

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO: VISÃO GERAL
Autores(as)	Renato Baumann Rafael Schleicher Jhonatan Ferreira José Alejandro Barrios Priscilla Mayna Santana
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-038-7/capitulo1
Título do livro	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: RELATÓRIO COBRADI 2019-2020
Coordenador(as)	Renato Baumann
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	-
ISBN	978-65-5635-038-7
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-038-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

INTRODUÇÃO – VISÃO GERAL

1 BREVE VISÃO DA EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL¹

Nos tempos da Guerra Fria, os processos de assistência ao desenvolvimento foram um mecanismo que fez parte dos conflitos entre as duas potências, nos esforços de ambas pela atração dos países do então chamado Terceiro Mundo. Considerações econômicas na provisão de recursos desempenhavam papel menor que a dimensão política/ideológica.

As décadas de 1950 e 1960 caracterizam-se pelo surgimento das instituições responsáveis por prover ajuda oficial e assistência ao desenvolvimento. Os anos 1970 trouxeram ceticismo quanto à validade da cooperação entre os países ricos do Norte e as economias menos abastadas do Sul. A noção de dependência ganhou destaque nos debates. Era preciso aumentar o foco nas fontes internas de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que passaram a ganhar destaque as iniciativas de cooperação de tipo Sul-Sul.

Esse entendimento foi particularmente importante no tocante à agricultura, uma vez que, no início da década de 1970, ocorreu encarecimento expressivo dos produtos *in natura* de um modo geral e houve crise de abastecimento de alimentos.

Outra característica dessa década foi o fato de os países doadores começarem a prestar atenção ao setor informal nos países em desenvolvimento como algo não desprovido de dinamismo, ao mesmo tempo que era desconsiderado nas políticas estatais. Lidar com a dimensão da desigualdade – em termos de renda e de acesso à riqueza – deveria fazer parte do cardápio de combate à pobreza. Isso implicou mudança importante, da perspectiva dos países doadores, que passaram a deslocar o foco de crescimento da produção para a redução da pobreza.

Os países doadores passaram a considerar, igualmente, as questões relacionadas ao crescimento demográfico e às migrações campo-cidade, com o que o processo de assistência ao desenvolvimento passou a ter foco mais estrito. Passou a ter mais relevância o financiamento de projetos de menor escala, sobretudo nas áreas de

1. Esta seção é influenciada por Bartenev, V.; Glazunova, E. (Ed.). *International development cooperation – set of lectures*. Moscow: World Bank, 2013.

saúde, educação e saneamento. Ao mesmo tempo, houve evolução nas técnicas de avaliação, com a consideração de dados intersetoriais, censos, amostragens por domicílios, indicadores demográficos e outros.

A década de 1980 foi caracterizada pela situação macroeconômica drástica das economias em desenvolvimento, afetadas pelas elevações bruscas das taxas de juros internacionais e pelos choques de preços do petróleo.

A vigência de políticas de caráter mais liberal nas principais economias levou à redução do papel do Estado e aos cortes orçamentários expressivos, o que afetou as economias em desenvolvimento, tendo em vista as reduções significativas nos fluxos de ajuda internacional. A isso se agrega a pressão, por parte dos doadores, para que as economias receptoras de recursos adotassem reformas pró-mercado e pela tendência a substituir os fluxos de recursos oficiais por investimentos privados.

Os anos 1980 foram, também, um período de aumento expressivo de disponibilidade de dados estatísticos. Assim, além dos critérios para avaliar a efetividade da ajuda concedida, com base na geração de postos de trabalho, passou a ser possível contar com informações em maior nível de detalhe de produção industrial e agrícola, censos populacionais, dados de pesquisas por domicílio, indicadores de distribuição de renda, composição de gastos e outros.

Com o fim da Guerra Fria, o componente político da ajuda externa permaneceu, mas houve fortalecimento da motivação econômica, permitindo aos países doadores definirem sua atuação em termos mais humanos que políticos, embora com a redução dos montantes envolvidos e perda de destaque na agenda internacional. O desenvolvimento passou a ser entendido não apenas como crescimento econômico, modernização ou redução de pobreza, mas também como um processo que permite a saída de processos de dependência, possibilitando a utilização do potencial produtivo e criativo.

A presumida despolitização da assistência ao desenvolvimento trouxe como efeito, para os doadores, a necessidade de mais cuidado na seleção dos países receptores e com as condições de concessão dos recursos. A ajuda oficial deixou de ser um meio de erradicar o subdesenvolvimento; as dimensões de lidar com a pobreza e promover igualdade ganharam importância. Da mesma forma, houve mudança no sentido de substituir o financiamento a projetos de pequena escala por financiamentos setoriais; e em lugar de destinar recursos a pequenos produtores, passou-se a operações com instituições públicas. Ganha relevância a dimensão da “efetividade da assistência”.

O fim do século XX trouxe à baila o tema do enorme endividamento de diversas economias, sobretudo aquelas de menor dimensão. O alívio da dívida passou a ser uma das principais modalidades da ajuda ao desenvolvimento.

Esses esforços tornaram claro que um dos problemas para lidar com essa situação é a existência de processos de corrupção, o que levou a iniciativas globais para tratar desse tema, pela primeira vez.

As diversas edições – processo iniciado em 1990 – dos informes sobre desenvolvimento humano tiveram papel decisivo no redesenho dos enfoques da assistência oficial. Isso se soma à família de novos indicadores, importantes para se avaliar sob diversas dimensões a efetividade da ajuda internacional.

Também, a partir da década de 1990, a assistência ao desenvolvimento passou a incluir um componente ambiental e surgiu o jargão “desenvolvimento sustentável”. Associada às questões de alívio da pobreza, essa dimensão compõe o conjunto – com outras considerações, inclusive de caráter político – que se passou a considerar como “direitos humanos”.

Outra novidade dessa década foi a atenção prestada aos países com conflitos e má governança. Prestar assistência aos indivíduos nesses países passou a ser considerado uma condição básica para prever conflitos e desintegração social, com potenciais consequências sobre a segurança, mesmo nos países doadores. Ao mesmo tempo, contudo, os governos considerados com “má governança” passaram a receber menos assistência. Tornou-se importante um enfoque novo de assistência para a construção do Estado como condição para conseguir paz. Estados frágeis merecem atenção especial e diferenciada. Esses elementos repercutiram nas alterações da concepção de cooperação internacional ao longo do tempo, sob a ótica das economias em desenvolvimento.

2 OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A AGENDA 2030²

Em setembro de 2015, os chefes de Estado e de governo, assim como os altos representantes das Nações Unidas, reunidos na sede da organização para comemorar o 70º aniversário da Organização das Nações Unidas (ONU), acordaram definir um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), chamado de Agenda 2030. Trata-se de um plano de ação voltado para promover prosperidade e paz universal com liberdade. O diagnóstico parte do reconhecimento de que reduzir a pobreza extrema é o maior desafio global e uma condição necessária para se conseguir o desenvolvimento sustentável. Todos os países se comprometem a implementar essa agenda.

A agenda é composta de dezessete objetivos e 169 metas, abrangendo as três dimensões do desenvolvimento sustentável – econômica, social e ambiental.

2. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3drG4SI>>.

Os objetivos são:

- eliminação da pobreza;
- fome zero;
- saúde para todos;
- educação de qualidade;
- igualdade de gênero;
- água e saneamento para todos;
- energia para todos;
- emprego decente;
- industrialização inclusiva e sustentável;
- redução da desigualdade;
- cidades seguras e sustentáveis;
- produção e consumo sustentáveis;
- combate à mudança climática;
- uso sustentável dos oceanos;
- proteção de ecossistemas;
- justiça para todos; e
- fortalecimento dos meios para implementar o desenvolvimento sustentável.

Os esforços voltados para o cumprimento desses objetivos são monitorados por meio de indicadores globais. Para isso, foi constituído em 2017 e aprovado na 48ª Assembleia Geral da ONU um grupo interagencial de expertos para os indicadores dos ODS. Além dos indicadores globais, os governos dos países também devem desenvolver seus próprios indicadores nacionais, para apoiar os trabalhos de monitoramento das atividades voltadas a promover esses objetivos.

3 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL SEGUNDO A OCDE: BREVES CONSIDERAÇÕES

A Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) é definida pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (mais conhecido por sua sigla em inglês, DAC) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como ajuda governamental que promove e tem como objetivos específicos o desenvolvimento econômico e o bem-estar social dos países em desenvolvimento. Desde 1969, a AOD é considerada, pelo DAC, como o centro da ajuda externa.

Os fluxos de assistência ao desenvolvimento são definidos como os recursos destinados aos países e territórios que compõem a lista de receptores e às instituições multilaterais de promoção ao desenvolvimento, segundo as listas do DAC. São recursos proporcionados por agências oficiais, inclusive de governos estaduais e locais, ou por seus agentes executivos, desde que cada transação: i) seja administrada de modo que tenha como objetivo promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social de países em desenvolvimento; e ii) seja em termos concessionais. O equivalente concessional é a medida considerada do esforço por parte do doador.

A OCDE considera que recursos públicos, financiamentos pelo setor privado, remessas e novas formas de parcerias público-privadas (PPPs) são todos mecanismos importantes para se atingir os objetivos que compõem a Agenda 2030. Assim, mantém relações sistemáticas com fundações filantrópicas e empresas privadas, de modo a poder lidar com temas específicos e construir mecanismos de financiamento compartilhado para atrair investimento privado para os países e setores mais necessitados.

Para o processo de avaliação, a Rede de Avaliação do Desenvolvimento do DAC define cinco critérios básicos: relevância, coerência, efetividade, impacto e sustentabilidade. Com base nesses critérios, que se constrói sua estrutura normativa para determinar o mérito de uma dada intervenção, seja uma política específica, estratégia, programa, projeto seja atividade.

Com base nessa perspectiva, definiu-se um padrão internacional para medir o volume de recursos destinados a apoiar a Agenda 2030, sobretudo o ODS 17. Trata-se do Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável (conhecido pela sigla em inglês TOSSD). É uma ferramenta que procura medir o volume total dos recursos oficiais destinados aos países em desenvolvimento para viabilizar seu desenvolvimento sustentável, considerando outros elementos, além do componente de concessionalidade dos créditos, enfatizado na lógica da AOD. Este livro adota metodologia semelhante à do TOSSD, como apresentado a seguir.

4 A METODOLOGIA TOSSD

O TOSSD é uma tentativa de construir uma estrutura estatística internacional para monitorar os recursos – tanto oficiais quanto privados – mobilizados para intervenções em apoio ao desenvolvimento sustentável. A metodologia TOSSD³ tem sido desenvolvida por um grupo internacional de expertos de países desenvolvidos, países em desenvolvimento e organizações multilaterais.

Os dados do TOSSD são proporcionados pelos provedores bilaterais (países tradicionalmente envolvidos com transferência de recursos e países em

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3hYxdYs>>.

desenvolvimento com atividades de cooperação internacional), assim como por provedores multilaterais (instituições de financiamento internacional, agências das Nações Unidas e outros organismos multilaterais).

São considerados a ajuda oficial ao desenvolvimento, outros fluxos de recursos oficiais, a cooperação Sul-Sul, a cooperação triangular, os gastos com bens públicos internacionais e os recursos privados mobilizados por meio de intervenções oficiais.

O levantamento de dados para o TOSSD considera, para cada ação:

- o objetivo da medida;
- a medição dos recursos em apoio ao desenvolvimento sustentável;
- os critérios para a escolha da medida;
- as ações para promover o desenvolvimento sustentável;
- o enfoque principal;
- o receptor;
- o alcance dos fluxos envolvidos;
- os fluxos com apoio oficial;
- o grau de concessionalidade nesses fluxos;
- o fluxo de caixa;
- os países receptores;
- a lista (DAC) de receptores de ajuda oficial e outros países que tenham subscrito essa lista;
- os informantes;
- todos os provedores; e
- os acordos de governança.

É considerado que uma ação apoia o desenvolvimento sustentável se contribui diretamente com pelo menos uma das metas dos ODS e não implica efeito prejudicial a nenhuma outra ou mais de uma das demais metas.

A primeira versão da metodologia TOSSD foi desenvolvida em 2019, a partir de uma pesquisa, e no ano seguinte a Comissão de Estatística da ONU criou um grupo de trabalho para o desenvolvimento da medição do apoio ao desenvolvimento, com mandato até março de 2022, quando deverá apresentar a metodologia TOSSD desenvolvida a essa comissão. Uma das vantagens do TOSSD é sua universalidade, ao considerar os aspectos relacionados com a Agenda 2030 e gerar normas globais que beneficiem todos os países.

Supostamente, do ponto de vista dos receptores da cooperação, isso possibilita mais transparência sobre os recursos disponíveis, permitindo melhorar o planejamento e monitorar os recursos com apoio oficial. Para os países provedores de cooperação, o TOSSD permite visão abrangente das contribuições ao desenvolvimento sustentável.

Desde 2018, o Brasil, por meio do Ipea, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC, do Ministério das Relações Exteriores – MRE) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), participa desse grupo, contribuindo com aportes metodológicos sugeridos com base na experiência do país com cooperação internacional.

Como mostrado nas seções anteriores, as atividades de cooperação internacional têm um forte componente da movimentação de recursos das economias industrializadas para aquelas menos desenvolvidas. A novidade no processo atual é a possibilidade de que países como Brasil, México, Costa Rica, Índia e outros possam aportar contribuições metodológicas sob uma ótica distinta do foco em concessionalidade na provisão de recursos.

Isso reflete, até certo ponto, as próprias mudanças havidas no cenário da cooperação internacional, com papéis mais ativos das economias emergentes. A importância da cooperação Sul-Sul tem aumentado, tanto em termos do volume de recursos envolvidos quanto da distribuição geográfica e das estratégias envolvidas.

O Brasil tem, por meio do Ipea, divulgado de forma sistemática as estatísticas da cooperação brasileira ao desenvolvimento, nos últimos onze anos, nos relatórios intitulados Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CobraDi).⁴ O Ipea desenvolveu sua própria metodologia de consolidação dos dados proporcionados por dezenas de agências do governo federal.

Esse levantamento é realizado de forma sistemática com o apoio da ABC. São levantadas e processadas informações relativas às principais atividades que o país desenvolveu com outros países em desenvolvimento, tanto de forma bilateral quanto por meio de agências multilaterais. Em menor volume, há também algumas atividades de cooperação com economias industrializadas.

Essas atividades compreendem uma variedade de áreas, como cooperação técnica, educacional, científica, tecnológica, ajuda humanitária, assistência a imigrantes e refugiados, gastos com forças das Nações Unidas para a manutenção da paz, contribuição a organismos internacionais e aportes de capital a bancos multilaterais.

Desde 2010, o Ipea já publicou cinco edições do Relatório CobraDi, que fornecem uma visão abrangente das práticas brasileiras de cooperação internacional. Em 2020, foi tomada a decisão de aderir ao modelo TOSSD, o que tem

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3cuuAN1>>.

demandado algum ajuste na metodologia tradicionalmente aplicada na preparação desses relatórios. Mais à frente apresentamos uma subseção específica sobre os ajustes que essa convergência entre as duas metodologias demandou.

5 OS PRINCIPAIS RESULTADOS OBTIDOS ATÉ AQUI

O relativamente extenso período em que o Ipea vem procedendo ao mapeamento da cooperação internacional do Brasil permite identificar algumas características gerais dessa cooperação, que perduram ao longo desses anos. São atividades estritamente compatíveis com os ODS, associados à chamada Agenda 2030. Os dados processados compreendem, até o momento, o período de 2005 a 2018.

A evolução dos valores envolvidos não seguiu uma trajetória linear. Desde 2005, quando começou esse mapeamento, houve momentos de auge em 2013 e 2014,⁵ com variações anuais da ordem de 80% ou mais, nos valores em dólares, com sistemático decréscimo a partir daí. O ano de 2020 certamente se caracterizará como um elemento diferenciado nessa série, em função das dificuldades impostas pela pandemia.

As atividades de cooperação internacional brasileira são desenvolvidas por um número expressivo de instituições governamentais. O Ipea monitora apenas as atividades no âmbito do governo federal, e são sempre algumas dezenas de agências, entre ministérios, autarquias e empresas públicas que desenvolvem algum tipo de atividade de cooperação internacional a cada ano.

À diferença das atividades de cooperação divulgadas por parte das economias desenvolvidas, no caso do Brasil – em que pese o volume expressivo de iniciativas –, a cooperação não tem componente de empréstimos ou transferências de recursos orçamentários a outros países.

A cooperação internacional brasileira tem como seu principal componente, em termos do volume de recursos envolvidos, a contribuição para organizações internacionais (inclusive tribunais) e a integralização de capital em bancos (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Novo Banco de Desenvolvimento, Banco de Desenvolvimento da América Latina, Banco Africano de Desenvolvimento e outros). Esse conjunto de iniciativas ao nível multilateral absorve sistematicamente três quartos ou mais dos recursos a cada ano. Desses recursos, um percentual expressivo se refere às contribuições a agências do Sistema Nações Unidas.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3lHqJ5f>>.

No âmbito das atividades de apoio a projetos em países específicos, a partir da participação brasileira em iniciativas conjuntas com outros países, a chamada cooperação trilateral, a importância do volume de recursos orçamentários envolvidos é relativamente limitada. Segundo o Relatório Cobradi 2014-2016, essa modalidade representou 4,1% do total dos gastos.⁶

A cooperação de caráter técnico – o tipo mais significativo entre as diversas modalidades de cooperação desenvolvidas pelo Brasil – é predominantemente de tipo bilateral e canalizada, em sua maior parte, por meio da ABC. Essa cooperação com países selecionados tem típico caráter de relações Sul-Sul, com foco maior nos demais países da América Latina (a maior incidência), seguidos dos países da África subsaariana, em particular aqueles de língua portuguesa, e alguns países asiáticos, sobretudo aqueles de menor renda *per capita*. Contudo, compreende também atividades pontuais com alguns países de renda alta, na América do Norte, Europa Ocidental, Oriente Médio e Ásia, o que lhe dá um caráter de universalidade, em que pese a relativa concentração geográfica das atividades: são mais de cem os países onde há registro de algum tipo de cooperação por parte do Brasil. Pode-se dizer, portanto, que a cooperação técnica brasileira tem um caráter predominantemente Sul-Sul, mas compreende também uma dimensão Sul-Norte.

A ocorrência de eventos catastróficos em alguns países tem levado a que o volume de recursos envolvidos na cooperação de tipo humanitário tenha se tornado expressivo em vários momentos. Segundo o relatório de 2010, o maior gasto foi com operações de manutenção de paz (36%), seguido de organismos internacionais (33%) e cooperação humanitária (17,5%).⁷

Também na cooperação humanitária os países principais beneficiados estão na América Latina e Caribe e África, como seria de se esperar, em vista dos compromissos do país com a aproximação com seus vizinhos e os vínculos históricos com o continente africano. Envio de alimentos, medicamentos, vacinas, equipamento e pessoal de apoio para lidar com situações extremas são as principais atividades nessa modalidade.

Outra dimensão que tem apresentado desempenho expressivo é a cooperação técnica, científica e tecnológica. Também aqui as regiões da África subsaariana, América Latina e Caribe recebem a maior parte dos projetos. Compartilhamento de conhecimentos em técnicas produtivas, em processos recomendados de gestão pública e outros caracterizam essa modalidade de cooperação.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3GjOIEen>>.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZZwaVv>>.

A cooperação internacional brasileira compreende ainda uma dimensão educacional. As bolsas de estudo para estrangeiros – em níveis acadêmicos que compreendem de cursos de graduação a pós-doutoramento – são o principal instrumento nessa modalidade. Essa cooperação compreende ainda a provisão de passagens aéreas internacionais e participações em eventos. É interessante notar que os alunos participantes provêm não apenas de países de língua portuguesa, como poderia ser esperado, mas também das mais diversas regiões do planeta.

A cooperação internacional também pode ser feita no território do país prestador, e não apenas no exterior. Este é o caso, por exemplo, das atividades de apoio aos refugiados no território nacional. Alojamento, apoio médico e alimentação básica durante ao menos algum tempo são elementos importantes para viabilizar a acomodação desses indivíduos no novo *habitat*. No caso do Brasil, são várias dezenas as nacionalidades daqueles que têm sido beneficiados com essas iniciativas. Essas atividades são desenvolvidas, em sua maior parte, em conjunto com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e por meio da transferência de recursos para organizações não governamentais (ONGs) selecionadas, com especialidade nessa área.

Compõe ainda o conjunto de atividades de cooperação internacional a participação brasileira em missões de paz coordenadas pelas Nações Unidas. O Brasil tem participado de um número expressivo dessas missões ao longo do tempo, nas mais variadas regiões do mundo. Mais recentemente, o destaque é certamente o papel de relevância das forças brasileiras nas operações no Haiti.

6 METODOLOGIA

6.1 A coleta e o processamento dos dados

A Cobradi é uma iniciativa pioneira, que – como já informado – tem dado origem a relatórios nos últimos onze anos. Como todo processo sem precedentes, foi preciso desenvolver metodologia específica para viabilizar a mensuração dos esforços brasileiros com as atividades a serem consideradas como cooperação internacional.

Desde seu início, a obtenção de dados para a Cobradi é feita com base no contato direto com cada uma das agências do governo federal que desenvolve algum tipo de prestação de cooperação com outros países. Ao longo desse processo, a descoberta de ações variadas foi sendo ampliada gradualmente.

A principal fonte de dados coletados para a elaboração dos relatórios Cobradi é a ABC, do MRE. A maior parte da cooperação técnica, humanitária e científica é feita por seu intermédio ou com sua participação, de algum modo. Afinal de contas, há, na maior parte dos casos, um componente diplomático envolvido nesse tipo de atividade com outros países.

Os projetos contabilizados pela ABC não esgotam, contudo, todo o conjunto. Há atividades que são realizadas diretamente por algumas agências e cujos dados não estão disponíveis nos registros da ABC. Nesses casos, é preciso o contato direto com cada agência, e é necessário contar com a boa vontade dos técnicos a cargo do tema, em cada uma, para prover as informações que comporão os relatórios Cobradi.

As informações recebidas são relativas a cada tipo de projeto, o provedor da cooperação, o receptor, a duração e os valores envolvidos. Como será discutido na próxima subseção, é preciso isolar, no montante informado de recursos orçamentários despendidos com cada atividade, o valor que corresponde especificamente à atividade de cooperação, usando-se o critério de *hora técnica*.

Como informado, para o relatório de 2021, que foi transformado neste livro, houve a decisão de aproximar a metodologia utilizada até aqui à metodologia TOSSD, que enfatiza os esforços para atender à Agenda 2030. Assim, neste livro, também estão sendo computadas as relações de cada projeto com cada um dos ODS e as metas específicas correspondentes.

Outra fonte importante de informações é a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Economia (ME), que coordena as contribuições do país a organismos internacionais e a bancos multilaterais. Como informado anteriormente, esta é a parcela mais relevante, em termos de valores envolvidos, da cooperação internacional brasileira.

Por último, mas não menos importante, do MRE e do Ministério da Justiça e Segurança Pública é possível conseguir informações relativas às atividades e aos recursos envolvidos no apoio à participação brasileira nas missões de preservação da paz, bem como às atividades e montante de recursos envolvidos nas atividades de apoio a refugiados no território brasileiro.

Somam-se às fontes anteriores dezenas de outros ministérios e outras agências do governo federal que têm contribuído sistematicamente para a elaboração dos relatórios Cobradi, fornecendo os dados correspondentes às suas atividades de cooperação internacional, a exemplo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e de diversas outras.

Uma vez homogeneizados os dados, é feita – pelo corpo técnico do Ipea – a consolidação das informações, o que tem permitido uma visão geral da cooperação internacional e eventualmente a análise de aspectos específicos. A título de exemplo, em edições passadas, o Relatório Cobradi apresentou breves avaliações da cooperação no setor de saúde e da política em relação ao acolhimento de refugiados.

6.2 O critério de hora técnica

Ao receber os dados das diversas agências de governo, é preciso uniformizá-los de tal forma a poder haver consolidação das informações. Além disso, é necessário identificar os valores efetivamente gastos com o processo de provisão de cooperação, em sentido estrito.

A importância do isolamento dos custos efetivos com a cooperação pode ser ilustrada com dois exemplos. No caso da cooperação educacional, além de eventual custeio com passagem e hospedagem (quando for o caso), há que se computar o custo com os professores que ministraram os cursos. Esse custo não é igual ao salário mensal desses professores, como informado pelas respectivas instituições. É preciso isolar o valor efetivamente despendido na atividade didática de que participam alunos estrangeiros.

Outro exemplo é a prestação de cooperação técnica, em projetos que demandam a presença física de técnicos brasileiros. Eles não se dedicam ao projeto durante todo o tempo de sua estadia em outro país, mas apenas o horário de trabalho durante cada um dos dias em que estiveram no local.

Com essas considerações, e para não ter de entrar em detalhes no caso de cada projeto, o que não agregaria valor expressivo ao exercício de quantificação da cooperação, considera-se que os técnicos envolvidos em cada uma das atividades dedicou à atividade de cooperação, em cada dia em que esteve envolvido com essa atividade, as oito horas diárias que correspondem a um dia padrão de trabalho. Mesmo no caso dos professores, se o horário de aula é menor, é possível argumentar que há trabalho extra-classe na preparação das aulas, assim como na avaliação de desempenho.

Isso permite estimar o valor da cooperação a partir de uma fórmula simples e do conceito de *hora técnica*. Um técnico envolvido em atividade de cooperação dedicará supostamente oito horas por dia a essa atividade. Supomos, além disso, que um mês típico tem 23 dias úteis. Chamemos de R a remuneração mensal do servidor, como informada por sua instituição. Sua remuneração diária é $RD = R/23$.

Como se supõe que ele dedicará ao projeto de cooperação oito horas diárias, a remuneração por hora relativa à cooperação será $RH = (R/23)/8$.

Chamemos de d o número de dias dedicados à atividade de cooperação. O número de horas trabalhadas nessa atividade será $N = d * 8h$ (oito horas por dia, durante o período em que esteve trabalhando no projeto específico). O valor total despendido com a cooperação nesse projeto será, portanto: $VT = RH * N$ (a remuneração por hora relativa à cooperação multiplicada pelo número de horas efetivamente dedicadas ao projeto).

6.3 Os ajustes na metodologia Cobradi para a convergência com o TOSSD

Uma vez tomada a decisão de fazer convergir o levantamento da cooperação internacional brasileira com os critérios propostos na metodologia TOSSD, como discutido anteriormente, foi preciso identificar os ajustes requeridos na metodologia tradicionalmente usada na preparação dos relatórios Cobradi, com esse propósito.

A primeira consideração a ser feita é que a metodologia TOSSD foi pensada – como indicado no seu próprio nome, Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável – sob a ótica dos países que concedem crédito em condições diferenciadas a outros países, economias em desenvolvimento em particular, coisa que o Brasil não faz.

Mesmo assim, foi possível fazer um exercício de identificação das variáveis a serem incluídas nos levantamentos de dados para os relatórios Cobradi, assim como ajustar o formato de outras variáveis já consideradas, para os seis tipos de cooperação considerados:

- contribuições para as organizações multilaterais;
- cooperação para os projetos e programas técnicos em formato triangular;
- contribuições para as operações de paz;
- apoio a imigrantes e refugiados no Brasil;
- cooperação humanitária; e
- bolsas de estudo, treinamentos e cursos para estrangeiros.

O quadro a seguir sintetiza, a título de comparação, as variáveis constantes numa e noutra metodologia.

QUADRO 1
Comparação entre as variáveis das metodologias Cobradi e TOSSD

Variáveis	TOSSD	Cobradi
Ano	Sim	Sim
Provedor/instituição	Sim	Sim
Assistência humanitária	Não	Sim
Cooperação educacional	Não	Sim
Cooperação Sul-Norte	Não	Sim
Agência provedora	Sim	Sim
Número do projeto	Sim	Sim
Número TOSSD ID	Sim	Não
Receptor	Sim	Sim
Título do projeto	Sim	Sim

(Continua)

(Continuação)

Variáveis	TOSSD	Cobradi
Descrição do projeto	Sim	Sim
Vínculo externo	Sim	Pode ser incluído
Foco em ODS	Sim	Pode ser incluído
Setor	Sim	Pode ser incluído
Canal de entrega	Sim	Sim
Nome do canal	Sim	Sim
Modalidade	Sim	Sim
Instrumento financeiro	Sim	Não
Acordo financeiro	Sim	Não
Estrutura de colaboração	Sim	Sim
Pilar TOSSD	Sim	Pode ser incluído
Moeda	Sim	Sim
Valor acordado	Sim	Não
Valor desembolsado	Sim	Não
Retorno ao provedor	Sim	Não
Montante mobilizado	Sim	Sim
Custo salarial	Sim	Pode ser incluído
Concessionalidade	Sim	Não
Maturidade	Sim	Não
Mecanismo de aproveitamento	Sim	Não
Origem dos fundos mobilizados	Sim	Não

Elaboração dos autores.

Uma análise dos dados do quadro 1 indica alguns pontos que merecem destaque. As modalidades de cooperação internacional realizadas pelo Brasil são mais diversificadas do que aquelas contempladas na metodologia TOSSD, uma vez que compreendem outras dimensões, tais como cooperação científica e tecnológica, humanitária, educacional, operações de paz e outras, não consideradas no ambiente TOSSD.

A cooperação humanitária é provavelmente o item em relação ao qual há mais necessidade de ajuste na metodologia TOSSD, uma vez que não se refere a um projeto específico, mas a uma ação internacional. Na Cobradi, não se registram dados do tipo nome e descrição de projeto, mas a informação diz respeito à atividade, a exemplo da doação de alimentos e remédios.

Em contrapartida, o levantamento das informações para a preparação do Relatório Cobradi, nas edições anteriores, não considera de modo explícito as referências aos ODS e suas metas. É preciso explicitar essa dimensão, para cada atividade.

Esses são pontos razoavelmente claros. Há, contudo, algumas áreas que demandam um processo negociado ao nível do grupo de trabalho a cargo da implementação do TOSSD. Por exemplo, as contribuições a organizações internacionais têm caráter mandatório e, no caso do Brasil, representam a maior parte dos recursos considerados como cooperação internacional. A metodologia TOSSD não deixa claro se esses recursos devem ser considerados como parte dos pacotes de ajuda ou se é preciso isolar, nesses montantes, apenas aquelas atividades diretamente relacionadas com apoio aos ODS.

Outra questão é a temporalidade do levantamento. Os dados são tabulados de acordo com anos-calendário; no entanto, há atividades mais contínuas, que implicam a transferência de conhecimentos acumulados a países específicos e que têm duração maior do que um ano, a exemplo dos Bancos de Leite Humano, que o Brasil implementa desde 2003, com o apoio da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) em diversos países da América Latina, Caribe e África.

