalidades reproduziam assimetrias entre doadores e recipiendários, gerou a necessidade de estabelecer uma medida específica para fluxos concessionais. Esta exigência partiu principalmente de países do CAD que proviam mais doações no total do orçamento para ajuda externa. Também sinalizava a busca institucional por mais efetividade, apesar do comportamento de alguns membros. Paralelamente, os países em desenvolvimento, organizados no Grupo dos 77 (G77) e através da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) pressionavam para que doadores dirigissem mais empréstimos concessionais e com condições mais favoráveis, considerando o crescente endividamento dos países menos desenvolvidos. (HYNES; SCOTT, 2013).

No âmbito do CAD, questionamentos sobre a legitimidade e eficácia da cooperação para o desenvolvimento impulsionaram um amplo debate sobre a efetividade da ajuda/cooperação. De forma explícita isso ficou registrado no Consenso de Monterrey (2002) que criou o Grupo de Trabalho sobre Efetividade da Ajuda (*Working Group on Aid Effectiveness*), em 2003. Neste contexto surgem dois documentos importantes: a Declaração de Paris (2005)² e a Agenda de Ação de Acra (2008)³.

¹ O financiamento associado e os créditos mistos combinavam doações financeiras, juntamente com créditos comerciais visando projetos particulares. Os doadores podiam facilmente desviar ajuda externa para projetos onde os exportadores nacionais venderiam seus produtos e obteriam mais lucro. Esta modalidade foi largamente utilizada pelos Estados Unidos até os anos 1980 (KRUEGER, 1996)

² Os marcos de Paris (2005) estabeleceram os seguintes critérios que deveriam orientar a ajuda internacional: a) promover a apropriação das estratégias de desenvolvimento pelos países beneficiários

O Quarto Fórum de Alto Nível da Efetividade da Ajuda de Busan, realizado em 2011, acontece em um contexto significativamente diferente. As crises transnacionais – financeira, alimentar, climática e energética – e a emergência de alguns países de renda média provocaram mudanças significativas nas agendas multilaterais. Severino e Ray (2009) ressaltam que esta “revolução tripla”, caracterizada pela multiplicidade de objetivos, atores e instrumentos da cooperação, leva a um questionamento da definição da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Embora o ponto central dos debates fosse a dificuldade dos doadores em alcançar as 12 metas estabelecidas pela Declaração de Paris, em aspectos ligados à efetividade da ajuda, outras questões vieram à tona. Abordou-se a importância de atores do setor privado e terceiro setor para a construção de parcerias (ESTEVEES et al, 2011).

Como resultado de Busan, acordou-se a relevância da cooperação Sul-Sul e de novas práticas no financiamento internacional para o desenvolvimento. Além disso, foi lançada a Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva (*Global Partnership for Effective Development Cooperation*), plataforma multi-setorial que busca incluir e representar um maior número de atores da cooperação. Esta instituição apoiaria e asseguraria a responsabilização sobre a implementação dos compromissos da ajuda à nível político (ESTEVEES et al, 2011; QUARTO FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE EFICÁCIA DA AJUDA, 2011).

Finalmente, um último marco a ser considerado é a chamada “Agenda 2030”. Foram concluídas em agosto de 2015 as negociações que culminaram na adoção, em setembro, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Processo iniciado em 2013, seguindo mandato emanado da Conferência Rio+20, os ODS deverão orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional nos próximos quinze anos, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

A implementação da Agenda 2030 também ressalta a necessidade das políticas e ações descritas no documento final da terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento de 2015 (Agenda de Ação de Addis Ababa, AAAA)⁴. Após a conferência a OCDE analisou o sistema estatístico internacional para entender como poderia promover o monitoramento e avaliação dos fluxos de recursos para apoiar a 2030 Agenda. Neste contexto, uma nova medida foi proposta: o apoio oficial total para o desenvolvimento sustentável (TOSSD).

(ownership); b) coordenar os esforços de ajuda com as diretrizes das políticas públicas dos países beneficiários; c) utilizar ferramentas de gestão com foco em resultados; d) harmonizar estratégia e práticas dos países doadores para a ajuda oficial; e) responsabilizar mutuamente doadores e receptores pelo resultado prestação de contas à sociedade (OCDE, 2008b).

³ Quanto à Agenda de Acra, formulada para aprofundar a implementação da Declaração de Paris, esta reiterou as noções anteriormente acordadas, e explicitamente menciona a contribuição da cooperação Sul-Sul para os esforços da cooperação internacional. Em Acra a presença de organizações da sociedade civil foi significativamente maior que nos eventos anteriores e o documento final explicita a necessidade de aprofundar e apoiar a participação e liderança das OSCs, entendidas como “atores independentes de desenvolvimento em pleno direito”. Por fim, vale mencionar que, desde então, a sociedade civil destacava a necessidade de substituir a expressão “Eficácia da Ajuda” para “Eficácia do Desenvolvimento” (OCDE, 2008b).

⁴ As áreas de ação previstas na AAAA incluem: a) recursos públicos nacionais; b) empresas e financiamento privado nacionais e internacionais; c) cooperação internacional para o desenvolvimento; d) comércio internacional como um motor para o desenvolvimento; e) sustentabilidade das dívidas externas; f) questões sistêmicas; g) ciência, tecnologia, inovação e capacitação; h) informação, monitoramento e acompanhamento (OCDE, 2008b).

2.1. AOD: definição e modalidades

Em abril de 1961 foi publicado o primeiro relatório sobre os fluxos dos países do CAD, *“The Flow of Financial Resources to Countries in Course of Economic Development”*, que definiu muitas das diretrizes até hoje utilizadas pelo sistema de coleta de dados naquela instituição, apesar de algumas revisões. Em 1966, por exemplo, o Comitê decidiu excluir todo tipo de ajuda militar do sistema de estatísticas e focar em recursos que teriam o desenvolvimento econômico e social como objetivo (OCDE, 2011).

Negociações no Grupo *Ad Hoc* sobre Problemas Estatísticos, um dos órgãos mais importantes do debate relativo à definição dos fluxos de ajuda, resultaram na retirada dos créditos de exportação, modalidade questionada pela Alemanha. O país defendeu que aquele recurso não deveria ser aplicado para as metas acordadas sobre abrandamento dos empréstimos. Através de consenso, o GT determinou que fluxos privados e públicos ficassem claramente separados nas estatísticas, através das categorias de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento⁵, Outros Fluxos Oficiais (OFO) e Fluxos Privados. (HYNES; SCOTT, 2013)

A definição da fórmula da concessionalidade para empréstimos foi finalizada apenas na revisão do conceito de AOD, em 1972. Naquele momento, a ajuda oficial foi caracterizada como um fluxo público (incluindo agências oficiais, governos locais e estaduais) direcionado aos países em desenvolvimento ou agências multilaterais. Seus dois requisitos demandavam a) um fim voltado para o desenvolvimento econômico e bem estar de um país em desenvolvimento; b) empréstimos a fundo perdido ou contendo pelo menos um elemento de concessionalidade de 25% calculado contra uma taxa de juros de 10% (FUHRER, 1996).

Naquele ano, os membros do CAD também acordaram numa porcentagem de 84% de valor donativo no montante total da assistência oferecida. Seguindo a recomendação do relatório *“Partners in Development”* da Comissão Pearson (iniciativa do Banco Mundial), a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma resolução da qual os países economicamente mais avançados se comprometiam com 0,7% de seus Produtos Internos Brutos (PIBs) nacionais para ajuda oficial.

Ao longo da década de 1970, outros elementos entraram no conceito de ajuda oficial ao desenvolvimento, como novos tipos de fluxos (concessões, empréstimos e cooperação técnica). Em 1978, é estabelecida uma nova revisão dos critérios da AOD. Nela, os membros acordavam em manter ou alcançar o mais rápido possível uma nova média mínima de porcentagem concessional no total dos montantes financeiros de AOD remetidos pelos países doadores. Com a revisão, o valor de referência foi elevado para 86%. Custos de *“sensibilização da consciência civil para o desenvolvimento”*⁶ foram incluídos em 1979 (OCDE, 1978).

Em 1984, são inseridos os gastos imputados para educação de estudantes de países em desenvolvimento nas universidades de países desenvolvidos, a partir de uma proposta da Austrália. Quatro anos depois, os gastos referentes ao apoio de refugiados/as nos países doadores por 12 meses, foram aceitos nas estatísticas do CAD (HYNES; SCOTT, 2013). Já a década de 2000 é marcada pela securitização da ajuda internacional, vide o quadro geopolítico gerado pelos atentados de 11 de setembro de 2001. Neste contexto, as agendas da cooperação para o desenvolvimento e do combate ao terrorismo se tornaram ainda mais convergentes. Consequentemente, os países doadores reorganizaram seus sistemas nacionais

⁵ Official Development Assistance, ODA, na sigla em inglês

⁶ Gastos domésticos dos países doadores voltados para a promoção e conscientização entre a população civil da ajuda internacional.

afim de gerar mais coerência entre a política de ajuda e políticas securitárias, por exemplo, enviando mais dinheiro à países que estavam envolvidos na Guerra ao Terror (Afeganistão e Iraque, por exemplo). Além disso, as questões correlatas à ajuda, como remessas de migrantes aos países em desenvolvimento, foram interpretadas e reguladas sob uma perspectiva de repressão às possíveis ameaças e controle de fronteiras (BROWN; GRAVINGHOLT, 2015). Nos últimos anos, diversas são as modalidades, setores e instrumentos de ajuda no CAD. A figura 1 apresenta uma versão sistematizada destes elementos.

Figura 1 Canais, Modalidades e categorias da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

I. Canais

- Instituições do setor público
- Organizações não-governamentais (ONGs) e sociedade civil
- Parcerias público-privadas (PPP) e redes
- Organizações multilaterais
- Universidade, centros de ensino e/ou pesquisa ou think-tanks
- Instituições do setor privado
- Outros

II. Modalidades

- Apoio orçamentário
- Contribuições e fundos e programas comuns
- Projetos
- Especialistas ou outra assistência técnica
- Bolsas de estudo e custos de estudantes nos países doadores
- Alívio de dívida
- Custos administrativos não incluídos
- Outros gastos incluídos aos doadores

III. Setor

- Infra-estrutura social e serviços (cobrindo educação, saúde, população, água, governo e sociedade civil)
- Infra-estrutura econômica e serviços (cobrindo transporte, comunicações, energia, serviços bancários e financeiros, serviços empresariais)
- Produção (cobrindo agricultura, silvicultura, indústria, pesca, mineração, construção, comércio e turismo)
- Multissetoriais ou transversais (cobrindo proteção ambiental e outros multi-setores como desenvolvimento urbano e rural)
- Sem classificação (para contribuições não classificáveis por setor, tais como apoio orçamentário, ações relacionadas à dívida, ajuda humanitária e transações internas no país doador)

Fonte: OCDE, 2016e.

Não se pode desconsiderar que o atual debate sobre o conceito de AOD é também fruto de um contexto derivado do pós-crise financeira de 2008. Diante dela, os governos doadores optaram por não aumentar os gastos externos com países em desenvolvimento e em compensação “modernizar” ou alargar a definição de AOD (VANHEUKELOM et al, 2012). Além disso, os doadores se mostram cada vez mais

avessos ao risco financeiro. Esta tendência prevê que a ajuda internacional conterà crescentes ênfases nos objetivos comerciais e geopolíticos (GREENHILL; PRIZZON, 2012).

Além da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, o CAD também contabiliza os chamados Outros Fluxos Oficiais (*Other Official Flows*) e os Fluxos Privados. Outros Fluxos Oficiais são transferências destinadas aos países em desenvolvimento que geralmente atendem a interesses diplomáticos ou comerciais. Estão incluídos créditos à exportação estendidos para um país recipiendário, aquisição de títulos emitidos por bancos multilaterais de desenvolvimento em condições de mercado, subsídios ao setor privado para facilitar crédito aos países de menor renda e fundos de apoio ao investimento privado. Nesta categoria os fluxos também podem ter como finalidade a promoção do desenvolvimento, mas não alcançam os 25% de concessionalidade da ajuda. (OCDE, 2016e)

2.2. AOD: metodologia de mensuração

O sistema de mensuração da AOD é significativamente estruturado. Para a coleta de dados há duas fontes únicas, padronizadas e comparáveis, na forma de questionários. O primeiro questionário é realizado pelo CAD anualmente e tem foco nos dados agregados, isso quer dizer, explorando os tipos de ajuda, de fluxo, região geográfica, setores. Além dele, há o *Creditor Report System* (CRS), sistema criado em 1973, patrocinado e operado conjuntamente pelo Banco Mundial e OCDE. No relatório do CRS, os dados capturam ajuda governamental (ODA e outros fluxos) aos países em desenvolvimento e refletem os detalhes de cada um dos projetos ou empréstimos feitos bilateralmente. Em ambos os casos, os países submetem as informações a partir do formato conhecido como *Unified Standard Input Format* (USIF).

Além dos membros do CAD, fluxos de outros países (Turquia, Rússia, Emirados Árabes, Tailândia, Israel e Bulgária, por exemplo), agências multinacionais de cooperação (Islamic Development Bank, Nordic Development Bank, Asian Development Bank), organizações internacionais (Fundo Monetário Internacional, Programa Mundial de Alimentos e Fundo das Nações Unidas para Infância, por exemplo) e doadores privados (grupo composto apenas pela Fundação Bill Gates) são recebidos e mensurados pelo fórum como Fluxos Não-AOD (*Non-ODA Flows*) (OCDE, 2016c).

No ciclo anual de mensuração do CAD há duas atualizações estatísticas. Em abril, os dados de nível agregado integram os números publicados sobre o total da ajuda oferecida pelos doadores do ano anterior. Em dezembro, essas informações são atualizadas com detalhes indicando como o dinheiro é alocado nos países recipiendários, nos setores, nas regiões geográficas e por grupo de renda dos beneficiários. Neste mês também são disponibilizados dados ao nível dos projetos individuais. Além disso, atualizações parciais de bancos de dados são feitas em junho e setembro de cada ano (OCDE, 2016c).

Um aspecto fundamental para a metodologia de mensuração da AOD é a análise do elemento concessional. Por definição, o elemento concessional ou donativo (*grant element*) não exige qualquer tipo de reembolso monetário. Este é um dos componentes das estatísticas do CAD que servem como critério de elegibilidade da AOD. As regras no CAD determinam que apenas as porções concessionais dos empréstimos sejam válidas na mensuração de AOD (OCDE, 2016e). O cálculo concessional é definido numa análise matemática que considera os termos financeiros de uma transação ou de um conjunto de transações. Calcula-se a diferença entre o valor nominal do empréstimo e o valor presente do serviço de

pagamento que o devedor fará ao longo da quitação da dívida, expressado em porcentagem (OCDE, 2016e) ⁷.

Para empréstimos bilaterais públicos são exigidas porcentagens concessionais de pelo menos: a) 45% no caso de empréstimos feitos aos Países Menos Desenvolvidos e aos Outros Países de Baixa Renda (calculado numa taxa de desconto de 9%); b) 15% no caso dos empréstimos para os Países de Renda Média Inferior (calculado numa taxa de desconto de 7%); c) 10% no caso de empréstimos aos Países de Renda Média Superior (calculado numa taxa de desconto de 6%). Caso não obedecem estes limites, os empréstimos bilaterais públicos são registrados como “não concessionais” nas estatísticas e dentro da categoria de “Outros Fluxos Oficiais” (OCDE, 2016e).

Além das características descritas, outro aspecto que marca a metodologia estatística da AOD é o tratamento homogêneo dos fluxos de ajuda. O foco dos dados está no valor dispendido pelos países doadores e não no total efetivamente transferido aos países em desenvolvimento. Esta lógica de “caixa-preta” gera distorções substanciais nas análises da cooperação Norte-Sul, principalmente as realizadas no nível macro, incluindo as que medem os efeitos da ajuda na performance econômica dos beneficiários. Neste caso, o pressuposto derivado da metodologia da AOD admite que toda modalidade da ajuda surte o mesmo impacto para a superação da pobreza nos países beneficiários (DEVELOPMENT INITIATIVES, 2013).

Considerando estes problemas, o CAD criou o *Country Programmable Aid* (CPA, na sigla em inglês), em 2007. Trata-se de uma metodologia de mensuração derivada do CRS que seleciona a parte da ajuda que doadores podem programar para o benefício de países ou regiões individuais. É uma medida mais focada nos fluxos transferidos externamente aos beneficiários, quando comparada a AOD. A CPA resulta da exclusão de fluxos bilaterais, calculados em valor bruto, da AOD: a) fluxos imprevisíveis por natureza (ajuda humanitária e alívio da dívida); b) fluxos não transfronteiriços (custos administrativos, bolsas estudantis, custos de refugiados e refugiadas, etc.); c) fluxos que não integram acordos de cooperação entre governos (ajuda alimentar e ajuda advinda de governos locais); d) fluxos que não são programados para países (financiamento de organizações não governamentais) (OCDE, 2016d).

No entanto, o *Country Programmable Aid* não é um guia ideal para o cálculo de transferência de recursos na ajuda. Sua metodologia exclui modalidades que envolvem transferência, tais como ajuda humanitária, cooperação através de governos locais (porque não integram acordos de cooperação entre governos) e ajuda alimentar (mesmo quando é adquirida no país beneficiário). Além disso, não diferencia ajuda monetária e não monetária (cooperação técnica ou bens). (DEVELOPMENT INITIATIVES, 2013).

Diante destas lacunas verificáveis é fundamental a compreensão das suposições metodológicas intrínsecas a cada parte dos fluxos no sistema da AOD. A tabela 1 sistematiza os tipos de fluxos e suas descrições:

⁷ Há quatro fatores que determinam o elemento donativo: a) Taxa de juros (porcentagem anual); b) Prazo de carência, isso quer dizer, o intervalo de tempo entre a data que o compromisso foi firmado e a data do primeiro pagamento da amortização da dívida; c) Período de maturação, ou seja, o intervalo temporal entre a data de compromisso e a data do último pagamento de amortização da dívida; d) Taxa de desconto usada para determinar o valor presente dos pagamentos futuros (para cada grupo de país beneficiário é atribuído uma taxa diferente). Ela consiste num valor de base de 5% que é consistente com as taxas de desconto estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional para o cálculo donativo de seus empréstimos, e com um fator de ajustamento que reflete o risco de inadimplência de 1% para os Países de Renda Média Superior, 2% para os Países de Renda Média Inferior, 4% para os Países Menos Desenvolvidos e Outros Países de Renda Média (OCDE, 2016e).

Tabela 1 Componentes da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

Apoio em dinheiro	
Apoio orçamentário	Apoio, em dinheiro, destinado diretamente ao governo recipiendário, gastos a critério do mesmo. Esta modalidade também pode ser setorial, e, portanto, destinada a contribuir em uma área do orçamento público (educação ou saúde, por exemplo).
Apoio de base à ONGs locais	Dinheiro destinado às organizações não governamentais gastos a critério das instituições.
Fundos comuns e outros de objetivos específicos	Fundos nos quais dois ou mais doadores contribuem para uma conta autônoma, gerida conjuntamente. Também contemplam as contribuições monetárias aos fundos geridos por organizações internacionais com foco setorial, temático ou geográfico.
Empréstimos	Empréstimos feitos por doadores aos países em desenvolvimento, nos termos acordados pelo CAD, respeitando o critério da concessionalidade financeira.
Investimentos em ações (<i>equity</i>)	Investimento de capital nos países desenvolvidos, não realizados para adquirir interesse duradouro em uma empresa.
Apoio em espécie	
Ajuda alimentar	Auxílio na forma de suprimento direto de alimentos, que podem ser adquiridos no país recipiendário, próximo dele ou ainda provenientes do país doador. O custo de transferência é incluído no valor da ajuda alimentar.
Cooperação técnica	Apoio direto de especialistas, consultores, professores, acadêmicos, pesquisadores, voluntários, etc.
Mercadorias não alimentares	Suprimento de itens não alimentícios, incluindo tanto bens de capital ou bens consumíveis (petróleo, por exemplo). Pode incluir créditos de exportação envolvidos no fornecimento destes itens.
Projetos de ajuda combinada	
Projetos de ajuda combinada	Ajuda transferida para projetos específicos como uma combinação de recursos monetários e não monetários. Dados disponíveis não detalham suficientemente o tipo de ajuda.
Apoio de base para parceiros e bens públicos globais	
Apoio às ONGs do Norte	Suporte financeiro à ONGs sediadas em países doadores, no mesmo molde que aquele realizado para ONGs de países em desenvolvimento.
Bens públicos globais	Gastos em bens públicos globais, cujos benefícios sejam

	compartilhados globalmente (potencialmente, pelo menos).
Conscientização pública	Financiamento de atividades no país doador com vistas ao aumento do apoio e conscientização pública sobre necessidades e questões relativas à cooperação internacional para o desenvolvimento.
Recursos não transferidos do país doador	
Alívio de dívida	Perdão e reescalonamento da dívida e dos juros acumulados e não pagos.
Custos administrativos	Custos administrativos não associados com o fornecimento de determinado projeto
Estudantes	Custos com estudantes de países em desenvolvimento nos países doadores
Refugiados em países doadores	Custos de habitação e alimentação de refugiados e refugiadas provindos de países em desenvolvimento nos países doadores
Bonificação de juros	Subsídios de governos doadores para empresas privadas em troca de termos de empréstimos mais leves aos países em desenvolvimento.
Outros gastos dos países doadores	Dispêndios canalizados através dos governos doadores, gastos dentro dos países doadores e excluídos das categorias acima.

Fonte: Development Initiatives (2013)

Desde a Reunião de Alto Nível do CAD em 2014, os países desenvolvidos acordaram na promoção de maiores esforços para modernizar o sistema de estatísticas da ajuda Norte-Sul. Demandas visaram maior compromisso dos doadores, incentivos para aumentar os fluxos, a transparência dos dados e amplitude da captura de informações. Entre as mudanças visionadas, está a inclusão do que a OCDE chama de “instrumentos do setor privado” ou PSI, na sigla em inglês. Esta seria uma modalidade de financiamento combinado entre setor público e privado que incluiriam empréstimos, garantias, financiamento intercalar (*mezzanine finance*) e capital próprio. Estes mecanismos geralmente não oferecem concessionalidade. A proposta de inserção destes fluxos na mensuração está em andamento.

Além disso, a partir de 2016, os países-membros concordaram trabalhar para a definição mais clara de algumas questões sensíveis, como por exemplo, a elegibilidade de “ações e esforços para paz e segurança” e o método para registro de empréstimos concessionais. Novas regras sobre os valores de referência dos empréstimos concessionais também entrarão em vigor. O nível donativo de 25% será substituído por um conjunto de valores limiares baseado no nível de renda do beneficiário. Para países menos desenvolvidos e de baixa renda, serão contabilizados como AOD apenas empréstimos com concessão de mais de 45%. Países de renda média superior e inferior terão este nível atribuído para 10% e 15% respectivamente. A mesma lógica será aplicada ao valor da taxa de juros de 10% utilizada para o reembolso: empréstimos aos países de renda média superior devem

aplicar a taxa de juros de 6%; aos países de renda media inferior, 7 % e aos países menos desenvolvidos e de baixa renda devem ser praticados 9% (OCDE, 2016f).

2.3. AOD: um conceito em disputa

Durante as últimas décadas, emergiram diversas críticas e reflexões problematizando a definição da AOD e especialmente os aspectos metodológicos de mensuração dos fluxos do CAD. Em linhas gerais elas se distinguem em dois grandes grupos: a) os que defendem que o conceito de Ajuda Oficial inclui muitos elementos contabilizando fluxos que não chegam até os países em desenvolvimento; b) os que acreditam que a definição de AOD é limitada e insuficiente, uma vez que há outros esforços não contabilizados porque não preenchem as exigências definidas pelo CAD. Ambos os grupos concordam que o monitoramento estatístico do orçamento para ajuda no Comitê está anacrônico. Os dois lados enfatizam que outros critérios para contabilização dos fluxos podem garantir diagnósticos mais consistentes e conseqüentemente maior impacto e resultado da ajuda.

Fraquezas vinculadas à legitimidade do CAD mereceram atenção crítica. Isso porque os países doadores possuem uma dominância clara no processo de contabilização dos fluxos de ajuda, tanto na coleta de grandes dados nacionais quanto no estabelecimento de regras sobre a metodologia de mensuração. Ademais, é reconhecível o envolvimento insuficiente de outros atores, tais como os países recipiendários ou as organizações multilaterais no processo de reportagem (ROODMAN, 2015).

Embora existam estatísticas do PNUD que registrem os fluxos sob a perspectiva dos países recipiendários, as quais em princípio poderiam representar uma fonte de dados complementares, na prática, estes nunca tiveram o mesmo nível de reconhecimento internacional que o CAD. Os doadores não repassam aos países recipiendários informações orçamentárias específicas, como por exemplo, o salário de especialistas para a prestação de um projeto de assistência técnica. Um dos motivos é a ausência de disposição política para transparecer estas informações. Ao mesmo tempo, o PNUD também não mantém uma supervisão rigorosa sobre a qualidade das estatísticas produzidas pelos escritórios locais (RENARD; CASSIMON, 2001).

No que se refere à medida de concessionalidade dos empréstimos, Kharas (2014) afirma que falta maior valorização do país recipiendário. Isso significa, o nível de concessionalidade deveria se valer de comparações entre custos de oportunidades do capital para o beneficiário. Em outras palavras, a cooperação deveria focar nos países com dificuldades de acesso ao mercado de capital externo.

A taxa de juros de referência estipulada pelo CAD no início dos anos 1970 também não reflete as condições atuais de mercado, que já se encontram muito mais baixas do que antes. Estas distorções se mostram especialmente relevantes no contexto do pós-crise financeira de 2008. O cenário permitiu que os doadores pudessem obter recursos financeiros a uma taxa quase zero e a emprestarem aos países em desenvolvimento com taxas mais altas. Ainda que o elemento donativo de 25% seja respeitado, os empréstimos concessionais tem possibilitado que países como Japão, Alemanha e França obtenham lucro, assim, promovendo distorções na cooperação para o desenvolvimento. Sem que haja um valor de referência baseado nas taxas de juros do mercado vigentes, os doadores podem interpretá-las de uma forma mais vantajosa aos seus interesses (COLLIN, 2014; FERREIRA, 2014).

Além disso, os dados apresentados pelo CAD inserem todos os empréstimos feitos pelos doadores de forma homogênea, isso quer dizer, embora os doadores

forneçam empréstimos com variados níveis de concessionalidade, as estatísticas atribuem valor igual a todos eles. Por isso, a mensuração deveria incentivar aqueles países que ofereçam cada vez maior grau de concessionalidade. Nesse sentido, recomenda-se que apenas o elemento donativo, ou *grant element*, conste na contabilização da ajuda oficial (COLLIN, 2014).

Além das críticas centradas nos empréstimos, outras focaram em aspectos mais qualitativos dos recursos. Em maio de 2005, foi lançado o relatório “*Real Aid: an agenda for making aid work*”, desenvolvido pela organização *Action Aid*, abordando diversos aspectos controversos da ajuda realizada pelo CAD. O estudo concluiu que parte significativa dos fluxos do Comitê não contribuía efetivamente para a superação da pobreza nos países em desenvolvimento, uma vez que não geravam fluxos ou recursos além das fronteiras dos países doadores⁸ e conseqüentemente não entravam no orçamento dos recipiendários. Em 2003, cerca de 47% do montante total dos recursos mensurados no CAD (em torno de 37 bilhões de dólares) correspondiam ao que se convencionou chamar de “ajuda fantasma”. (GREENHILL; WATT, 2005)

Grandes somas da ajuda internacional do Norte também costumaram vir atreladas à aquisição de bens ou serviços dos países doadores. Estados Unidos e Itália foram identificados como os maiores responsáveis por esta prática, capaz de distorcer o conteúdo dos programas, já que encoraja os doadores a fazerem grandes gastos financeiros que ignoram os custos envolvidos aos países beneficiários (GREENHILL; WATT, 2005).

Em convergência com este debate, no que se refere à metodologia de mensuração, tem-se falado do “*unbundling aid*” ou “desagregação da ajuda”. Críticas apontam que dados de AOD não fornecem um relato preciso dos recursos realmente transferidos aos países em desenvolvimento. Os volumes de ajuda desembolsados por doadores e relatados ao CAD geralmente excedem a ajuda reportada pelos governos recipiendários. Isso acontece porque o dinheiro nem sempre é direcionado para o orçamento dos países beneficiários, mas enviado para organizações não governamentais, organismos multilaterais e organizações privadas, por exemplo (DEVELOPMENT INITIATIVES, 2014b).

Os dados agregados da ajuda geram diversas conseqüências para pensar a efetividade da cooperação. No caso da doação de alimentos, estão incluídos no valor os altos custos de transação logística entre o doador e o beneficiário. Doadores também costumam inserir as amortizações da taxa de juro acumulada como ajuda oficial. Apesar de uma medida útil ao recipiendário, não equivale a uma nova transferência de recurso para aquele país em desenvolvimento (DEVELOPMENT INITIATIVES, 2014b)

Embora os esforços do CAD para a revisão do conceito de AOD, em curso desde Busan, sejam vistos como uma decisão acertada, eles exigem uma abordagem de longo prazo e participativa, isso quer dizer, incorporando todos os atores interessados em pé de igualdade. O que tem se visto no CAD é o reflexo de um processo que permanece em grande parte discutido “entre os doadores, para os doadores e decidido pelos doadores” (CONCORD, 2014).

⁸ Por outro lado, enquanto se reconhece claramente a importância da transferência concreta dos fluxos para os países recipiendários, alguns gastos não transferidos e portanto realizados nos países doadores também são vistos como igualmente benéficos. É o caso dos dispêndios com o sistema ONU ou com os “bens públicos globais”, ou seja, gastos cujas ações terão amplo impacto internacional (por exemplo, a preservação ambiental ou desenvolvimento de medicamentos importantes).

2.4. TOSSD: origens e definições

Em dezembro de 2012, o corpo ministerial do CAD deliberou a elaboração de “uma proposta para uma nova medida total de apoio oficial ao desenvolvimento” que representasse os debates acerca da agenda 2030 e superasse as limitações metodológicas de mensuração da AOD e do *Country Programmable Aid*, representando tantos doadores quanto beneficiários. Neste contexto, o debate sobre a formulação da proposta seria realizado em estreita colaboração com organizações internacionais interessadas, tais como as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (OCDE, 2012). Além disso, quando finalizada, a ferramenta não envolveria metas ou compromissos para os países.

O *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), como foi intitulado, é uma nova metodologia de mensuração. Trata-se de um quadro analítico que incluirá fluxos destinados aos países em desenvolvimento nos níveis regionais e globais, afim de promover maior transparência para toda gama de financiamento público voltado ao desenvolvimento. Serão incluídos as transferências e recursos independentemente do instrumento financeiro utilizado, nível de concessionalidade ou canais (bilaterais ou multilaterais). Através de uma consulta pública, mediada por um documento-base denominado Compêndio TOSSD para Consulta Pública⁹, a OCDE buscou conhecer as opiniões de agências nacionais de cooperação, organismos das Nações Unidas, governos e organizações não governamentais.

A proposta de critérios para inclusão no TOSSD inclui: a) coerência com os esforços para alcançar os ODS e apoiar os Meios de Implementação acordados na AAAAA, além de fortalecer estratégias de desenvolvimento sustentável “universalmente acordadas”; b) alinhamento com as prioridades dos países em desenvolvimento; c) conformidade com padrões internacionais multilaterais, princípios e regras (tais como cláusulas acordadas na OMC, Princípios do Investimento Responsável das Nações Unidas, etc.). Neste sentido, diferente do sistema da AOD, ações da cooperação Sul-Sul e triangular, assim como esforços do setor privado, estariam aptos a participar das estatísticas. O Compêndio enfatiza o potencial do TOSSD enquanto ferramenta para melhor entendimento sobre a interface público-privado da cooperação (OCDE, 2016b).

A OCDE acredita que uma das vantagens do TOSSD é sua abordagem ampla, que fornecerá uma estrutura comum de mensuração a nível internacional, também permitindo o monitoramento global dos fluxos de ajuda. Doadores tradicionais e emergentes poderão colaborar e harmonizar suas abordagens de mensuração nos relatórios. Dessa forma será possível que recipiendários compreendam o acesso ao financiamento externo para o desenvolvimento através de informação detalhada à nível de projeto. Ademais, ao incluir informações sob a perspectiva dos beneficiários, o TOSSD poderá promover aprendizado e troca de melhores práticas entre países recipiendários no aproveitamento e implementação dos financiamentos públicos ou privados, sem que haja esforços adicionais para coleta de dados a nível nacional (OCDE, 2016b).

A proposta do TOSSD prevê que este servirá como um meio para o detalhamento dos “pacotes de financiamento”, ou seja, arranjos financeiros que incluem diversos componentes (doações, empréstimos concessionais e garantias de crédito, por

⁹ Trata-se do *TOSSD Compendium for Public Consultation* produzido pela Secretaria Geral da OCDE. O *draft* é resultado de diversas oficinas internacionais e reuniões de especialistas que ocorreram em 2015. O compêndio apresenta um resumo de algumas das discussões sobre o TOSSD e sugere características e a estrutura de governance da nova medida. De acordo com o documento, a proposta deverá ser endossada em 2017.

exemplo) para iniciativas específicas. Atualmente, estes elementos não estão todos conectados em um sistema de estatística internacional, mas registrados separadamente. Ao longo do tempo, espera-se que a mensuração de todo o escopo de instrumentos que estejam convergentes com os ODS estejam englobados no sistema (OCDE,2016b).

O conceito do TOSSD admite uma maior cobertura de atividades, incluindo aquelas que não tenham necessariamente o desenvolvimento como objetivo principal. Por isso, serão registradas ações que se alinham com o princípio de “benefícios mútuos”, isso quer dizer, aquelas que servirão igualmente ao interesse de outros países envolvidos, ao invés de contemplar apenas o desenvolvimento de um deles. De acordo com o Compêndio do TOSSD, esta opção é mais coerente com a lógica implícita na Agenda 2030 (OCDE, 2016b).

Assim, estarão inclusas atividades que também possam ser voltadas ao desenvolvimento, mas com fins comerciais, culturais ou políticos. No que se refere aos programas sociais e culturais, as atividades de um projeto devem “garantir” o desenvolvimento do país beneficiário, portanto exclui esquemas de intercâmbio ou gastos que promovam a imagem do país prestador. Quanto aos projetos baseados em motivações religiosas, estes devem conter conteúdo social para serem contabilizados como ajuda (OCDE, 2016b).

2.5. TOSSD: proposta de metodologia de mensuração

A partir de informações coletadas pelos prestadores¹⁰, a metodologia do TOSSD prevê que os dados sejam apresentados a partir de duas perspectivas: a dos prestadores e dos beneficiários. Cada uma delas possui componentes estatísticos diferentes e, portanto, são medidas não reconciliáveis, isso quer dizer, os montantes totais calculados de cada uma delas não serão equivalentes e nem poderão agregar uma imagem total do TOSSD.

Na ótica dos prestadores, países pertencentes ou não ao CAD e outras entidades doadoras relevantes relatariam ao TOSSD todos os fluxos de recursos transferidos aos países em desenvolvimento ou às instituições multilaterais. A elegibilidade dos fluxos seria determinada por dois critérios principais: (a) a sua relação com os ODS e (b) o objetivo e as motivações do fluxo.

Investimentos que contribuem para o desenvolvimento sustentável, como por exemplo o financiamento para reduzir o impacto de mudanças climáticas, doenças infecciosas, o fortalecimento da governança econômica global e institucionalização da mesma, seriam incorporados. Assim, serão cobertos os recursos públicos fornecidos por agências governamentais locais, estaduais ou nacionais e corporações estatais, independente do instrumento financeiro utilizado. No entanto, ainda não se definiu como a mobilização de capital privado através de esforços governamentais (por exemplo investimento privado em empreendimentos público-privados estabelecidos com a ajuda de títulos públicos) será mensurada (OCDE,2016b).

Além de potencialmente permitir um panorama dos mecanismos de financiamento em seu conjunto e seus impactos nos diferentes contextos nacionais, o Compêndio do TOSSD coloca que a medida poderá dar clareza sobre avanços da comunidade

¹⁰ Na proposta do Compêndio, os dados seriam capturados a partir das instituições de provedores relevantes, para que não hajam esforços e compromissos adicionais aos beneficiários para a coleta de dados a nível doméstico (nacional ou territorial)

internacional em seus esforços para viabilizar “soluções” em questões globais (OCDE, 2016b).

A mensuração sob perspectiva do prestador não substituiria o AOD, mas serviria como complemento a ela, já que integra diversos outros tipos de contribuições ao desenvolvimento que vão além deste conceito. Os fluxos mensurados estariam apresentados em termos brutos¹¹, embora complementados por informações sobre os reflexos (reembolsos, rendimento de investimentos de capital, etc.), assim promovendo maior transparência aos dados. Este esforço seria a primeira parte implementada da mensuração do TOSSD tendo em conta a existência de compilações sobre fluxos de recursos governamentais fornecidos (OCDE, 2016b).

Através da perspectiva do beneficiário, seriam quantificados todos os fluxos bilaterais públicos enviados diretamente pelos doadores e os advindos das instituições multilaterais, independente dos termos e condições ou da participação do setor privado. Os fluxos calculados deveriam abranger os recursos de todos os países fornecedores, inclusive os prestadores de cooperação Sul-Sul que não reportam seus dados à OCDE (por exemplo, o Brasil e a China) (OCDE, 2016b).

No caso das transferências para organismos multilaterais, as informações seriam coletadas junto à cada organização e incluiriam os mesmos detalhes previstos para os fluxos bilaterais (identificação do país ou região beneficiária, objetivos e instrumentos financeiros utilizados). A medida pela perspectiva do beneficiário reflete a mesma abordagem adotada pelo *Country Programmable Aid*. Neste sentido, não inclui custos internos aos doadores (por exemplo os custos administrativos, gastos com refugiados e refugiadas ou bolsas para estudantes) (OCDE, 2016b).

A proposta reconhece que a perspectiva do beneficiário poderá levar algum tempo para se consolidar. Seu desenvolvimento dependerá da conexão entre diversos sistemas de dados e instituições financeiras internacionais, além do fortalecimento de capacidades no nível nacional para mensuração dos fluxos. Preencher esta lacuna exige parcerias estreitas entre diferentes países e atores (OCDE, 2016b).

Em contraposição ao conceito da AOD, o TOSSD não medirá apenas o equivalente concessional dos fluxos de recursos, mas contabilizará o valor bruto. Os critérios de elegibilidade também serão mais abrangentes do que aqueles definidos pelo CAD. Por isso, estariam incluídas atividades de financiamento ligado a gestão sustentável dos recursos naturais de uma perspectiva global (uso sustentável e conservação dos oceanos e mares, reservas de água doce, florestas, montanhas e desertos) e novas áreas trazidas pelos ODS como responsabilidade de consumo e produção, por exemplo. Atividades no campo da paz e segurança teriam cobertura mais ampla incluindo ações ligadas à construção de capacidades nos países em desenvolvimento visando prevenir e combater o terrorismo e o crime organizado (OCDE, 2016b).

Como mencionado anteriormente, benefícios mútuos é um dos princípios orientadores do TOSSD. Isso quer dizer, também entram na contabilidade ações que atendam aos interesses comerciais, culturais e políticos dos provedores e dos beneficiários. Por exemplo, o trabalho de centros culturais internacionais, projetos religiosos com impactos sociais e assistência regional ou multilateral (como o Fundo de Convergência do Mercosul). Também seriam incluídos pelo TOSSD o financiamento comercial (de longo e curto prazo). Embora não tenha

¹¹ O valor bruto se refere ao montante que o doador desembolsou em um determinado período de tempo. O valor líquido é o valor bruto menos os reembolsos de pagamento derivados dos beneficiários por empréstimo feitos nos anos anteriores (sem contabilizar os juros), contrapartida para dívida perdoada, recuperação feita sobre financiamentos concessionalis (*grants*) (OCDE, 2016e).

necessariamente motivação primária voltada ao desenvolvimento, a proposta da nova medida admite que esta modalidade deve conter critérios próprios para mensuração abertos à discussão pela comunidade internacional (OCDE,2016b).

Além dos empréstimos e doações que caracterizam a AOD, o TOSSD mensuraria instrumentos financeiros convencionais (empréstimos) e não convencionais (instrumentos financeiros mais complexos) para refletir a amplitude dos instrumentos financeiros utilizados no cenário global do financiamento para o desenvolvimento. A metodologia do TOSSD também refletiria os instrumentos que não necessariamente geram um fluxo mas podem ter um efeito de mobilização no investimento privado tais como os esquemas de garantias. A este respeito, o TOSSD encorajaria diversificação e inovação em abordagens para o financiamento dos ODS (OCDE, 2016b). Na tabela 2, há uma lista de categorias e subcategorias dos instrumentos financeiros contabilizados pelo sistema CAD-OCDE.

Tabela 2 Taxonomia para instrumentos financeiros (CAD-OCDE)

Categoria	Subcategoria
Doação	Doação padrão
	Bonificação de juros
	Subscrição de capital na forma de depósito
	Subscrição de capital na forma de pagamento em dinheiro
Instrumentos de débito	Empréstimo padrão
	Donativo reembolsável
	Títulos
	Títulos lastreados em ativos
	Outros títulos de dívida
Instrumentos Financeiros Mezzanine	Empréstimo subordinado
	Ações preferenciais
	Outros instrumentos híbridos
Instrumentos de capital próprio e ações de investimento coletivo	Patrimônio comum
	Ações em veículos de investimento coletivo
	Lucros reinvestidos
Garantias e outros passivos contingentes	Seguro/Garantias

Fonte: OCDE (2016b).

No que se refere a governança do TOSSD, o Compêndio propõe o estabelecimento de um “corpo internacional tecnicamente competente, inclusivo e representativo para promover altos padrões estatísticos e modelos efetivos para o registro dos fluxos que apoiam o desenvolvimento” (OCDE, 2016b). Algumas das funções exigidas ao órgão gestor do TOSSD seriam: a) assegurar amplo apoio internacional para o TOSSD como um padrão de medidas do financiamento ao desenvolvimento, incluindo instrumentos relevantes, princípios, padrões e objetivos de investimentos; b) desenvolver uma rede de entidades voltadas para agregação e coordenação de informações; c) desenvolver ferramentas e processos para garantir a qualidade e consistência dos dados (por exemplo, através de exames de revisão de pares, apoio para a construção de capacidades estatísticas e mensuração de impactos ou

resultados à nível nacional); d) articular um arranjo de governança inclusivo para a estrutura do TOSSD; e) explorar, ao longo do tempo, a inclusão de fluxos financeiros providos de atores como bancos e empresas privadas, entidades filantrópicas e sociedade civil, em convergência com os ODS (OCDE, 2016b).

Da perspectiva do recipiendário, o TOSSD pode ser visto como um subconjunto de Balança de Pagamento de um país, incluindo transações financeiras externas que contribuem para o desenvolvimento sustentável. Há muitas vantagens para garantir que os dados reportados no âmbito da medida TOSSD pode ser conciliada com conceitos de Balança de Pagamento, incluindo i) a plena coerência e harmonização dos dados no sistema internacional (por exemplo, uso de padrão internacional do FMI) e ii) a possibilidade dos recipiendários recorrerem aos dados do TOSSD quando estiverem compilando suas próprias estatísticas e/ou ou conduzir verificações e cruzamento de dados (OCDE, 2016b).

Diferentes níveis de preço entre os países tem um impacto na mensuração da cooperação para o desenvolvimento, tanto de uma perspectiva focada no provedor quanto no recipiendário, e poderia ser acomodada na estrutura do TOSSD através da metodologia do Poder de Paridade de Compra (PPC), a ser aplicada pelos atores de gestão do sistema (OCDE, 2016b).

2.6. TOSSD: reflexões e reações

Muitos dos princípios do TOSSD e a relação destes com seus métodos de mensuração são em alguma medida contraditórios. Um deles defende que os fluxos de cooperação tenham como finalidade o desenvolvimento dos países beneficiários. No entanto, na mensuração feita sob a ótica dos doadores estarão incluídos financiamentos privados (comerciais) que foram mobilizados por fluxos oficiais. Isso quer dizer, entrarão na contagem fluxos que não tem desenvolvimento sócio-econômico como objetivo principal e nenhum elemento de concessionalidade (GRIFFTHS, 2016)

Além disso, o Compendium do TOSSD propõe a contabilização de todos os fluxos oficiais relacionados aos ODS. No entanto, serão disponibilizados apenas uma parte das informações sobre fluxos oficiais voltados para objetivos de política externa ou fins comerciais. Não há clareza sobre como este tipo de dado será apresentado ou ainda se será detalhado (GRIFFTHS, 2016).

Outro debate questiona em que medida a participação de financiamento público aos investidores privados podem gerar resultados adicionais ao desenvolvimento. Ou seja, indaga-se se o TOSSD deve reconhecer gastos indiretos dos países doadores em bens públicos globais como por exemplo, a pesquisa científica para a produção de vacinas que contribuiriam para superar doenças graves em países em desenvolvimento (KHARAS; ROGERSON, 2016b).

Considerando ações desta natureza, o TOSSD deveria conter uma definição clara para bens públicos globais, através de uma lista que inclua sensivelmente elementos coerentes à Agenda 2030. Além disso, outras propostas enfatizam que as contribuições de cooperação para o desenvolvimento, sejam na forma de fluxo financeiro ou cooperação prestada por profissionais, feitas por países de renda média e baixa a outros países mais pobres deveriam ser reconhecidas e celebradas (KHARAS; ROGERSON, 2016b).

Entre outras possibilidades, recomenda-se que as categorias elegíveis para a medida do TOSSD possam ser referenciadas a partir da lista do “Compromisso para

o Desenvolvimento”¹² do *Centre for Global Development*, onde as operações de paz são incluídas quando há um mandato das Nações Unidas. Também é sublinhado que as modalidades do TOSSD devam ser escolhidas por uma abordagem mais restritiva, em função do seu objetivo de garantir a maior parte dos benefícios dos financiamentos medidos aos países em desenvolvimento (GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE, 2016).

No que se refere à execução da mensuração do TOSSD, emergem preocupações que defendem maior legitimidade das instituições. Por isso, especialistas sugerem o estabelecimento de um grupo amplo de países, incluindo pelo menos os membros do G20. Instituições como FMI, Banco Mundial e Global Partnership ou Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda (IATI, em inglês) também poderiam cumprir a execução do TOSSD. (KHARAS; ROGERSON, 2016b)

Aproveitando este debate, a OCDE deveria estabelecer um diálogo amplo com governos e sociedade civil dos países recipiendários, buscando uma definição mais clara do que seria o desenvolvimento sustentável, como seriam caracterizados os recursos ou transferências voltadas para o desenvolvimento e como seria possível garantir capacidade para a mensuração de impacto do financiamento no nível nacional. A estrutura de governança para o TOSSD deveria igualmente envolver os beneficiários, atribuindo-lhes um papel mais ativo no sistema de monitoramento e regulação dos fluxos de ajuda. (OXFAM, 2016).

Preocupações a respeito do amplo escopo do TOSSD também sublinham que a medida poderia incentivar atividades sem cunho desenvolvimentista. Neste sentido, seria importante olhar o impacto dos programas e projetos questionando se o financiamento causou mais efeitos adversos do que contribuição efetiva ao desenvolvimento do país recipiendário, se houve respeito aos direitos das partes diretamente afetadas pelas ações ou quanto recurso foi dispendido em ações que não cumpriram os objetivos propostos (REALITY OF AID, 2016).

Na mesma direção dos desafios e problemas identificados pelo TOSSD, Kharas e Rogerson (2016) têm trabalhado com uma lógica distinta. Na proposta do *International Development Contributions*, em oposição ao TOSSD - que utilizará uma metodologia de mensuração dual - o cálculo seria feito apenas a partir da perspectiva dos países beneficiários. Independentemente da fonte provedora (pública ou privada), o critério para mensuração da ajuda seria estar coerente com o interesse público e endossado pelas metas da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Este balizamento poderia sugerir a exclusão e inclusão de certos elementos controversos no conceito de ajuda oficial (tais como remessas, investimentos externos direto ou assistência filantrópica) (KHARAS; ROGERSON, 2016a).

¹² Ver: <http://www.cgdev.org/cdi-2015>

3. PROPOSTAS METODOLÓGICAS PARA MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

Nas últimas décadas, a cooperação Sul-Sul ganhou espaço significativo no campo do desenvolvimento. Sua rápida ascensão foi verificada na quantidade e intensidade de ações, bem como nos variados formatos e no alcance geográfico da cooperação. Naturalmente esta prática gerou o interesse de países e organizações internacionais para a contabilização dos fluxos humanos, financeiros e de transferência tecnológica intercambiadas entre os parceiros do Sul global.

No entanto, esta tarefa permanece um desafio para todos os atores interessados. Isso porque, mensurar a complexidade dos intercâmbios da cooperação Sul-Sul exige mais do que valores monetários. E além do mais, algumas instituições internacionais estão tentando quantificar os fluxos entre países do Sul baseados em critérios concebidos para outras realidades e circunstâncias (ABC, 2015a).

A mensuração da cooperação triangular também não é adequada. Isso porque a maior parte dos fluxos triangulares não é contabilizada como assistência “adicional” fornecida pelos países em desenvolvimento, mas incluídas como fluxos de doadores do Norte. O sistema do CAD não identifica quanto da cooperação dos países desenvolvidos é executado por agências dos países do Sul. Há, portanto, um montante dos fluxos de cooperação triangular que deveria estar contemplado no registro de cooperação dos países em desenvolvimento (ECOSOC, 2009).

Um estudo analítico, encomendado durante a preparação do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento ¹³ em 2010, identificou três obstáculos para o desenvolvimento de uma base de dados comum da cooperação Sul-Sul: a) problemas técnicos e institucionais dos países para definição (nível de concessionalidade, por exemplo) e coleta dos dados; b) falta de coordenação na coleta de dados ao nível nacional, principalmente porque algumas ações são feitas em diferentes ministérios e agências governamentais; c) ausência de um fórum para organizar a coleta de dados, haja vista que muitos parceiros do Sul não se sentem confortáveis com a abordagem do CAD, considerando-o um “clube” para os países do Norte (ECOSOC, 2009).

Enfim, diferente do que verificamos no sistema do CAD da OCDE, países em desenvolvimento, parceiros da cooperação Sul-Sul encontram-se num contexto de baixa institucionalidade. Cada vez mais, a ausência de um organismo intergovernamental dedicado à mensuração dos fluxos de CSS pressiona países e organizações multilaterais em direção às metodologias que lidem com a complexidade destes intercâmbios. Se por um lado é possível afirmar que desenhos metodológicos estejam dialogando em alguma medida, ainda não há consenso entre as partes sobre o que seria uma forma única para medir a cooperação Sul-Sul. Atualmente figuram propostas relevantes de alguns atores, os quais detalharemos nas seções seguintes.

¹³ O Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento é uma iniciativa lançada em 2007, que reúne gestores e especialistas de países desenvolvidos e em desenvolvimento, além de parlamentares, sociedade civil, governos locais e fundações privadas. Seu mandato estipula: a) análise das tendências na cooperação internacional para o desenvolvimento, incluindo estratégias, políticas e financiamento; b) promover maior coerência entre atividades para o desenvolvimento advindas de diferentes atores; c) fortalecer as conexões normativa e operacional no trabalho das Nações Unidas (ECOSOC, 2016).

3.1. Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)

A Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) tem realizado esforços importantes para desenvolver instrumentos que mensurem a cooperação Sul-Sul. Dentro destes esforços está o GT sobre Quantificação da Cooperação Sul-Sul que surgiu em 2014, diante da importância crescente da cooperação Sul-Sul como uma prática dos países latino-americanos. Assim, os governos da Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México, Peru e Venezuela acordaram na constituição de um grupo que elaborasse um desenho metodológico para sua medição, com apoio da CEPAL. Fazem parte deste grupo os institutos de estatística, os ministérios de relações exteriores e agências nacionais responsáveis pela coordenação da cooperação internacional dos países envolvidos. Ao elaborar um conjunto de indicadores de mensuração, entende-se que será possível visualizar, planificar e avaliar o trabalho realizado na região (CEPAL 2015d; CEPAL, 2015a).

Seus principais objetivos são a) definir um glossário de termos concernente à cooperação Sul-Sul; b) definir os elementos da CSS que devem ser objeto de quantificação em termos monetários; c) definir um sistema de informação básico comum que os países devem utilizar para avançar com a quantificação; d) apresentar um primeiro desenho metodológico de quantificação em termos monetários que meça tanto os custos diretos da cooperação Sul-Sul como o valor dos produtos e serviços intangíveis que o compreende (CEPAL, 2016b).

Embora o grupo não tenha elaborado um primeiro desenho metodológico de quantificação da cooperação Sul-Sul, alguns elementos foram delineados neste processo. Um dos momentos essenciais do processo foi a I Oficina Presencial do GT realizada em abril de 2015, na cidade de Bogotá na Colômbia. Neste evento, o intercâmbio entre os representantes dos países resultaram em alguns consensos.

Para os membros do grupo de trabalho, a cooperação Sul-Sul pode ser abordada nas suas dimensões política, técnica e financeira. A primeira não pode ser mensurada, embora seja fundamental para a contabilização da dimensão técnica. Na proposta em construção, a dimensão técnica deveria ser analisada no âmbito de cada país afim de comparar as ações realizadas com as metas nacionais propostas. Os países reconhecem a importância de definir um sistema próprio da América Latina e Caribe para reportar dados sobre a cooperação Sul-Sul que diferencie o que é feito pelos países desenvolvidos (DANE, 2015; CEPAL, 2016b).

Na dimensão financeira devem ser diferenciados os gastos diretos e os indiretos. Os primeiros envolvem despesas com transporte, em qualquer de suas modalidades, custos logísticos (artigos de papelaria, apoio audiovisual, aluguel de salas, etc.); gastos de manutenção (diárias) de quem participa das atividades de CSS (alojamento e alimentação) e despesas de seguro de viagem (DANE, 2015; CEPAL, 2016b)

Com relação aos gastos indiretos entendeu-se que entrariam todos os custos ligados à “plataforma administrativa”, ou seja, orçamento que permite a execução das atividades de cooperação, envolvendo tanto as organizações que fazem a gestão da CSS (nomeadamente as agências de cooperação e os Ministérios das Relações Exteriores) como as instituições que executam as atividades através de processos de intercâmbio, assessoria ou formação (DANE, 2015)

Além das despesas incorridas pelos prestadores da cooperação, também seriam calculados os custos provenientes do país ou países beneficiários. Seriam incluídos os gastos relativos ao tempo (em horas) dispendido pelos técnicos envolvidos na implementação, bem como os custos de transação incorridos por países com fundos para financiar atividades de cooperação (DANE, 2015).

No que se refere à dimensão técnica, esta deve ser medida antes, durante e depois da execução da atividade de cooperação. Nesta proposta a cooperação Sul-Sul abarca tanto o nível do governo central quanto o nível descentralizado (governos subnacionais), ao mesmo tempo incorporando ações que tenham a presença de outros atores (sociedade civil ou setor privado). Além disso, as unidades de análise acordadas foram as atividades, projetos e programas, contabilizados nos esquemas de cooperação bilateral, regional, triangular ou outros. O tempo de execução dos projetos também estaria contemplado na mensuração (DANE 2015).

Uma vez que em cada país as áreas temáticas da cooperação têm sua própria definição seria necessário escolher um padrão para identificar o que será mensurado. Embora não haja consenso neste ponto, falou-se em compreender definições feitas por outros organismos multilaterais, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Secretaria Ibero-Americana (SEGIB), que possam servir como referência (DANE, 2015).

Houve consenso de que bolsas de estudo devem ser classificadas em uma categoria específica e conter uma definição clara contendo alguns gastos, tais como o transporte de ida e volta para o país onde se realiza o estudo, matrícula acadêmica, gastos de manutenção e seguros de viagem. Além do valor monetário, as bolsas seriam contabilizadas através de uma medida temporal (dias, semanas, meses ou trimestres). Os dados desta modalidade seriam publicados através de um padrão reconhecido internacionalmente e diferenciando as categorias (especialização, mestrado, doutorado, cursos de curta duração, etc.) (DANE, 2015).

A quantificação monetária dos técnicos da cooperação seria feita em horas. Um dos debates levantados sobre este ponto foi o uso de metodologias de paridade de poder aquisitivo. Embora os países não tenham chegado a um consenso, concordou-se na examinação de um sistema internacional já existente, como o das Nações Unidas, o qual não foi mencionado pela relatoria da oficina (DANE, 2015).

Os empréstimos podem ser contabilizados através do valor total, quando possível. Caso contrário, apenas os valores que corresponderiam às doações concessionais entram nas estatísticas (DANE, 2015).

Visando dialogar com o debate da mensuração da CSS, a Divisão de Estatísticas da CEPAL desenvolveu um trabalho metodológico que adaptou o sistema de contas-satélite para a contabilização da cooperação Sul-Sul. Esta abordagem permite ampliar a capacidade analítica da contabilidade nacional para certas áreas de interesse socioeconômico de forma flexível e sem sobrecarregar ou distorcer o sistema central. Para esta proposta, a cooperação internacional é entendida como “uma série de ações mediante as quais se busca combinar políticas ou somar esforços, com o propósito de alcançar objetivos comuns a nível internacional” (CEPAL, 2015b). Por isso, é um processo de via dupla, onde cada parte envolvida coopera para solucionar um problema em particular, e dessa forma satisfazer seus objetivos.

Através do Sistema de Contas Nacionais, a metodologia de contas-satélite tem sido utilizada para apoiar a mensuração de setores como a economia informal (no Peru) e o turismo (na Colômbia), por exemplo (CEPAL, 2015b). As contas-satélite permitem a elaboração de agregados e indicadores novos, adequados às necessidades analíticas e de tomada de decisão por meio de análise sócio demográfica e socioeconômica com medições expressas em valores monetários (CEPAL, 2015b). Há um primeiro tipo de cooperação no qual os recursos são canalizados através dos governos nacionais. Esta categoria engloba diferentes modalidades de cooperação, as quais seguem na tabela 3, abaixo:

Tabela 3 Modalidades de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - CEPAL

Características	Modalidade
Características dos fundos e todo tipo de financiamento da ajuda recebida	Cooperação não reembolsável
	Cooperação reembolsável
Origem dos fundos	Ajuda pública
	Ajuda privada
Atores	Ajuda bilateral
	Ajuda multilateral
	Cooperação descentralizada
	Cooperação não governamental
	Cooperação empresarial
	Cooperação Norte-Sul (vertical)
	Cooperação Sul-Sul
	Cooperação triangular
	Cooperação horizontal
Limitação para aplicação dos fundos	Ajuda “amarrada”
	Ajuda “não amarrada”

Fonte: CEPAL, 2015b

Na proposta de mensuração da Divisão de Estatísticas da CEPAL, é suposto em um primeiro momento, a identificação dos agregados do Sistema de Contas Nacionais (SCN), da Balança de Pagamentos e das Contas de Transações Exteriores que reflitam atividades de cooperação Sul-Sul. Posteriormente, seria possível analisar e decompor de forma qualitativa e quantitativa a informação estatística relevante inserida que está dentro do SCN e a que não inclui o SCN, em termos de fluxos de bens, serviços e transferências dos países da região (CEPAL, 2015b).

Toda atividade de cooperação Sul-Sul deveria estar registrada dentro de três itens da Balança de Pagamentos: a) cooperação internacional corrente (transferências correntes em dinheiro ou espécie entre governos de diferentes países ou entre governos e organizações internacionais); b) transferências correntes diversas: em dinheiro ou espécie, são as transferências correntes diversas entre outras unidades; c) transferências de capital inclui a propriedade de um ativo (exceto dinheiro e ações) de uma parte para outra ou exige que uma ou ambas as partes adquiram ou forneçam um ativo (exceto dinheiro e espécie) ou perdão de dívida (CEPAL, 2015b).

A primeira tarefa é separar as transferências Sul-Sul daquelas que não são Sul-Sul dentro dos três itens. Um segundo passo exige determinar a modalidade da cooperação: a) em dinheiro ou ativos financeiros; b) em espécie (bens, serviços e ativos não financeiros); c) outros itens da balança de pagamentos registrados em que se fez o registro da modalidade específica da transferência (CEPAL, 2015b).

Dessa forma, a contribuição prevista pelas contas-satélite permite dar visibilidade ao peso da cooperação Sul-Sul na quantidade total agregada publicada pelos diferentes países. Além de possibilitar o conhecimento sobre as diferentes formas da cooperação Sul-Sul em cada país, também traz um olhar macro que poderia servir para simulações de impacto, medir recursos totais dedicados a um setor, identificar os beneficiários e os resultados das despesas e estabelecer a importância relativa das diferentes atividades no setor, etc. (CEPAL, 2015b).

3.2. Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB)

A Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB) ¹⁴ desenvolve anualmente, desde 2007, o “Relatório em Cooperação Sul-Sul na Ibero-América” para promover e sistematizar as atividades de cooperação Sul-Sul na América Latina e Caribe. Trata-se de uma proposta elaborada em meio a um processo de redefinição do sistema internacional de cooperação. Neste cenário emergem a agenda da efetividade da cooperação e a Agenda 2030 reposicionando o papel da cooperação Sul-Sul e exigindo conhecimento detalhado e profundo sobre esta agenda na América Latina. Em cada novo relatório busca-se aprimorar a metodologia afim de capturar os fluxos de cooperação Sul-Sul entre os países da Ibero-América.

Este foi um trabalho pensado e definido pelos 22¹⁵ países-membros da Secretaria, que também fornecem os dados oficiais. Recentemente, optou-se pela substituição dos questionários para a compilação de dados no Sistema Integrado de Dados na Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (SIDICSS, na sigla em espanhol), base virtual que registra as diferentes modalidades de cooperação, permite exportação, bem como o processamento e a visualização gráfica das informações.

Um aspecto importante a ser ressaltado é que a SEBIG não mensura os fluxos financeiros da cooperação Sul-Sul da região. Na matriz de dados, principal componente desta metodologia, os países são segmentados de acordo com a renda seguindo os critérios do Banco Mundial em duas categorias, países de renda média baixa e países de renda média alta. A mensuração apresenta a quantidade de ações ou projetos e o tipo de atividade realizada (fortalecimento institucional, compartilhamento de conhecimento, etc.), mas não o montante financeiro que o intercâmbio representou.

As modalidades são divididas em três: a cooperação horizontal Sul-Sul bilateral, a cooperação horizontal Sul-Sul regional¹⁶ e cooperação triangular¹⁷. Em contraste

¹⁴ A Secretaria Ibero-Americana é uma organização intergovernamental criada em 2003, que compreende os países da região ibero-americana. Trata-se de uma plataforma política com secretariado para construção de convergência, supervisão e acordos de cooperação entre os Estados-membros. Implementar e fortalecer a cooperação Sul-Sul nas áreas de educação, cultura e coesão social é um dos principais objetivos da SEGIB (SEGIB, 2016).

¹⁵ Venezuela, Colômbia, Equador, Brasil, Peru, Bolívia, Chile, Paraguai, Argentina e Uruguai, Panamá, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, El Salvador Guatemala, Panamá, Cuba, República Dominicana, México, Portugal e Espanha.

¹⁶ A SEGIB define a cooperação Sul-Sul horizontal regional a partir das seguintes características: a) a cooperação foi parte de um esforço de consulta regional; b) a ação ou projeto envolve dois ou mais

com a unidirecionalidade da ajuda típica da noção de AOD, a metodologia da SEGIB enfatiza a natureza bidimensional dos fluxos financeiros, isso quer dizer, os países listados são simultaneamente recipiendários e fornecedores de cooperação bilateral (BADAMKHAND; PARRA; SINHA; MINOR, 2014).

Igualmente importante é a distinção entre as duas unidades de análise da metodologia. No relatório a cooperação é discriminada entre “ações” ou “projetos”. Os projetos são um conjunto de ações visando satisfazer um objetivo comum junto a um recipiendário específico, cuja implementação ocorre dentro de um ou muitos setores ou tópicos. Eles possuem um período definido de implementação, resultados esperados, um programa do qual fazem parte e mecanismos de avaliação e monitoramento. Além disso, são aprovados dentro de um marco específico (comissão conjunta, acordo interinstitucional, acordo geral de cooperação etc.). Ações de cooperação incluem atividades de cooperação concretas e limitadas, executadas em apenas um setor e/ou tópico através de modalidades específicas (consultoria, assessoria, pesquisa conjunta, missão de avaliação, seminários, etc.). Elas podem ser meios para alcançar os objetivos de um projeto ou apenas pontuais (SEGIB, 2010).

Nos primeiros relatórios, as ações figuravam como principal unidade de análise que embora oferecesse uma primeira quantificação dos dados incluíam atividades muito heterogêneas (estudos, serviços de consultoria, estágios, oficinas de treinamento, projetos de cooperação, etc.). A partir do relatório de 2010, a metodologia incorporou uma definição mais robusta na diferenciação entre ações e projetos.

Outra característica que merece destaque desta metodologia se refere à divisão das atividades por setores. A cooperação é classificada com base na tabela produzida, em novembro de 2004, pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento que identifica dimensões e setores da ajuda oficial naquela organização (SEGIB, 2010).

3.3. Network of Southern Think-Tanks (NEST)

A Rede de Think Tanks do Sul (Network of Southern Think Tanks – NeST) tem avançado na discussão para a elaboração de um quadro analítico específico da cooperação Sul-Sul. A proposta da rede busca avançar na definição, critérios e indicadores para mensurar a quantidade e avaliar a qualidade e impacto da cooperação entre países em desenvolvimento; sendo que os maiores avanços se encontram na operacionalização de critérios para avaliar a qualidade da cooperação.

Sendo uma iniciativa “do Sul e para o Sul”, a NeST agrega acadêmicos e profissionais de diversos países em desenvolvimento. Devido à variada composição dos membros e a existência de questões não consensuadas, o documento de referência, *Developing a Conceptual Framework for South-South Cooperation*, foi gerado a partir dos esforços dos grupos de trabalho técnicos e apresentado como

países em desenvolvimento; c) para garantir horizontalidade, os países trabalharam de forma conjunta, coordenada para a formulação e execução de projetos ou programas de cooperação; d) houve adaptação das realidades locais e alinhamento com as prioridades nacionais do recipiendário; e) a execução do projeto foi preferencialmente confiada aos órgãos governamentais responsáveis pela aplicação da política pública transferida; f) para garantir reciprocidade e igualdade, o projeto recebe contribuições em espécie e/ou financiamento dos participantes, sempre complementados por fundos de fontes externas.

¹⁷ Os relatórios identificam a cooperação triangular como um tipo de relação da qual participam um conjunto de agentes os quais realizam diferentes contributos no processo. Eles dividem entre si três papéis: primeiro ofertante, segundo ofertante e receptor.

um esboço para “constantes insumos, edições, atualizações e revisões pelos membros da NeST” (NEST, 2015).

De acordo com esta proposta, a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (CSSD) é um subconjunto de relações orientadas por objetivos de desenvolvimento, parte dentro de um espectro mais amplo de interações políticas e econômicas entre parceiros do Sul global, que não necessariamente se voltam para a promoção do desenvolvimento. A CSSD engloba mais aspectos do que a definição da AOD, incluindo, por exemplo, as operações de paz, bolsas para estudantes, perdão de dívida, e medidas de promoção de investimento e facilitação de comércio (NEST, 2015).

No que tange às modalidades da cooperação, a rede sugere que um entendimento comum pode ser iniciado a partir de componentes claros, mensuráveis e não controversos. Alguns instrumentos e modalidades propostos pela NeST encontram-se na tabela 4. Os itens marcados em asterisco são aqueles em que, tendo natureza mais complexa não permitiram consenso entre os membros da rede. Fluxos como créditos de exportação, parcerias público-privadas e acordos preferenciais de comércio não seriam modalidades adequadas para alguns membros da NeST por conterem intenção comercial (NEST, 2015).

Tabela 4 Instrumentos e modalidades da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento: Proposta NeST

Instrumentos (Como?)	Modalidades (O que?)
Doações	Cooperação educacional e cultural
Empréstimos (concessionais e não concessionais) *	Reconstrução de pós-conflito e “ <i>peace-building</i> ”
Cooperação técnica (transferência tecnológica, desenvolvimento de capacidades, intercâmbio de conhecimento)	Apoio humanitário e assistência aos refugiados *
Contribuições em espécie – bens produtos e especialistas	Desenvolvimento de infraestrutura
Apoio ao orçamento direto	Contribuição às instituições multilaterais de desenvolvimento
Perdão de dívida ou cancelamento	Comércio *
Linhas de crédito *	Investimento *
Parcerias público-privadas *	Cooperação científica e tecnológica
Bolsas para estudantes	-

Fonte: NeST, 2015.

Outros aspectos ainda merecem mais debate no âmbito da rede. Ainda não está claro o nível de concessionalidade dos empréstimos e das linhas de crédito que poderiam entrar nas estatísticas, bem como a forma de mensurar estes itens. Tratam-se de categorias muito relevantes no montante da cooperação Sul-Sul. Ao

mesmo tempo, a concessionalidade neste campo, em contraposição ao conceito de AOD, não é um critério substancialmente definido em porcentagens. Isso porque as parcerias Sul-Sul são desenvolvidas a partir de negociações políticas entre as partes, o que não corresponde à realidade da ajuda ofertada pelos países doadores da OCDE. Nesse sentido, estabelecer um critério único para o grau de concessionalidade poderia significar deixar de fora empréstimos cujos juros foram negociados e percebidos como favoráveis entre as partes (NEST, 2015).

Temas como a cooperação em defesa e os gastos de segurança necessitam de maior debate sobre como e através de quais mecanismos contribuem efetivamente ao desenvolvimento. A assistência humanitária e os gastos de apoio aos refugiados e refugiadas também foram destacados no debate, tendo em vista que são itens tradicionalmente limitados na definição da AOD (NEST, 2015).

Monetizar a CSS é outro grande desafio identificado pela NeST. Nesse sentido, calcular a cooperação técnica e a transferência de conhecimento é uma tarefa metodologicamente complicada e ao mesmo tempo um tema politicamente sensível para os países em desenvolvimento. Isso porque uma das características principais da cooperação Sul-Sul é a troca de experiências, conhecimento técnico e políticas públicas anteriormente testadas em países com desafios de desenvolvimento similares. Esta dinâmica não poderia ser bem capturada através de valores financeiros e estatísticos simplesmente. Além disso, monetizar o valor das horas de trabalho de funcionários públicos, atores chave no intercâmbio de experiências, não permitiria comparações com os valores dos países CAD, devido a dois fatores principais: (i) em geral, países do CAD operacionalizam sua cooperação por meio de consultores, com diárias desproporcionalmente altas; (ii) a padronização de valores em dólar e as taxas de câmbio desfavoráveis dos países do Sul com relação ao mesmo. Por essas razões, os dados devem vir acompanhados de informações qualitativas que permitam análises mais completas sobre a abordagem, as modalidades e os instrumentos utilizados pelos parceiros do Sul (NEST, 2015).

A proposta da rede é que neste sistema de mensuração sejam inseridos dados quantitativos agregados e desagregados (que meçam o volume dos fluxos e possam indicar tendências ao longo do tempo e entre parceiros do Sul). E além disso, a inserção de informações qualitativas, que podem ser geradas a partir de estudos de caso, “lições aprendidas” em avaliações e estudos comparativos de diferentes países (NEST, 2015).

Para que os países em desenvolvimento criem seu próprio sistema global de mensuração, análise e comparação de dados sobre fluxos de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento é necessário que estabeleçam um quadro conceitual comum e um modelo padrão de coleta das informações. Diante da sensibilidade política das informações contidas em tal sistema, existe um consenso emergente que o sistema ONU seria o melhor espaço para hospedar a plataforma de gerenciamento dos fluxos (NEST, 2015).

Conversas iniciais com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), exploraram a possibilidade de tal agência liderar este processo. Paralelamente, a NeST recomenda um trabalho junto aos organismos regionais e nacionais de auto avaliação afim de obter maior engajamento mútuo para a CSSD regional (NEST, 2015).

A partir destas reflexões metodológicas, Pranay Sinha, membro da rede, desenvolveu uma proposta mais detalhada para a mensuração da CSS. A metodologia se apoia na definição de cooperação Sul-Sul adotada no Documento Final de Nairóbi de 2009. Portanto, trata-se de qualquer processo “onde dois ou mais países em desenvolvimento buscam seus objetivos de capacidades nacionais compartilhadas e/ou individuais através do intercâmbio de conhecimento, habilidades, recursos e conhecimento técnico, e através de ações coletivas

regionais e inter-regionais, incluindo parcerias envolvendo governos, organizações regionais, sociedade civil, academia e setor privado, para seu benefício individual ou mútuo dentro e entre regiões.” (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010).

Embora aspectos como intercâmbio de conhecimento técnico ou capacitação sejam importantes para caracterização da cooperação Sul-Sul, a contribuição financeira deve ser um critério fundamental para construir um marco metodológico e conceitual. Quanto ao tipo de fluxos (modalidades) haveria cinco formas: a) contribuição financeira; b) conhecimento e compartilhamento de experiência; c) capacitação; d) transferência de tecnologia; e) contribuições em espécie (SINHA, 2015).

O financiamento das atividades pode ser pensado a partir de: 1) fonte (dinheiro público derivado do erário nacional ou advindo de financiamento privado a partir do mercado de capitais); 2) nível de concessionalidade (entram fluxos independente da existência ou não de elemento donativo, inclusive empréstimos sem juros, não-concessionais e doações) 3) natureza (oficial, quase oficial ou privada) 4) canais de transferência (bilateral ou multilateral) (SINHA, 2015). O autor identifica cinco modalidades da cooperação Sul-Sul, que são representadas na figura 2.

Figura 2 Modalidades da Cooperação Sul-Sul



Fonte: SINHA, 2015

Admite-se que a cooperação Sul-Sul pode conter diferentes instrumentos financeiros, incluindo doações, empréstimo, créditos de exportação, perdão de dívida, investimento, títulos, subscrição de capital, entre outros (SINHA, 2015).

O autor considera a inserção estatística de ações independente de sua natureza monetária ou não monetária. A forma de financiar as atividades também ter natureza pública ou privada. Qualquer financiamento originado fora do erário público e autorizado pelo Parlamento ou refletido no fundo consolidado cai na definição de dinheiro público. Em casos de financiamento gerado no mercado nacional ou internacional e devidamente aprovado pelo parlamento ou agência com mandato específico, os fluxos serão considerados privados (SINHA, 2015).

No caso dos bancos de desenvolvimento, Sinha (2015) afirma que dois critérios podem orientar a definição de uma agência oficial e um quase oficial: a) grau de apropriação do governo; e b) o mandato para captação de dinheiro no mercado de capitais. BNDES, Exim Bank da Índia e Exim Bank da China são instituições financeiras especializadas totalmente dirigidas pelos governos de seus países. No caso indiano, o Exim Bank tem independência para angariar capital próprio, porém há limites estipulados pelo parlamento. Portanto, os fluxos do Exim Bank indiano seriam considerados na metodologia de Pranay como derivados de um órgão público (SINHA, 2015).

4. O CONTEXTO BRASILEIRO

Como mencionado anteriormente, a compreensão do orçamento público é relevante para que a sociedade visualize qual é o direcionamento das políticas, ações e programas custeados pelo Estado a partir do contribuinte. Para que o orçamento seja transparente e os cidadãos possam acompanhar a sua destinação, o Governo Federal possui algumas leis, hierarquicamente categorizadas, que garantem isso e promovem o que é chamado de “Ciclo Integrado de Planejamento e Orçamento”. São estas: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA) (INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIOECONOMICOS, 2015).

O Ciclo Integrado de Planejamento e Orçamento tem vigência por quatro anos e seus instrumentos devem ser compatíveis entre si. O primeiro passo é a definição do PPA, no qual serão identificadas as prioridades da gestão governamental para o período. A proposta do PPA é feita pelo Executivo, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPDG), e encaminhado para o Congresso.

A segunda etapa do ciclo faz referência à LDO. Ela é baseada nas diretrizes do PPA, porém tem vigência anual. A cada ano o Executivo precisa enviar ao Congresso o projeto da LDO para vigorar no ano seguinte. No Congresso Nacional, ela é revisada, votada e aprovada. É dada à LDO as funções de definir as metas e prioridades anuais da gestão governamental e estabelecer as regras a serem instrumentalizadas no momento da formulação da LOA. Na derradeira etapa do ciclo orçamentário, cabe à LOA apresentar detalhadamente a origem, o montante e o destino dos recursos que serão utilizados.

De acordo com a Portaria nº42, de 1999, as leis orçamentárias descritas acima devem classificar funcionalmente as despesas, com o intuito de agregá-las por áreas de ação governamental. Para o melhor detalhamento dos gastos por áreas do governo, o Executivo estabeleceu as funções e as subfunções. Por função se entende pela agregação das subfunções (áreas de despesas) em conjuntos que englobam encargos semelhantes, enquanto a subfunção se refere à compactação das despesas do setor público em determinado subconjunto (MTO, 2001). Ambas servem para facilitar o Governo Federal, por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), e os estados na gestão dos recursos orçamentários.

No que concerne à cooperação Sul-Sul no orçamento nacional, vale destaque para a subfunção 212, relativa à Cooperação Internacional e atrelada às Relações Exteriores, identificada como Função 07. Segundo Beghin (2014, p, 27), a subfunção 212 abrange ações relacionadas “ao planejamento, à coordenação, à execução e ao controle da contribuição brasileira à cooperação internacional”. Para a mesma autora, ainda que existam pontos em comum entre a subfunção 212 e a COBRADI em termos da contabilidade dos gastos, há diferenças. Sendo assim, a subfunção 212 não contabiliza gastos com servidores, e demais colaboradores da administração pública federal, com passagens, diárias, horas técnicas, entre outros, porém calcula gastos do Poder Legislativo com Cooperação Internacional (BEGHIN, 2014).

Esta pesquisa ainda não conseguiu coletar informações consistentes sobre a relação entre a segmentação dos recursos orçamentários e a inclusão das modalidades da cooperação Sul-Sul. Contudo, de acordo com um mapeamento – com base nas Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária Anual (LOA), do MPDG – é possível inferir que na subfunção 212 foram incluídas e excluídas as seguintes modalidades:

Tabela 5 Subfunção 212 - baseado nas ações orçamentárias da LOA

Inclui	Não inclui
Cooperação Humanitária	Apoio e proteção a refugiados
Operações de manutenção de paz	Cooperação científica e tecnológica
Contribuição a Organizações Internacionais (Pagamentos de cotas a Organizações Internacionais; contribuições voluntárias; contribuição a fundos)	Cooperação financeira (alívio de dívida; créditos oficiais à exportação; doações)
Cooperação Técnica	Doação de alimentos, medicamentos
	Cooperação educacional

Fonte: MPOG, 2015.

Para exemplificar como essas modalidades se apresentaram, destacam-se algumas ações orçamentárias encontradas: Cooperação Humanitária Internacional e Participação da Sociedade Civil; Participação Brasileira em Missões de Paz; Cooperação com Países de Língua Portuguesa e Países Membros de Organismos Regionais Africanos; Cooperação Técnica Internacional; e Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais¹⁸.

Acerca das modalidades não incluídas na subfunção 212, algumas delas foram encontradas, ao menos parcialmente, em outras subfunções, como segue na tabela 6. Vale ressaltar que estas subfunções (573, 691 e 693) não necessariamente possuem um recorte Sul-Sul ou se refere somente à cooperação de qualquer natureza. Elas apresentam apenas uma interface com a cooperação prestada pelo Estado brasileiro. Desse modo, ainda não se sabe ao certo como elas são operacionalizadas. Para ilustrar isso, na tabela 6 são apresentadas as demais subfunções, com informações referentes às ações orçamentárias integrantes. Além disso, a última coluna traz as modalidades da cooperação Sul-Sul que mais condizem com as referidas subfunções.

¹⁸ Foi apresentada, nos relatórios do MPDG sobre as ações orçamentárias da LOA, como uma Operação Especial, que representa ações que não produzem a manutenção de gastos governamentais, por não resultar em um produto ou na contraprestação direta em forma de bens ou serviços (MTO, 2001).

Tabela 6 Outras Subfunções e modalidades

Demais subfunções	Ações orçamentárias	Modalidade da cooperação Sul-Sul
573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	Concessão de Bolsas de Estudo a Alunos Estrangeiros, no Sistema Educacional Brasileiro; apoio a projetos e eventos de divulgação e educação científica; Fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação para a Economia Solidária; Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos; Apoio à Criação e Desenvolvimento de Museus e Centros de Ciência e Tecnologia.	Cooperação educacional; Cooperação científica e tecnológica.
691 - Promoção Comercial	Promoção Comercial e de Investimentos; Participação Brasileira exposições; Implantação de Centros de Prestação de Serviços aos Empreendedores; Promoção do Desenvolvimento do Setor de Comércio e Serviços.	Cooperação financeira
693 - Comércio Exterior	Subvenção Econômica para Promoção das Exportações – PROEX (Lei nº 10.184, de 2001); Financiamento para Promoção das Exportações - PROEX (Lei nº 10.184, de 2001); Manutenção, Desenvolvimento e Modernização de Sistemas Informatizados de Comércio Exterior; Promoção e Gestão do Comércio Exterior.	Cooperação financeira

Fonte: MPDG, 2015.

Nesta seção realizamos um breve levantamento relacionando possíveis práticas da cooperação Sul-Sul brasileira e sua correspondência no registro orçamentário. Nosso objetivo é posteriormente aprofundá-lo e refiná-lo por meio de investigações mais específicas e criteriosas nos sistemas públicos de informação.

Até agora não existe nenhuma iniciativa contínua, governamental ou não governamental que analise os dados a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo federal (SIAFI), utilizando estas sub-funções. A próxima subseção apresenta a principal iniciativa brasileira de mensuração e análise dos fluxos da cooperação, lançada em 2010. Em seguida, é abordada a atual proposta da ABC de mensuração.

4.1. COBRADI: definições e modalidades

Os relatórios COBRADI, acrônimo que significa Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, são produtos do programa de pesquisa homônimo coordenado pelo IPEA, em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e envolvendo, voluntariamente, outras instituições públicas federais para sistematização de dados da cooperação brasileira¹⁹. O programa de pesquisa e seus relatórios surgiram a partir de uma demanda do Ministério das Relações Exteriores visando o levantamento dos recursos orçamentários federais que financiam atividades, projetos e programas de cooperação em vários países em desenvolvimento e em organizações internacionais. Foram lançados três relatórios, que compilaram dados de 2005 a 2009, de 2010 e, mais recentemente, de 2011-2013 (IPEA/ABC, 2010; IPEA/ABC, 2013; IPEA/ABC, 2016).

Os relatórios COBRADI contribuem para a transparência do Governo Federal no que concerne à prestação de cooperação. As publicações apresentam dados sobre a cooperação realizada pelo Brasil, a partir dos seus mais diferentes órgãos, com o objetivo de identificar e sistematizar as informações acerca dos dispêndios brasileiros (IPEA/ABC, 2010). Os primeiros dois relatórios, segundo Schmitz, Bezerra Lima e Campos (2010), “trata(m)-se de um levantamento de caráter quantitativo, exclusivamente focado na estimativa dos volumes de recursos do governo brasileiro destinados à cooperação internacional para o desenvolvimento”.

Em relação ao COBRADI 2011-2013, há uma mudança significativa quanto à sua finalidade, já que objetivava não apenas dar transparência aos gastos brasileiros com cooperação internacional para o desenvolvimento, mas também promover o debate acerca do entendimento das ações brasileiras. Para tanto, foram analisadas qualitativamente as práticas que caracterizam a cooperação brasileira. A escolha das políticas descritas no relatório, no caso da cooperação técnica, pautou-se pela disponibilidade do detalhamento das ações, pelo acesso a este e por sua relevância.

Contudo, não é possível afirmar que os relatórios registrem a totalidade dos fluxos da cooperação Sul-Sul brasileira, já que a sistematização de dados, por parte das diversas instituições públicas federais cooperantes é feita voluntariamente, sem lei mandatória. A título de exemplo, estima-se que mais de 170 agências federais participem da cooperação internacional para o desenvolvimento, contudo a COBRADI 2005–2009 contabilizou os gastos feitos por apenas 66 entidades federais, o COBRADI 2010 registrou as informações vindas de 91 instituições e o COBRADI 2011-2013 de 93 atores prestadores de cooperação²⁰ (IPEA/ABC, 2010; IPEA/ABC, 2013; IPEA/ABC, 2016).

O primeiro relatório definia a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional como: “a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA/ABC, 2010, p. 17)”.

No entanto, já no segundo relatório esta definição, que se aproxima com a da OCDE, é abandonada, abrindo margem para a construção de uma definição “de baixo para cima”. Ou seja, o programa busca entender o que, a partir das práticas,

¹⁹ A partir do COBRADI 2011-2013 foram incluídos atores não federais (IPEA/ABC, 2016).

²⁰ Vale ressaltar que para este último levantamento foram considerados atores não estatais, como organizações da sociedade civil;

caracteriza a cooperação brasileira sem balizá-las por uma definição rígida. No entanto, a classificação dos recursos quantificados seguiu um conjunto de categorias pré-definidas, criadas a partir da revisão de metodologias internacionais, com o intuito de permitir certo grau de comparabilidade (IPEA, 2010: 13).

De acordo com o IPEA (2012), os recursos da COBRADI podem ser segmentados em torno de duas classes de receptores bilaterais e multilaterais. Além disso, vale observar outro aspecto acerca da definição da COBRADI: a caracterização dos recursos como “totalmente a fundo perdido” objetiva sinalizar que os gastos contabilizados não requerem contrapartidas ou reembolsos, sendo eles integralmente concedidos (IPEA, 2012). Nos relatórios, os recursos foram divididos de acordo com as modalidades de cooperação. Contudo, houve mudanças nas modalidades consideradas entre o primeiro e o segundo levantamentos, permanecendo as mesmas modalidades no terceiro relatório, como mostra a tabela 7.

Tabela 7 Modalidades da Cooperação presentes nos levantamentos COBRADI

COBRADI 2005–2009		COBRADI 2010 / 2011-2013	
1	Cooperação técnica, científica e tecnológica	1	Técnica Objetiva a capacitação de profissionais estrangeiros e o fortalecimento institucional de países em desenvolvimento, por meio do compartilhamento de conhecimentos e tecnologias nacionais.
		2	Cooperação Científica e Tecnológica Refere-se à programas e projetos de pesquisa de interesse de ambos os países cooperantes, que serve para o desenvolvimento econômico e social e que possui o aporte de recursos: humanos: cientistas; recursos físicos: laboratórios e demais instalações; financeiros; e tecnológicos.
2	Bolsas para estrangeiros	3	Cooperação Educacional (incluindo bolsas e outros programas bilaterais de intercâmbio) Auxílio na formação de capital humano de países parceiros, em caráter acadêmico ou técnico, através da concessão de bolsas de estudo e do financiamento de custos associados.
3	Contribuições às organizações internacionais	4	Gastos com organismos internacionais Relativo às despesas do governo federal com pagamento de contribuições a organismos internacionais e com integralização de cotas para fundos de desenvolvimento de organismos financeiros internacionais.
4	Assistência humanitária	5	Cooperação humanitária (incluindo ajuda alimentar) Representa a forma como o Brasil concede seu apoio aos países e as populações que lidam com crises e emergências causadas por guerras, desastres naturais, entre outros.
		6	Apoio e proteção ao refugiado Método brasileiro de conceder apoio às pessoas que decidem sair dos seus respectivos países por motivos de perseguição de natureza racial,

		religioso, nacional, entre outros.
5 Operações de paz (informações anuais disponíveis, mas não incluídas no total de recursos)	7 Operações de manutenção da paz (incluídas no total de recursos)	Participação das forças militares brasileiras em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU).

Fonte: IPEA/ABC, 2010; IPEA/ABC, 2013; IPEA/ABC, 2016.

A tabela 8 registra os tipos de recursos incluídos no levantamento. A tabela 9, por sua vez, os gastos contabilizados em cada modalidade.

Tabela 8 Recursos incluídos nos levantamentos COBRADI

Recursos	O que foi incluído – resumo
Horas técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Horas disponibilizadas para a educação, a capacitação, o treinamento, entre outros; • Atuação exclusiva e direta na cooperação; • Horas dedicadas à produção ou adaptação de uma tecnologia destinada à produtos ou serviços; • Forças militares incumbidas de garantir os direitos humanos e civis; • Horas de pessoas do suporte técnico.
Passagens e diárias	<ul style="list-style-type: none"> • Valores de diárias e passagens associados ao transporte e mantimento de funcionários e demais profissionais do governo federal; • Valores de diárias e passagens de estrangeiros que venham para o Brasil para capacitação;
Materiais e equipamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Materiais impressos ou eletrônicos; • Materiais físicos empregados em atividades de educação ou capacitação de estrangeiros no Brasil ou no exterior; • Equipamentos em geral.
Instalações físicas	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos com utilizações temporárias de bens imóveis e móveis; • Fortalecimento ou construção de infraestrutura em outros países.
Custos administrativos associados	<ul style="list-style-type: none"> • Materiais impressos ou eletrônicos; • Transporte de equipamentos e materiais do Brasil para os países onde será realizada a cooperação.
Doações em espécie – suprimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Doações de suprimentos pelo governo brasileiro (medicamentos, alimentos, sementes, materiais de construção, entre outros).
Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> • Doações financeiras integralmente concedidas;

financeira²¹

- Contribuições a fundos de organismos internacionais aos quais o Brasil não é beneficiário de empréstimos e outras concessões;
- Contribuições do governo federal para a integralização de capital em organismos financeiros internacionais de desenvolvimento (OFID), dos quais o Brasil não é beneficiário direto em termos financeiros;
- Apoio ao estabelecimento de refugiados e familiares no primeiro ano de estadia no Brasil;
- Bolsas e materiais de estudo para estudantes e pesquisadores estrangeiros em cursos acadêmicos e técnicos no Brasil.

Fontes: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010; IPEA/ABC, 2010.

Tabela 9 Tipos de gastos por modalidade no levantamento COBRADI

Modalidades	Descrição dos dispêndios	Gastos incluídos
Cooperação técnica	<p>Dispêndios do governo federal apresentado por órgãos federais, associados aos fluxos de conhecimento e saberes entre instituições. Não caracterizam fluxos financeiros do Brasil para o exterior</p> <p>Estes dispêndios podem ser em projetos com países ou grupos de países; atividades regionais; organismos internacionais ou regionais; eventos no Brasil e no exterior; gestão da cooperação técnica pela ABC</p>	<p>Passagens, diárias, horas técnicas, aquisição de matérias e equipamentos, adequação de instalações físicas e outros</p> <p>Partiu-se dos dados disponíveis pela ABC para em seguida complementá-los com dados das instituições executoras. Dispêndios das executoras refere-se apenas as horas técnicas disponibilizadas</p>
Cooperação educacional	<p>Dispêndios de órgãos federais (MEC, MCTI e MRE) e uma centena de instituições de ensino superior e centros nacionais de pesquisa para a formação de pessoal estrangeiro</p>	<p>Concessão de bolsas de estudo, oferta de vagas em instituições de ensino no Brasil e intercâmbio de professores</p>
Cooperação Científica e Tecnológica	<p>Dispêndios do Sistema Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI e seu amplo conjunto de unidades de pesquisa e organizações sociais, conselhos e empresas publico-privadas) para promover o avanço do conhecimento e na busca de sinergias para inovação e o</p>	<p>Financiamento de projetos de pesquisa e desenvolvimento de novas técnicas e tecnologias (capital, custeio e bolsas), pagamento pela utilização de equipamento de ponta e manutenção de laboratórios no exterior (Labex da Embrapa)</p>

²¹ A Metodologia inicial, apresentada no Guia de Orientações Básicas para o primeiro levantamento COBRADI, inclui outras modalidades de cooperação financeira que não foram mencionadas no relatório. Assim, não foram incluídos “Créditos oficiais à exportação concedidos pelo governo federal brasileiro, com elemento de concessionalidade” e “Reescalamentos decorrentes de dívidas vencidas e não pagas referentes a empréstimos oficiais”.

enfrentamento dos desafios para o desenvolvimento		
Cooperação Humanitária	Dispêndios do governo federal, articulados pela CGFome, para ajuda humanitária	Contribuições financeiras para ações e programas de organismos internacionais, apoio das representações diplomáticas no exterior, doação de itens de primeira necessidade (comida e medicação), incluindo custos de transporte e distribuição
Proteção a apoio aos refugiados	Dispêndios do governo Federal, orientados pelo CONARE, para proteção a apoio aos refugiados	Transferências financeiros do MJ para organizações da sociedade civil, dispêndios do MJ com deslocamento e atuação dos servidores e colaboradores para entrevista de refugiados/as (horas técnicas, passagens, diárias, material de consumo), contribuições para Acnur
Operações de manutenção de paz	Dispêndio das forças armadas com missões de operações de paz	
Gastos com organismos internacionais	Pagamento de compromissos financeiros assumidos pelo governo federal junto com organismos internacionais	Contribuição regular (parcela do custeio), contribuições a fundos multilaterais de desenvolvimento para doações, empréstimos e assistência técnica, contribuições são gastos dos tribunais internacionais

Fonte: IPEA/ABC, 2016

Nos primeiros relatórios, o IPEA desenvolveu um formulário eletrônico, disponibilizado em ambiente virtual, possibilitando o lançamento dos gastos efetivamente realizados. Tal formulário era preenchido por pontos focais das instituições. Em 2011 o ambiente virtual foi desativado e novos formulários foram elaborados em arquivos de textos e planilhas. Esta mudança aumentou o trabalho do tratamento dos dados pelo IPEA mas possibilitou customizar informações solicitadas, pedindo detalhamento das práticas da cooperação pelas instituições. (IPEA/ABC, 2016: 17-18)

Diferentemente dos relatórios publicados em 2010 e 2013, o COBRADI de 2016 inclui em sua contabilidade a cooperação de alguns atores não federais, como as instituições de ensino públicas e privadas que atuam na prestação de cooperação educacional e científica e tecnológica; instituições de pesquisa e demais entidades

privadas no âmbito da cooperação científica e tecnológica; e organizações não governamentais (ONGs) e organizações religiosas que auxiliam nas operações de manutenção de paz, na proteção e apoio a refugiados e na cooperação humanitária. Destaca-se também a participação de outros órgãos governamentais que auxiliaram no atendimento aos estrangeiros, como o Sistema Único de Saúde (SUS), as secretarias de educação, associações, fundações e demais órgãos municipais e estaduais (IPEA/ABC 2016).

4.2. COBRADI: Reflexões sobre a iniciativa

Especialistas em cooperação brasileira para o desenvolvimento destacaram o caráter inovador do primeiro relatório COBRADI 2005–2009 (AYLLÓN, 2012) e o descreveram como esforço inédito de coleta e sistematização de dados oficiais nessa área (LEITE, 2012b). O relatório também foi bem recebido por think tanks e organizações da sociedade civil internacionais e nacionais, apesar de estas últimas criticarem o governo por não abrir o banco de dados do COBRADI para consultas.

A última publicação do COBRADI, a partir das modificações em suas metodologias de mensuração dos dispêndios, representa a intenção do governo federal em garantir a autenticidade das suas práticas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Conforme exposto no relatório, o governo pretende afastar o Brasil do conceito de doador tradicional, muito embora não também tenha interesse em limitar a atuação do Brasil ao recorte da cooperação Sul-Sul.

Alguns desafios metodológicos permanecem. Primeiramente, a dispersão da cooperação brasileira resulta em dificuldade para se ter um panorama geral dos gastos, para além daqueles realizados pelo governo federal. Por exemplo:

- Dificuldade de mensurar parte do dispêndio com refugiados/as, já que são recursos vinculados a políticas de atendimento universal, como saúde e educação.
- Cooperação educacional conta com ampla participação de instituições de ensino públicas e privadas, federais, estaduais e municipais para sua execução e não todas estão contabilizadas.
- Cooperação científica e tecnológica é realizada com a participação de instituições de pesquisa, da academia e de empresas privadas também não contabilizadas.
- Operações de manutenção da paz conta com a presença de ONGs brasileiras em paralelo à atuação das tropas do país, que também não são contabilizadas.

Um segundo obstáculo é a própria definição e caracterização das modalidades. A descrição das práticas no relatório mais recente evidenciou a transversalidade de muitas ações empreendidas pelo Brasil, fato já levantado pela literatura (LEITE et al, 2014). Tal fato mostrou, por um lado, a dificuldade de seu enquadramento em apenas uma modalidade pré-existente e sugeriu, por outro lado, o afastamento das modalidades tradicionais mediante a identificação de categorias derivadas da prática. Se, por um lado, a manutenção dos rótulos tradicionais possibilita certo grau de comparabilidade com outras iniciativas internacionais no campo da cooperação para o desenvolvimento, por outro lado, ela limita a compreensão daquilo que de fato é feito pelo país, não dando margem a nuances e à transversalidade inerente às várias práticas difundidas pela cooperação brasileira.

Finalmente, a coleta de dados do COBRADI é feita voluntariamente por parte das instituições executoras como uma atividade adicional à prestação de contas da execução do orçamento ao governo. Ademais, estes dados não são disponibilizados

em sua totalidade para o público em geral. Neste sentido, a equipe do COBRADI propõe a criação de um banco de dados possibilitando a pesquisadores, acadêmicos e servidores públicos a elaboração de análises próprias. O IPEA também aponta a possibilidade de explorar o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) como ponto de partida para capturar dos gastos do governo. Estas duas iniciativas aumentariam significativamente a transparência da cooperação brasileira e gerariam oportunidades para a participação social, seja na elaboração ou na prestação de contas.

4.3. Plataforma de Referência - Agência Brasileira de Cooperação (ABC)

O governo brasileiro, representado pela ABC, defende que uma metodologia de mensuração para a cooperação Sul-Sul não pode ser tratada e definida em espaços alheios aos países em desenvolvimento. Por isso, o Brasil apresenta em algumas arenas internacionais uma proposta ampla para a cooperação Sul-Sul, que abarque todas as modalidades, abrindo a discussão para as dimensões monetária e não monetária. A postura brasileira também assume a necessidade de consolidar uma posição regional sobre o tema (SEGIB, 2016a).

Em dezembro de 2015, a Agência Brasileira de Cooperação submeteu sua metodologia ao *Core Group of Southern Partners*, iniciativa apoiada pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UN-DESA, na sigla em inglês), Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul e Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas, que reúne países em desenvolvimento afim de estabelecer diálogo em questões ligadas à princípios, definições e modalidades da cooperação Sul-Sul.

Para a ABC, o registro dos fluxos de intercâmbio entre países em desenvolvimento deveria estar organizado em uma plataforma de referência. As motivações para este sistema comum advêm do crescente interesse de governos de países em desenvolvimento, acadêmicos e organizações da sociedade civil em ampliar o acesso aos dados de implementação e resultados das experiências de cooperação Sul-Sul. Além disso, o monitoramento dos ODS também exige trabalho analítico e informações que esclareçam o papel destas contribuições para a Agenda 2030 (ABC, 2015a).

Sendo assim, a proposta visa: a) estabelecer uma conexão entre a mobilização de recursos financeiros e não financeiros e os resultados de curto e longo prazo das parcerias; b) promover uma base para que os PEDs possam alcançar uma definição comum em cooperação Sul-Sul; c) garantir a visibilidade, reconhecimento de cada parceiro independente da natureza ou da quantidade de recursos envolvidos (ABC,2015a).

Para compor a plataforma seriam elegíveis todas as modalidades de intercâmbio ou cooperação entre países em desenvolvimento. Propõe-se incorporar os tipos de atividades mais significativas, apresentadas e organizadas individualmente em categorias e subcategorias. Esta forma de apresentar as modalidades impede que o montante da cooperação financeira e dos investimentos externos ofusquem outros elementos igualmente importantes da cooperação Sul-Sul. Para a ABC esta é uma tarefa difícil de atingir, tendo em vista que o principal critério usado para a mensuração da cooperação Sul-Sul é o monetário. E é por isso que a plataforma proposta não apresenta os valores totais dos montantes financeiros em cada categoria (ABC,2015a).

Incorporar as chamadas “fontes adicionais” para a promoção do desenvolvimento²², ou seja, iniciativas de baixo custo, realizadas no âmbito da cooperação Sul-Sul (construção de capacidade, compartilhamento de conhecimento, pesquisa conjunta, etc.), podem levar a mudanças estruturais nos países em desenvolvimento, gerando impactos diretos na erradicação da pobreza, inovação, educação, políticas públicas mais efetivas (ABC, 2015a).

Além disso, também seriam registrados os recursos mobilizados por cada um dos parceiros, isso quer dizer, o prestador e o beneficiário dos fluxos. Em cada atividade seriam preservadas as particularidades dos recursos e dos resultados, através de parâmetros monetários e não monetários adequados para cada uma delas (ABC, 2015a).

Por exemplo, para a contabilização da categoria de “Pesquisa Conjunta em Ciência, Tecnologia e Inovação” além dos valores em dinheiro, seriam incluídos a quantidade de programas básicos de pesquisa desenvolvidos, de pesquisas aplicadas, investigações experimentais e número de bolsas de estudo concedidas. Na coluna de mensuração dos resultados imediatos estariam descritos o número de estudantes beneficiados pelas bolsas de estudo, a quantidade de patentes registradas dentro e fora do país, relatórios ou artigos publicados e pesquisadores aprovados. Para medir o impacto das experiências visando os ODS seriam utilizadas informações de relatórios nacionais²³ (ABC, 2015b).

No quadro proposto, os países parceiros são categorizados em três tipos: os países em desenvolvimento, os países menos desenvolvidos (*least developed countries*) e as economias em transição. Não há informações sobre a definição de cada um deles (ABC, 2015b).

Os governos dos países em desenvolvimento escolheriam autônoma e voluntariamente elementos da tabela, considerando quais categorias de intercâmbio Sul-Sul seriam incluídas para a contabilização e trabalho analítico. Estas podem ser selecionadas de acordo com a relevância e adequação das modalidades para cada país relator. Através de sistemas disponíveis, bancos de dados ou outros métodos de mensuração, os países em desenvolvimento usariam a plataforma para a compilação de informações sobre insumos e resultados dos fluxos (ABC, 2015a). A tabela 10 compila informações sobre categorias e subcategorias da Plataforma de Referência:

²² A metodologia recomenda que uma das categorias, o comércio exterior, seja reportada separadamente, tendo em consideração os seguintes indicadores: transferência de tecnologia, impacto no desenvolvimento de recursos humanos, crescimento da capacidade produtiva, crescimento de produtividade, crescimento em renda per capita e aumento dos impostos.

²³ Na coluna 5 algumas subcategorias não seriam aplicáveis. É o caso dos Custos Associados à Construção de Desenvolvimento de Capacidades.

Tabela 10 Proposta de categorias para mensuração

Categorias	Subcategorias
Desenvolvimento de Capacidades	Horas por pessoas (instrutores técnicos); Horas por pessoas (graduados); Horas por pessoas (pós-graduado); Bolsas de estudo; Estudos técnicos; Treinamento; Estágios (Profissionais ou Especializados); Destacamento de funcionários (setor público); Desenvolvimento de professores (funcionários públicos); Voluntariado (sociedade civil); Ciência, Tecnologia e Inovação (Pesquisa Conjunta); Pesquisadores em CTI; Doação de bens, materiais e equipamentos (associados com as atividades de construção de capacidade) – fonte privada
Custos Associados ao Desenvolvimento de Capacidades	Bilhetes aéreos, ajuda de custo e seguro para estrangeiros; Bilhetes aéreos, ajuda de custo e seguro para nacionais; Administração e Gestão; Infraestrutura técnica e operacional em ciência e tecnologia – fonte pública; Infraestrutura técnica e operacional em ciência e tecnologia – fonte privada; Serviços (associados com o desenvolvimento de capacidades); Isenções de taxas; Custos operacionais no país; Custos operacionais no exterior
Cooperação Humanitária e Assistência aos Refugiados	Doação de alimentos; Doação de remédios e suprimentos médicos; Desenvolvimento de profissionais da saúde; Trabalhadores humanitários (setor público); Voluntariados (ação humanitária) (da sociedade civil); Gastos associados ao apoio aos refugiados; Doação de bens, materiais e equipamentos (associados com a ação humanitária) – fonte pública; Doação de bens, materiais e equipamentos (associados com a ação humanitária) – fonte privada; Serviços (associados com a ação humanitária); Bilhetes aéreos, ajuda de custo e seguro para estrangeiros; Bilhetes aéreos, ajuda de custo e seguro para nacionais; Administração e gestão
Operações de paz	Preparação e mobilização; Apoio logístico; Desmobilização; Engajamento de tropas
Cooperação financeira	Doações – fonte pública; Doações – fonte privada; Empréstimos concessionais (apenas a porcentagem concessional); Perdão de dívida; Créditos oficiais de exportação
Contribuição financeira para as organizações ou fundos internacionais	Pagamento de cotas em fundos multilaterais de desenvolvimento; Contribuições regulares; Contribuições voluntárias; Transferências financeiras para cooperação trilateral com

	organizações internacionais complementares aos insumos em espécie
Cooperação Econômica	Investimentos diretos – setor primário; Investimentos diretos – setor secundário; Investimentos diretos – setor de serviços; Construção de facilidades públicas; Doação de bens, materiais e equipamentos (associados com atividades produtivas) – fonte pública; Doação de bens, materiais e equipamentos (associados com atividades produtivas) – fonte privada
Comércio Exterior	Exportação para os países em desenvolvimento; Importação dos países em desenvolvimento

Fonte: ABC, 2015b.

5. REFLEXÕES PARA UMA METODOLOGIA BRASILEIRA

Afim de elaborarmos uma metodologia para o monitoramento do orçamento público brasileiro em cooperação Sul-Sul, foi necessário revisar os principais sistemas internacionais de mensuração da cooperação internacional para o desenvolvimento. Levantamos características principais e críticas aos modelos. Neste trajeto atentamos a três elementos centrais: as modalidades da cooperação (qual é a natureza dos fluxos), os instrumentos de análise (através de quais ferramentas a cooperação é realizada) e as unidades de medida (que indicadores serão utilizados para a mensuração).

Dois polos distintos foram apontados em nossa pesquisa. De um lado está a tradição do CAD, cujas modalidades estão especificadas no conceito de AOD, formato que vem sendo construído desde os anos 1960 e fortemente conformado pelos países doadores do Norte. Os fluxos são expressos em valores monetários e por meio de diversas variadas formas (empréstimos concessionais e doações principalmente). Como vimos, o paradigma Norte-Sul sofreu intensas reivindicações por mudanças devido às fraquezas e incoerências reveladas ao longo das décadas. A trajetória deste modelo torna clara a necessidade de considerar demandas e necessidades dos países parceiros na mensuração e monitoramento dos fluxos de cooperação.

A proposta do TOSSD se aproxima de alguns debates feitos por atores da cooperação Sul-Sul. Tal metodologia irá abarcar instrumentos da cooperação financeira não mensurados pela AOD e explicitamente será orientada pelo princípio de benefícios mútuos. Além disso, ressalta a necessidade de analisar os pacotes híbridos de financiamento.

Em outro extremo encontram-se os países em desenvolvimento agentes da cooperação Sul-Sul, que prezam pela horizontalidade e benefícios mútuos. Estes últimos não se encontram agrupados numa organização intergovernamental e nem possuem uma ferramenta própria para mensurar o total de fluxos Sul-Sul com objetivos voltados ao desenvolvimento, embora atualmente sejam verificados esforços neste sentido.

No caso do Brasil temos uma metodologia para mensurar os fluxos de cooperação, o COBRADI, que traz reflexões importantes sobre as definições das modalidades. Tais modalidades buscaram dialogar com as propostas internacionais para permitir algum nível de comparabilidade. No entanto, muitas iniciativas de cooperação Sul-Sul brasileira são híbridas – envolvem mais de uma categoria, e por isso, uma metodologia a ser reelaborada deveria representar esta complexidade. Nas conclusões do COBRADI, o IPEA aponta a possibilidade de mudar seu processo de coleta e utilizar o SIAFI. Neste sentido, nos parece uma oportunidade para articular uma parceria.

Por fim, a análise apenas do orçamento público apresentará uma imagem parcial do que significa o papel da cooperação na política externa brasileira, dada a complexidade das práticas Sul-Sul realizadas pelo Brasil. Portanto, serão necessárias outras informações. A atual proposta da ABC pode permitir esta análise complementar e, assim, também representa uma oportunidade para nossos esforços de construção de uma metodologia de mensuração dos fluxos da cooperação Sul-Sul brasileira.

6. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (a). Reference platform for measurement of cooperation and development-related exchange flows between developing countries. Defining, measuring and reporting South-South cooperation: accounting grants, debt, technical assistance and in-kind support between developing countries. 17-18 Dezembro, 2015. Disponível em: <http://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=984>

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (b). Platform for measurement of cooperation and development-related exchange flows between developing countries: Synthesis Table. Defining, measuring and reporting South-South cooperation: accounting grants, debt, technical assistance and in-kind support between developing countries. 17-18 Dezembro, 2015. Disponível em: <http://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=984>

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Documento final de Nairobi da Conferência de Alto Nível das Nações Unidas em Cooperação Sul-Sul. Resolução 64/222. Fevereiro de 2010. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Nairobi%20Outcome%20Document.pdf>

AYLLON, Bruno. Contribuciones de Brasil al Desarrollo Internacional: Coaliciones Emergentes y Cooperacion Sur-Sur. Revista CIDOB d'afers internacionals, v. 97, p. 189-204. 2012.

BADAMKHAND, Mandy; PARRA, Andrea; SINHA, Pranay; MINOR, Allison. South South cooperation: Latin America and the SEGIB alternative. Aid Data, outubro, 2014. Disponível em: <http://aiddata.org/blog/south-south-cooperation-latin-america-and-the-segib-alternative>

BEGHIN, Nathalie. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos? Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), 2014, 104p.

BROWN, Stephen; GRAVINGHOLT, Jorn. Security, Development and the Securitization of Foreign Aid. In: BROWN, Stephen; GRAVINGHOLT, Jorn. The Securitization of Foreign Aid. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

COLIN, Stéphanie. A matter of high interest. Assessing how loans are reported as development aid. European Network on Debt and Development. 2014. Disponível em: <http://www.eurodad.org/amatterofhighinterest>

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (a). Relatoria Seminário Análisis del estado de avance de las propuestas de medición de la cooperación Sur-Sur. Santiago, 16 e 17 de dezembro de 2015. Disponível em:

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (b) . Cooperación Sur-Sur – Propuesta de medición de la cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe através de um sistema de cuentas satélite. 2015. Disponível em: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/02_informe_cuentas_satelites.pdf

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (c). Grupo de tareas cuantificación de la cooperación Sur-Sur (CSS). 2015. Disponível em: <http://www.cepal.org/deype/noticias/noticias/3/53123/CE13-GT-CooperacionSur-Sur.pdf>

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (d). Grupo de tareas para la medición de la cooperación Sur-Sur (GTMSS). 2015. Disponível em: <http://www.cepal.org/deype/ceacepal/2015-CE14/PPT/CE14-GTareas-Sur-Sur.pdf>

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (a). Cuarta Reunión de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur. Santiago, 14 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/eventos/cuarta-reunion-la-mesa-directiva-comite-cooperacion-sur-sur>

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMERICA LATINA E CARIBE (b). Avances del Grupo de Tareas sobre Cuantificación de la Cooperación Sur-Sur de la CEA y resultados del Taller de Discusión sobre el Desarrollo Metodológico para la Medición de la Cooperación Sur-Sur. Santiago, 14 de abril de 2016. Disponível em: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/04_ppt_avances_grupo_tareas_sur_sur_cea.pdf

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMERICA LATINA E CARIBE (c). Propuesta de medición de la cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe através de un Sistema de Cuentas Satélite. 2016. Disponível em: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/02_informe_cuentas_satelites.pdf

CONFEDERATION EUROPÉENNE DES ONG D'URGENCE ET DE DÉVELOPEMENT. Aid reform must pass the development effectiveness test. Julho, 2014. Disponível em: http://concordeurope.org/wp-content/uploads/2016/07/CONCORD_AidWatch_on_ODA_definition-FINAL.pdf?c48b8d

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Desarrollo, Acuerdos e Compromissos. I Taller Presencial del Grupo de Tareas para la Medición de la Cooperación Sur-Sur. Primera discusión sobre el desarrollo metodológico para la medición de la cooperación Sur-Sur. Bogotá, 28 a 30 de abril, 2015. Disponível em: http://www.ceacepal-rtc.org/rtc/images/archivos/grupos_trabajo_2015/evento_cooperacion_sur_sur_abril_2015.docx.

DEVELOPMENT INITIATIVES (a). Income status is no basis for aid allocation decisions. Mapping all resources. 2014. Disponível em: <http://devinit.org/#!/post/income-status-basis-aid-allocation-decisions>

DEVELOPMENT INITIATIVES (b) . Investments to end poverty: Real Money, real choices, real lives. Bristol: DI, 2014.

DEVELOPMENT INITIATIVES. The role of blended finance in the 2030 Agenda. Discussion Paper, July, 2016. Disponível em: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2016/07/The-role-of-blended-finance-in-the-2030-Agenda-Discussion-paper-July-2016.pdf>

ESTEVEES, Paulo; ABREU, Aline; MAIA, Fernando Neves da Costa; NIV, Amiv; ASSUNÇÃO, Manaira. Brics, cooperação para o desenvolvimento e o fórum de Busan. BRICS Policy Center. Policy Brief, Dezembro, 2011. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/3594/doc/1147811641.pdf>

FERREIRA, Patrícia Magalhães. A Ajuda ao Desenvolvimento: revisão do conceito e novas abordagens. Instituto Marquês de Valle Flôr. Junho, 2014. Disponível em: <http://www.imvf.org/ficheiros/file/brief1junho2014.pdf>

FUHRER, Helmut. A history of the development assistance committee and the development cooperation directorate in dates, names and figures. OECD: Paris, 1996. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/1896816.pdf>

GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE. Contribution of the German Development Institute to the Organization for Economic Cooperation and Development public consultation on the Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) Compendium 2016. Agosto, 2016. Disponível em: http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/German%20Development%20Institute_DIE%20-%20comments%20on%20TOSSD%20Compendium.pdf

GREENHILL, Romilly; WATT, Patrick. Real aid: An agenda for making aid work. ActionAid International, 2005.

GREENHILL, Romilly; PRIZZON, Annalisa. Who foots the bill after 2015? What new trends in development finance mean for the post-MDGs. Overseas Development Institute, Working Paper n. 360, Outubro, 2012.

GRIFFITHS, Jesse. Official flows: basic principles for transparente measurement and reporting by providers. 2016. Disponível em: <http://eurodad.org/files/pdf/57d1438ae263f.pdf>

HIRST, Monica. Brazil's Renewed Responsibilities in Cooperation for Development and International Security. New York: Center on International Cooperation, 2011.

HYNES, William; SCOTT, Simon. The evolution of Official Development Assistance. Achievements, criticisms and a way forward. OECD Development Cooperation Working Papers, n. 12. 2013. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Evolution%20of%20ODA.pdf>

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO ECONÔMICOS. Orçamento ao seu alcance. Disponível em: < <http://orcamento.inesc.org.br/2015>>. Acesso em: jul. 2016.

IPEA; ABC. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI): 2005-2009. Brasília: IPEA; ABC, 2010, 78 p.

IPEA; ABC. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI): 2011-2013. Brasília: IPEA; ABC, 2016, 184 p.

IPEA. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI): o Brasil e os Fundos Multilaterais de Desenvolvimento. Comunicados do IPEA, fev. 2012.

KHARAS, Homi; ROGERSON, Andrew (a) Why and how might a new measure of development cooperation be helpful? A positive approach to International Development Contributions (IDC). Global Views, n. 3, set. 2016. Brooking Institute. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/09/global_20160916_international_development_contributions.pdf

KHARAS, Homi; ROGERSON, Andrew (b) . Don't TOSSD the baby out of with the bathwater: the need for a new way to measure development cooperation, not just another (bad) acronym. Future Development. Brooking Institute. 2016. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/04/15/dont-tossd-the-baby-out-with-the-bathwater-the-need-for-a-new-way-to-measure-development-cooperation-not-just-another-bad-acronym/>

KHARAS, Homi. Reforming ODA to increase development impact. 7 de Julho, 2014. Brooking Institute. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/reforming-oda-to-increase-development-impact/>

KRUEGER, Anne O. The Political Economy of Trade Protection. Washington: National Bureau of Economic Research, 1996.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura T.; POMEROY, Melissa. Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. Cebrap, Articulação Sul and IDS: Brighton, 2014.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2015. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2015.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Manual Técnico do Orçamento (MTO) – Conceitos Orçamentários. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2001.

NETWORK OF SOUTHERN THINK TANKS. Developing a conceptual framework for South-South cooperation: Working document. Setembro, 2015. Disponível em: <http://www.saiia.org.za/news/nest-dialogue-emerging-partners-in-african-development>

OCDE. Measuring aid 50 years of DAC statistics 1961-2011. 2 ed. 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/MeasuringAid50yearsDACStats.pdf>

OCDE. 2012 DAC High Level Meeting Communique. 2012. Disponível em: webcitation.org/6PWHDL74T

OCDE. Recommendation on Terms and Conditions of Aid. DAC Chair Report on Development Cooperation. 1978. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/stats/31426776.pdf>

OCDE (a). Is it ODA? Factsheet. Novembro, 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>

OCDE (b). The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

OCDE (a). DAC High Level Meeting Communique. Fevereiro, 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf>

OCDE (b). TOSSD Compendium for Public Consultation. 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/TOSSD%20Compendium2016.pdf>

OCDE (c). Frequently Asked Questions. 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/stats/faq.htm>

OCDE (d). Country Programmable Aid (CPA). 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/cpa.htm>

OCDE (e). Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire. 2016. Disponível em: [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCDDAC\(2016\)3FINAL.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCDDAC(2016)3FINAL.pdf)

OCDE (f) Modernisation of the DAC statistical system. 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm>

OXFAM. Oxfam comments on Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) proposal. Setembro, 2016. Disponível: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Oxfam%20-%20comments%20on%20TOSSD%20Compendium.pdf>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: Primeiro Levantamento (2005-2009) – Guia de Orientações Básicas. Administração Pública Federal, jul. 2010.

QUARTO FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE EFICÁCIA DA AJUDA. Parceria de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento. Busan, Dezembro de 2011. Disponível em: http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/03/outcome_document_-_final_por.pdf

REALITY OF AID. Reality of Aid's Feedback on the OECD DAC's Draft TOSSD Compendium. 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Reality%20of%20Aid%20-%20comments%20on%20TOSSD%20Compendium.pdf>

REALITY OF AID. South-South Cooperation: a challenge to the aid system? Special Report on South South Cooperation 2010. Disponível em: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30410263/sharewebresource_en_5899.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1474638907&Signature=V5Kgalfj8XWleLwBu4DKspacyl4%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DBank%20of%20the%20South%20Progress%20and%20Challenge.pdf#page=66

RENARD, Robreth; CASSIMON, Danny. On the pitfalls of measuring aid. Discussion Paper n. 2001/69. United Nations University; World Institute for Development Economics Research. 2001. Disponível em: http://www.rrojasdatabank.info/unudp01/dp2001-69_1.pdf

ROODMAN, David. Toward an improved measure of Official Development Assistance. The Graduate Institute Geneva. 2015. Disponível em: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/cfd/shared/EVENTS/2015/IMFCFD_1517April/papers/Roodman,%20Redefining%20ODA%20Geneva%201%20draft.pdf

SANCHEZ, Michelle Ratton; SILVA, Elaini C.G.; CARDOSO, Evorah L.; SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação institucional (1967-1988). Revista Sociologia e Política, n. 27, p. 125-143. 2006.

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; BEZERRA LIMA, João Brígido; e CAMPOS, Rodrigo Pires. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal. Boletim de Economia e Política Internacional, Deint – IPEA, núm. 3, jul. 2010.

SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA. 2015 Report on South South Cooperation in Ibero-America. SEGIB: Madrid: 2015. Disponível em: <http://segib.org/wp-content/uploads/REPORT-ON-SOUTH-SOUTH-2015-INGLES-NUEVO.pdf>

SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA. 2010 Report on South South Cooperation in Ibero-America. SEGIB: Madrid, 2010. Disponível em: <http://www.cooperacionsursur.org/images/informes/2010-en.pdf>

SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA (a) .Valorización de la Cooperación Sur-Sur Estudios de Caso: Brasil, Chile y Mexico. Serie Documentos de Trabajo. Programa Ibero-Americano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. Madrid, 2016. Disponível em: <http://www.cooperacionsursur.org/images/DT10-Valorizacion-CSS-Estudios-de-Caso.pdf>

SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA (b). Who we are. 2016. Disponível em: <http://segib.org/en/who-we-are/>

SEVERINO, Jean Michel; RAY, Olivier. The end of ODA: Death and rebirth of a global public policy. Center for Global Development. Working paper n. 167. Washington, 2009.

SINHA, Pranay. Defining, accounting and reporting South-South cooperation: a policy proposal. Network of Southern Think Tanks and UNCTAD Meeting, 17-18 December, 2015. Disponível em: <http://www.saiia.org.za/speeches-presentations-other-events-materials/964-2015-12-17-nest-sinha/file>

SILVA, Elaini Gonzaga da; SPÉCIE; Priscila; VITALE, Denise. Atual arranjo institucional da política externa brasileira. Texto para Discussão, Brasília: IPEA, 2010.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. About the Development Cooperation Forum. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/ecosoc/en/about-the-dcf>

VANHEUKELOM, Jan; MIGLIORISI, Stefano; CANGAS, Alisa Herrero; KEIJZER, Niels; SPIERINGS, Eunike. Reporting on development: ODA and financing for development. European Centre for Development Policy Management. Final Report. 2012. Disponível em: https://eudevdays.eu/sites/default/files/Reporting_on_Development_2012_0107452_final.pdf