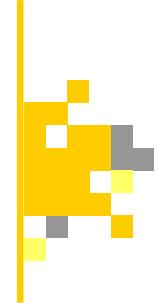


ARTIGOS PUBLICAÇÃO CONTÍNUA

José Alejandro Sebastián Barrios Díaz¹

Fundamentos políticos e técnicos da mensuração de cooperação Sul-Sul

Political and technical foundations for measuring South-South cooperation



RESUMO:

A cooperação para o desenvolvimento é um tema central que mobiliza governos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais, sendo pautada por ideais de ajuda, solidariedade e a criação de novas plataformas de desenvolvimento. Um dos debates mais relevantes no campo da Cooperação Sul-Sul (CSS) no século XXI é a sua mensuração. O objetivo deste artigo é identificar e analisar os fundamentos políticos e técnicos que sustentam a mensuração da Cooperação Sul-Sul, propondo um quadro conceitual que destaque os elementos e variáveis essenciais para a formulação de uma política eficaz de mensuração dessa cooperação. A análise busca, portanto, responder à questão central: Quais são os princípios que fundamentam a mensuração da Cooperação Sul-Sul, e quais elementos e variáveis devem ser considerados nesse processo? A hipótese central sugere que, por trás das questões técnicas de quantificação da CSS, existem fatores políticos complexos que não podem ser negligenciados, especialmente devido à falta de parâmetros de referência globais. O artigo explora como fatores políticos, como generosidade, mobilização de interesses interburocráticos e relações de poder, influenciam o processo de mensuração, além de discutir as múltiplas escolhas técnicas relacionadas às modalidades, setores e instrumentos financeiros de cooperação. O marco conceitual deste artigo fundamenta-se nas discussões conceituais sobre CSS, que abrangem as diferentes formas de cooperação entre países em desenvolvimento, bem como os desafios, as oportunidades e as dinâmicas políticas e técnicas que surgem a partir dessas interações. A proposta é oferecer uma análise crítica sobre como a mensuração da CSS deve ser realizada, destacando as implicações políticas e técnicas envolvidas na construção dessa prática.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; Mensuração; Política; Governança; Sul Global

ABSTRACT:

Development cooperation is a central theme that mobilizes governments, civil society organizations, and international bodies, guided by ideals of aid, solidarity, and the creation of new development platforms. One of the most relevant debates in the field of South-South Cooperation (SSC) in the 21st century is its measurement. The goal of this article is to identify and analyze the political and technical foundations that support the measurement of South-South Cooperation, proposing a conceptual framework that highlights the essential elements and variables for the formulation of an effective measurement policy for this cooperation. The analysis, therefore, seeks to answer the central question: What are the principles that underpin the measurement of South-South Cooperation, and which elements and variables should be considered in this process? The central hypothesis suggests that behind the technical issues of quantifying SSC, there are complex political factors that cannot be overlooked, especially due to the lack of global reference parameters. The article explores how political factors, such as generosity, mobilization of inter-bureaucratic interests, and power relations, influence the measurement process, as well as discussing the multiple technical choices related to the modalities, sectors, and financial instruments of cooperation. The conceptual framework of this article is based on the conceptual discussions of SSC, which encompass the different forms of cooperation between developing countries, as well as the challenges, opportunities, and political and technical dynamics that arise from these interactions. The proposal is to offer a critical analysis of how the measurement of SSC should be conducted, highlighting the political and technical implications involved in the construction of this practice.

Keywords: South-South Cooperation; Measurement; Policy; Governance; Global South

¹ Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília; Professor, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
ale.ri.barrios@gmail.com,  <https://orcid.org/0000-0001-8386-3642>

INTRODUÇÃO

A cooperação para o desenvolvimento é mais do que um instrumento de política internacional — ela reflete disputas, competições e a construção de novas formas de relação entre Estados e sociedades. No século XXI, as mudanças nas dinâmicas de poder têm remodelado essa arquitetura, impulsionadas pela ascensão do Sul Global como ator central. Ainda assim, a cooperação permanece marcada por hierarquias persistentes, sustentadas por uma divisão tradicional entre doadores e receptores, Norte e Sul, em um cenário onde as fronteiras entre esses papéis estão cada vez mais difusas.

Com a expansão da Cooperação Sul-Sul (CSS) em termos de distribuição geográfica, volume, recursos e abordagens (Besharati & MacFeely, 2019), o debate sobre sua mensuração tornou-se central nas políticas de cooperação. No entanto, como destaca Côrrea (2017), a monetização e quantificação dessas iniciativas representam um desafio para os países do Sul, cujos investimentos não alcançam os montantes dos doadores tradicionais, mas que fundamentam sua cooperação em princípios políticos como a autonomia.

É essencial destacar as distinções entre a Cooperação Sul-Sul (CSS) e a cooperação tradicional Norte-Sul. A primeira é uma parceria colaborativa entre países em desenvolvimento, enquanto a

segunda é marcada pela experiência dos países do Norte, especialmente através da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), formulada pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A AOD foi criada para medir os fluxos financeiros dos países desenvolvidos para os governos do Sul Global, mas falha em capturar os objetivos políticos centrais da CSS.

Por sua vez, a CSS é composta por uma diversidade de abordagens sobre o intercâmbio entre países do Sul, o que impede a construção de uma visão consensual sobre seus marcos institucionais, modalidades, setores ou instrumentos financeiros. Essa ausência de parâmetros cria uma situação histórica cheia de desafios, mas também de oportunidades, especialmente quando se trata de mobilizar governos em torno de políticas de mensuração que respeitem as bases políticas nas quais o ideário do Sul Global foi construído.

Uma característica fundamental da CSS é que “ao contrário dos países doadores tradicionais organizados no âmbito do CAD/OCDE”¹, os países Sul Global “não contam com uma organização intergovernamental específica para coordenar as discussões sobre a medição das parcerias horizontais/Sul-Sul”² (ABC, 2015, p.2). Esse contexto político fundamenta a posição dos países Norte, que monetizam sua cooperação internacional desde os anos 1960, e valorizam apenas aquilo que pode ser

precificado.

Em 2019, o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, na Argentina, criou um espaço importante para o debate sobre os conceitos de CSS e sua relação com a Agenda 2030, refletindo sobre o legado do primeiro Plano de Ação de Buenos Aires, adotado quatro décadas antes. Com o cenário geopolítico e o desenvolvimento internacional em constante transformação, as potências do Sul, agora mais influentes, estão cada vez mais determinadas a liderar a definição e a mensuração da Cooperação Sul-Sul. Nesse contexto, os países do Sul buscam evitar que as narrativas e interpretações sobre o que constitui CSS sejam definidas pelos governos e instituições do Norte.

Neste contexto, o objetivo deste artigo é explorar os fundamentos políticos e técnicos da mensuração da Cooperação Sul-Sul. A proposta é construir um quadro conceitual que identifique os elementos e variáveis essenciais para a formulação de uma política de mensuração eficaz dessa cooperação. Trata-se de uma análise crítica sobre como deve ser realizada a medição da CSS. A questão central que orienta o artigo é: quais são os princípios que sustentam a mensuração da Cooperação Sul-Sul e quais elementos e variáveis devem ser considerados nesse processo?

A hipótese central deste artigo é que, por trás das questões aparentemente técnicas relacionadas à mensuração da Cooperação Sul-Sul, exis-

tem questões políticas complexas que ganham relevância devido à ausência de parâmetros de referência claros. Assim, a mensuração da CSS se estrutura em dois níveis: (i) o político e (ii) o técnico. O artigo identifica e analisa fatores políticos, como generosidade e a mobilização de interesses interburocráticos, entre outros, e examina também fatores técnicos, como as diversas escolhas relativas a modalidades, setores e instrumentos financeiros.

Para viabilizar essa discussão, o artigo propõe uma compreensão conceitual da Cooperação Sul-Sul (CSS) como uma forma de cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, vincular a CSS à cooperação para o desenvolvimento significa reconhecer as relações Sul-Sul como um marco de colaboração política, econômica, social, cultural, ambiental e técnica entre países em desenvolvimento. Além disso, a cooperação para o desenvolvimento é entendida como um campo político essencial nas relações internacionais, onde as dinâmicas de poder se manifestam e os atores competem por legitimidade, reconhecimento e recursos materiais (Milani, 2018).

O marco conceitual deste artigo fundamenta-se nas discussões conceituais sobre CSS, que abrangem as diferentes formas de cooperação entre países em desenvolvimento, bem como os desafios, as oportunidades e as dinâmicas políticas e técnicas que surgem a partir dessas interações. As principais questões abordadas incluem os princí-

pios subjacentes à CSS, as formas de mensuração e a legitimidade das práticas de cooperação, além das implicações dessas práticas para as relações internacionais e para os países envolvidos. Este marco conceitual é crucial para entender como os países do Sul se posicionam em relação à cooperação internacional e como as métricas de mensuração influenciam e são influenciadas pelos interesses políticos, econômicos e sociais de cada Estado.

O artigo está estruturado em quatro seções, além da introdução e das conclusões finais. A primeira seção aborda a trajetória histórica da Cooperação Sul-Sul, destacando suas principais características e marcos institucionais, e a posiciona como um elemento crítico da política internacional. A segunda analisa os padrões globais de mensuração de cooperação internacional tendo como referência a experiência da OCDE. A terceira seção explora os fundamentos políticos da mensuração da Cooperação Sul-Sul, enquanto a quarta seção apresenta os fundamentos técnicos necessários para um modelo de mensuração eficaz dessa cooperação.

COOPERAÇÃO SUL-SUL: HISTÓRIA E MARCOS INSTITUCIONAIS

A Cooperação Sul-Sul deve ser entendida no plural, como um conceito dinâmico e multifacetado. De acordo com UI Haq (1980), a CSS deve ser

vista mais como uma iniciativa política do que como um projeto tecnocrático. Esse entendimento é fundamental para repensar as políticas de mensuração da CSS, que devem ser encaradas principalmente como uma questão política, na qual a definição do conceito de cooperação é o ponto de partida. Para UI Haq, o sucesso da CSS “depende de uma reestruturação interna fundamental das sociedades do Terceiro Mundo”³ que compreenda a “sua emancipação intelectual, a educação das suas massas e a adoção de estratégias alternativas de desenvolvimento para satisfazer as necessidades básicas dos seus povos”⁴ (UI Haq, 1980, p.743).

Historicamente, as políticas de cooperação para o desenvolvimento foram moldadas pelas tensões entre o Norte, industrializado e moderno, e o Sul, dependente e, em grande parte, legado das antigas metrópoles coloniais. A evolução inicial da cooperação para o desenvolvimento tomou a forma da tradicional cooperação Norte-Sul, sendo uma resposta às dinâmicas geopolíticas e econômicas do pós-Segunda Guerra Mundial e às reconfigurações de poder durante a Guerra Fria. Essa cooperação, no entanto, não foi motivada apenas por solidariedade internacional e humanismo por parte dos países ocidentais, mas, sim, por uma estratégia de alinhamento econômico, político e social nas esferas de influência dos Estados Unidos e da União Soviética (Ayllón, 2014).

A cooperação Norte-Sul é caracterizada por

uma relação vertical, simbolizada pelo binômio doador-receptor, estruturada no regime da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) da OCDE. Este regime, com suas normas, princípios, regras e processos de decisão, visa atender aos objetivos econômicos, políticos, sociais e culturais dos países presentes na lista de doadores do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE (Severino & Ray, 2009). Ao longo de seis décadas, o CAD da OCDE conseguiu harmonizar a definição de AOD e aprimorar os instrumentos estatísticos para mensurar os gastos públicos dos países membros, que, em março de 2024, somam 32 nações. A AOD, assim, se configura como um dos regimes hegemônicos da cooperação internacional.

Parte inferior do formulário

Considerando que a AOD mede apenas contribuições financeiras, é incapaz de identificar e medir o objetivo político que se pretende com a cooperação. Nesse sentido, a CSS se diferencia da cooperação Norte-Sul porque seus princípios, modalidades e instrumentos são outros. Suas origens históricas também diferem. Segundo a Segib (2008), a cooperação Sul-Sul teria nascido na Ásia, com ações pontuais de cooperação da Tailândia, Coreia, Índia e Cingapura mas, de fato, enquadrar essas ações como CSS é posterior.

A origem da Cooperação Sul-Sul (CSS) remonta à Conferência Afro-asiática de Bandung,

realizada na Indonésia em 1955. Esse evento marcou um momento histórico, quando líderes de países recém-independentes da África e da Ásia estabeleceram princípios para uma inserção internacional autônoma e soberana, dentro do contexto da Guerra Fria. É importante destacar que os debates multilaterais sobre a CSS foram fundamentais, pois “delimitaram os princípios, traços e modalidades que alicerçaram e impulsionaram esse tipo de cooperação” (Segib, 2008, p.23).

De 18 a 24 de abril de 1955, delegados de 29 Estados participaram da Conferência em Bandung. Nessa altura, a maioria dos países da Ásia eram independentes, mas a maior parte de África ainda estava colonizada. A Conferência foi parte do movimento de um número sem precedentes de povos e sociedades em todo o mundo que lutaram contra o imperialismo europeu. Além disso, Bandung lançou as bases políticas, econômicas, culturais e jurídicas para o chamado projeto do Terceiro Mundo, o atual Sul Global (Amin, 2015).

A articulação político-econômica de países do Terceiro Mundo teve um resultado importante ainda na década de 1950. A Resolução 1383/1959 da Assembleia Geral das Nações Unidas revisou a noção de “assistência técnica” para “cooperação técnica, avançando na aspiração da cooperação como uma relação de intercâmbio e de interesses mútuos (United Nations, 1959). Assim, o “termo “cooperação técnica” descreveria com mais preci-

são a natureza da assistência prestada pelas Nações Unidas e pelas agências especializadas no âmbito dos programas de assistência técnica”⁵ (United Nations, 1959, p.10). A cooperação passaria a ser um instrumento para impulsionar processos de desenvolvimento, e não mera assistência técnica vinculada a fins político-estratégicos, ou à recepção passiva de recursos.

Posteriormente, a Cooperação Sul-Sul (CSS) foi elaborada e promovida por países em desenvolvimento dentro de instituições multilaterais. Dentre os marcos mais significativos, destacam-se a criação do Movimento dos Países Não Alinhados (MNOAL) em 1961 e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964, onde se consolidou um discurso favorável à democratização da ordem internacional.

Instaurada pela Conferência de Genebra, a UNCTAD apoiou governos na formulação de políticas comerciais e permitiu a integração dos debates sobre comércio e desenvolvimento. Nela, nasceu o Grupo dos 77 (G77), que impulsiona a Cooperação Econômica entre os Países em Desenvolvimento, sobretudo nas áreas de comércio, finanças e tecnologias (United Nations Conference on Trade and Development, 1964). Ao longo de sessenta anos, o G77 e a China têm-se dedicado à tarefa de defender o quadro político e econômico internacional necessário para promover desenvolvimento e al-

cançar as condições mínimas de bem-estar aos países do Sul alcançá-lo. O G77 mais China, atualmente com 134 membros é a maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas e seu objetivo é afirmar e fazer valer o direito ao desenvolvimento”⁶ (Institute for Global Dialogue 2014, p.2).

Na Conferência de Colombo em 1976, no âmbito do MNOAL, participaram 86 Estados membros que representavam 2/3 os membros das Nações Unidas (Bandyopadhyaya, 1977). Foi nessa Conferência que o movimento começou a promover a transformação das Nações Unidas, particularmente do Conselho de Segurança, pelo estabelecimento de resolução questionando o uso do voto (Non-Aligned Movement, 1976). O Documento Final da Quinta Conferência de Chefes de Estado do MNOAL se comprometeu com o princípio de que a soberania deve ser entendida além de sua dimensão formal (Non-Aligned Movement, 1976).

Nesse contexto, ocorre a gestação das propostas para uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) em 1974. As reivindicações dos países do Sul atingiram ponto alto com a Declaração e Programa de Ação sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), aprovada pela Assembleia Geral Extraordinária das Nações Unidas em 1974 (United Nations, 1974).

Em síntese, a Declaração da NOEI estabelece que “o mundo em desenvolvimento tornou-se

um fator poderoso que faz sentir a sua influência em todos os domínios da atividade internacional”⁷ e que essas “mudanças irreversíveis na relação de forças no mundo exigem a participação ativa, plena e igualitária dos países em desenvolvimento na formulação e aplicação de todas as decisões que dizem respeito à comunidade internacional”⁸ (United Nations, 1974, p.2).

Convém assinalar que o objetivo básico da proposta da NOEI foi reestruturar as regras de mercado, moldadas em grande parte pelo poder financeiro dos países desenvolvidos e suas empresas multinacionais; mas também obter maior voz na tomada de decisões econômicas internacionais e na gestão das instituições financeiras internacionais. Cabe referir que o objetivo principal, era a reestruturação das relações de poder globais (Amin, 2015).

Para Dominguez (2019, p16) “DNA” original da CSS é seu ímpeto por redesenhar a ordem internacional a partir do Sul, e esta “iniciou com o objetivo político autônomo de criar, com a luta anti-imperialista, uma coalização para a ação coletiva tendente a mudar as regras do jogo do comércio e do financiamento do desenvolvimento internacional”⁹. Ou seja, a CSS assenta sobre bases institucionais formuladas entre Bandung e a NOEI. A CSS é, portanto, uma alternativa ao DAC/OCDE e instrumento de construção de uma governança renovada (Dominguez, 2016).

Contudo, o entendimento atual da cooperação Sul-Sul está intimamente vinculado ao Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada em 1978. Essa conferência definiu a cooperação entre os países em desenvolvimento como processos de intercâmbio de experiências, conhecimentos e habilidades (United Nations, 1978).

Durante essas décadas, a CSS foi institucionalizada no seio dos mais diversos atores. Em 1983 a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 28/201, que estabeleceu o Fundo Pérez Guerrero para financiar projetos de cooperação entre os países do G-77 (United Nations, 1983). Esse processo ocorreu no âmbito do Programa de Ação de Caracas (CPA) de 1981, que estabeleceu o conceito de autossuficiência coletiva – o reconhecimento de que países em desenvolvimento não poderiam esperar dos países do Norte as mudanças propostas pela NOEI, de modo que os países em desenvolvimento seriam responsáveis por medidas nesse sentido, incluindo o aprofundamento da cooperação.

As ações identificadas pelo CPA (GROUP OF 77, 1981) de coordenação, monitoração, acompanhamento e avaliação destinadas a fornecer uma base operacional para a cooperação do Sul Global não tem precedentes na história. Posteriormente, estas ações foram ampliadas por outros marcos,

em particular o Programa de Ação de Havana, adotado pela Primeira Cúpula do Sul do Grupo dos 77 em 2000 (Group of 77, 2000). No Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), encarregada da gestão da cooperação Sul-Sul do país foi criada em 1987.

Entretanto, de acordo com Aylón (2011), nos anos 1980 e 1990, a CSS pode ser caracterizada por uma desmobilização e o fim do diálogo Norte-Sul no âmbito de instituições multilaterais. Os países do Sul, especialmente na América Latina, iriam concentrar-se nas consequências da crise das dívidas externas, nos desafios do neoliberalismo e da renovação da hegemonia de Washington.

A CSS iria ressurgir no século XXI, entendida como a denominação da cooperação entre países em desenvolvimento. Apesar da falta de definições comuns, é possível encontrar uma visão mais geral de CSS produzida pelo United Nations Office on South-South Cooperation (UNOSSC, 2024, s.p.)

um amplo quadro de colaboração entre os países do Sul nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode ocorrer em bases bilaterais, regionais, intra-regionais ou inter-regionais. Os países em desenvolvimento compartilham conhecimento, habilidades, experiência e recursos para atingir suas metas de desenvolvimento por meio de esforços conjuntos. Os desenvolvimentos recentes na cooperação Sul-Sul se manifestaram

no aumento do volume de comércio Sul-Sul, fluxos Sul-Sul de investimento estrangeiro direto, movimentos para a integração regional, transferências de tecnologia, compartilhamento de soluções e especialistas e outras formas de **intercâmbio**¹⁰.

Daí decorrem alguns princípios gerais que orientam a CSS, como respeito a soberania, a inexistência de condicionalidades nas políticas de cooperação, benefício mútuo, orientação para o desenvolvimento de capacidades e a diversidade de suas abordagens, modalidades e instrumentos financeiros. A cooperação Sul-Sul tem sido uma iniciativa fundamental dos países em desenvolvimento, destinada a contribuir para a realização do desenvolvimento social e econômico.

O marco institucional mais recente da CSS é o documento final da Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação-Sul de 2019, que aponta que países em desenvolvimento estão construindo modelos próprios de “planejamento, monitoramento, mensuração e avaliação de cooperação Sul-Sul e triangular” (United Nations 2019, 6). Ademais, o documento reconhece a importância da CSS para a realização da Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Considerando sua trajetória e marcos, a Cooperação Sul-Sul (CSS) opera em um contexto caracterizado por múltiplos provedores e diversas

modalidades, que incluem tanto a cooperação financeira (por meio de doações ou empréstimos de recursos) quanto a cooperação não-financeira. Trata-se de uma abordagem multifacetada, que abrange áreas como comércio, investimentos, regionalismo, entre outras, e que fortalece as áreas de ação e os interesses dos países do Sul. No entanto, a CSS enfrenta desafios significativos em termos de desenho, implementação e avaliação. Esses desafios estão principalmente na coordenação entre os diversos atores envolvidos, na divisão de responsabilidades e na identificação das metodologias mais adequadas para avaliar os impactos multidimensionais dos projetos e programas de cooperação.

PADRÕES GLOBAIS DE MENSURAÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A mensuração de CSS tornou-se importante dimensão nos debates sobre desenvolvimento internacional na última década. Segundo Waisbich (2023, p.60) existem “numerosos estudos que mostram como a medição, a quantificação e o registro dos fluxos financeiros, bem como a avaliação das iniciativas, compõem uma *forma de governar e, sobretudo, governar através de dados e números*”¹¹. Mensurar, longe de ser um processo neutro, implica a produção e comunicação de números que organizam e estruturam o significado

da cooperação. Ao transformar atividades e políticas complexas em dados quantitativos, a mensuração não apenas facilita a análise, mas também molda a forma como a cooperação é percebida e interpretada, influenciando as prioridades e os discursos políticos. Nesse sentido, a mensuração é uma prática carregada de implicações políticas, pois os números gerados refletem escolhas e valores, tornando-se instrumentos de poder ao definir o que é relevante e digno de ser medido, enquanto silenciam outras dimensões da cooperação que podem ser menos visíveis ou quantificáveis.

De acordo com Duarte & Milani (2015), a mensuração e a publicação dos fluxos de AOD (Assistência Oficial ao Desenvolvimento) têm sido elementos centrais na construção da cooperação para o desenvolvimento. De fato, essa prática se consolidou como a principal referência para a avaliação dos fluxos financeiros oficiais entre o Norte e o Sul, servindo como uma medida padrão para mensurar o compromisso dos países desenvolvidos com a ajuda internacional.

Segundo Führer (1996), um dos primeiros registros que quantificam fluxos de cooperação internacional foi o relatório *The Flow of Financial Resources to Countries in Course of Economic Development, 1956-59*, seguido de relatórios anuais regulares até 1964. Por isso, entende-se que o DAC/OCDE tem sido o espaço dominante na formulação de agendas de cooperação para o desen-

volvimento no geral, e de sua mensuração em particular.

É importante destacar, conforme Eyben (2013), que o DAC/OCDE foi criado e se estabeleceu como um espaço onde significados e objetivos específicos para a cooperação (sob a ótica assistencialista) e para o desenvolvimento (na perspectiva liberal) foram produzidos. Esse espaço, portanto, funcionou como um centro de "produção de táticas de poder e controle", que regulam a prática da cooperação entre os países desenvolvidos (Eyben, 2013, p.79). Com uma longa experiência na mensuração e divulgação de dados sobre cooperação internacional, o CAD exerce influência sobre as práticas dos seus membros em relação aos países em desenvolvimento, e, após 2015, busca expandir e exportar seu modelo para o Sul Global.

É importante destacar que a OCDE propôs um novo modelo estatístico internacional para a mensuração da cooperação para o desenvolvimento, denominado Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). Esse modelo incluiu, entre as modalidades a serem mensuradas, a cooperação Sul-Sul. O ano de 2015 foi crucial para os debates globais sobre o desenvolvimento, especialmente devido às discussões em torno de três pactos globais: a Agenda de Ação de Addis Abeba (AAAA), a Agenda 2030 e a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. No contexto da AAAA, foi concebido o modelo estatístico

internacional para medir a cooperação para o desenvolvimento, com foco na Agenda 2030 e nos países do Norte e do Sul. Embora o TOSSD tenha sido proposto pela Agenda de Addis Abeba, sua formulação e promoção ficaram a cargo da OCDE. Como resultado, foi criada uma Força-Tarefa (TOSSD Task Force) com a missão de examinar e definir as variáveis, modalidades, instrumentos financeiros e canais a serem aceitos no âmbito do TOSSD.

A formulação do TOSSD reflete a preocupação legítima de mensurar a cooperação para o desenvolvimento tanto dos países do Norte quanto do Sul. No entanto, o problema reside no fato de que o foco do TOSSD, assim como o da AOD, está em quantificar os valores gastos por cada país, organizados por modalidade e setor, com ênfase na redução da pobreza (conforme estabelecido na Agenda 2030). Em contraste, a cooperação Sul-Sul valoriza a troca de conhecimentos e experiências, priorizando os benefícios mútuos e alinhando-se a objetivos políticos e estratégicos dos países em desenvolvimento.

Este é o primeiro modelo internacional de mensuração dos gastos de cooperação entre os países do Norte e do Sul, com o objetivo de "fornecer um quadro global abrangente dos fluxos de recursos oficiais e oficialmente apoiados", em apoio à Agenda 2030 e seus ODS ([Organization for Economic Development and Cooperation 2020](#),

p.1). É definido como um modelo que

inclui todos os recursos apoiados oficialmente para promover o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento” em dois eixos “i) fluxos transfronteiriços para países em desenvolvimento e ii) recursos para apoiar os facilitadores do desenvolvimento e/ou enfrentar desafios globais a nível regional ou global¹² (TOSSD, 2023, p.6).

A inclusão da CSS no TOSSD reflete mais uma tática da OCDE de controle dos rumos das políticas de mensurar cooperação e menos a inclusão dos países no Sul nos debates sobre desenvolvimento. Até porque o “sucesso” e “objetividade” dos modelos de mensuração são base para a legitimidade da cooperação. Para Mosse (2005, p.25) o “sucesso” de um projeto ou política no campo do desenvolvimento internacional “depende da estabilização de uma interpretação particular, de um modelo”. Em outras palavras, modelos de mensuração de cooperação precisam e dependem de uma interpretação sobre o que constitui a cooperação internacional e como mensurá-la e, a partir disso, uma série de atores apoiam e participam nas propostas. Nesse sentido, mensurar cooperação para o desenvolvimento é antes um problema político e um processo social do que técnico, porque depende da gestão/manipulação de uma rede de atores (sejam nacionais ou internacionais) com diferentes discursos e objetivos em uma interpre-

tação única sobre ‘o que é cooperação’ e ‘como medi-la’.

O problema com a interpretação adotada pela AOD e pelo TOSSD na medição da cooperação reside no fato de que ambos se concentram exclusivamente na quantificação dos valores gastos, sejam eles financeiros ou não-financeiros, sem considerar os objetivos políticos subjacentes à cooperação. Além disso, a existência de modelos e regimes internacionais de quantificação evidencia a importância de definir interpretações oficiais sobre o que deve ser considerado mensurável e o que deve ser excluído desse processo.

Além da questão da interpretação subjacente de cooperação internacional, o ato de quantificar também reforça sua caracterização como instrumento de política exterior. Segundo Yangas (2018, p.39), a cooperação para o desenvolvimento é um elemento essencial da política exterior dos Estados, isto é, serve à promoção e avanço dos interesses nacionais do país que a fornece. Por isso, a cooperação pode ser entendida como “mais um instrumento no conjunto de ferramentas da política externa, que pode ser utilizado para melhorar as relações comerciais, obter reconhecimento internacional ou obter influência regional”¹³ (Yanguas, 2018, p.38).

De maneira geral, a política externa define os objetivos e a direção da cooperação internacional, fornecendo uma perspectiva nacional que ori-

enta e dá conteúdo a esse processo, tornando a cooperação um complemento da política externa. Por sua vez, a cooperação internacional gera capacidades e recursos que podem ser mobilizados para fortalecer os objetivos e estratégias da política externa.

Nesse panorama, se a cooperação internacional cumpre objetivos de política exterior, sua mensuração também. Governos nacionais mensuram cooperação internacional não apenas para ter maior transparência sobre gastos públicos, identificar os parceiros, setores e modalidades chave, definir tendências e fluxos, mas para comparar métricas e promover a sua “generosidade” internacional. A generosidade e a reputação dos atores da cooperação são termos que determinam a distribuição dos recursos entre os países e os tipos/setores de projetos e programas financiados.

Veen (2011) elaborou a ideia de “concurso de generosidade” entre países doadores, como um dos determinantes do volume da cooperação oferecida pelos países da OCDE. A generosidade se expressa, para além do volume total da ajuda, no apoio dos países da OCDE às suas ex-colônias e nos tipos de projetos financiados. Para Veen (2011, p.206) as colônias “recebem muito mais ajuda do que seria esperado”¹⁴.

Porque o montante total de gastos na cooperação para o desenvolvimento é a medida mais concisa disponível para visibilizar os esforços de

um governo, mensurar cooperação internacional é também uma forma de competir por legitimidade e reconhecimento. Além disso, uma vez que o público nacional e internacional utiliza o montante total como um indicador do desempenho (do sucesso) dos Estados doadores, é também uma variável importante nas tomadas de decisão sobre alocação dos recursos e distribuição geográfica, dentre outros.

Com efeito, os Estados demonstram interesse em comparações internacionais relativas à cooperação e alguns procuram posições de destaque em tais comparações. O volume total da cooperação é um dos resultados mais importantes dos processos de mensuração de cooperação internacional e evidenciam a generosidade e a reputação de um Estado nesse campo.

FUNDAMENTOS POLÍTICOS DA MENSURAÇÃO DE COOPERAÇÃO SUL-SUL

Os fundamentos políticos da mensuração de cooperação referem-se às dinâmicas de poder, interesses e disputas que influenciam a forma como a cooperação internacional é medida e interpretada. A mensuração da cooperação não é um processo neutro; ela reflete relações de poder, tanto entre os países envolvidos quanto nas instituições que estabelecem as normas para essa medição. As decisões políticas que determinam quais

aspectos da cooperação serão quantificados, como serão classificados e quem terá a autoridade para definir esses parâmetros são essenciais para entender a dinâmica de mensuração.

Em primeiro lugar, os fundamentos políticos estão intimamente ligados à definição de prioridades e interesses. O que é considerado importante medir em termos de cooperação, com base nas prioridades de países doadores ou receptores, muitas vezes reflete suas agendas políticas internas e externas. Isso determina quais aspectos da cooperação serão destacados nas métricas e qual será a ênfase de tais medições. Além disso, as políticas de mensuração envolvem questões de legitimidade e controle. As instituições dominantes, como a OCDE, frequentemente definem as normas de mensuração, o que pode representar uma forma de controle sobre o que é considerado como “cooperação” e quais são os critérios para a avaliação. Essas instituições, portanto, possuem grande influência sobre os padrões globais de medição e podem determinar, em grande medida, o que é reconhecido no sistema internacional.

A distribuição de poder também é um aspecto fundamental dos fundamentos políticos da mensuração de cooperação. A forma como as métricas de cooperação são estruturadas pode beneficiar ou marginalizar determinados países ou blocos de países. Historicamente, as nações do Norte têm dominado as instituições de mensuração de

cooperação, o que pode distorcer a compreensão da cooperação internacional, em detrimento das prioridades e necessidades dos países do Sul. Além disso, os interesses ideológicos e econômicos desempenham um papel crucial. As escolhas sobre como medir a cooperação são frequentemente moldadas por interesses ideológicos, como promover a ajuda humanitária ou a integração econômica, e também por interesses econômicos, como o acesso a mercados ou recursos naturais, que influenciam a forma como as métricas são definidas.

Por fim, a construção de narrativa e impacto político é outro aspecto importante. A mensuração de cooperação não se limita a avaliar a quantidade de recursos envolvidos; ela também contribui para a construção de narrativas políticas sobre o sucesso ou fracasso de iniciativas de cooperação. Essas narrativas, por sua vez, podem ser usadas para reforçar ou desafiar a posição de determinados países no sistema internacional, influenciando o debate sobre a eficácia da cooperação para o desenvolvimento e as relações internacionais em geral.

No caso dos países do Sul, há um conjunto de pressões, nacionais e internacionais, para que quantifiquem sua cooperação (Waisbich, 2023). As primeiras surgem do “envolvimento crescente de atores governamentais, principalmente as burocracias que lideram atividades de cooperação, mas também centros de pesquisa e organizações da

sociedade civil”¹⁵ (Waisbich, 2023, p.62). Na sua dimensão internacional, as pressões ter-se-iam iniciado nos anos 2000, com a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, posteriormente, da Agenda 2030 e os outros marcos já citados (Esteves, 2018). Com a adoção dos ODS a mensuração passa a ser uma oportunidade para os países exibirem suas contribuições (Côrrea, 2022; Fukuda-Parr & Mcneill, 2019).

Sobre a falta de consenso e de parâmetros de referência para mensurar a CSS, Côrrea (2022) entende que “é melhor que os países em desenvolvimento assumam a liderança no desenvolvimento de um método para quantificar a CSS considerando suas particularidades, do que um vazio que será preenchido por outros atores internacionais, por meio de aproximações”. Vale complementar com Mawdsley (2012), que os países do Sul tem, historicamente, se recusado em aceitar e adotar os princípios, visões e instrumentos de cooperação dos países do Norte.

Experiências de quantificação de CSS no Sul Global tem emergido em alguns contextos nacionais, a despeito dos desafios políticos, técnicos e institucionais. Na América Latina o Brasil (Brasil, 2022), Chile (Chile, 2019), Colômbia (Nívia-Ruiz, 2020), Costa Rica (OECD, 2019) e México (Mexico, 2017). Ademais, existem outras experiências de mensuração de cooperação Sul-Sul, como por exemplo no âmbito da União Africana (African Union, 2017) e na Secretaria Geral Ibero-Americana

(SEGIB, 2016).

No marco dos ODS, a United Nations Statistical Commission criou a Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators em 2015 para desenvolver e implementar indicadores globais para os objetivos e metas da Agenda 2030. O Working Group on Measurement of Development Support foi estabelecido para discutir as métricas de mensuração do ODS 17 pela CSS, e seu Secretariado é mantido pela UNCTAD (IAEG-SDG, 2020).

O processo de mensuração desempenha um papel fundamental ao proporcionar visibilidade aos recursos investidos por governos na cooperação para o desenvolvimento, além de refletir a visão estratégica de cada país em relação às suas iniciativas. O Quadro 1 resume a análise dos fundamentos políticos da mensuração de CSS, destacando que o primeiro elemento é de ordem internacional, enquanto os demais são de caráter doméstico. Cada um desses elementos parece operar em direções distintas, funcionando como incentivos para que os governos se empenhem na mensuração de sua cooperação. É importante também destacar as questões políticas relacionadas à justificação que os governos devem oferecer aos seus cidadãos, parlamentos e eletores em relação aos investimentos e gastos realizados em outros países, especialmente no Sul Global. Finalmente, é crucial que a sociedade civil, a academia e outras instituições tenham acesso transparente à informação e aos dados relativos à cooperação Sul-Sul.

Quadro 1 - Fundamentos políticos da mensuração de CSS.

Fundamentos políticos	Caracterização	Implicações
Ausência de parâmetros de referência	Não existe um marco comum para a CSS, nem uma instituição do Sul similar à OCDE para harmonizar interesses. Cada país define suas próprias variáveis e métodos de quantificação.	Resulta em uma multiplicidade de abordagens, dificultando comparações entre os países e a consolidação de uma visão global sobre a CSS.
Relações/instrumento de política exterior	A política externa orienta os objetivos da cooperação e define o papel das agências de cooperação, permitindo a comparação das métricas de cada país.	A mensuração é moldada pelos interesses nacionais, influenciando a forma como os países definem e comunicam suas ações no contexto global.
Definição e organização do significado da cooperação internacional	Mensuração envolve a classificação e análise de dados, o que impõe a necessidade de definir o que constitui a CSS em termos de atividades e programas.	Determina quais atividades são reconhecidas como CSS e como elas são organizadas, impactando a percepção e o impacto da cooperação.
Mede a generosidade	A mensuração de CSS é usada como um indicador da generosidade dos países, afetando sua imagem e visibilidade internacional.	A exibição do total gasto em cooperação serve como um símbolo de compromisso político e econômico, influenciando relações internacionais.
Mobiliza interesses inter-burocráticos	A cooperação envolve múltiplos atores nacionais e internacionais, incluindo agências, empresas públicas e universidades, que mobilizam interesses diversos.	As diferentes instituições envolvidas na cooperação podem ter visões e prioridades conflitantes, o que afeta a execução e a avaliação das ações.
Base para a legitimidade das ações, projetos e programas de cooperação	O processo de mensuração, monitoramento e avaliação fortalece os sistemas de gestão pública e aprimora os processos organizacionais.	A transparência nas métricas de mensuração confere legitimidade aos projetos e programas, garantindo responsabilidade e alinhamento com os objetivos de desenvolvimento.
Subsídia Processos de Toma-de Decisão	A mensuração informa a alocação de recursos em diferentes modalidades, setores e regiões, influenciando decisões políticas e estratégias de desenvolvimento.	As decisões sobre onde e como aplicar os recursos são moldadas pelas métricas de mensuração, afetando a eficácia e a equidade da cooperação.

Fonte: Autor (2025)

FUNDAMENTOS TÉCNICOS

A mensuração da cooperação internacional, especialmente no contexto da Cooperação Sul-Sul (CSS), envolve uma série de fundamentos técnicos que são cruciais para garantir a qualidade, a precisão e a comparabilidade dos dados. Esses fundamentos vão além da simples contabilização de

recursos, englobando um processo sistemático de coleta, análise e avaliação de informações que orientam a eficácia e a transparência das políticas de cooperação.

Primeiramente, a definição de variáveis e indicadores é fundamental. Para mensurar adequadamente a cooperação, é necessário identificar as variáveis financeiras e não-financeiras que ca-

racterizam os projetos de cooperação. Isso inclui desde valores financeiros, como doações e empréstimos, até aspectos não-financeiros, como transferência de conhecimento ou capacitação. A criação de indicadores que refletem o impacto da cooperação em diferentes setores, como saúde, educação ou infraestrutura, também é essencial para garantir que a mensuração não se limite apenas à quantidade de recursos transferidos, mas também à qualidade e ao efeito dessas transferências.

Além disso, a metodologia e protocolos de coleta e análise de dados desempenham um papel vital. A adoção de métodos rigorosos, tanto quantitativos quanto qualitativos, assegura que os dados sejam consistentes e confiáveis. Esses métodos devem ser padronizados, garantindo a comparabilidade dos dados entre diferentes países e contextos. A padronização e harmonização dos dados é outra dimensão técnica crucial, pois permite que informações provenientes de diversos países e instituições sejam comparadas de maneira adequada, criando uma base comum de dados global.

A implementação de sistemas de coleta de dados eficientes é igualmente importante para garantir a consistência e a precisão das informações. O uso de tecnologias da informação, como plataformas digitais e bancos de dados, facilita a coleta, o armazenamento e a disseminação dos dados de maneira acessível e transparente. A transparência

nos dados de cooperação é essencial para fortalecer a confiança das partes envolvidas e garantir que os recursos sejam usados de maneira responsável.

O foco dos processos de mensurar cooperação, seja Norte-Sul ou Sul-Sul tem sido quantificar o valor total gasto em ações, projetos e programas. Um desafio chave para a CSS é o desenvolvimento de outras métricas e comparações que não foquem apenas em termo de gastos. Atualmente, não existem métricas para quantificar a dissonância entre o valor gasto pelos governos e a sua contribuição (troca de experiências, conhecimento etc.).

Os elementos técnicos da mensuração de CSS estão profundamente ligados às dimensões conceitual e quantitativa do processo. Do ponto de vista conceitual, a questão central é a classificação das iniciativas de cooperação, que se estrutura em três aspectos principais: (i) os marcos nos quais a CSS é implementada, que podem ser bilaterais (governo a governo), trilaterais (governo a governo/organismo internacional a governo) ou multilaterais (entre três ou mais países ou com organismos internacionais); (ii) as modalidades de cooperação, que refletem as diversas formas pelas quais a CSS é fornecida, incluindo contribuições a organismos internacionais, cooperação técnica, bolsas de estudo/treinamentos, perdão de dívida, contribuições financeiras, cooperação humanitária,

apoio a refugiados, contribuições diretas ao orçamento do Estado, custos administrativos, pesquisa e desenvolvimento, missões de paz; (iii) o setor, que especifica a área em que ocorre o gasto, como agricultura, mineração, saúde, educação, entre outros. Um ponto relevante é a utilização da International Standard Industrial Classification (ISIC), uma classificação global de atividades econômicas das Nações Unidas, que é aplicada pelo TOSSD (2023) e pelo Brasil (IPEA, 2022) para categorizar os diferentes tipos de intervenção na cooperação para o desenvolvimento.

Em relação ao marco da cooperação, os fluxos bilaterais são aqueles fornecidos oficialmente por um governo para outro governo e, no caso da CSS, trata-se de governos de países em desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul trilateral pode ocorrer entre países em desenvolvimento, com um país desenvolvido (e dois do Sul Global), ou com organismo internacional. As iniciativas trilaterais constituem “uma soma de esforços que agraga valor específico e complementar às iniciativas empreendidas pelos canais bilaterais” (ABC, 2020) e viabilizam a mobilização de recursos técnicos e/ou financeiros mediante a participação de um terceiro ator.

As modalidades de cooperação representam um desafio significativo no processo de mensuração, pois é necessário capturar todos os instrumentos oficiais mobilizados para fornecer a CSS

de um país, englobando tanto a cooperação financeira quanto a não financeira. O Brasil, por exemplo, não é um doador líquido de capitais, ou seja, não realiza a chamada cooperação financeira, que envolve a transferência de recursos econômicos para outros governos (Brasil, 2022). Em contraste, o México, embora seja um país em desenvolvimento e membro da OCDE, mas não integrante do CAD, se define como provedor de CSS e utiliza a cooperação financeira, a qual envolve a subvenção (doação parcial ou total) de recursos financeiros a juros abaixo do mercado. Segundo documento oficial (México, 2012, p.1), essa cooperação é “oferecida mediante a transferência de recursos financeiros com o objetivo de apoiar projetos de desenvolvimento”. O mapeamento e a definição precisa de cada modalidade de cooperação são fundamentais para a mensuração, pois determinam as variáveis que devem ser quantificadas no processo.

Outros elementos técnicos devem ser considerados nos processos de quantificação de CSS. Destacam-se a temporalidade da coleta de dados, se é anual, ou bianual etc. Brasil e México, um dos países que publicam estatísticas oficiais sobre CSS, não tem regularidade temporal; a identificação das agências, organismos, instituições nacionais que participam da cooperação e a quantificação dos gastos totais e dos gastos de cada uma delas em relação ao total; a quantificação do número de

ações, projetos e programas de casa uma dessas instituições. Porque a mensuração de cooperação para o desenvolvimento no geral tem considerado apenas as variáveis que podem ser mensuradas, as práticas e descrições qualitativas das atividades tem pouco espaço nas métricas. Contudo, no caso de países do Sul Global, é interessante registrar essas práticas, como aquela definida pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) como cooperação estruturante em saúde que, apesar de não figurar nos registros oficiais, é uma noção prática institucionalizada na FIOCRUZ (Ferreira & Fonseca, 2017).

Para os países que praticam cooperação financeira, é fundamental identificar os diversos instrumentos financeiros utilizados, entre os quais se incluem empréstimos, doações, linhas de crédito, instrumentos de dívida, linhas de financiamento, créditos concessionais, garantias de crédito, subsídios e outras transferências (MILANI, SUYAMA & LOPES, 2013; BESHARATI et al., 2015).

A classificação dos gastos é fundamental para determinar o que é considerado um gasto no contexto da CSS, pois, mesmo na ausência de transferências de recursos econômico-financeiros, os governos podem incorrer em despesas em diversas atividades. Portanto, é necessário adotar uma tipologia de gastos em atividades de cooperação, que inclui, por exemplo: horas técnicas dos servidores públicos envolvidos na cooperação, diárias, passagens, transferências, contribuições a organismos internacionais, bolsas de estudo, organização de eventos, participação em encontros, acordos ou conferências internacionais. Essa tipologia é construída com base na análise de dados e

registros de um país sobre o que ele considera como cooperação internacional. A partir dessa tipologia, é possível levantar dados nas instituições executoras para mapear os gastos de um país em cooperação. No contexto da CSS, dada a falta de definições e parâmetros comuns, cada governo nacional define sua própria tipologia e seleciona as variáveis de interesse para mensurar os gastos.

Quanto ao método de quantificação da CSS, é possível identificar duas dimensões fundamentais: qualitativa e quantitativa. A dimensão qualitativa refere-se à coleta e análise de dados mais subjetivos e descritivos. Isso inclui o estabelecimento de pontos focais nas instituições envolvidas, a realização de reuniões e entrevistas com os principais atores, o desenvolvimento de estudos de caso sobre as práticas institucionais, além da produção de narrativas e relatórios baseados nas realidades dessas instituições. Nessa abordagem, o foco está em descrever e compreender as atividades de cooperação de forma detalhada, capturando as nuances das práticas e as interações que não são facilmente traduzidas em números.

Por outro lado, a dimensão quantitativa está relacionada à monetização e à quantificação dos gastos financeiros com a cooperação. Essa etapa envolve a aplicação de técnicas de monetização para atribuir valores monetários às diferentes formas de apoio e recursos mobilizados para a CSS. A quantificação dos gastos é realizada com base nas características do orçamento de cada país, o que implica o uso de diferentes metodologias para calcular e registrar os valores dispendidos, como transferências financeiras, custos

administrativos, contribuições a organismos internacionais e outras despesas relacionadas. A combinação dessas abordagens qualitativa e quantitativa permite uma visão mais completa e precisa da cooperação para o desenvolvimento, considerando tanto os aspectos tangíveis quanto os intangíveis dessa prática.

É evidente que as considerações técnicas desempenham um papel central na compreensão dos

modelos de mensuração da Cooperação Sul-Sul (CSS), pois são elas que orientam todo o processo de coleta de dados, análise e quantificação dos gastos. O Quadro 2 sintetiza esses elementos-chave. Além disso, é crucial observar como os aspectos políticos e técnicos interagem e se entrelaçam em diferentes contextos nacionais, influenciando a abordagem adotada em cada país.

Quadro 2 - Fundamentos técnicos da mensuração de CSS.

Fundamentos técnicos	Caracterização	Implicações
Marco da Cooperação	Bilateral, trilateral ou multilateral.	Impacta a coordenação, alocação de recursos e a complexidade dos projetos, além da mensuração.
Modalidades	Contribuições financeiras, cooperação técnica, bolsas de estudo, missões de paz, entre outras.	Implica desafios na padronização e no rastreamento dos gastos, necessitando uma sistematização clara.
Setores	Agricultura, mineração, saúde, educação, etc.	Exige categorização precisa para evitar sobreposições ou lacunas.
Temporalidade da Coleta de Dados	Anual, bianual, sem regularidade.	Afeta a consistência dos dados e a capacidade de avaliar a evolução dos projetos.
Relação com a Agenda 2030	Articula cada ação, projeto ou programa a uma determinada meta/indicador da Agenda 2030 e seus ODS.	Exige ajustes para adaptar metas globais a contextos locais, garantindo alinhamento com os ODS.
Identificação da Instituição Executora	Distingue instituição gestora de instituição executora e mensura os gastos por instituição.	Facilita a atribuição de responsabilidades, mas pode dificultar a mensuração precisa de custos.
Instrumentos Financeiros	Empréstimos, doações, créditos, subsídios, entre outros.	Requer detalhamento no acompanhamento de alocação de recursos, incluindo contribuições diretas e indiretas.
Variáveis Não-Financeiras	Apresentação de descrição das ações, projetos e programas, de seus objetivos, metas.	Amplia a compreensão do impacto, mas dificulta a quantificação e a análise comparativa.
Origens dos Fundos Mobilizados	Identificação dos recursos mobilizados pela esfera, seja federal, estadual ou municipal do Estado.	Desafios no rastreamento de fontes, mas essencial para entender a sustentabilidade dos investimentos.
Gastos	Podem incluir horas técnicas, diárias, passagens, eventos, transferências, entre outros.	Exige um sistema robusto para coletar dados, incluindo custos tangíveis e intangíveis.
Método/Desenho da Pesquisa	Métodos qualitativos e quantitativos para coleta e análise de dados, quantificação de gastos.	Exige uma metodologia rigorosa para garantir interpretações corretas e uma análise rica.
Nível de Análise	Define a unidade básica de medição (ações, projetos ou programas de CSS vinculados a uma instituição).	Facilita a comparação, mas pode criar desafios de consistência na análise de projetos complexos.

Fonte: Autor (2025)

OBSERVAÇÕES FINAIS

Este artigo defendeu que os processos de mensuração de cooperação Sul-Sul têm determinantes políticos e técnicos e ofereceu as bases conceituais para a definição de um modelo de mensuração de CSS. Apresentando um caráter analítico geral, o texto identificou e caracterizou os fundamentos políticos e técnicos da quantificação de CSS.

Primeiro, ofereceu entendimento da CSS em relação à sua natureza crítica e alternativa nas relações internacionais. Contextualizou historicamente a emergência da cooperação Sul-Sul e sua evolução até a década de 1970, entre Bandung e as propostas para uma Nova Ordem Econômica Internacional. Também explicou a institucionalização da cooperação tradicional/Norte – Sul no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e seu Comitê de Assistência ao Desenvolvimento.

A mensuração da Cooperação Sul-Sul (CSS) é sustentada por uma combinação de princípios políticos e técnicos que são essenciais para o desenvolvimento, monitoramento e análise dos projetos de cooperação. Esses princípios orientam tanto os processos de quantificação quanto as decisões políticas associadas a essas práticas, moldando a percepção e a eficácia da CSS.

Do ponto de vista político, um dos princí-

pios fundamentais é a ausência de parâmetros de referência comuns, pois não existe um marco global equivalente à OCDE que unifique os critérios de mensuração para a Cooperação Sul-Sul. Cada país define suas próprias variáveis e métodos de quantificação, o que resulta em uma multiplicidade de abordagens e dificulta a comparação entre as nações.

Outro princípio político central está relacionado às relações/instrumentos de política exterior, pois a política externa de cada país orienta os objetivos da cooperação e define o papel das agências de cooperação. Isso implica que as métricas de CSS são, muitas vezes, moldadas pelos interesses nacionais, refletindo uma visão de “generosidade” que visa demonstrar o comprometimento de um país com o desenvolvimento de outros. A mensuração da generosidade é, portanto, uma variável importante que afeta a imagem e a visibilidade internacional dos países do Sul, e a exibição do total gasto em cooperação serve como um símbolo político, representando o compromisso de um país com os ODS.

Além disso, a transparência das métricas de mensuração confere legitimidade aos projetos e programas de cooperação, fortalecendo os sistemas de gestão pública e aprimorando os processos organizacionais. Isso também contribui para uma maior responsabilidade no uso dos recursos, o que é particularmente importante em um contexto de

cooperação internacional, onde a confiança entre os países participantes é crucial. Dessa forma, a mensuração se torna um mecanismo não apenas de controle, mas também de legitimidade política, refletindo as intenções e a eficácia da cooperação.

Do ponto de vista técnico, a mensuração da CSS envolve diversas variáveis que são cruciais para garantir a precisão e a consistência dos dados. Um aspecto técnico relevante é o marco da cooperação, que pode ser bilateral, trilateral ou multilateral. Esse tipo de articulação impacta diretamente a coordenação, a alocação de recursos e a complexidade dos projetos, influenciando a forma como a cooperação é gerida e mensurada. A diversidade de modalidades de cooperação, que inclui contribuições financeiras, cooperação técnica, bolsas de estudo, missões de paz, entre outras, também apresenta desafios específicos na padronização e no rastreamento dos gastos. Para lidar com esses desafios, é necessário um sistema claro que permita uma sistematização detalhada das diferentes formas de apoio, garantindo a transparência e a rastreabilidade dos recursos.

Outra variável técnica crucial é a classificação dos setores de atuação, como saúde, educação, agricultura, mineração, entre outros. A mensuração exige uma categorização precisa desses setores para evitar sobreposições ou lacunas na análise, assegurando que os dados representem corretamente o impacto das ações de cooperação.

Além disso, a temporalidade da coleta de dados é um fator importante, já que as informações podem ser coletadas de forma anual, bianual ou sem regularidade. Isso afeta a consistência dos dados e a capacidade de avaliar a evolução dos projetos ao longo do tempo, impactando a análise de tendências e a mensuração de resultados de longo prazo.

A relação com a Agenda 2030 e seus ODS é outra variável técnica relevante, pois exige que cada ação, projeto ou programa de cooperação seja articulado a uma meta ou indicador específico da Agenda 2030. Isso requer ajustes para adaptar as metas globais aos contextos locais, garantindo que os projetos de cooperação contribuam para os objetivos globais de maneira eficaz e contextualizada. A identificação da instituição executora é igualmente fundamental, pois a mensuração dos gastos por instituição facilita a atribuição de responsabilidades, embora possa dificultar a precisão no cálculo dos custos totais, especialmente em projetos com múltiplas partes envolvidas.

Além disso, a utilização de instrumentos financeiros como empréstimos, doações, créditos e subsídios requer um detalhamento minucioso no acompanhamento da alocação dos recursos, tanto para contribuições diretas quanto indiretas. A mensuração também deve considerar as variáveis não-financeiras, como as descrições das ações, metas e objetivos dos projetos, que ampliam a compreensão do impacto das ações de coopera-

ção, embora representem um desafio adicional para a quantificação e análise comparativa.

Outro ponto relevante é o método/desenho da pesquisa, que envolve a utilização de métodos qualitativos e quantitativos para a coleta e análise dos dados. A mensuração de CSS requer uma metodologia rigorosa que assegure a consistência e a precisão das interpretações, permitindo uma análise detalhada dos resultados e a formulação de políticas mais eficazes. A definição do nível de análise, que pode ser a ação, o projeto ou o programa, também é uma variável importante, pois facilita a comparação entre diferentes iniciativas, mas pode criar desafios na análise de projetos mais complexos que envolvem múltiplos atores e dimensões.

Em síntese, a mensuração da Cooperação Sul-Sul é um processo que envolve a combinação de princípios políticos e técnicos, com uma forte interação entre a política externa de cada país e as metodologias e sistemas usados para quantificar e analisar as ações de cooperação. A ausência de parâmetros globais, a multiplicidade de modalidades de cooperação, a complexidade da alocação de recursos, e as diferentes formas de coleta de dados são apenas alguns dos elementos que devem ser cuidadosamente considerados para garantir uma mensuração precisa, eficiente e transparente da CSS. Além disso, as variáveis não-financeiras, a adaptação às metas globais e o ali-

nhamento com os ODS tornam a mensuração um instrumento crucial para entender e aprimorar o impacto da Cooperação Sul-Sul no cenário global. Parte inferior do formulário

REFERÊNCIAS

African Union. (2017). **First African Union South Cooperation Report**. Disponível em: <https://www.undp.org/africa/publications/first-african-south-south-cooperation-report>. Acesso em: 08 de janeiro 2025.

Amin, S. (2015). From Bandung (1955) to 2015: Old and New Challenges for the States, the Nations and the Peoples of Asia, Africa and Latin America. **International Critical Thought**, v.5, n.4, p.453-460.

Ayllón, B. P. (2011). La cooperación Sur-Sur y triangular: otras formas de cooperar son posibles (y deseables). In: Sotillo, J. A. (Org.). **El Sistema de Cooperación para el Desarrollo: Actores, formas y procesos**. Madrid, Catarata.

Ayllón, B. P. (2014). Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul. In: Souza, A. M. (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

- Bandyopadhyaya, J. (1977). The Non-Aligned Movement and International Relations. **India Quarterly**, v. 33, n.2, p.137-164.
- Besharati, N. A. (2015). Developing a conceptual framework for South-South Cooperation. **Network of Southern Think-Tanks, Africa Chapter Working Document**.
- Besharati, N. A.; Macfeely, S. (2019). Defining and quantifying South-South Cooperation. **UNCTAD Research Paper**, n. 30.
- Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Agência Brasileira de Cooperação. (2022). **Cooperação Internacional em Tempos de Pandemia: 2019-2020**. Ipea: Brasília.
- Chile. (2019). Balance de Gestión Integral. Año 2019. **Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia de Cooperación Internacional de Chile**. Disponível em: https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/AGCIDBGI2019.pdf. Acesso em: 08 de janeiro 2025.
- Corrêa, M. L. (2017). Quantification of South-South cooperation and its implications to the foreign policy of developing countries. **South Center**: Geneva.
- Corrêa, M. L. (2022). Measuring South-South coop- eration in the context of SDG indicator 17.3. **UNCTAD**: Geneva.
- Dominguez, R. M. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. **Iberoamerican Journal of Development Studies**, v.5, n.62, p.62-86.
- Dominguez, R. M. (2019). La Constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. In: Dominguez, R. M. & Lo Bruto, G. & Surasky, J. (Ed.). **La Constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur**. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Editorial de la Universidad de Cantabria. p. 13-134.
- Duarte, R. S.; Milani, C. R. S. (2021). Southern states in International Development Cooperation: from contestation to norm conception. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 14, n. 4, p. 506-529.
- Esteves, P. (2018). How governments of the South assess the results of South-South cooperation: case studies of South-led approaches. **UN DESA**: New York.
- Eyben, R. (2012). Struggles in Paris: The DAC and the purposes of development aid. **The European**

Journal of Development Research, v. 25, n. 1, p. 78-91.

Ferreira, J. R. & Fonseca, L. E. (2017). Structural Cooperation, the Fiocruz Experience. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.22, n.7, p.1-4.

Führer, H. (1996). The story of official development assistance: a history of the Development Assistance Committee and the Development Cooperation Directorate in dates, names and figures. **OECD**: Paris.

Fukuda-Parr, S. & Mcneill, D. (2019). Knowledge and politics in setting and measuring the SDGs: introduction to special issue. **Global Policy**, v.10, n. S1, p. 5-15.

Group of 77. (1981). **Caracas Programme of Action**. Disponível em: <https://www.g77.org/doc/CPA-contents.htm>. Acesso em 08 de janeiro 2025.

Group of 77. (2000). **Declaration of the South Summit**. Disponível em: https://www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm. Acesso em: 08 de janeiro 2025.

Institute for Global Dialogue. (2014). The G77 and China in the climate negotiations: a leaky umbrella? **Policy Brief**, Issue 111.

Inter-Agency and Expert Group on the Sustainable Development Goal Indicators - IAEG-SDGs. (2020). Working Group on Measurement of Development Support. Terms of Reference.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2020). **TOSSD from a Brazilian perspective**. Ipea: Brasília.

Mawdsley, E. (2012). **From recipients to donos: Emerging powers and the changing development landscape**. London: Zed Books.

México. (2012). **Cuantificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Estimación de la cooperación ofrecida por México en 2011 y 2012**. AMEXCID: Mexico D.F.

México. (2017). **Cooperación Internacional para el Desarrollo Otorgada por México en 2017**. Disponible em: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>. Acesso em: 08 de janeiro 2025.

Milani, C. R. S. & Suyama, B. & Lopes, L. (2013). **Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul. Que lições e desafios para o Brasil?** Friedrich Ebert Stiftung Brasil.

- Milani, C. R. S. (2018). **Solidarity and interest: motivations and strategies in international development cooperation.** Editora Appris: Curitiba.
- Milani, C. R. S. & Duarte, R. S. (2015). Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. In: Ramanzini Junior, H. et al. (Ed.). **Brazilian foreign policy, South-South cooperation, and international negotiations.** 1st ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 53-82.
- Mosse, D. (2005). **Cultivating Development:** An ethnography of aid policy and practice. New Delhi: Vistaar.
- Nívia-Ruiz, F. (2020). La medición de la Cooperación Sur-Sur colombiana a cuarenta años del Paba: Una propuesta de convergencia entre cuantificación y agregación de valor. Ochoa, R. (Ed.). **Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales**, v. 44, n. 171, p.143-165.
- OECD. (2019). **OECD Development Assistance Committee (DAC) - Global Development Cooperation Report 2019.** OECD Publishing, Paris.
- Secretaría General Iberoamericana. (2008). **Balance de la Cooperación Iberoamericana.** Segib: Madrid.
- United Nations. **Resolution 1383 (XIV).** Expanded Programme of Technical Assistance. United Nations General Assembly, 1959. Disponível em: [https://undocs.org/A/RES/1383\(XIV\)](https://undocs.org/A/RES/1383(XIV)). Acesso em: 20 de fevereiro de 2025.
- United Nations. (1978). **Report of the United Nations Conference on Technical Co-operation among Developing Countries.** United Nations: Buenos Aires.
- United Nations. (1983). **A/RES/28/201.** Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/38>. Acesso em: 08 de abril 2024.
- United Nations Conference on Trade and Development. (1964). **Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development.** Final Act and Report. UNCTAD: Geneva. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/econf46d141vol1_en.pdf. Acesso em: 08 de abril 2024.
- United Nations. (1974). **Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order.** United Nations: New York. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/218451?v=pdf>. Acesso em: 08 de abril 2024.

United Nations. (2019). **Buenos Aires outcome document of the Second High Level United Nations Conference on South-South Cooperation.** United Nations: Buenos Aires.

United Nations Development Program. (2014). **The New and the Emerging Trends in South-South Cooperation.** UNDP, Brasília.

United Nations Office for South-South Cooperation. (2024). **About South-South and Triangular Cooperation.** UNOSSC: New York. Disponível em: <https://unsouthsouth.org/about/about-sstc/>. Acesso em: 08 de abril 2024.

NOTAS

¹Tradução livre de “unlike traditional donor countries organized under the DAC/OECD”.

²Tradução livre de “do not count on a specific inter-governmental organization to coordinate discussions on the measurement of horizontal/South-South partnerships”

³Tradução livre de “depends on a fundamental internal restructuring of Third-World societies”.

⁴Tradução livre de “intellectual emancipation, education of their masses and adoption of alternative

development strategies to meet the basic needs of their people”.

⁵“Tradução livre de “*the term technical co-operation*” would more accurately describe the nature of the assistance provided by the United Nations and the specialized agencies under the technical assistance programmes”.

⁶Tradução livre de “to affirm and assert the right to development”.

⁷Tradução livre de “*The developing world has become a powerful factor that makes its influence felt in all fields of international activity*”.

⁸Tradução livre de “*These irreversible changes in the relationship of forces in the world necessitate the active, full and equal participation of the developing countries in the formulation and application of all decisions that concern the international community*”.

⁹Tradução livre de “*comenzó con el objetivo político autónomo de crear, junto con la lucha antiimperialista de por medio, una coalición para la acción colectiva tendente a cambiar las reglas del juego del comercio y la financiación internacional del desarrollo*”.

¹⁰Tradução livre de “*South-South cooperation is a broad framework of collaboration among countries of the South in the political, economic, social, cultural, environmental and technical domains. Involving two or more developing countries, it can take place on a bilateral, regional, intraregional or interregional basis. Developing countries share knowledge, skills, expertise and resources to meet their development goals through concerted efforts. Recent developments in South-South cooperation have taken the form of increased volume of South-South trade, South-South flows of foreign direct investment, movements towards regional integration, technology transfers, sharing of solutions and experts, and other forms of exchanges*”.

¹¹Tradução livre de “*numerous studies showing how measurement, quantification, and reporting of financial flows, as well as the evaluation of initiatives, make up a way of governing and, above all, governing through data and numbers*”

¹²Tradução livre de “*includes all officially-supported resources to promote sustainable development in developing countries. This includes i) cross-border flows to developing countries and ii) resources to support development enablers and/or address global challenges at regional or global levels*”.

¹³Tradução livre de “*For many politicians and policymakers, foreign aid is just another instrument in the toolkit of foreign policy, which can be wielded to improve trade relations, gain international recognition, or attain regional influence*”.

¹⁴Tradução livre de “*receive far more aid than would otherwise be expected*”.

¹⁵Tradução livre de “*growing engagement of national governmental and non-governmental actors, including bureaucracies coordinating or implementing cooperation initiatives, research centers and civil society organizations*”