



Revista de Administração Pública

ISSN: 0034-7612

ISSN: 1982-3134

Fundação Getulio Vargas

Pessina, Maria Elisa Huber; Coelho, André Pires Batista;
Fadul, Élvia Mirian Cavalcanti; Monteiro, Augusto de Oliveira
Cooperação internacional para o desenvolvimento e financiamento
externo para o Brasil: uma macroanálise do período entre 2000 e 2020
Revista de Administração Pública, vol. 56, núm. 2, 2022, Março-Abril, pp. 248-274
Fundação Getulio Vargas

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210294>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241071187003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

redalyc.org
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Cooperação internacional para o desenvolvimento e financiamento externo para o Brasil: uma macroanálise do período entre 2000 e 2020

Maria Elisa Huber Pessina ¹

André Pires Batista Coelho ²

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul ¹

Augusto de Oliveira Monteiro ¹

¹ Universidade Salvador, Salvador / BA – Brasil

² Universidade Federal da Bahia, Salvador / BA – Brasil

Este artigo traz como objeto de análise os projetos e programas do setor público no Brasil que receberam financiamentos externos de organismos multilaterais e bilaterais em âmbito federal, estadual e municipal entre 2000 e 2020. Os dados analisados foram coletados no Painel da Comissão de Financiamentos Externos (Painel COFIEX) do Ministério da Economia do Brasil, categorizados e apresentados neste artigo de forma conjuntural, com o objetivo de representar um panorama sobre este objeto para os estudos da Administração Pública no país. Importante instrumento do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID), o financiamento internacional para o desenvolvimento obedece às agendas e diretrizes das organizações internacionais, as quais se modificaram ao longo dos anos. Dessa forma, além de explorar as principais fontes credoras, setores e unidades da federação de destino dos financiamentos internacionais para o desenvolvimento destinados ao Brasil, o artigo buscou verificar de que forma as características dos financiamentos internacionais recebidos entre 2000 e 2015 e pós-2015 refletem as agendas e diretrizes da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) dos respectivos períodos, a saber: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (2000-2015) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (2015-2030). Como resultado, além de apresentar uma pioneira análise exploratória dos dados, verificou-se uma inflexão dos financiamentos externos recebidos no pós-2015 pelo Brasil na direção da atual agenda e diretrizes da CID. Por fim, o artigo apresenta encaminhamentos para agendas futuras de pesquisa.

Palavras-chave: cooperação internacional para o desenvolvimento; financiamento internacional; Brasil; agenda 2030; governança multinível.

Cooperación internacional para el desarrollo con financiación externa para Brasil: un macroanálisis de 2000 a 2020

Este artículo ofrece un análisis de los proyectos y programas del sector público en Brasil que recibieron financiación externa de agencias multilaterales y bilaterales, a nivel federal, estatal y municipal, entre los años 2000 y 2020. Los datos analizados fueron recolectados en el Panel COFIEX del Ministerio de Economía de Brasil, categorizados y presentados en este artículo de forma conjuntural, con el objetivo de representar una visión general de este objeto para los estudios de la Administración Pública en el país. Instrumento importante del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID), la Financiación Internacional para el Desarrollo sigue las agendas y directrices de las organizaciones internacionales, que han cambiado a lo largo de los años. Así, además de explorar las principales fuentes acreedoras, sectores y unidades federales de destino de la Financiación Internacional para el Desarrollo a Brasil, el artículo buscó verificar cómo las características de la financiación internacional recibida entre 2000 y 2015 y posteriormente reflejan las agendas y directrices de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) de los respectivos períodos, a saber, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030). Como resultado, además de presentar un análisis exploratorio pionero de los datos, se verificó una inflexión de la financiación externa recibida por Brasil después de 2015 hacia la actual agenda y directrices de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Por último, el documento presenta referencias para futuras agendas de investigación.

Palabras clave: cooperación internacional para el desarrollo; financiamiento internacional; Brasil; agenda 2030; gobernanza multinivel.

International development cooperation and external financing in Brazil: a macro analysis from 2000 to 2020

This article analyzes public sector projects and programs in Brazil that received external financing from multilateral and bilateral agencies at the federal, state, and municipal levels between 2000 and 2020. The analyzed data were collected in the COFIEX Panel of the Brazilian Ministry of Economy, categorized, and presented in this article in a contextual way, aiming to represent the first overview of this object for studies on Public Administration in the country. An important instrument of the International Development Cooperation System, International Financing for Development follows international organizations' agendas and guidelines that have changed throughout history. Thus, in addition to exploring the main creditor sources, sectors, and federal units of destination of International Development Financing to Brazil, the article verified how the characteristics of international financing received between 2000-2015 and post-2015 reflect the agendas and guidelines of International Development Cooperation of the respective periods, namely, the Millennium Development Goals (2000-2015) and the Sustainable Development Goals (2015-2030). As a result, in addition to presenting a pioneering exploratory analysis of the data, it was possible to verify an inflection of external financing received by Brazil after 2015 in the direction of the current agenda and guidelines of International Development Cooperation. Finally, the paper presents directions for future research agendas.

Keywords: international development cooperation; international financing; Brazil; 2030 agenda; multilevel governance.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, de acordo com bolsa de doutorado recebida pelo pesquisador André Pires Batista Coelho.

1. INTRODUÇÃO

O Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID) surgiu no cenário político do imediato pós-guerra, em 1944, com a criação das instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) e da Organização das Nações Unidas (ONU), na Conferência de São Francisco, em 1945. A Carta das Nações Unidas, que instituiu formalmente a ONU, já elencava o objetivo de “[...] empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos” (ONU, 1945, capítulo IX). Em seguida, ao longo das décadas de 60 e 70, foram criadas as principais agências oficiais bilaterais dos países desenvolvidos, assim como seus bancos de financiamento internacional para o desenvolvimento (Pessina, 2017).

Entendida como ações internacionais que possuem o objetivo de ajudar outros países nos seus esforços de progresso social e econômico (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2019), a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é marcada por seu caráter histórico e possui discursos e tendências imperantes a respeito do desenvolvimento em cada época, possíveis de observar acompanhando seus fóruns e consensos (Ayllón, 2007). Tanto as organizações bilaterais quanto as multilaterais adotam as agendas estabelecidas por meio de consensos sobre o sentido do desenvolvimento, as quais se modificam ao longo do tempo.

Estas agendas moldam políticas públicas dos países em desenvolvimento e até mesmo a atuação de Organizações da Sociedade Civil (OSC) e de empresas que atuam no contexto local. Apesar de se tratar de um tema historicamente abordado no campo das Relações Internacionais ou da Ciência

Política, é possível encontrar na literatura internacional alguns estudos que apontam interfaces no campo da CID – e de suas organizações – e na gestão de políticas públicas. Rodrik (1997), por exemplo, apontou que os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) fornecem empréstimos e doações aos países em desenvolvimento a uma taxa de juros subsidiada, à custa, normalmente, de algumas condicionalidades políticas (Rodrik, 1997). Martens (2005) afirma que o Banco Mundial, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), encontra-se na posição de liderança na concepção de programas de reforma da política econômica nos países em desenvolvimento (Martens, 2005). Já Burnside e Dollar (2000) afirmam, baseados em um amplo estudo, que a ajuda internacional não teria tanto impacto perceptível sobre o crescimento econômico no país beneficiário, mas, sim, na função de desencadear reformas políticas que o país beneficiário não empreenderia de outra forma (Burnside & Dollar, 2000).

Outros estudos internacionais analisam os impactos das agendas e diretrizes acordadas no âmbito do SCID na gestão estatal de políticas públicas específicas, como na área da saúde (Ruhil, 2017), da educação (El Bouhali, 2015), da gestão de florestas (Humphreys, 1996) ou na gestão de terras e da agricultura (Phillips & Ilcan, 2004; Tendler, 1997).

No Brasil, o debate sobre a CID ainda é incipiente no campo da Administração Pública. Alguns estudos já analisam a relação da CID com as agendas, diretrizes e sustentabilidade das Organizações da Sociedade Civil (OSC) (Pessina, 2017; Pessina, Simões, Krachete, & Silva, 2020; Simões, 2014) ou como elas participam da governança da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Santos & Carrion, 2011). São, entretanto, raras as publicações que tratam das interfaces da CID com a gestão de políticas públicas em revistas do campo da Administração no Brasil, à exceção dos estudos de Milani e Loureiro (2013) e de Santana (2013).

Em levantamento bibliométrico realizado por Pessina e Silva (2020), os autores encontraram, entre 2000 e 2019, 30 trabalhos (21 dissertações e 10 teses) sobre CID desenvolvidos em programas de pós-graduação em Administração no Brasil. Destes, cinco trataram das influências da CID no desenho das políticas públicas locais e sete, das mudanças organizacionais e técnicas em órgãos do poder público local decorrentes da interação com a CID ou dos principais desafios enfrentados pela gestão pública nesta relação.

Observa-se que, apesar de ainda serem poucos, são pertinentes e promissores os diálogos da CID com o campo da Administração Pública. Com o objetivo de contribuir com este campo e estimular agendas futuras de pesquisa, este artigo apresenta como propósito uma análise exploratória sobre o financiamento internacional para o desenvolvimento recebido pelo Brasil, mapeando quais os principais financiadores internacionais, as unidades da federação e setores de destino destes recursos.

A relevância acadêmica de um estudo exploratório sobre este objeto reside em sua relação com a formação e a gestão de políticas públicas no Brasil e no fato de não ter sido encontrado, até o momento, nenhum estudo que utilize como fonte primária os dados do Painel COFIEX, os quais passaram a ser disponibilizados em 2019 via Lei de Acesso à Informação (LAI). Ademais, foi utilizado um recorte temporal entre os anos de 2000 e 2020, com o objetivo de analisar de que forma as características observadas nestes financiamentos refletem as agendas e diretrizes da CID de cada período, ou seja, dos ODM (2000 a 2015) e ODS (2015 a 2030).

Na virada para o século XXI, organizações dos mais diversos setores que atuam no contexto internacional ou local passaram a compartilhar agendas comuns de desenvolvimento, como os ODM, estabelecidos no ano 2000, substituídos, a partir de setembro de 2015, pelos ODS, ou Agenda 2030 para

o Desenvolvimento Sustentável. Nesse caso, não só os objetivos – e as metas e indicadores que derivam deles – são revistos, como também as diretrizes relacionadas à governança do desenvolvimento e à eficácia da aplicação dos recursos internacionais destinados aos projetos de desenvolvimento (Pessina, 2013, 2017; Weber, 2017). A agenda de desenvolvimento pós-2015, por exemplo, tem reforçado diretrizes como a descentralização da gestão dos programas de CID; o fortalecimento da cooperação via agências multilaterais em prol de uma maior eficácia; e a utilização de recursos da CID para promoção do engajamento do setor privado nos ODS (OCDE, 2020a; Pessina & Kraychete, 2020).

Dentre os instrumentos da CID, destaca-se o financiamento internacional para o desenvolvimento, mecanismo que combina fluxos financeiros concessionais (doações) e empréstimos em condições mais vantajosas que de mercado, prestados por organizações multilaterais e bilaterais, voltados à promoção do desenvolvimento dos países receptores (OCDE, 2021b).

Neste estudo, não há pretensões de aprofundar as diferentes perspectivas de análise sobre desenvolvimento ou sobre motivações, governança e atores da CID, discussões que podem ser encontradas em estudos como os de Ayllón (2007); Milani (2018); Pessina (2017); Santos e Carrion (2011). O objetivo deste artigo é analisar um dos principais instrumentos da CID como um orientador de políticas públicas brasileiras em suas diretrizes e agendas: o financiamento internacional para o desenvolvimento.

Dessa forma, diante de uma lacuna, na literatura, de estudos sobre os dados do Painel COFIEX, o primeiro propósito deste artigo é apresentar uma análise exploratória que responda à seguinte pergunta de pesquisa: quais as principais fontes credoras, setores e unidades da federação de destino dos financiamentos internacionais para o desenvolvimento recebidos pelo Brasil entre 2000 e 2020? De forma secundária, este estudo possui o propósito de responder à seguinte questão: de que forma as características dos financiamentos internacionais recebidos entre 2000-2015 e pós-2015 refletem as agendas da CID do respectivo período, assim como suas principais diretrizes?

Para atingir o objetivo proposto, o artigo é formado, além desta introdução, por uma seção que apresenta o financiamento internacional para o desenvolvimento como um relevante instrumento da CID. Segue-se uma terceira seção que aborda as agendas da CID e suas principais diretrizes. A quarta parte do artigo discute como se dá o recebimento do financiamento internacional para o desenvolvimento pelo Brasil por meio da COFIEX do Ministério da Economia. A quinta seção trata dos procedimentos metodológicos, informando a principal fonte dos dados e os critérios de categorização utilizados. A sexta seção apresenta a análise dos resultados encontrados, ou seja, exploram-se os projetos executados no Brasil com financiamento internacional para o desenvolvimento, ao mesmo tempo que se busca verificar aproximações e simetrias com as principais agendas e diretrizes do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Na sétima, apresentam-se as conclusões e indicações de agendas futuras de estudo.

Como resultados exploratórios, constatou-se que os recursos do financiamento internacional para o desenvolvimento recebidos pelo Brasil entre 2000 e 2020 são provenientes, majoritariamente, de organismos multilaterais; contratados predominantemente por entes subnacionais; e destinados, principalmente, ao setor de infraestrutura, transporte, moradia.

Em relação ao objetivo secundário do artigo, foram identificadas alterações significativas tanto nas agendas quanto nas diretrizes para implementação do financiamento internacional para o Brasil após o estabelecimento dos ODS. No que tange às agendas, no pós-2015, observou-se uma tendência de mais recursos direcionados a projetos em áreas como meio ambiente e saneamento. Com relação às diretrizes de implementação, observou-se, após 2015, uma redução significativa da captação de

recursos por meio de entidades federais brasileiras e fortalecimento da captação por entes municipais, assim como uma redução da presença de organismos bilaterais dentre as fontes credoras, alinhando-se com as principais diretrizes da Agenda 2030, como será discutido nos capítulos teóricos do artigo.

Por fim, esta pesquisa evidencia como as diretrizes internacionais, capitaneadas por organismos internacionais, por meio de suas agendas influenciadas diretamente pelo “clube dos países ricos” da OCDE, impactam na forma como os recursos da CID são captados e direcionados nos países em desenvolvimento, como o Brasil, demonstrando o poder normativo exercido por estes organismos sobre a gestão e políticas públicas domésticas.

2. FINANCIAMENTO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO COMO INSTRUMENTO DO SCID

A modalidade que possui mais centralidade nos debates da CID – a ponto de ser comumente confundida com ela – é a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). A AOD trata de transferências de recursos de origem pública dos países doadores, seja diretamente pelos governos via suas agências oficiais de cooperação (bilaterais), seja via instituições multilaterais, ou até mesmo via organizações não governamentais (ONG) internacionais, em favor dos países em desenvolvimento (Iglesia-Caruncho, 2005).

As estatísticas da AOD são monitoradas, sistematizadas e publicizadas pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE), o qual representa um fórum internacional composto pelos maiores doadores do Norte. Além de cuidar das estatísticas, o CAD é responsável por estabelecer princípios e diretrizes internacionais para a OCDE e por monitorar a forma como os doadores cumprem os seus compromissos (OCDE, 2021a).

A contabilidade do montante destinado por cada país à AOD representa uma peça importante no jogo da diplomacia internacional. Em 1970, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) aprovou a Resolução n. 2.626, de acordo com a qual os membros signatários devem comprometer 0,7% do valor do Produto Interno Bruto (PIB) de seus países na forma de AOD (OCDE, 2020a).

Para ser contabilizado como AOD, os fluxos de recursos precisam cumprir os seguintes critérios: (a) ser de origem pública; (b) ter como principal objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar; (c) quando se tratar de empréstimo financeiro, possuir grau mínimo de concessão (doação) de 15%. É computada ainda como AOD a doação de produtos pelos países desenvolvidos, tais como medicamentos, alimentos, tecnologia e outros tipos de ajuda humanitária, além de perdão ou redução da dívida externa e contribuições para ONGs. Estão excluídos subvenções, empréstimos e créditos para fins militares, assim como transações que tenham, fundamentalmente, objetivos comerciais (Iglesia-Caruncho, 2005; OCDE, 2021b).

A AOD é definida por Martens (2005) como uma espécie de política social de aspecto global (Martens, 2005), enquanto a OCDE reconhece que a CID é impulsionada, também, por interesses dos doadores “[...] estabelecendo relações diplomáticas, ganhando influência de *soft power*, estimulando o crescimento econômico e as oportunidades comerciais, enquanto promove a paz, a prosperidade e a estabilidade a fim de reduzir os conflitos, a instabilidade e os grandes movimentos de pessoas que lhes estão associados” (OCDE, 2019, p. 33).

As principais modalidades de AOD são a ajuda financeira e a ajuda técnica. A ajuda financeira pode ser por meio de doação (*grants*) ou empréstimos (*loans*), desde que se cumpra o grau mínimo médio de concessão de 25% (15% quando destinados a países de renda média e de 45% para os países de menor desenvolvimento). Para serem contabilizados como AOD, os empréstimos devem oferecer

condições especiais de taxa de juro, de vencimento (intervalo para o reembolso final) e de período de carência (intervalo para o primeiro reembolso do capital) (Iglesia-Caruncho, 2005; OCDE, 2021a).

A ajuda financeira é realizada pelos bancos bilaterais de financiamento ao desenvolvimento de países doadores; pelos bancos multilaterais de desenvolvimento (a exemplo do Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento); ou pelas agências multilaterais de desenvolvimento – a exemplo das várias agências especializadas da ONU envolvidas em programas de desenvolvimento temático, tais como: Organização Mundial da Saúde (OMS), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), United Nations Environment Programme (UNEP) etc.; bem como dos programas de ajuda externa da Comissão Europeia.

Nos bancos multilaterais de desenvolvimento, a AOD dá-se por meio das chamadas janelas concessionais (*soft windows*) que combinam empréstimos e doações em empréstimos fornecidos aos países em desenvolvimento, a uma taxa de juros subsidiada. Os países tomadores de empréstimos obtêm condições de taxas de juros financeiramente vantajosas, muito abaixo das taxas do mercado financeiro internacional, à custa, normalmente, de algumas condicionalidades políticas (Burgos, 2009; Rodrik, 1997).

É importante registrar que, nos bancos multilaterais de desenvolvimento, os direitos de voto às decisões sobre o uso dos recursos dão-se de acordo com as ações em capital, no banco, de cada país doador. Historicamente, os Estados Unidos são o maior financiador do Banco Mundial, portanto, seu voto tem maior peso. Além disso, dentre 180 países membros, entre dez e onze países têm mais de 50% dos votos (Burgos, 2009). Já a maioria das agências da ONU opera como clubes cooperativos, com doadores e países beneficiários representados em órgãos decisórios que seguem a regra *one-country-one-vote*, o que, em tese, confere-lhes menor poder normativo sobre as políticas dos países em desenvolvimento quando comparados com os bancos multilaterais (Martens, 2005).

Este artigo analisará o Financiamento Oficial para o Desenvolvimento (FOD) recebido de organismos internacionais pelo Brasil, ao qual nomeamos, aqui, financiamento internacional para o desenvolvimento. Segundo a OCDE (2021b), o FOD é mensurado em relação às receitas dos países em desenvolvimento, representando uma medida ampla das receitas oficiais recebidas, definida como a soma de todos os subsídios e empréstimos advindos de instituições bilaterais e multilaterais de desenvolvimento, independentemente do elemento de subvenção dos empréstimos (OCDE, 2021b). Os dados analisados foram retirados do Portal COFIEX, segundo o qual, estão dispostas informações sobre “[...] programas e projetos do setor público cuja matriz de financiamento possua recursos externos oriundos de organismos financeiros internacionais ou agências governamentais estrangeiras, como por exemplo o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)” (Ministério da Economia, 2020).

3. AS AGENDAS DA CID E SUAS PRINCIPAIS DIRETRIZES

As agendas de desenvolvimento, as diretrizes para sua eficácia e sua governança, desde o surgimento do SCID no pós-Segunda Guerra mundial, não se mantiveram estáticas. Segundo Gómez-Galán e Sanahuja (1999), o SCID é marcado pelo seu caráter histórico, e somente é possível compreendê-lo se tomar-se em conta o contexto em que surge, como se desenvolve conforme a evolução das relações internacionais e para onde caminha segundo os discursos imperantes em cada época relacionados ao

desenvolvimento e às tendências que se podem observar por meio de um atento acompanhamento dos fóruns e consensos onde se articulam; por exemplo, no seio das Nações Unidas (Gómez-Galán & Sanahuja, 1999). Rauch (2009), por sua vez, questiona se a sequência de *mainstreams* nas estratégias de desenvolvimento recomendadas pelas organizações internacionais deve ser interpretada como um simples resultado de processos de aprendizagem e evolução ou como resultado de uma adaptação às tendências estabelecidas de fora e de cima.

Assim, no período entre o pós-Segunda Guerra e a crise dos anos 70 – marcado por grandes oportunidades de expansão do capital nos territórios dos países centrais e do chamado Terceiro Mundo –, predominava como *mainstream* a ideia do desenvolvimento via crescimento. Nesse contexto a CID adquiriu um caráter predominantemente de ajuda à formação de poupança, assim como de estruturas nos países em desenvolvimento. As décadas de 50 a 70 foram marcadas por grandes repasses de recursos pelos países doadores: “[...] havia de se surpreender a escassez de capital, criar infraestruturas e dotar de instituições e de capacidades o setor público dos países pobres” (Ayllón, 2007, p. 32). Segundo Barbanti (2005), no período que vai do fim da Segunda Guerra até 1962, o Banco Mundial realizou empréstimos voltados especialmente para a infraestrutura e, a partir de 1963, passou a investir em educação e agricultura, refletindo as preocupações keynesianas de substituição de importações e da Revolução Verde (Barbanti, 2005).

Considerando-se a segunda metade da década de 70 e os anos 80 como período de transição (Kraychete, 2005), a década de 90 foi marcada pela centralidade do tema da pobreza, com as organizações internacionais direcionando estratégias para o enfrentamento dos elevados custos sociais decorrentes das políticas de ajuste estrutural que marcaram aqueles anos. Assim, a década de 90 ficou conhecida como a década das Cúpulas das Nações Unidas, as quais discutiram diversas estratégias de combate à pobreza, culminando no estabelecimento dos oito ODM no ano 2000, a serem alcançados até 2015 para redução pela metade da pobreza no mundo. A solidariedade internacional se dirigia, a partir daí, a recortes específicos da população – pessoas com deficiência, com aposentadorias mínimas, idosos, grupos de gênero (Dardot & Laval, 2016) –, ao Estado e a instituições públicas. Aspectos como descentralização, desenvolvimento participativo, boa gestão dos assuntos públicos e governança converteram-se em componentes onipresentes na cooperação e, em alguns casos, em inclusão obrigatória para a aprovação de projetos (Ayllón, 2007).

Na expiração dos ODM, em setembro de 2015, foram aprovados os ODS, a serem alcançados até 2030. No documento “Transformando o Nossa Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, os países signatários comprometeram-se a tomar medidas transformadoras para promover o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos “sem deixar ninguém para trás”. Os objetivos acordados envolvem temáticas como: erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, água e saneamento, energia, crescimento econômico sustentável, infraestrutura, redução das desigualdades, cidades sustentáveis, padrões sustentáveis de consumo e de produção, mudança do clima, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, sociedades pacíficas, justas e inclusivas e parceiras de implementação (ONU, 2015a).

Em 2015, aconteceu também a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), resultando no Acordo de Paris. Seus signatários concordaram em reduzir drasticamente as emissões dos gases de efeito estufa (GEE), aumentar o investimento em energias renováveis, assim como combater o desmatamento, a fim de conter o aquecimento global. O Acordo de Paris traz para o centro da agenda

da CID pós-2015 o tema da sustentabilidade, estabelecendo um sistema de revisão periódica sobre os esforços dos países em limitar o aumento da temperatura. Dessa forma, segundo a OCDE (2019), o objetivo da atual agenda de CID gira em torno de “[...] investir na cooperação para o desenvolvimento verde e limpo, quebrando a distância entre o clima e o desenvolvimento para promover caminhos de desenvolvimento centrados nas pessoas e resilientes ao clima” (OCDE, 2019, p. 17).

Outro encontro em 2015, importante para a compreensão da governança da Agenda 2030, foi a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, em Addis Abeba. O encontro gerou a Agenda de Ação de Addis Abeba (AAAA), a qual apela a um conjunto diversificado de atores – governos, empresas, fundações e indivíduos – para mobilizar maiores recursos financeiros com vista ao alcance dos ODS, para o qual se calculou a necessidade de um investimento anual de 2,5 trilhões de dólares (ONU, 2015b). Vale registrar que, em 2019, os países que compõem o CAD/OCDE repassaram um total de U\$ 152,8 bilhões em Ajuda Oficial Internacional para o Desenvolvimento (OCDE, 2020a). Dessa forma, dentre as recomendações da AAAA, destacam-se pontos que se tornaram recorrentes nos relatórios e discursos da CID pós-2015, como o apelo por maior mobilização de recursos domésticos (ampliar a base de arrecadação, melhorar a cobrança de impostos, combater a evasão fiscal e o fluxo financeiro ilícito, combater a corrupção, dentre outros); assim como o apelo a incentivos ao investimento privado para o desenvolvimento sustentável, por meio de políticas públicas e quadros regulatórios que estabeleçam incentivos para o engajamento do setor privado no alcance dos ODS (ONU, 2015b).

A AAAA sinaliza trazer também para o centro da Agenda 2030, novamente, o tema da modernização da gestão pública. Nesse caso, os parágrafos 20 a 34 da AAAA tratam de compromissos de mobilização e uso eficaz dos recursos domésticos para a realização do desenvolvimento sustentável, como o disposto no 22: “Comprometemo-nos a melhorar a gestão da receita através de sistemas tributários modernizados e progressivos, de uma política fiscal melhorada e de uma cobrança de impostos mais eficiente” (ONU, 2015b, p. 11). O ODS 17, intitulado “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”, também reforça a centralidade desta agenda ao estabelecer a meta 17.1: “Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para arrecadação de impostos e outras receitas” (ONU, 2015a).

A cada mudança nos objetivos e agendas de desenvolvimento, mudam também os atores de destaque na sua governança, assim como as principais diretrizes para sua implementação (Pessina & Kraychete, 2020). A Agenda 2030, nesse contexto, é marcada pelo apelo ao multilateralismo e ao foco nos atores locais (*localization*).

Desde o lançamento dos ODS em 2015, a OCDE vem reforçando, ainda mais, a necessidade de os países doadores canalizarem seus recursos para o desenvolvimento via instituições multilaterais. Historicamente, tais recursos são canalizados, principalmente, via doadores bilaterais, proporção que vem diminuindo em relação às multilaterais ao longo dos anos (OCDE, 2015, 2019). O incentivo à ajuda via organismos multilaterais sustenta-se no argumento de que estes atores estão relativamente mais concentrados no apoio aos objetivos acordados internacionalmente para o desenvolvimento, ao mesmo tempo que a ajuda bilateral é vista como mais suscetível de ser alocada com base nos interesses estratégicos dos doadores, além de provocar maior fragmentação dos fluxos, fatores estes que reduziriam sua eficácia (Alesina & Dollar, 2000; Burnside & Dollar, 2000; OCDE, 2014).

Por sua vez, o conceito de *localization* é um dos diferenciais das diretrizes de implementação dos ODS em relação aos ODM. Enquanto a governança global confiava, em seus esforços anteriores,

em grande parte na regulamentação *top-down* (de cima para baixo), os ODS prometem uma nova abordagem de governança por meio de objetivos que concedem margem de manobra às escolhas e preferências locais. Dessa forma, embora tenham sido acordadas 169 metas para orientar a implementação dos 17 objetivos, muitas dessas metas são qualitativas e deixam liberdade para os governos determinarem suas prioridades na implementação dos objetivos. Vale lembrar que os ODS aspiram a uma aplicação universal e, portanto, continuam a ser de natureza global. Entretanto, em virtude da crítica amplamente realizada aos ODM por sua abordagem “tamanho único”, estabeleceu-se para os ODS a diretriz de que os objetivos globais sejam adaptados ao contexto nacional e local, levando em conta fatores como o nível de desenvolvimento e as políticas nacionais e locais já existentes (Biermann, Kanie, & Kim, 2017).

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a experiência anterior dos ODM trouxe evidências quanto à importância do princípio da “localização” para o alcance dos ODS, compreendido como: sensibilização e engajamento de atores locais; mecanismos de responsabilização; planejamento participativo; desenvolvimento econômico local, dentre outros (United Nationd Development Programme [UNDP], 2017).

A centralidade do princípio da *localization* nos ODS remete aos estudos sobre diplomacia subnacional e sobre governança multinível. A literatura da diplomacia subnacional (ou paradiplomacia) trata da crescente atuação dos entes federativos subnacionais na CID e na política externa, no contexto de um novo cenário, em que estes não constituem mais espaços de atuação exclusiva dos estados nacionais, embora sigam sob sua liderança (Aldecoa & Keating, 2013).

Segundo Setzer (2017), a solução de problemas ambientais globais, como a mudança climática e a proteção da biodiversidade, requer processos e instituições que operem em e entre vários níveis de governança, envolvendo uma variedade de atores com diferentes níveis de autoridade. Neste contexto, nos últimos anos, os líderes subnacionais têm se unido aos esforços internacionais para lidar com os problemas ambientais globais, promovendo um redimensionamento ou reescalonamento (*rescaling*) da governança ambiental. Tal redimensionamento promovido pelos governos subnacionais significa que estes atores estão lidando com assuntos que estão além de sua competência jurisdicional habitual, engajando-se em funções internacionais e participando de fóruns que antes eram da exclusiva competência dos diplomatas (Setzer, 2017).

Os estudos da governança multinível tratam do engajamento de entes jurídicos subnacionais na governança de problemas ambientais globais como um processo de reescalonamento, compreendido como uma mudança no *locus*, na agência e no escopo da política e governança ambiental global. Como resultado dos processos de reescalonamento, surgiriam novas interações, tanto horizontais quanto verticais (Setzer, 2017).

Hooghe (1995), por sua vez, destaca a colisão entre três diferentes abordagens sobre a governança pública: a ótica supranacional; a perspectiva do Estado central nacional; e a governança multinível, que confere certo protagonismo aos governos regionais e locais. Enquanto a ótica supranacional relativiza a soberania dos estados nacionais, a perspectiva dos estados centrais reflete a visão tradicional de organização política das sociedades. Já a governança multinível, segundo esse autor, apresenta-se como vetor de evolução da representação democrática das sociedades, na medida em que contempla uma maior proximidade com o cidadão, observando suas necessidades, preferências e escolhas (Hooghe, 1995).

Tortola (2016), ao analisar a evolução da abordagem conceitual de governança multinível (*multilevel governance* [MLG]) com base no conceito original de Gary Marks do início dos anos 90,

apontou um processo pelo qual os governos centrais experimentaram uma gradativa erosão do seu papel centralizador na cooperação internacional, em que estabeleciam a ponte entre os entes domésticos e os organismos internacionais. O contexto contemporâneo, segundo os argumentos de Tortola, caracteriza-se por uma rede mais fluida e menos hierárquica, com forte atuação dos entes subnacionais na consecução dos diversos programas de CID (Tortola, 2016).

4. O BRASIL E O FINANCIAMENTO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

O Brasil representa um dos principais países de renda média (*upper middle income countries*), segundo classificação do CAD (OCDE, 2021c), receptores de AOD no mundo. De acordo com a OCDE, o país recebeu, entre 2011 e 2019, U\$ 270,8 bilhões em financiamento oficial para o desenvolvimento (AOD mais fluxos oficiais não concessionais), somados a doações privadas (OCDE, 2020b), ficando atrás apenas da China (U\$ 350 bilhões no mesmo período). Esse montante representa 61% de todo financiamento internacional para o desenvolvimento nos países da América do Sul e 8% em todos os países em desenvolvimento no mundo, no mesmo período. Tal posição coloca o país em lugar de destaque no SCID e ressalta a relevância de uma agenda de pesquisa voltada para a análise dos projetos e programas internacionais de desenvolvimento firmados com o Brasil.

Segundo classificação do Itamaraty, é considerada Cooperação Financeira toda concessão de recursos para projetos de desenvolvimento por meio de empréstimos ou contribuições financeiras não reembolsáveis (concessionais) de organismos internacionais, bancos multilaterais e regionais, ou bancos e agências de desenvolvimento de países doadores (Ministério das Relações Exteriores, 2020). Tais recursos podem ser solicitados por entes federais, estaduais ou municipais, carecendo, sempre, da aprovação do governo federal. Segundo a Constituição Federal do Brasil, o tema das relações exteriores é competência exclusiva da União e do Presidente da República (Artigos 20, inciso I; 84, incisos VII e VIII), mas as relações internacionais – enquanto relações com o mundo – não são monopólio do governo central. Uma vez que os governos subnacionais não são reconhecidos pelo Direito Internacional como sujeitos de personalidade jurídica internacional, é o Estado nacional que autoriza suas ações internacionais.

Segundo a Constituição, compete ao Senado Federal autorizar operações de natureza externa de interesse dos estados, municípios e distrito federal (Artigo 52, inciso V). Diante disso, os governos subnacionais desenvolveram a prática de negociar e captar recursos do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de outras agências estrangeiras de financiamento ou de fomento. Dessa forma, os bancos e agências multilaterais e bilaterais de financiamento internacional voltados para o desenvolvimento relacionam-se diretamente com os governos subnacionais, prática comum em todos os países tomadores de empréstimos, sobretudo desde os anos 1990. No caso brasileiro, o fato de os entes subnacionais estarem autorizados a tomar empréstimos internacionais – desde que com aval da União e aprovação do Senado – facilita essa interação. No caso do BID, a carteira de empréstimos no Brasil tem sido, majoritariamente, subnacional (Rodrigues, 2011).

O processo de contratação de operações de crédito via organismos internacionais no Brasil é disciplinado pelo Manual para Instrução de Pleitos (MIP), definido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), um percurso significativamente burocrático e rigoroso, composto por 24 etapas e que costuma levar de um a três anos (Tesouro Nacional, 2021).

Segundo o governo brasileiro, a Cooperação Financeira recebida pelo Brasil contempla projetos em diversos setores estratégicos, sobretudo nas áreas de meio ambiente, eficiência energética e

energia renovável, entre outras (Ministério das Relações Exteriores, 2020). O órgão do Governo Federal encarregado de avaliar e supervisionar a Cooperação Financeira recebida pelo Brasil é a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (SAIN), por meio da COFIEX, a qual integra a Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Econômicos (SCAEC) do Ministério da Economia. A COFIEX recomenda ao Senado Federal a aprovação de projetos de entes públicos brasileiros (União, estados e municípios, suas autarquias, empresas públicas e fundações) financiados por organizações internacionais e que requeiram garantia da União (Ministério da Economia, 2020).

É importante registrar que os dados disponibilizados pela COFIEX detalham os entes que solicitaram o recurso, as instituições financeiras, o nome do projeto para o qual o recurso foi destinado, período do projeto, dentre outras informações relevantes sobre a Cooperação Financeira recebida, entretanto, não discriminam nos empréstimos a parcela de recursos repassados em forma de doação.

O CAD/OCDE nomeia como financiamento internacional para o desenvolvimento a combinação da AOD com outros financiamentos oficiais que formam pacotes de financiamento mistos de doações e empréstimos. Tais financiamentos estão sujeitos aos mesmos critérios do CAD/OCDE, tais como: países para os quais eles podem ser direcionados, sua relevância para o desenvolvimento, dentre outros. Com isso, evita-se o uso de fundos de ajuda em projetos que seriam comercialmente viáveis com financiamento de mercado e se garante maior eficácia na aplicação dos recursos públicos destinados à AOD (OCDE, 2021b).

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: FONTE E CATEGORIZAÇÃO DOS DADOS

A SAIN, do Ministério da Economia, lançou, em 2019, ferramenta denominada Painel COFIEX, que visa aprimorar o acesso à informação e à transparência das ações governamentais no que se refere à execução de projetos públicos realizados com financiamento externo. O painel conta com interface em sítio eletrônico e disponibiliza a exportação de base de dados segregada por meio de filtros escolhidos pelo usuário.

Com o painel, é possível realizar a extração de informações primárias e gerais sobre os projetos que possuem acompanhamento permanente do COFIEX, bem como filtrar os dados por meio de determinados parâmetros informados pelo usuário.

Para trabalhar os dados brutos, optou-se metodologicamente por seguir as etapas do modelo de análise proposto por Quivy e Campenhoudt (1988), seguindo os procedimentos e técnicas de ponderação para realização de aglutinação de indicadores (variáveis) a serem interpretados nesta etapa da pesquisa. As seguintes etapas foram seguidas: 1) descrição e preparação dos dados brutos (utilizando como fonte primária o Painel COFIEX); 2) análise das relações entre as variáveis (aqui se optou por utilizar a técnica de agrupamento); 3) comparação dos resultados esperados com base nas premissas levantadas nesta pesquisa.

Na primeira etapa, a de extração das informações brutas (fonte primária) de tratamento dos dados, os autores optaram por filtrar os projetos executados de 2000 a 2020 a partir do “ano da assinatura do contrato”. O Painel COFIEX permite apenas exportar planilhas com os projetos de cada ano, que foram posteriormente compiladas em uma única planilha pelos autores. Este marco temporal de 20 anos não apenas é o limite disponível para realização de filtros no painel (dados anteriores ao ano de 2000 não estão disponíveis para filtro), como também contempla o período de alteração das agendas e diretrizes identificadas na argumentação teórica desta pesquisa.

Concomitantemente um segundo filtro, o campo “fases”, foi selecionado no painel, de modo que fossem exportadas somente informações de projetos alocados nas fases de “execução”, “repagamento” e “finalizada”, ou seja, todos os projetos para os quais já ocorreu efetivo desembolso por parte do órgão financiador. Os projetos nas fases de “análise”, de “preparação”, de “negociação” e “aguardando assinatura” não foram considerados para a análise, uma vez que podem vir a sofrer alterações ou não serem efetivados. Optou-se por trabalhar com dados dos projetos que efetivamente já receberam recursos internacionais, de modo a ser possível verificar, inclusive, o impacto orçamentário nas contas nacionais.

Esta primeira etapa de extração dos dados brutos gerou uma grande base destes dados (consolidados pelo ano de assinatura do contrato), contendo os seguintes campos da fonte primária: *mutuário* (identifica a entidade ou empresa pública que contratou o financiamento; ex.: governo do Estado da Bahia, prefeitura municipal de São Paulo, BNDES, SABESP); *projeto* (identifica o nome do projeto que recebeu os recursos internacionais; ex.: Projeto Minas Solar 2014, Programa de Saneamento Ambiental da CAESB, Projeto de Desenvolvimento Fazendário do Distrito Federal); *fases* (estágio no qual se encontra o projeto; no caso da planilha consolidada, encontravam-se apenas os projetos em: fase de execução, repagamento e finalizada); *fonte* (organismo financeiro internacional que está emprestando os recursos; ex. BIRD, BID, FONPLATA); *prazo* (tempo, em anos, de execução do projeto); *valor de empréstimo* (valores disponibilizados por organismos financeiros internacionais, em dólares americanos [US\$]); *contrapartida* (valor que o mutuário se compromete a investir no projeto ou programa, em dólares americanos [US\$]); *custo total* (soma dos valores do empréstimo e da contrapartida).

Nesta primeira compilação das informações brutas extraídas do painel COFIEX, foi identificada a existência de 517 projetos frutos dos dois filtros: “assinados entre o ano de 2000 e 2020”; fases “em execução”, “repagamento” ou “finalizada”.

Dando seguimento à etapa de análise dos dados consolidados, estes foram, então, classificados em quatro categorias de análise aglutinadoras que visam possibilitar a elaboração de agrupamentos estatísticos, não disponíveis diretamente nos dados brutos, que convirjam com as teorias movimentadas neste artigo, mais precisamente aquelas relacionadas às agendas e diretrizes da CID, como os setores de destino dos projetos, o apelo ao multilateralismo e à *localization*.

A formação das categorias respeitou a técnica de análise por agrupamento (Quivy & Campenhoudt, 1988). Dessa forma, as variáveis sintéticas nominais foram agregadas segundo o tipo de informação disponível nos dados brutos.

A primeira categoria, identificada como “esfera regional do tomador”, agrupou informações pelo nível federativo do ente mutuário, quais sejam: federal, estadual ou municipal, identificadas pela coluna “mutuário” constante nos dados brutos. Esta categoria permitirá observar se houve aumento da participação dos governos subnacionais nos projetos de CID, convergindo para o princípio da *localization*.

A segunda categoria traz a referência do “estado atendido” pelo projeto, que pode ser qualquer uma das 27 unidades da federação, identificadas pela sigla de cada estado, ou a sigla “BR” para projeto de abrangência nacional. Esta categoria foi criada, também, a partir da coluna “mutuário” constante nos dados brutos. Ela apontará para o leitor os estados que mais participam como receptor dos financiamentos internacionais para o desenvolvimento, dados que poderão ser aproveitados para agendas futuras de pesquisa.

Foi criada, então, uma terceira categoria de análise que visa identificar a área de atuação do projeto, de forma a possibilitar uma correlação entre os projetos aprovados e as agendas da CID. Uma vez que, no Painel COFIEX, não há nenhum tipo de classificação por área do projeto, os autores optaram por categorizar os projetos utilizando como critério as seções da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Para a categorização, por meio da coluna “projeto” dos dados brutos, foram analisados os títulos de cada projeto, que foram alocados em uma das subcategorias criadas (Quadro 1).

QUADRO 1 SUBCATEGORIAS CRIADAS A PARTIR DAS SEÇÕES DA CNAE

| Subcategoria criada | Seções da CNAE contempladas |
|---|---|
| Infraestrutura/Transporte/Moradia | CNAE F, H e I. Financiamento de estruturas viárias, linhas de metrô, BRT etc. Transportes, construção civil, de portos, aeroportos etc. Habitação e armazenagem. |
| Desenvolvimento Econômico/Financeiro | CNAE C, G, J. Financiamento de projetos ligados à indústria de transformação, informação e comunicação, comércio, inclusão social e auxílio a micro e pequenas empresas. |
| Defesa | CNAE O. Financiamento de compra e/ou desenvolvimento de equipamentos militares. |
| Equilíbrio Fiscal – renegociação de dívidas | CNAE K, O. Empréstimos contratados com o objetivo de refinanciar e recompor dívidas preexistentes dos entes federal, estaduais e municipais. Financiamento de reformas fiscais e do setor financeiro. |
| Ambiental | CNAE E. Financiamento de programas ligados ao desenvolvimento sustentável em áreas protegidas, combate ao desmatamento ilegal e à depredação do meio ambiente, despoluição, macrodrenagem e recuperação de rios; mitigação de alterações climáticas. |
| Modernização da ADM pública | CNAE O. Financiamento de projetos relacionados à modernização da gestão da administração pública nas três esferas, como programas de compra de equipamentos eletrônicos, <i>softwares</i> , <i>hardwares</i> que aperfeiçoam a gestão fiscal, fazendária, tributária e a gestão pública, em âmbito do executivo, em geral. |
| Saneamento | CNAE E. Financiamento de projetos ligados a programas de saneamento básico, água encanada, esgotos e gestão de resíduos em estados e municípios. |
| Educação | CNAE P. Financiamento de programas de fortalecimento escolar, inovações tecnológicas, expansão e aperfeiçoamento da educação básica, creches, promoção de capital humano. |

Continua

| Subcategoria criada | Seções da CNAE contempladas |
|-------------------------|---|
| Energia | CNAE D. Financiamento de projetos ligados à geração e distribuição de energia elétrica das mais variadas matrizes: hidráulica, solar, eólica. Infraestrutura energética em geral. |
| Saúde | CNAE Q. Financiamento de projetos e programas relacionados a investimentos na área de saúde pública, ao Sistema Único de Saúde (SUS), à Saúde da Família, à rede de atenção básica, às unidades de atendimento básico, às redes de atenção à saúde e etc. |
| Agricultura | CNAE A e B. Financiamento de projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável rural, agricultura familiar, suporte tecnológico e de negócios a pequenos produtores e comunidades rurais, cadastro de terras, regularização fundiária e assentamentos de reforma agrária. |
| Combate à pobreza rural | CNAE A e Q. Financiamento de programas de combate à pobreza e à extrema pobreza em zonas rurais no Brasil por meio da assistência social. |
| Turismo | CNAE I e S. Financiamento de programas de incentivo e desenvolvimento do turismo e do ecoturismo em solo nacional. |
| Segurança | CNAE N. Financiamento de programas ligados a segurança pública em estados e municípios. |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações da CNAE.

Por fim, criou-se uma quarta categoria, na qual foram analisados os projetos executados com financiamento externo por meio da fonte credora, ou seja, os órgãos multilaterais, bilaterais e bancos privados. A categoria foi criada a partir da coluna “fonte”, constante nos dados brutos, a qual permitirá verificar se houve mudanças na direção de menor participação dos financiadores bilaterais e maior participação dos multilaterais.

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS ENCONTRADOS – PROJETOS EXECUTADOS NO BRASIL COM FINANCIAMENTO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Como registrado na seção anterior, foi identificada a existência de 517 projetos nas fases “em execução”, “repagamento” ou “finalizada” no período que compreende os projetos assinados entre os anos de 2000 e 2020. O somatório dos valores de empréstimos declarados totaliza U\$ 91,43 bilhões, com contrapartidas nacionais realizadas no montante de U\$ 57,86 bilhões. Portanto o valor total executado ou em execução para estes 517 projetos somam U\$ 149,40 bilhões, a preços correntes, nos 20 anos da amostra levantada.

O montante em empréstimos contratado entre 2000 e 2020 (U\$ 91,43 bilhões) corresponde a 28% do total da dívida externa bruta brasileira; contabilizada, até o 1º trimestre de 2020, em 326 bilhões de dólares a preços correntes pelo Banco Central do Brasil (BCB, 2021).

De acordo com dados compilados da OECD (2020b), o volume do financiamento internacional para o desenvolvimento cresceu 5,7% ao ano, em média, entre 2000 e 2010, e 2,5% ao ano, em média, entre 2011 e 2019, atingindo seu recorde histórico anual em 2016, com o valor de U\$ 587 bilhões – um ano após o estabelecimento dos ODS. No acumulado dos 20 anos analisados, o volume de financiamento internacional para o desenvolvimento atinge U\$ 6,8 trilhões, o que representa um aumento da liquidez internacional, mesmo após a crise de 2008.

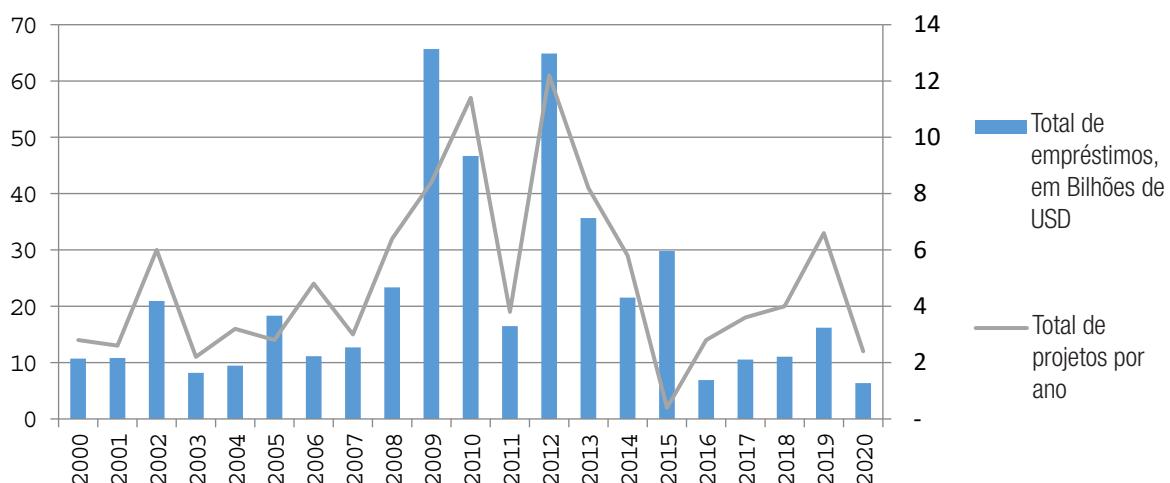
Conforme se pode visualizar no Gráfico 1, os empréstimos contratados pelo Brasil por financiamento externo foram mais volumosos entre os anos de 2008 e 2015, com um pico de U\$ 13,1 bilhões e 45 projetos assinados em 2009. Destaca-se, também, o ano de 2012, quando foram contratados 61 projetos que somaram U\$ 12,9 bilhões em empréstimos.

Sobre o pico de valores entre 2008 e 2015, pode-se destacar que, neste período, encontram-se os quatro maiores projetos em termos de valores de empréstimos individuais, em bilhões de dólares, os quais representam 16,5% do total de empréstimos contratados em todo o período analisado. Três deles são ligados à área de defesa (dois contratados em 2009 e um em 2015), e o quarto ligado à área de equilíbrio fiscal – renegociação de dívidas (2012).

Outra possível justificativa encontra-se no fato de aqueles representarem os últimos anos para o alcance dos ODM. É comum campanhas por parte da OCDE e das Nações Unidas em prol da intensificação dos investimentos dos países doadores no período que se aproxima do prazo de alcance das metas traçadas. Por exemplo, o período entre os anos de 2020 e 2030 foi nomeado de Década da Ação pela ONU, visto que houve necessidade de aumento dos esforços para alcance dos ODS (OCDE, 2020a).

GRÁFICO 1 TOTAL DE PROJETOS COM SOMATÓRIA DOS VALORES NA DATA DE CONTRAÇÃO, ASSINADOS ANUALMENTE ENTRE 2000 E 2020

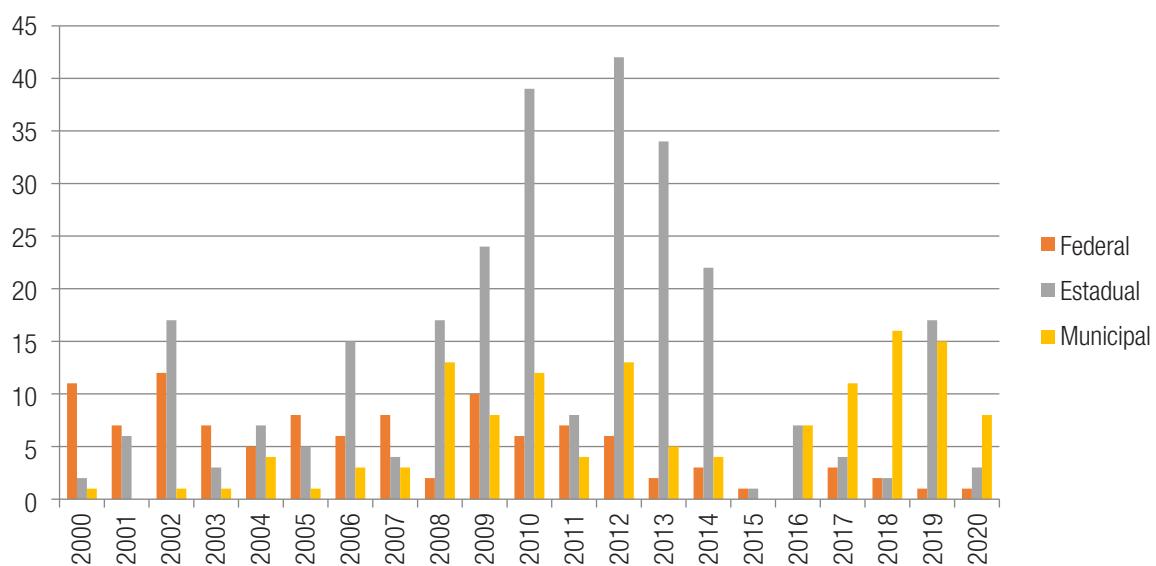
Total de projetos (eixo primário) e Total emprestado (eixo secundário)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados recolhidos do Painel COFEX.

Sobre a categoria “esfera regional do tomador”, observa-se que os governos estaduais são os maiores contratantes, tanto em termos de valores, como em relação ao total de projetos executados. Dentre os contratos executados ou em execução com financiamento externo entre 2000 e 2020, os municípios detêm mais projetos assinados do que a própria União, como é possível observar no Gráfico 2.

GRÁFICO 2 TOTAL DE PROJETOS POR ESFERA REGIONAL, CONTRATADOS ENTRE 2000 E 2020



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Painel COFIEX.

Neste gráfico, fica evidente que, a partir de 2015, houve um aumento percentual da representatividade dos entes municipais na contratação de projetos com financiamento internacional, em virtude de uma diminuição da participação percentual dos entes estaduais e federal. Este dado converge com o princípio de *localization* apresentado no capítulo teórico e marca as diretrizes para a implementação da Agenda 2030.

Dentre os cinco principais entes estaduais contratantes em termos de volume de empréstimos, destacam-se: São Paulo (74 projetos e U\$ 13,3 bilhões em empréstimos), seguido de Rio de Janeiro (27 projetos e U\$ 6,1 bilhões em empréstimos), Minas Gerais (25 projetos e U\$ 4,8 bilhões em empréstimos), Ceará (44 projetos e U\$ 4,3 bilhões em empréstimos) e Bahia (31 projetos e U\$ 3,8 bilhões em empréstimos).

Para a terceira categoria de análise proposta nesta pesquisa, identifica-se o total de projetos por setor de referência, conforme exposto na Tabela 1. São analisadas as seis principais áreas que receberam financiamento externo entre 2000 e 2020, dentre as quais se destacam: 1) *Infraestrutura/Transporte/Moradia*; 2) *Desenvolvimento Econômico/Financeiro*; 3) *Investimentos no Setor de Defesa*; 4) *Equilíbrio Fiscal – Renegociações de Dívidas*; 5) *Proteção do Meio Ambiente*; e 6) *Modernização da Administração Pública*.

Importante destacar que o somatório dos empréstimos contraídos para o setor de *modernização da administração pública* e para o setor de *equilíbrio fiscal – renegociações de dívidas* responde por 19,5% do total dos empréstimos executados e por 18,3% dos projetos assinados entre 2000 e 2020.

Exemplos de projetos relacionados a *modernização da administração pública* assinados em 2020: “Programa Eficiência Municipal”, contratado pelo Banco do Brasil, que captou U\$ 600 milhões do BID; “Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Paraná (PROFISCO II PR)”, contratado pelo Estado do Paraná, que captou U\$ 50 milhões também do BID.

Exemplos de projetos relacionados a *equilíbrio fiscal – renegociações de dívidas* financiados por capital externo: “Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para a Melhoria da Prestação de Serviços Públicos do Município de Manaus (PROCONFIS MANAUS)”, empréstimo de U\$ 150 milhões, assinado em 2016 com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); e “Refinanciamento e Recomposição de Dívidas”, empréstimo de U\$ 661 milhões, assinado em 2013 com o Bank of America, contratado pelo Estado do Maranhão.

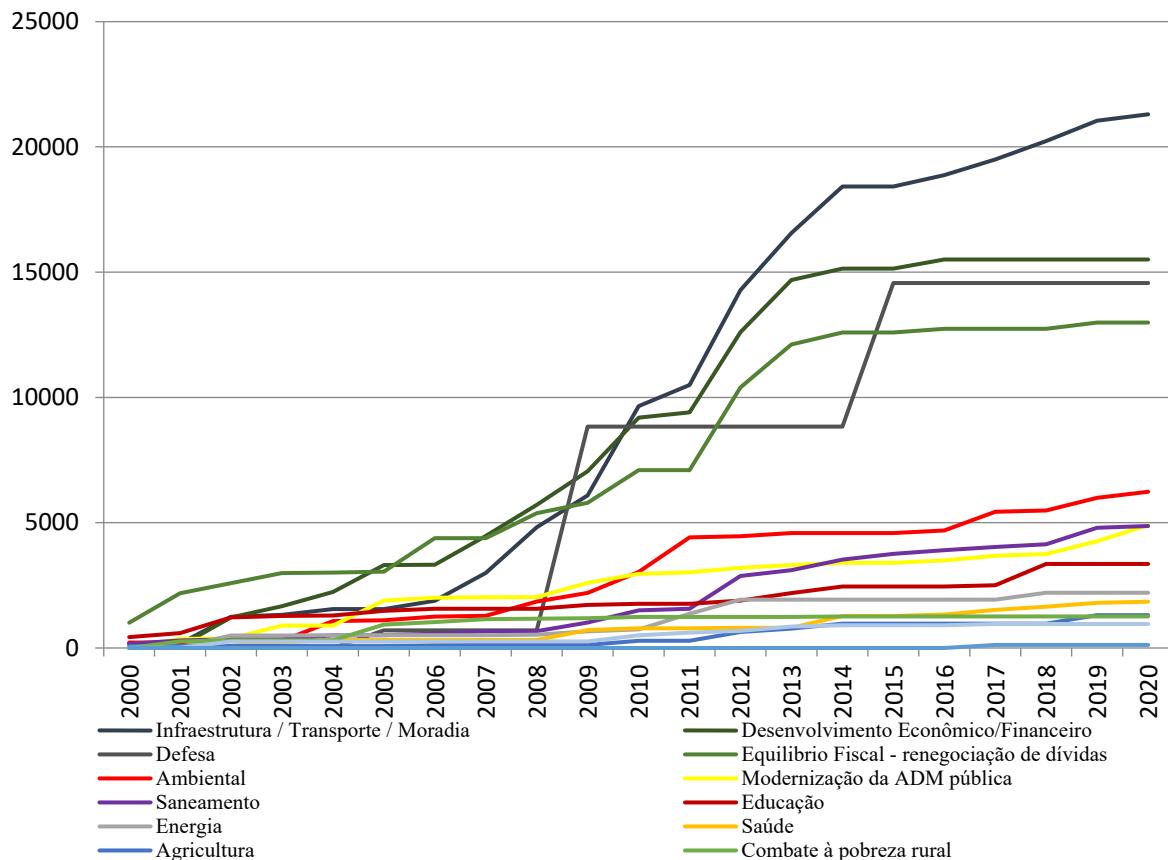
TABELA 1 TOTAL DE PROJETOS E VALORES POR SETOR DE REFERÊNCIA, CONTRATADOS ENTRE 2000 E 2020

| Setor/CNAE referência | Total de Projetos | Valor do Empréstimo (em bilhões de US\$) |
|---|-------------------|--|
| Infraestrutura/Transporte/Moradia | 145 | 21,31 |
| Desenvolvimento Econômico/Financeiro | 60 | 15,51 |
| Defesa | 4 | 14,57 |
| Equilíbrio Fiscal - renegociação de dívidas | 30 | 12,99 |
| Ambiental | 51 | 6,23 |
| Modernização da ADM pública | 65 | 4,91 |
| Saneamento | 45 | 4,87 |
| Educação | 27 | 3,35 |
| Energia | 19 | 2,20 |
| Saúde | 19 | 1,85 |
| Agricultura | 17 | 1,31 |
| Combate à pobreza Rural | 20 | 1,26 |
| Turismo | 13 | 0,96 |
| Segurança | 2 | 0,12 |
| Total geral | 517 | 91,44 |

Fonte: Elaborada pelos autores com base no Painel COFIEX.

Buscando atingir o objetivo de verificar alterações nas agendas de financiamento internacional para o desenvolvimento que chegaram ao Brasil entre os anos de 2000 e 2015 (ODM) e pós-2015 (ODS), consolidou-se o acumulado de recursos de empréstimos por setor anualmente. Os resultados encontram-se no Gráfico 3.

GRÁFICO 3 TOTAL DO MONTANTE ACUMULADO ANUALMENTE EM EMPRÉSTIMOS APROVADOS PARA EXECUÇÃO POR SETOR DE REFERÊNCIA, CONTRATADOS ENTRE 2000 E 2020, EM MILHÕES DE DÓLARES



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados recolhidos do Painel COFIEX.

A primeira informação que chama atenção neste gráfico é a manutenção contínua de recursos aprovados para o setor de *infraestrutura/transporte/moradia*, que não parece sofrer alterações significativas com a mudança dos ODM para os ODS. Já a partir de 2010, constituiu-se como o setor que mais acumulou recursos recebidos por financiamento externo em todo o período pesquisado. Enquanto este setor interage marginalmente apenas com um dos ODM – objetivo 7 (qualidade de vida e respeito ao meio ambiente) –, interage diretamente com dois objetivos dos ODS: o 9 (indústria, inovação e infraestrutura) e o 11 (cidades e comunidades sustentáveis).

É possível observar um aumento contínuo – com significativo crescimento no pós-2015 – de aprovação de projetos relacionados a questões *ambientais*; *modernização da administração pública*; e *saneamento*. O financiamento internacional para o desenvolvimento recebido pelo Brasil relacionado a questões ambientais saltou de 6% do total, entre 2000 e 2015, para 16% do total recebido entre 2016 e 2020. Já o setor de *modernização da administração pública* saltou de 4% para 15% nos períodos comparados, enquanto o setor de *saneamento* saltou de 5% para 11%.

Como visto, a agenda ambiental é central à Agenda 2030. Está diretamente relacionada aos seguintes ODS: 3 (saúde e bem-estar); 11 (cidades e comunidades sustentáveis); 13 (ação contra a mudança global do clima); e 15 (vida sobre a terra), além de ser o objeto do Acordo de Paris para o Clima, também firmado em 2015, no âmbito da UNFCCC. O crescimento da agenda de saneamento, por sua vez, está diretamente relacionado ao ODS 6: água limpa e saneamento.

Sobre a agenda da *modernização da administração pública*, pode-se inferir que seu fortalecimento representa uma resposta às recomendações da Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA) sobre maior mobilização de recursos domésticos por meio de uma gestão pública e arrecadação mais eficaz (ONU, 2015b). Tal agenda encontra-se, também, no ODS 17, particularmente na sua meta 17.1: “Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para arrecadação de impostos e outras receitas” (ONU, 2015a, p 31).

Também se observou um crescimento no setor de saúde (de 2% para 6%) e de educação (de 3% para 9%), considerando-se o percentual dos financiamentos recebidos nos períodos comparados. Estas agendas relacionam-se, diretamente, com os ODS 3 (saúde e bem-estar) e 4 (educação de qualidade) respectivamente.

Por fim, foram analisados os projetos executados com financiamento externo via fonte credora, ou seja, os órgãos multilaterais, bilaterais e bancos privados que forneceram tais empréstimos.

Foi possível observar que os principais financiadores multilaterais de projetos de desenvolvimento no Brasil são: 1) BID, 2) Banco Mundial, 3) Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), 4) Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA); 5) Novo Banco para o Desenvolvimento (NDB); 6) Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e 7) Banco Europeu de Investimentos (BEI).

Já no âmbito bilateral, destacam-se: 1) Banco de Desenvolvimento Alemão (Kreditanstalt für den Wiederaufbau [KfW]), 2) Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), 3) Banco Japonês para a Cooperação Internacional (JBIC) e 4) Prosperity Fund britânico. A Tabela 2 detalha o total de projetos e os montantes contratados por fonte credora.

TABELA 2 TOTAL DE PROJETOS E VALORES POR FONTE CREDORA, CONTRATADOS ENTRE 2000 E 2020

| Fonte Credora | Classificação | Total de Projetos | Valor Empréstimo (em bilhões de US\$) |
|--|---------------|-------------------|---------------------------------------|
| Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) | Multilateral | 212 | 28,81 |
| Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) | Multilateral | 176 | 33,18 |
| Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) | Multilateral | 54 | 4,34 |
| Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) | Multilateral | 17 | 0,42 |
| Agence Française de Développement (AFD - França) | Bilateral | 9 | 1,55 |

Continua

| Fonte Credora | Classificação | Total de Projetos | Valor Empréstimo (em bilhões de US\$) |
|---|---------------|-------------------|---------------------------------------|
| Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW – Alemanha) | Bilateral | 9 | 0,52 |
| Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) | Multilateral | 9 | 0,22 |
| Japan Bank for International Cooperation (JBIC - Japão) | Bilateral | 7 | 1,82 |
| Japan International Cooperation Agency (JICA - Japão) | Bilateral | 6 | 1,51 |
| Bank of America (EUA) | Privado | 3 | 1,87 |
| Banco Bilbao Vizcaya (BBVA - Espanha) | Privado | 2 | 0,84 |
| MLW intermed Handels (Alemanha) | Privado | 2 | 0,13 |
| Nordic Investment Bank (NIB) | Multilateral | 2 | 0,12 |
| AB Svensk Exportkredit (AB SEK - Suécia) | Bilateral | 1 | 5,73 |
| * Consórcio de Bancos | NA# | 1 | 5,56 |
| Société Generale (França) | Privado | 1 | 2,58 |
| Credit Suisse (Suíça) | Privado | 1 | 1,30 |
| Banco Europeu de Investimento (BEI) | Multilateral | 1 | 0,33 |
| Santander (Espanha) | Privado | 1 | 0,30 |
| MedioCredito Centrale (Itália) | Bilateral | 1 | 0,18 |
| ** Banco do Brasil Aktien-Gesellschaft Viena (Áustria) | Privado | 1 | 0,08 |
| Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) | Multilateral | 1 | 0,05 |
| Total | | 517 | 91,44 |

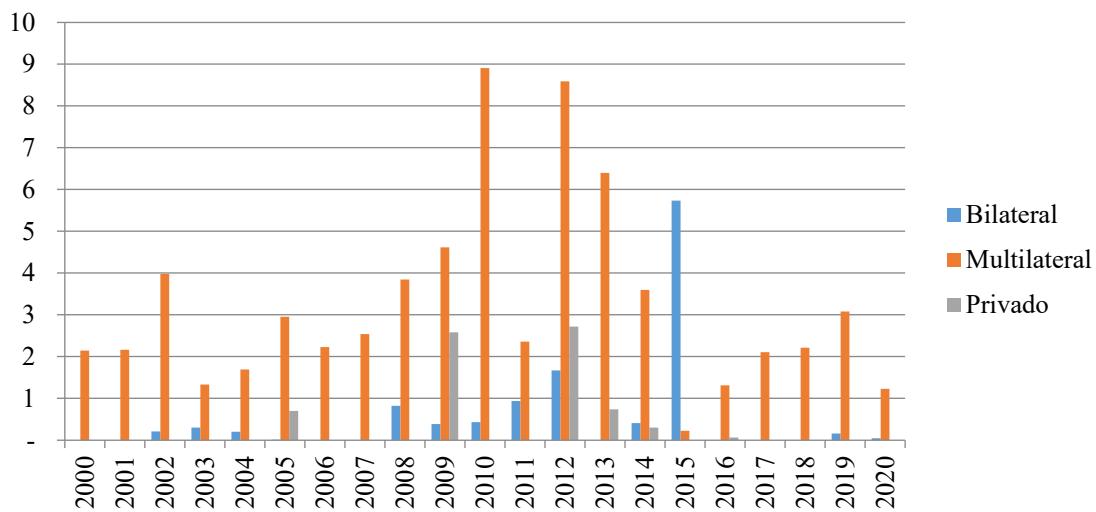
* Não foi possível identificar pelo painel COFIEX os bancos participantes do consórcio.

** BB AG Viena é uma agência do Banco do Brasil na Áustria; mesmo tendo o controle acionário do Estado brasileiro, foi classificado como privado nesta pesquisa, visto não se tratar de uma organização internacional *per si*.

Fonte: Elaborada pelos autores com base no Painel COFIEX.

Nesta última categoria, destaca-se a predominância da participação de organismos multilaterais como principal fonte credora (472 projetos e U\$ 67,5 bilhões emprestados), representando 91% do total de projetos executados e 74% do montante total disponibilizado em empréstimos no período. Em segundo lugar, verifica-se a participação de organismos bilaterais (33 projetos e U\$ 11,3 bilhões emprestados), que representam 6% do total de projetos executados e 12% do montante total disponibilizado. Por fim, a participação de fontes credoras privadas (11 projetos e U\$ 7,1 bilhões emprestados) representa 3% do total de projetos executados e 8% do montante total disponibilizado. A participação destas instituições no financiamento de projetos externos no Brasil ao longo dos anos pode ser identificada no Gráfico 4.

GRÁFICO 4 EVOLUÇÃO DOS FINANCIAMENTOS APROVADOS POR TIPO DE FONTE CREDORA, CONTRATOS ASSINADOS ENTRE 2000 E 2020, EM BILHÕES DE DÓLARES



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados recolhidos do Painel COFIEX.

De acordo com os dados do Gráfico 4 e a contraposição destes com as diretrizes da CID pós-2015, pode-se inferir que há uma diminuição significativa do financiamento via agências bilaterais pós-2015, observando-se a predominância quase absoluta das agências multilaterais a partir deste período. Como visto nos capítulos teóricos, o fortalecimento da contribuição via organizações multilaterais tem sido uma das diretrizes da Agenda 2030, partindo-se do pressuposto de uma maior eficiência dos canais multilaterais “[...] para promover os bens públicos globais e enfrentar os desafios globais” (OCDE, 2020a).

Sobre a presença de fontes privadas dentre os dados do Portal COFIEX, que representam 8% dos financiamentos recebidos analisados, é importante ressaltar que, segundo o próprio Painel, os dados disponíveis tratam de “[...] recursos externos oriundos de organismos financeiros internacionais ou agências governamentais estrangeiras, como, por exemplo, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)” (Ministério da Economia, 2020).

Dessa forma, entende-se que a presença de financiadores privados nos dados coletados ocorre devido às relações de seguridade que estes empréstimos possuem, uma vez que estão vinculados a garantidores formados por organismos financeiros internacionais bilaterais ou multilaterais. É o caso, por exemplo, do programa de logística e transportes do Estado de São Paulo, de 2014, no qual os recursos foram disponibilizados por entidade privada (Banco Santander), com a operação avalizada e segurada pelo Agência Multilateral de Garantia de Investimento (MIGA), seguradora do Banco Mundial (Portal do Governo de São Paulo, 2014).

7. CONCLUSÕES

A análise dos dados coletados e tratados permite constatar a relevância do financiamento internacional para o desenvolvimento no Brasil, que acumulou recursos da ordem de U\$ 91 bilhões distribuídos em 517 projetos contratados no período 2000-2020.

Dentre os resultados observados, após 2015 destaca-se o aumento na contratação de projetos com financiamento internacional pelos entes subnacionais, nomeadamente pelos municípios, realidade que alinha-se com a diretriz de *localization* para a implementação da Agenda 2030. A representatividade percentual dos projetos contratados pelos municípios saltou de 5% (entre 2000 e 2015) para 37% (entre 2016 e 2020), confirmando o indicado na literatura de governança multinível sobre uma tendência de reescalonamento na governança mundial representada pela atuação de governos subnacionais em assuntos fora de sua competência jurisdicional habitual.

Outra importante constatação foi a prevalência das operações destinadas aos setores de *infraestrutura, transporte e moradia; desenvolvimento econômico/financeiro; e equilíbrio fiscal – renegociação de dívidas*, os quais, juntos, representaram 57% do montante contratado no período de 2000-2015. Destino histórico dos programas de CID, tais setores continuaram apresentando significativa relevância na agenda do financiamento para o desenvolvimento destinado ao Brasil, a despeito da perseguição dos ODM, que preconizavam programas focalizados no combate à pobreza.

Já no pós-2015, os setores de *desenvolvimento econômico/financeiro* e de *equilíbrio fiscal – renegociação de dívidas* perderam relevância, destacando-se, neste período, o crescimento das políticas ambientais e de modernização da administração pública, temas caros à Agenda 2030, como demonstraram os capítulos teóricos do artigo. A área de *infraestrutura, transporte e moradia*, entretanto, continuou crescendo dentro dos financiamentos internacionais para o desenvolvimento adquiridos pelo Brasil, apesar de não representar tema central à Agenda 2030, mantendo-se como principal setor de destino nos financiamentos externos captados pelo Brasil.

Observou-se, ainda, a diminuição dos financiamentos internacionais para o desenvolvimento destinados ao Brasil via organismos bilaterais, os quais quase desaparecem no período pós-2015. Conclui-se que tal mudança também foi decorrente das diretrizes da CID pós-2015, nomeadamente aquela que indica maior eficácia da Ajuda Internacional prestada via canais multilaterais.

Por fim, cumpre destacar o relevante papel desempenhado pelo Banco Mundial e pelo BID, os quais respondem por mais de 60% dos recursos captados pelo Brasil sob a forma de financiamento internacional para o desenvolvimento. Estas instituições revelam-se, portanto, importantes direcionadores das políticas públicas do país.

O estudo se propôs a oferecer uma leitura panorâmica das repercussões do financiamento internacional para o desenvolvimento – e de suas agendas – para a conformação das políticas públicas brasileiras. Acredita-se que a relevância deste estudo encontra-se, também, no fato de as informações exploradas apontarem uma diversidade de agendas de pesquisa futuras que tratem das interfaces da CID com o campo da Administração Pública no Brasil. Dentre estas, sugere-se: investigar como os financiamentos internacionais para o desenvolvimento variaram de acordo com os mandatos presidenciais e suas prioridades; verificar se as tendências observadas no pós-2015 mantêm-se até 2030; analisar os limites e potencialidades da participação do setor privado nos programas com financiamento internacional para o desenvolvimento, em atendimento à AAAA; realizar estudos aprofundados dos contratos citados no COFIEX para verificar os níveis de concessão, taxas de juros,

período de amortização e as vantagens para doador e receptor destes financiamentos. Na área da Administração Pública, recomendam-se, especialmente, estudos futuros que analisem a natureza dos projetos de CID voltados à modernização da gestão pública, recebidos entre 2000 e 2020, à luz da literatura sobre reforma administrativa no Brasil.

Na área de políticas públicas indica-se, especialmente, a realização de estudos que aprofundem os achados sobre *localization* dialogando com a literatura sobre *multilevel governance*. Os estudos podem explorar as particularidades da relação de financiadores internacionais com as unidades subnacionais e a relação destes com o governo federal, ou seja, a complexidade das relações federativas no financiamento e na implementação de políticas públicas por meio das relações com as organizações de CID.

REFERÊNCIAS

- Aldecoa, F., & Keating, M. (2013). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London, UK: Routledge.
- Alesina, A., & Dollar, D. (2000). Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*, 5(1), 33-63.
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2), 32-47. Recuperado de <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>
- Banco Central do Brasil. (2021). *Séries Históricas: Dívida Externa Bruta do Brasil*. Recuperado de <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>
- Barbanti, O., Jr. (2005). Desenvolvimento e Relações Internacionais. In T. Campos (Org.), *Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais*. Belo Horizonte, MG: PUC Minas.
- Biermann, F., Kanie, N., & Kim, R. E. (2017, junho). Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26-27, 26-31.
- Burgos, J. G. S. (2009). *Estado de derecho y globalización: el Banco Mundial y las reformas institucionales en América*. Bogotá, Colombia: UNIJUS.
- Burnside, C., & Dollar, D. (2000). Aid, policies, and growth. *American Economic Review*, 90(4), 847-868.
- Dardot, P., & Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, SP: Boitempo.
- El Bouhali, C. (2015). The OECD Neoliberal Governance: Policies of International Testing and Their Impact on Global Education Systems. In A. A. Abdi, L. Shultz, & T. Pillay (Eds.), *Decolonizing global citizenship education* (pp. 119-129). Rotterdam, Netherlands: SensePublishers.
- Gómez-Galán, M., & Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación internacional del desarrollo*. Madri, España: Cideal.
- Hooghe, L. (1995). Subnational mobilisation in the European Union. *West European Politics*, 18(3), 175-198.
- Humphreys, D. (1996). *Forest politics: the evolution of international cooperation*. London, UK: Earthscan.
- Iglesia-Caruncho, M. (2005). *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. Madri, España: Catarata.
- Kraychete, E. S. (2005). *Banco Mundial e o Desenvolvimento das Microfinanças em Países da Periferia Capitalista* (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA.
- Martens, B. (2005). Why do aid agencies exist? *Development Policy Review*, 23(6), 643-663.
- Milani, C. R. S. (2018). *Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégias na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Curitiba, PR: Editora Appris.
- Milani, C. R. S., & Loureiro, J. C. S. (2013). Cooperação internacional e desenvolvimento: análise da atuação de agências internacionais em Duque de Caxias (Rio de Janeiro). *Cadernos EBAPE.BR*, 11(2), 234-255.
- Ministério da Economia. (2019). *Glossário painel COFIEX*. Recuperado de <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/02/painel-cofiex-apresenta-projetos-com-financiamento-externos-no-brasil>
- Ministério da Economia. (2020). *Painel COFIEX da Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais*. Recuperado de <http://painel-cofiex.economia.gov.br/painel-cofiex>
- Ministério das Relações Exteriores. (2020). *Cooperação Financeira*. Recuperado de <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15551-cooperacao-financeira>
- Organização das Nações Unidas. (1945). *Carta das Nações Unidas*. Recuperado de <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%A7%C3%85es-Unidas.pdf>
- Organização das Nações Unidas. (2015a). *Transformando Nossa Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Recuperado de

<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>

Organização das Nações Unidas. (2015b). *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development* (Addis Ababa Action Agenda). Recuperado de https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2014). *Making Earmarked Funding More Effective: Current Practices and a Way Forward* (Report number 1). Recuperado de https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/Multilateral%20Report%20N%201_2014.pdf

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2015). *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World Highlights*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/OverviewChapter-MEP.pdf>

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2019). *Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow*. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9a58c83f-en>

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2020a). *Six decades of ODA: insights and outlook in the COVID-19 crisis, OECD Development Co-operation Profiles*. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2020b). *Total flows by donor (ODA+OOF+Private)*. Recuperado de <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE1&lang=en#>

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2021a). *Development Co-operation Directorate*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac>

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2021b). *Glossário CAD dos principais termos e conceitos*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Loans>

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2021c). *DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2021 flows*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable->

development/development-finance-standards/DAC-List-ODA-Recipients-for-reporting-2021-flows.pdf

Pessina, M. E. H. (2013). Eficácia do Desenvolvimento Internacional (verbete). In A. B. L. Ivo, E. S. Kraychete, D. Vitale, C. Mercuri, A. Borges, & S. Senes. (Eds.), *Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 110 temáticas contemporâneas*. São Paulo, SP: Editora AnnaBlume.

Pessina, M. E. H. (2017). *O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão*. Salvador, BA: Edufba.

Pessina, M. E. H., & Kraychete, E. S. (2020, dezembro). *A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) pós-2015: agendas para as Organizações da Sociedade Civil brasileiras*. Recuperado de <http://www.pad.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Estudo-cooperac%CC%A7a%CC%83o-rev.-final.pdf>

Pessina, M. E. H., & Silva, L. P. (2020). Interseções do campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e da Administração no Brasil. In *Anais do 44º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, São Paulo, SP.

Pessina, M. E. H., Simões, P. E. M., Kraychete, E. S., & Silva, S. E. V. D. (2000). Discurso Gerencialista nas Organizações não Governamentais (ONGS) e Ideário Neoliberal Pós-1990: Análise a partir da Cooperação Internacional não Governamental para o Desenvolvimento. *Gestão & Planejamento-G&P*, 21, 279-297.

Phillips, L., & Ilcan, S. (2004). Capacity-building: the neoliberal governance of development. *Canadian Journal of Development Studies*, 25(3), 393-409.

Portal do Governo de São Paulo. (2014, novembro 11). *Governador Alckmin assina contrato de US\$ 300 milhões para obras rodoviárias*. Recuperado de <https://www.saopaulo.sp.gov.br/sala-de-imprensa/release/governador-alckmin-assina-contrato-de-us-300-milhoes-para-oberas-rodoviarias-1/>

Quivy, R., & Campenhoudt, L.V. (1988). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa, Portugal: Gradiva.

- Rauch, T. (2009). *Entwicklungs politik: Theorien, Strategien, Instrumente*. Braunschweig, Germany: Westermann.
- Rodrigues, G. M. A. (2011). *Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada*. São Paulo, SP: Frente Nacional de Prefeitos.
- Rodrik, D. (1997). Why Is There Multilateral Lending? In *Proceedings of the 1995 Annual Conference on Development Economics*, Washington, DC.
- Ruhil, R. (2017, dezembro). Millennium development goals to sustainable development goals: challenges in the health sector. *International Studies*, 52(1-4), 118-135.
- Santana, W. G. P. (2013). Desenvolvimento, gestão e cooperação internacional: um estudo do projeto de desenvolvimento comunitário da bacia do Rio Gavião no sudoeste da Bahia. *Cadernos EBAPE.BR*, 11(2), 207-233.
- Santos, C. G., & Carrión, R. S. M. (2011). Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1847-1868.
- Setzer, J. (2017). How subnational governments are rescaling environmental governance: the case of the Brazilian state of São Paulo. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(5), 503-519.
- Simões, P. E. M. (2014). *Entre a alma missionária e o espírito mercador: uma análise da cooperação não governamental holandesa no Brasil*. Curitiba, PR: Editora Appris.
- Tendler, J. (1997). *Good government in the tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Tesouro Nacional. (2021). *Manual de Instrução de Pleitos da Secretaria do Tesouro Nacional*. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-para-instrucao-de-pleitos-mip/2021/26-5>
- Tortola, P. D. (2016). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*, 56(2), 234-250.
- United Nations Development Programme. (2017). *Localizing the Implementation of the SDGs*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/speeches/2017/localizing-the-implementation-of-the-sustainable-development-goa.html>
- Weber, H. (2017). Politics of 'leaving no one behind': contesting the 2030 sustainable development goals agenda. *Globalizations*, 14(3), 1-16.

Maria Elisa Huber Pessina



<https://orcid.org/0000-0002-7255-2301>

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); Professora Titular na Universidade Salvador (UNIFACS). E-mail: maria.pessina@unifacs.br

André Pires Batista Coelho



<https://orcid.org/0000-0001-9889-3991>

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); Doutorando em Administração pelo Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA).
E-mail: andre.coelho@ufba.br

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul



<https://orcid.org/0000-0002-7009-4335>

Doutora em Urbanisme pela Université Paris Est-Créteil (UPEC); Professora Titular na Universidade Salvador (UNIFACS). E-mail: elvia@unifacs.br

Augusto de Oliveira Monteiro



<https://orcid.org/0000-0002-4241-5349>

Doutor em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); Professor Titular na Universidade Salvador (UNIFACS). E-mail:augusto.monteiro@unifacs.br