

Aprimorando o monitoramento e a mensuração dos fluxos da cooperação Sul-Sul do Brasil: Rumo a uma metodologia participativa, pública e inclusiva

Laura Trajber Waisbich
Daniel Martins Silva
Bianca Suyama

Nas últimas décadas o Brasil se consolidou como importante ator da cooperação Sul-Sul¹. A cooperação brasileira é marcada por uma diversidade de práticas e modalidades e executada por uma centena de entidades públicas nacionais, subnacionais e não-governamentais. Houve um crescimento exponencial de muitas destas modalidades, sobretudo na primeira década dos anos 2000 (IPEA/ABC 2010, IPEA/ABC 2013)², resultando em uma diversificação de parceiros. Essa expansão foi amparada por um forte compromisso político da Presidência da República com esta agenda, pela internacionalização e mobilização de distintas agências nacionais e por um contexto econômico favorável.

Durante o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), observou-se uma desaceleração no crescimento dos gastos totais e uma diminuição relativa no número de novas iniciativas para algumas modalidades, devido a baixa priorização da cooperação Sul-Sul frente a outras agendas e às crises econômica e política vivenciadas pelo país. Ainda assim, o envolvimento do país com a agenda permanece relevante. Se tomada a quantificação oficial da chamada “cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional”³, são contabilizados gastos da ordem de R\$ 2,8 bilhões (US\$ 1,5 bilhão) com 159 parceiros entre 2011 e 2013. Somados, entre 2005 e 2013, estima-se um total de R\$ 7,9 bilhões (US\$ 4,1 bilhões) desembolsados pelo governo federal (IPEA/ABC 2016)⁴.

Destaques

> A transparência é um elemento chave para que a cooperação Sul-Sul brasileira tenha apoio e legitimidade nacionalmente, e para que o país preste contas junto aos seus parceiros e à sociedade.

> Os esforços até hoje empreendidos pelo governo para dar conhecimento de suas ações são inovadores, mas insuficientes e limitados em sua abrangência, previsibilidade e periodicidade.

> A construção de uma metodologia de monitoramento e mensuração, a partir das fontes públicas de informação orçamentária, qualificará o entendimento sobre a cooperação Sul-Sul e complementarará esforços existentes.

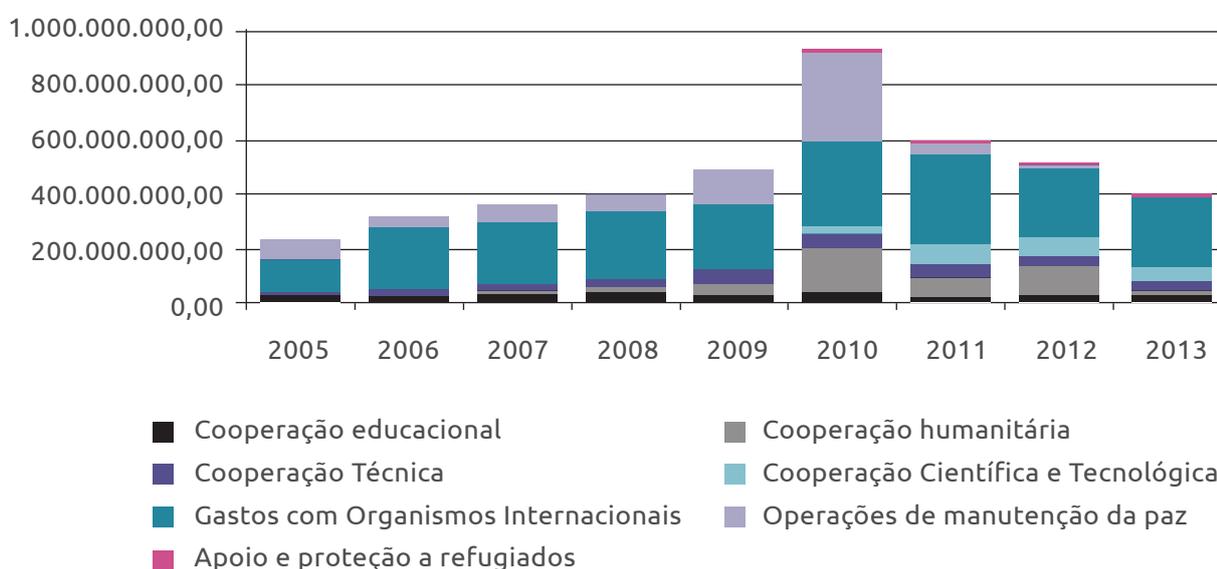
> Tal exercício é fundamental para subsidiar debates democráticos sobre as escolhas políticas que orientam a cooperação Sul-Sul.



apoio



Figura 1 – Gastos brasileiros com a cooperação para o desenvolvimento internacional entre 2005-2013 (dólares/correntes)



Fonte: Elaboração própria, com base em IPEA/ABC (2010; 2016)

Este crescente engajamento brasileiro mobilizou os órgãos públicos executores da cooperação e galvanizou o interesse da academia e da sociedade civil. Conseqüentemente, cresceram as demandas por mais, e melhores, informações e análises sobre o Brasil cooperante, assim como multiplicaram-se iniciativas que buscam preencher tais lacunas.

É importante salientar que as dificuldades no monitoramento e mensuração da cooperação Sul-Sul não são exclusivas ao Brasil (Poskit et al 2016; DiCiommo 2016)⁵, e a mobilização ao redor

do tema ampliou o rol de propostas tanto individuais e coletivas⁶. Estas iniciativas contribuem para: um maior entendimento sobre práticas nacionais; compreensão mútua sobre fluxos (quantidade, natureza, distribuição geográfica e setorial); e análise dos fluxos internacionais destinados a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Num esforço pioneiro de sistematização e publicação de dados sobre algumas das frentes de cooperação Sul-Sul do Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicaram três

1. Por cooperação Sul-Sul, entendemos uma ampla gama de formas de cooperação entre países em desenvolvimento como: o alinhamento de posições em espaços multilaterais de negociação, a promoção do comércio Sul-Sul, a formação de coalizões políticas e redes, a construção de espaços regionais de integração, a concessão de financiamento, o desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais (científicas, tecnológicas e técnicas) e respostas à situação de crise.

2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação (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): 2010. Brasília: IPEA; ABC, 2013, 126 p.

3. Importante salientar que a definição e metodologias dos relatórios COBRADI não contempla integralmente todos os elementos da definição mais abrangente de cooperação Sul-Sul utilizada aqui.

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

5. POSKITT, Adele; SHANKLAND, Alex; TAELA, Katia. 2016. Civil Society from the BRICS: Emerging Roles in the New International

relatórios que apontam os recursos investidos na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) entre os anos de 2005 a 2013. Destaca-se também a disponibilização de um banco de projetos no site da ABC⁷ e a proposta de uma Plataforma de Referência⁸ para mensuração e monitoramento de fluxos de cooperação Sul-Sul do país, também desenvolvida pela ABC.

Não obstante a relevância e a importância dos avanços em transparência e prestação de contas (*accountability*), permanecem desafios no sentido de periodicidade e previsibilidade, abrangência e nível de desagregação dos dados hoje disponíveis à sociedade brasileira. Neste sentido, faz-se necessária a criação de ferramentas adicionais que permitam acompanhar e quantificar os montantes gastos de maneira constante e sistemática a partir de sistemas públicos e abertos de informação.

Este texto traz reflexões para subsidiar a construção de uma metodologia de monitoramento e mensuração do orçamento da cooperação Sul-Sul brasileira e contribuir para um diálogo e engajamento crítico da sociedade civil no tema. A proposta metodológica será baseada em fontes de informações públicas e abertas, sobretudo por meio do orçamento federal, disponibilizado em grande parte na plataforma do *Sistema Integrado de Administração Financeira* (SIAFI), o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

Por que monitorar os fluxos da cooperação?

O acesso à informação sobre os gastos públicos é fundamental para o controle social e democrático da atuação do Estado. Dados acessíveis e abrangentes são necessários para que a sociedade possa debater e influenciar políticas públicas, incluindo a política externa e as iniciativas de cooperação Sul-Sul.

Na última década, o Brasil avançou significativamente em políticas de acesso à informação e de implementação do princípio da publicidade da administração pública (Artigo 37 da Constituição Federal), aprimorando a transparência das ações governamentais, bem como o controle e participação social na formulação, implementação e revisão das mesmas. No entanto, salvo algumas iniciativas pontuais, a política externa brasileira pouco acompanhou essa tendência. No caso da cooperação internacional, o controle social e democrático se torna ainda mais desafiador devido à diversidade das agências implementadoras e à falta de legislação e política nacional específicas.

A transparência é um elemento chave para que as políticas de cooperação Sul-Sul recebam apoio e legitimidade nacionalmente, permitindo sua sustentabilidade frente a mudanças políticas. Para além do controle social por atores nacionais, a transparência é também fundamental para que o país seja capaz de prestar contas junto aos países parceiros e a outros atores engajados em esforços similares, em busca de maiores sinergias.

Development Landscape. IDS Evidence Report 173, Brighton: IDS; DICIOMMO, Mariella. 2016. Approaches to measuring and monitoring South-South cooperation, Discussion paper, Development Initiatives, Nov. 2016, 15p.

6. Tais como o próprio relatório COBRADI no Brasil, mas também a plataforma da Agência Mexicana de Cooperação para o Desenvolvimento (AMEXCID) e no âmbito internacional os debates sobre mensuração da cooperação Sul-Sul feitos pela Rede de Think Tanks do Sul (NeST), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB).

7. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>

8. A Plataforma de Referência é uma proposta de mensuração da cooperação Sul-Sul desenvolvida pela ABC. Segundo a Agência, a plataforma ambiciona ser uma referência, e não um padrão comum, aos países do Sul. Ver: http://unctad.org/meetings/en/Contribution/gds_stats_2015d06_Contribution_Brazil2_en.pdf

A elaboração de uma metodologia de monitoramento e mensuração dos fluxos da cooperação Sul-Sul do Brasil busca visualizar e analisar os gastos públicos com atividades desta natureza⁹. No entanto, esta tarefa esbarra em desafios políticos, conceituais e técnicos. Nos parágrafos que seguem, examinaremos alguns destes obstáculos trazendo também reflexões sobre iniciativas de mensuração existentes no âmbito internacional (tanto da cooperação Norte-Sul, quanto da Sul-Sul).

Desafios políticos e conceituais: O que contabilizar?

O debate sobre a definição do que se entende por cooperação Sul-Sul segue inconcluso e permeado de divergências, no Brasil e internacionalmente¹⁰. O primeiro desafio para esta metodologia, portanto, é **definir quais fluxos e modalidades serão contabilizados**. Isso quer dizer, que diretivas guiam a elegibilidade do que se considera cooperação Sul-Sul? Serão incluídos apenas fluxos que estão disponíveis no orçamento público federal? Serão contabilizados somente os fluxos que permitem comparabilidade com outras metodologias de mensuração da cooperação internacional para o desenvolvimento? Entrariam no modelo somente recursos efetivamente transferidos aos países parceiros?¹¹ Estas definições não são apenas conceituais, mas implicam escolhas políticas.

Por conter uma lógica distinta da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)¹² prestada pelos países do Norte, a cooperação Sul-Sul não pode ser quantificada apenas por meio de fluxos financeiros. As parcerias entre os países do Sul são majoritariamente caracterizadas por transferências de experiências e de conhecimentos técnicos, institucionais ou tecnológicos. Estes fluxos não são facilmente mensuráveis. Por isso, a medição monetária ocultaria a riqueza e complexidade destas práticas.

Há ainda **desafios conceituais específicos às diferentes modalidades**. A Índia, por exemplo, inclui comércio e investimentos em seu conceito de *development compact*¹³. No Brasil, no entanto, não há um consenso sobre a inclusão destas modalidades. Já no âmbito da cooperação Norte-Sul existem esforços metodológicos para acessar aportes públicos que mobilizem fluxos privados nos países em desenvolvimento: recentes modificações na metodologia da AOD, incluíram, por exemplo, os chamados *Instrumentos do Setor Privado* (ISP)¹⁴. Além disso, ações para provisão de “bens públicos globais” (tais como pesquisas médicas para cura de doenças tropicais negligenciadas ou esforços para redução de impactos ambientais) estão sendo incluídas no rol de modalidades da cooperação internacional para o desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

9. Esforço pioneiro de construção de ferramentas de acompanhamento transversal ou temático do orçamento já foi realizado por entidades da sociedade civil anteriormente. Destacamos aqui o trabalho do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), com a metodologia de Orçamentos Temáticos.

10. A metodologia dos relatórios COBRADI (as modalidades contabilizadas e as ações que as compõem) variou em cada edição. Paralelamente, a futura Plataforma de Referência trará um grupo também distinto de “categorias para mensuração”, por exemplo inclui: cooperação financeira e comércio exterior. Tampouco há consenso na sociedade civil, por exemplo com questionamentos em relação à pertinência de modalidades como comércio exterior ou gastos com operações de paz.

11. Este tem sido um debate importante sobre a mensuração da cooperação para o desenvolvimento. Ver mais em SILVA, Daniel Martins; SUYAMA, Bianca; POMEROY, Melissa; SANTOS, Vinicius Sousa dos. Pa-

norama do monitoramento dos fluxos da cooperação internacional para o desenvolvimento: oportunidades e desafios para construção de uma metodologia brasileira. São Paulo: Articulação Sul, 2016.

12. Entram na noção de AOD, capitaneada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, qualquer fluxo que a) seja fornecido por agências governamentais; b) seja voltado para o desenvolvimento econômico e bem estar dos países em desenvolvimento; c) possua caráter concessional de ao menos 25%.

13. Ver CHATURVEDI, Sachin. 2016. The Development Compact: a Theoretical Construct for South-South Cooperation, RIS Discussion Paper n. 203.

14. Os ISP incluem garantias, empréstimos, financiamentos intercalares e fundos de investimento em participações que são ofertadas à empresas ou parcerias público privadas nos países em desenvolvimento.

Desafios técnicos: Como contabilizar?

Por sua natureza difusa (realizada paralelamente por diferentes atores governamentais no âmbito federal, subnacional e por atores não-governamentais) e híbrida (combinando diversos instrumentos e modalidades), as **iniciativas de cooperação Sul-Sul do Brasil não são facilmente verificáveis nos sistemas públicos de informação orçamentária**. A atuação brasileira no Haiti através da *Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti* (Minustah) ou o programa *Mais Alimentos Internacional*, exemplificam isso¹⁵. Estas imbricações geram dificuldades ou ambiguidades na localização dos gastos, posto que nos sistemas orçamentários os dados estão ordenados a partir de lógicas estruturantes do orçamento tais como: tipos de gastos, entidades executoras e finalidade (também chamada de “função”¹⁶).

O entrelaçamento de modalidades também ocorre na cooperação Norte-Sul. Em 2016, a OCDE propôs a adoção de uma nova medida de mensuração, o *Total de Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (TOSSD)*¹⁷, para capturar os recursos direcionados a alcançar os ODS. Nela são reconhecidas a prática dos “pacotes de financiamento”, ou seja, arranjos financeiros com componentes diversos (doações, empréstimos concessionais, garantias

de crédito, etc.). A OCDE, no entanto, não detalhou como será a implementação destes.

Um exercício metodológico a partir da base de dados do SIAFI¹⁸ possibilita identificar práticas da cooperação brasileira através das funções, sub-funções, programas, ações orçamentárias e planos orçamentários. No entanto, nem todas as modalidades estão presentes. É o caso de instrumentos de cooperação financeira, como o perdão de dívida dos países em desenvolvimento, os desembolsos extra-orçamentários realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para apoiar exportação de bens e serviços a países em desenvolvimento ou ainda as doações em espécie feitas na cooperação humanitária.

O nível de desagregação das informações no sistema público brasileiro de acompanhamento orçamentário nem sempre permite delimitar ou isolar os diferentes dispêndios de cooperação Sul-Sul. É possível iniciar o mapeamento a partir de subfunções que dialogam com o conceito de cooperação Sul-Sul¹⁹, porém existem obstáculos e lacunas. Por exemplo, gastos com atividades de intercâmbio técnico de órgãos ministeriais podem estar registradas em subfunções que agregam outros tipos de ações (tais como a 122 – Administração Geral). Um desafio adicional é lidar com o pouco detalhamento das ações orçamentárias e planos orçamentários no

15. No caso do primeiro combinam-se elementos da cooperação técnica e humanitária, com gastos com operações de paz. Sobre o engajamento brasileiro no Haiti ver: WAISBICH, Laura; POMEROY, Melissa. Haiti: Um laboratório de engajamento multisetorial, Observatório Brasil e o Sul, São Paulo, 2014. No esquema do programa Mais Alimentos, constam além das ações em cooperação técnica a criação de uma linha de crédito concessional para financiar exportações brasileiras de máquinas e equipamentos agrícolas aos pequenos produtores do programa.

16. Lembrando que a função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e a categoria reflete a competência institucional do órgão executor (os Ministérios). Já a subfunção trata-se um nível de agregação imediatamente inferior à função e está relacionada à finalidade da ação governamental em si. Ver <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>

17. Para saber mais sobre o TOSSD, ver: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/TOSSD%20Compendium2016.pdf>

18. Bem como nos sistemas públicos de informação que utilizam os dados do SIAFI, tal como o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o Portal SIGA Brasil do Senado Federal e o Portal da Transparência.

19. Estas são: 212 - Cooperação Internacional, 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, 691 – Promoção Comercial e 693 – Comércio Exterior.

sistema, que se existentes poderiam contribuir para uma análise mais aderente à realidade da cooperação brasileira.

Por fim, cabe reconhecer que cada modalidade de cooperação oferece desafios técnicos específicos²⁰ e que o **trabalho de construção de uma ferramenta para monitorar o orçamento da cooperação Sul-Sul brasileira terá que contar com fontes de dados públicos complementares ao SIAFI**. Algumas fontes já foram identificadas: o *Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (SIGAP)*²¹ da ABC, que auxilia na gestão interna dos projetos e nas atividades de auditoria junto à Controladoria Geral da União; a *Plataforma Alice* do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; o site do BNDES; e pedidos de informação amparados pela Lei de Acesso à Informação.

Rumo a uma metodologia de monitoramento e mensuração do orçamento brasileiro para a cooperação sul-sul

A elaboração de uma metodologia qualificará o entendimento sobre as iniciativas de cooperação Sul-Sul com fontes públicas de informação, complementando os esforços de quantificação já existentes e apoiando análises acerca de seus resultados. A reflexão sobre os desafios envolvidos busca dar insumos para a elaboração de uma estratégia de curto e médio prazo que permita montar o quebra-cabeça das diversas relações que a cooperação Sul-Sul do país engloba.

Essa construção reconhece que a caracterização da cooperação Sul-Sul do Brasil, assim como sua efetividade e impacto, não passa exclusivamente pela mensuração de fluxos financeiros ou monetários. Ademais, esse não é um esforço que pretende se pautar por uma agenda estabelecida pelos atores tradicionais da cooperação Norte-Sul, de quantificar a cooperação Sul-Sul para compará-la à AOD: ao contrário, é uma oportunidade de contribuir para uma agenda alternativa de mensuração da cooperação Sul-Sul que contemple seus distintos princípios e práticas.

A decisão de monitorar e mensurar a cooperação Sul-Sul do Brasil por meio do orçamento público responde, portanto, a outros imperativos: o da transparência e prestação de contas à sociedade brasileira, assim como o da produção de conhecimento que permita a visibilidade e compreensão das práticas e dos resultados da cooperação Sul-Sul do Brasil.

Neste espírito, é fundamental criar pontes entre iniciativas hoje existentes no Brasil de monitoramento e mensuração, sobretudo os relatórios COBRADI e outros avanços empreendidos pela ABC. Maior diálogo entre propostas em curso no Brasil e aquelas desenvolvidas por atores da cooperação Sul-Sul regional e internacionalmente, tende a fortalecer a governança deste campo, ampliando o conhecimento sobre seus fluxos e práticas e possibilitando intercâmbios políticos e técnicos entre os países.

Faz-se também necessário consolidar parcerias – dentro e fora do Estado - para assegurar o engajamento por parte das principais entidades pú-

20. No caso do apoio a refugiados, existe o desafio de contabilizar despesas de entidades públicas subnacionais e organizações não governamentais, principais responsáveis por políticas de apoio e acolhimento. Já no caso do comércio exterior, é preciso contabilizar aportes públicos, tais como os créditos à exportação e outros tipos de apoio a internacionalização de empresas brasileiras em países do Sul Global, recursos extra-orçamentários que não figuram no SIOF.

21. O SIGAP é um sistema criado em 2010 pela ABC, cujo principal objetivo é o acompanhamento de projetos de cooperação internacional técnica. Entre outras informações, a plataforma registra a execução financeira das atividades, no entanto, seu acesso é restrito aos funcionários públicos.

blicas envolvidas em atividades de cooperação e a sensibilização de seus servidores públicos. É igualmente fundamental a mobilização de atores sociais que trabalham e acompanham a cooperação Sul-Sul do Brasil para trabalhar com os dados advindos do monitoramento, produzindo análises que darão contexto e sentido aos números.

A implementação de tal sistema de monitoramento contribuirá para melhor compreensão dos processos decisórios da cooperação Sul-Sul

brasileira a partir da análise da alocação de recursos orçamentários. Permitirá também visibilizar as prioridades, conflitos e contradições desta política em construção. Subsidiará, por fim, espaços e processos de debate democráticos que contribuam para escolhas políticas que orientem a cooperação Sul-Sul brasileira e que apoiem sua consolidação nacional e internacionalmente, desde uma perspectiva que inclua a participação da sociedade civil.

Este texto é um produto parcial do projeto “Monitoramento do orçamento público da cooperação Sul-Sul brasileira: oportunidades e desafios”, coordenado pelo Articulação SUL. O projeto busca construir uma metodologia de monitoramento e mensuração do orçamento público federal destinado a cooperação Sul-Sul. Tal construção está sendo acompanhada por um processo de articulação e mobilização de atores, governamentais e da sociedade civil, para garantir a relevância e sustentabilidade da metodologia e sinergia com outras iniciativas.



Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul
Av. Dr. Arnaldo, 1566 – São Paulo - 01255-000
Tel + 55 (11) 5643-0702
www.articulacaosul.org
info@articulacaosul.org

Design Gráfico: Julia Contreiras
juliacontreiras@gmail.com
São Paulo, 2017