

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 – A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO
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/capitulo3

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.

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO

1 INTRODUÇÃO

Uma característica marcante da cooperação internacional brasileira recente é o seu foco quase exclusivo em ações e projetos de desenvolvimento de capacidades. A consequência prática dessa escolha é que a cooperação para o desenvolvimento e a cooperação técnica essencialmente se confundem, o que frequentemente faz com que as ações e os projetos brasileiros sejam ambos rotulados de cooperação técnica internacional. De fato, o desenvolvimento de capacidades foi uma resposta à tradicional visão de assistência técnica (ou cooperação técnica, no sentido amplo), normalmente associada à cooperação prestada pelos países desenvolvidos.¹

Na visão de assistência técnica, pressupunha-se que uma das partes deteria *expertise* a ser transmitida para a outra parte, de forma geralmente passiva, para atingir algum objetivo externo ou “melhor prática”. Além disso, ela implica dificuldade de apropriação local e manutenção da assistência no médio prazo. Dado o interesse em desenvolvimento de capacidades, o foco deveria estar no fortalecimento de capacidades individuais ou organizacionais para atingir um objetivo local próprio – e não externo (UNDP, 2015).

Outra característica da cooperação brasileira é o fato de o desenvolvimento de capacidades nortear tanto a cooperação prestada (cooperação brasileira para o exterior, ou Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento – CSSD) quanto a cooperação recebida (cooperação do exterior para o Brasil). Conforme definido pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), “a cooperação técnica é um dos pilares da cooperação internacional. O seu foco é o desenvolvimento de capacidades, entendido como a identificação, mobilização e expansão de conhecimentos e competências disponíveis no país parceiro, com vistas à conquista da autonomia local para o desenho e implementação de soluções endógenas para os desafios do desenvolvimento” (ABC, 2013b, p. 12).

1. O elemento “técnico” da cooperação para o desenvolvimento é usualmente dividido em quatro períodos distintos no pós-Segunda Guerra Mundial: i) ajuda para o desenvolvimento via recursos; ii) assistência técnica via especialistas/*expertise* externos; iii) cooperação técnica via treinamentos voltados a prioridades locais; e iv) desenvolvimento de capacidades para a apropriação e o fortalecimento local.

Este capítulo tem como objetivo caracterizar a cooperação recebida e a cooperação prestada pelo Brasil, bem como discutir outros conceitos operacionais significativos para a mensuração do gasto brasileiro com a cooperação para o desenvolvimento. Apesar de existir um elemento comum referente ao desenvolvimento de capacidades em ambas as “direções” da cooperação, a organização da cooperação para o desenvolvimento do Brasil exibe a mesma lógica dual discutida no capítulo 2. Ou seja, a organização das atividades dá mais ênfase à origem da cooperação e menos aos efeitos ou impactos que se pretendem gerar na provisão de bens e serviços públicos brasileiros ou de outros países em desenvolvimento.

2 A COOPERAÇÃO RECEBIDA PELO BRASIL²

A cooperação recebida pelo Brasil tem atualmente foco no desenvolvimento de capacidades. Entretanto, durante muitas décadas, o Brasil foi beneficiário direto da assistência internacional, com o objetivo de ter acesso e domínio de determinadas tecnologias, fundamentais aos planos de desenvolvimento nacionais. Grande parte da cooperação recebida pelo Brasil a partir da década de 1950 se concentrou na estruturação técnica e material de instituições públicas centrais para o desenvolvimento do país, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), por exemplo.

Mais bem equipada para a gestão de projetos dessa natureza, a cooperação recebida atualmente foca no aperfeiçoamento da atuação de instituições públicas brasileiras, na formulação e execução de programas públicos que reflitam parcerias com atores da sociedade brasileira, além de aumentar o senso de apropriação da sociedade brasileira em relação às políticas públicas nacionais. Em termos de atividades, a cooperação recebida pode se voltar para a disseminação de conhecimentos/práticas de excelência, a cocriação de conhecimento e tecnologias com diferentes parceiros ou modalidades e, por fim, a capacitação de variados atores nacionais. Do ponto de vista prático, o desenvolvimento de capacidades no âmbito de uma cooperação técnica internacional recebida pode ocorrer por meio de: i) assessoria técnica ou consultoria especializada; ii) capacitação de indivíduos; e iii) aquisição de bens, materiais e equipamentos fundamentais à aquisição e à manutenção das capacidades desenvolvidas.

Em virtude do foco da cooperação recebida, atividades que estejam ligadas a práticas assistenciais ou humanitárias não podem ser contempladas. Da mesma forma, as atividades que envolvem transações financeiras reembolsáveis (*empréstimos* ou *soft loans*) ou de caráter comercial não fazem parte do leque

2. Esta seção se baseia em ABC (2020).

de opções da cooperação recebida. De fato, os acordos de cooperação técnica internacional não podem criar compromissos financeiros onerosos à instituição responsável pela cooperação técnica. Em termos de modalidades, a cooperação recebida pode ocorrer pela via multilateral ou bilateral.

No caso da cooperação multilateral, é imprescindível a existência de acordo-básico do Brasil com o organismo internacional do qual deseja receber apoio. Em termos de fontes de financiamento, é possível que os recursos sejam oriundos de:

- organismos internacionais;
- agências governamentais estrangeiras;
- setor privado;
- fundos internacionais e contribuições de países doadores geridos por organismos internacionais; e
- instituições públicas brasileiras (que viabilizem o patrocínio de projetos de interesse nacional).

Como já mencionado, todo e qualquer recurso de qualquer origem investido em projetos de cooperação técnica é de caráter não reembolsável e sem ônus, como juros ou multas, por exemplo.

No que diz respeito à cooperação técnica bilateral, normalmente as prioridades de cooperação são definidas de forma periódica com os governos estrangeiros e suas agências de cooperação. Tais definições de prioridades e linhas de ação também podem ocorrer por meio de entendimentos setoriais, em que se contempla um escopo mais amplo para a cooperação bilateral. O meio de formalização das intenções de cooperação bilateral é pela via do Acordo Básico de Cooperação Técnica, instrumento que também comporta entendimentos relativos à cooperação trilateral entre Brasil e um país desenvolvido, em favor de um país em desenvolvimento. É importante notar que a cooperação técnica bilateral não envolve a entrada de recursos estrangeiros para o Brasil e tampouco a alocação de recursos por parte das instituições brasileiras. No caso da parte estrangeira, o custeio das atividades e de pessoal é de sua responsabilidade. Igualmente, à parte brasileira cabe o custeio normal de seu pessoal e infraestrutura, além de custos complementares associados às suas equipes técnicas. Finalmente, pressupõem-se horizontalidade, parceria, condições de apropriação e inexistência de condicionalidade nas cooperações bilaterais recebidas.

3 A COOPERAÇÃO PRESTADA PELO BRASIL³

Tendo em mente que o foco da cooperação internacional do Brasil é essencialmente o desenvolvimento de capacidades, a CSSD⁴ brasileira concentra-se na premissa de que, mesmo no Sul global, os países estão em diferentes estágios de desenvolvimento. Adicione-se a isso o fato de a maioria dos países do Sul global ter conhecido trajetórias comparáveis em termos de desenvolvimento e experimentarem problemas similares em termos econômicos e sociais. Sabendo disso, as vantagens comparativas da cooperação prestada brasileira estão tanto no potencial de adaptação de soluções desenvolvidas no Brasil a contextos similares de países em desenvolvimento quanto na forma pela qual esse processo de adaptação poderia ocorrer, presumindo que haveria elementos comuns em termos de identidade.

Possivelmente a característica mais emblemática da cooperação prestada brasileira é a forma de interação entre os envolvidos durante todo o ciclo do projeto de CCSD. Além da característica natural dos projetos de desenvolvimento de capacidades, que pressupõem a integração entre o conhecimento oferecido pelo Brasil e os conhecimentos e as prioridades locais, os processos de negociação, elaboração, implementação, monitoramento e avaliação são essencialmente participativos. Em alguns projetos de CCSD, por exemplo, o processo decisório participativo nas etapas do ciclo do projeto chega mesmo a ser institucionalizado, como ilustra o Comitê Gestor do projeto Cotton-4, implementado em parceria com Mali, Benin, Chade e Burquina Faso e, posteriormente, com Togo, na sua segunda etapa (ABC, 2016).

Outra questão digna de debate é a relativa ao monitoramento e à avaliação de projetos de CSSD do Brasil. Usualmente, a abordagem tradicional de desenvolvimento de capacidades pressupõe atenção no conhecimento local e nas capacidades locais para o desenvolvimento de soluções para problemas econômicos e sociais em países em desenvolvimento. Ou seja, apesar de o foco ser o contexto local, pouco se discute quanto à troca de conhecimentos ou aprendizado mútuo entre o prestador e o receptor, sendo tais projetos ainda calcados na ideia de solução de problemas.

Em virtude de certos elementos comuns de identidade entre os países do Sul, não é incomum encontrar projetos de cooperação Sul-Sul do Brasil que são caracterizados pelo aprendizado mútuo das partes ou mesmo pelo surgimento de inovações que podem ser absorvidas por todas as partes. O projeto regional Cotton-4, já mencionado, conduzido pela Embrapa (Plan Políticas Públicas e Articulação Sul, 2015), e o projeto bilateral de apoio à escola de administração

3. Esta seção se baseia em ABC (2013b).

4. Em virtude de a cooperação prestada brasileira ser concentrada no desenvolvimento de capacidades, os termos *cooperação prestada pelo Brasil*, *CSSD do Brasil* e *cooperação técnica internacional do Brasil* poderão ser intercambiados ao longo da publicação sem prejuízo em relação ao seu significado.

pública de Moçambique (Instituto Superior de Administração Pública – Isap), conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública – Enap (Enap, 2012), são exemplos de tal aprendizado e inovação.

São tais características da CSSD do Brasil que por vezes dificultam a aplicação de métodos experimentais ou correlacionais para a avaliação de impacto, considerado o tamanho da complexidade dos sistemas sociais envolvidos nos projetos de CSSD. Consequentemente, as avaliações de projetos são mais centradas nas percepções a seu respeito por parte dos atores-chave que nas avaliações de impacto efetivo da CSSD.

Em termos de atuação, a CSSD do Brasil se concentra em algumas atividades-chave que contribuem para o efeito multiplicador e a sustentabilidade dos efeitos dos projetos. Em nível individual, é fundamental conhecer e mapear as competências e capacidades já instaladas no país parceiro. Assim, as atividades que fortalecem o intercâmbio de métodos, técnicas, abordagens e experiências são centrais. Outro grupo de atividades concentra-se no fortalecimento organizacional, por intermédio de treinamentos e racionalização de processos organizacionais. Por fim, há ainda as atividades que se concentram no fomento a parcerias e arranjos interinstitucionais.

De um ponto de vista agregado, o conjunto de atividades permite a potencialização ou a multiplicação dos efeitos positivos da intervenção na situação original identificada pelas partes. A intervenção simultânea em várias dimensões permite a ação sob um maior número de variáveis relacionadas ao problema em questão, aumentando a chance de produzir efeitos imediatos para um projeto de CSSD, bem como sua permanência no médio e longo prazos.

A cooperação prestada pelo Brasil se divide em três modalidades. Na primeira delas, a de CSSD bilateral, a cooperação se dá de forma direta entre o Brasil e um país em desenvolvimento. Na segunda, a de cooperação trilateral (ABC, 2013a), a cooperação pode ocorrer entre: i) o Brasil e dois países em desenvolvimento; ii) o Brasil, um país desenvolvido e um país em desenvolvimento; e iii) o Brasil, um organismo internacional e um país em desenvolvimento, quando a cooperação se dá no âmbito de organizações ou arranjos regionais/sub-regionais. Por fim, na terceira modalidade, a de CSSD descentralizada, ocorre entre ente(s) subnacional(ais) do Brasil e ente(s) subnacional(ais) de um país em desenvolvimento.

Tal como na cooperação recebida, a formalização da CSSD se dá a partir de acordo de cooperação técnica com um ou mais países, ou no marco de um acordo básico com um organismo internacional. A partir do marco jurídico geral, são propostos ajustes complementares ou programas executivos que passam a dar contorno para a cooperação prestada. Do ponto de vista operacional da cooperação, a execução administrativo-financeira pode ser feita: i) diretamente pelo governo

brasileiro, com recursos próprios; ii) de forma paralela pelo governo brasileiro e por uma entidade parceira, com recursos compartilhados; e iii) descentralizada a uma entidade parceira, sendo os recursos compartilhados ou não.

4 UNIDADES DE ANÁLISE E OUTROS CONCEITOS OPERACIONAIS⁵

Assim como os conceitos, a definição precisa das unidades de análise é central para qualquer pesquisa. Uma unidade de análise pode ser entendida como a menor entidade possível para a qual a pesquisa poderá coletar dados e gerar resultados. Ainda que os resultados sejam discutidos em formato agregado, sob o título de *Cooperação Prestada pelo Brasil*, a unidade de análise considerada é um projeto de CSSD. Em geral, a mensuração das horas técnicas e outros investimentos na modalidade CSSD identificados na pesquisa se referem a tais ações, empreendidas por instituições brasileiras no âmbito de projetos de cooperação internacional.

Igualmente importante é a formalização de outros conceitos operacionais centrais utilizados no levantamento e em torno dos quais se dará grande parte da discussão deste estudo. A cooperação prestada e a cooperação recebida já foram devidamente caracterizadas nos capítulos anteriores. Como já considerado, a cooperação internacional do Brasil pode assumir as modalidades: i) bilateral; ii) trilateral; iii) regional/sub-regional; e iv) multilateral. Independentemente da modalidade, a cooperação pode ocorrer em eixos distintos, como técnico, humanitário, educacional, operações de paz, refugiados, contribuições para organismos internacionais, entre outros (Almino e Lima, 2017).

Embora a unidade de análise preferencial tenha sido enunciada de forma genérica como “projeto”, as iniciativas de cooperação internacional do Brasil podem se materializar em torno de programas, projetos, planos de trabalho ou ações. Um programa é um conjunto de iniciativas (projetos, planos de trabalho ou ações) que compartilham objetivos em comum, mas são executados separadamente. Um projeto é uma ação planejada que contém no mínimo escopo, prazos e entregas definidas e, por sua vez, um plano de trabalho é um conjunto de ações. Por fim, uma ação é um instrumento simplificado que permite atender a demandas pontuais e que não dependam/resultem de etapas anteriores/posteriores. Essa taxonomia é fundamental para orientar o processo de quantificação da cooperação internacional.

5 PARA ALÉM DAS DUALIDADES

A evolução dos conceitos de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) Norte-Sul e CSSD apresentada nas seções anteriores destacou a longevidade de uma estrutura dual na agenda global de desenvolvimento. Igualmente, e pela

5. Esta seção se baseia em ABC (2004).

trajetória da cooperação do Brasil, é comum a incorporação dessa estrutura binária na caracterização da cooperação internacional brasileira, calcada na ideia das cooperações prestada (CSSD) e recebida (Norte-Sul) pelo Brasil.

Apesar disso, os desafios propostos pela Agenda 2030 em grande medida demandam esforços que vão desde a otimização da prestação de bens públicos globais até as discussões sobre a garantia da equidade e dos direitos entre os povos. O plano resultante dessa agenda, materializado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), traz consigo o desafio de pensar arranjos mais amplos que garantam sua legitimidade e simultaneamente crie pontes entre visões de mundo construídas sob o discurso de “nós” e “eles”. Desafios como o do aquecimento global e o da pandemia de covid-19, por exemplo, são ilustrativos de que é necessário expandir os horizontes para novas categorias analíticas.

A cooperação para o desenvolvimento do Brasil, entretanto, parece ser um caso à parte no debate de ampliação das categorias de análise. Como já discutido, a ideia de desenvolvimento de capacidades norteia tanto os esforços de cooperação do Brasil com países desenvolvidos quanto os esforços referentes à cooperação com países em desenvolvimento. Essa duplicidade nos aproxima de uma lógica em termos de redes de conhecimento.

Grande parte dos problemas referentes à cooperação para o desenvolvimento é, de fato, complexa e de difícil gestão.⁶ Contudo, as estruturas existentes para a cooperação são em grande medida engessadas em categorias que impedem a devida exploração de alternativas de gestão, como as calcadas no pensamento em rede, adaptação dinâmica e aprendizado sistêmico. Conforme já comentado, a cooperação internacional do Brasil, por focar quase exclusivamente no desenvolvimento de capacidades, possui grande vantagem em uma eventual ampliação em termos de categorias analíticas. Entretanto, a sua estrutura de gestão deveria igualmente ir além de uma perspectiva baseada na gestão de projetos recebidos ou prestados.

Efetivamente, a CSSD brasileira possui potencial único de prover um ambiente em que estratégias são desenvolvidas em um sistema aberto, interativo e adaptativo às pessoas e ao contexto em que elas se desenvolvem. Contudo, é na cooperação triangular que se percebe o potencial de ir além das categorias *recebida* e *prestada*, uma vez que elas pressupõem um entendimento simultâneo entre países do Norte e do Sul.

6. A maioria dos problemas da agenda de desenvolvimento é frequentemente pensada como *wicked problems*, um conceito associado ao vocabulário da área de políticas públicas. Na formulação original de Rittel e Webber (1973), tais problemas são de difícil gerenciamento e não possuem solução linear e tampouco única.

Esta seção discute a necessidade de se repensar a cooperação internacional do Brasil a partir de outras categorias e modelos de análise, como a de sistemas complexos, por exemplo. Para tal, dois conjuntos inéditos de dados são apresentados. O primeiro, oriundo de uma pesquisa sobre as redes de cooperação internacional no governo federal brasileiro, aponta para a necessidade de discutir a cooperação internacional em um contexto mais amplo de parcerias institucionais, em que a cocriação de conhecimento, a difusão e a adaptabilidade são centrais. O segundo conjunto de dados, submetido à Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), aponta igualmente para a necessidade de expansão dos modelos conceituais a partir do debate da relação entre a provisão de bens públicos globais e a participação do Brasil em redes internacionais científicas.

5.1 Redes de parceria na cooperação internacional brasileira

Para o ramo da cooperação definido como cooperação para o desenvolvimento, a cooperação internacional brasileira possui a peculiaridade de se concentrar quase exclusivamente em iniciativas de desenvolvimento de capacidades. Contudo, é igualmente importante notar que essa cooperação internacional também se dá em iniciativas de provisão de bens públicos globais e de bens sociais universais, particularmente pela contribuição financeira e articulação em foros multilaterais e regionais.

A ausência de uma política de cooperação internacional para o país contribui para a complexidade da prática da cooperação internacional, que corresponde a, ao menos, três lógicas distintas (bens públicos, bens sociais e desenvolvimento).

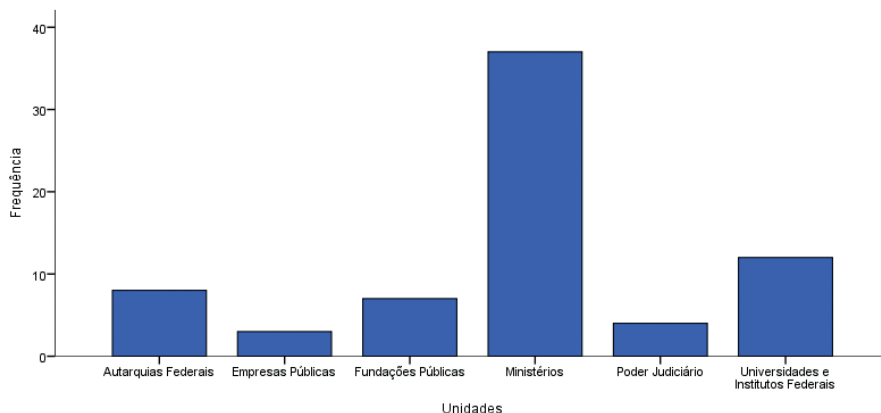
Mesmo considerando os efeitos naturais da difusão de autoridade, pela pulverização de capacidade de governança da agenda de desenvolvimento com atores não estatais, como as organizações da sociedade civil e fundações privadas, a inexistência de uma política geral de cooperação dificulta em ao menos dois aspectos o monitoramento e a avaliação.

O primeiro está relacionado à dificuldade em unir as iniciativas de cooperação internacional às prioridades nacionais e mesmo aos planos setoriais do Brasil. Particularmente em projetos de desenvolvimento de capacidades no âmbito da administração pública brasileira, em que o aprendizado e o desenvolvimento de competências são os elementos centrais, a ligação entre as iniciativas de cooperação internacional e a política pública setorial são centrais para a avaliação de impacto. O segundo aspecto é a complexidade na formação das redes de parceria na cooperação internacional do Brasil, especificamente na administração pública federal.

A título de exemplo, ainda que haja um capítulo dedicado à apresentação da metodologia e dos resultados da pesquisa *Impactos da Pandemia na Cooperação Internacional Brasileira* neste livro, é possível levantar – com base nas respostas recebidas ao questionário da pesquisa – algumas conjecturas sobre o nível de fragmentação e complexidade das redes de cooperação internacional do governo federal brasileiro (variável *redes de parceria*), a partir das reações de diversas instituições do governo federal brasileiro às situações extremas impostas pela pandemia.

A pesquisa foi realizada com 163 instituições federais do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, tendo recebido 71 respostas. O gráfico 1 apresenta a distribuição das respostas das unidades por categoria de instituição/poder.

GRÁFICO 1

Unidades de cooperação internacional por tipo de instituição (2021)

Fonte: Pesquisa *Impactos da Pandemia na Cooperação Internacional Brasileira*.
Elaboração dos autores.

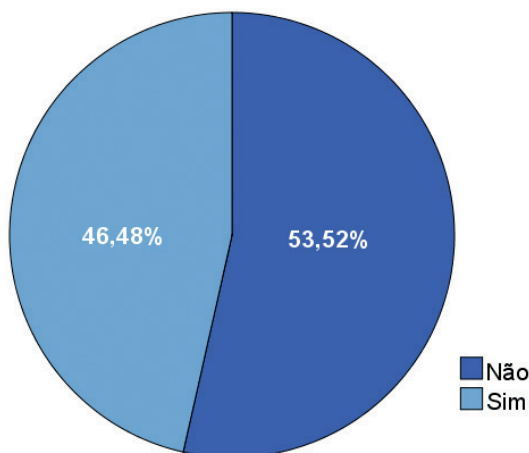
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Mais da metade das respostas recebidas se concentra em ministérios, em virtude da complexidade das agendas internacionais desses órgãos, demandando que múltiplas unidades organizacionais se especializem em determinadas agendas ou temas. Este fato isoladamente já constitui interessante achado, por permitir uma visão dos ministérios para além das práticas de “órgão supervisor” das atividades de cooperação internacional, tradicionalmente atribuídas às assessorias internacionais dos ministérios. Um segundo fato instigante advém da forma de gestão das atividades de cooperação internacional nas unidades. Pelo gráfico 2, cerca de 54% das unidades afirmaram que não há diferenças entre as suas redes de cooperação prestada e recebida.

GRÁFICO 2

São diferentes as redes de cooperação prestada e recebida? (2021)

(Em %)

Fonte: Pesquisa *Impactos da Pandemia na Cooperação Internacional Brasileira*.

Elaboração dos autores.

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em relação ao resultado sobre as diferenças entre as cooperações prestada e recebida, duas conjecturas complementares poderiam ser avançadas. A primeira delas é que a discriminação entre as categorias *prestada* e *recebida* pode não ser relevante para a cooperação internacional em diversas instituições, dando lugar a uma gestão em formato de rede.⁷

Essa conjectura parece ser consistente com alguns casos específicos estudados nesta publicação. Instituições como a Enap, por exemplo, utilizam a gestão em rede a partir de um conceito amplo de “parceria institucional”. Nesse modelo de governança, a natureza do parceiro ou da parceria é menos relevante que as estratégias de mobilização para a cocriação de conhecimentos e promoção da inovação voltadas para o cumprimento das agendas setoriais de políticas públicas.

Como uma segunda conjectura, adicione-se aos novos formatos de gestão de parcerias a eventual dificuldade em relação aos próprios conceitos de prestada e recebida, devidamente notados na análise de consistência de algumas respostas, a partir de perguntas-controle.

7. Em que pese a cooperação Sul-Sul não adotar termos como *doadores* e *recipiendários*, mas sim *parceiros*, sugerindo mais horizontalidade e ganhos mútuos.

Observando as estatísticas descritivas sobre o número de parceiros na rede de parcerias das unidades respondentes (tabela 1), notam-se claramente ao menos dois padrões. Primeiramente, e com base no mínimo e no máximo da distribuição das respostas, a amplitude total vai de um a quinhentos parceiros, o que parece absurdo. Contudo, e chamando a atenção para a distribuição por quartis, vê-se que os valores aberrantes são os responsáveis tanto pela amplitude total quanto pela altíssima média da distribuição (aproximadamente 54 parceiros por instituição). Nesse caso, a mediana seria uma medida de tendência central mais consistente, revelando que, ao menos para essa amostra de instituições, o tamanho da rede é de dezesseis parceiros/instituição.

TABELA 1

Número de parceiros na rede: estatística descritiva dos dados (2021)

Número	71
Média	53,9
Mediana	16,0
Moda	10,0
Desvio-padrão	92,8
Assimetria	3,3
Curtose	12,2
Mínimo	1
Máximo	500

Fonte: Pesquisa *Impactos da Pandemia na Cooperação Internacional Brasileira*.
Elaboração dos autores.

Em segundo lugar, e trazendo outros elementos qualitativos para a análise, é fundamental considerar as diferenças entre as áreas de políticas públicas para entender os padrões das redes de cooperação internacional. Além das diferenças já apontadas referentes à lógica da cooperação internacional (bens públicos, bens sociais ou desenvolvimento), o alto número de parcerias parece ser característico de alguns tipos de cooperação internacional, como a militar, a judiciária e a acadêmico-científica.

Ainda assim, e considerando eventuais peculiaridades das áreas setoriais de política pública, a intensidade da relação entre os parceiros é critério central para uma gestão em formato de rede. Ao que parece, poderia existir uma diferença conceitual entre os acordos firmados com as instituições estrangeiras e a rede de parceiros com quem a unidade brasileira efetivamente coopera. Nesse sentido, a pesquisa solicitou aos respondentes que identificassem os seus três principais parceiros. Embora em caráter totalmente subjetivo, a ideia subjacente era a de que a unidade brasileira seria capaz de identificar os parceiros com os quais as relações são mais intensas.

A primeira observação em relação aos dados coletados parece corroborar a percepção de que haveria uma confusão entre os acordos firmados e a efetiva rede de parcerias, pois algumas unidades não foram capazes de elencar três principais parceiros, limitando-se a informar “vários países” ou “diversas instituições estrangeiras”. A segunda observação, advinda a partir de uma técnica chamada nuvem de palavras, representada pela figura 1,⁸ aponta sem grandes surpresas para a centralidade em parcerias bilaterais e multilaterais com instituições tradicionais.⁹ No aspecto bilateral, Portugal, Estados Unidos, Reino Unido, França e Alemanha (via sua agência de cooperação, a Sociedade para a Cooperação Internacional, em alemão Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) foram mais frequentemente citados pelos respondentes. No caso multilateral, foram a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD).

FIGURA 1

Nuvem de palavras: principais parceiros institucionais (2021)



Fonte: Pesquisa *Impactos da Pandemia na Cooperação Internacional Brasileira*.
Elaboração dos autores.

8. Para viabilizar a nuvem de palavras, alguns ajustes técnicos foram implementados às respostas fornecidas: i) respostas que não enunciavam uma instituição parceira foram desconsideradas; ii) parcerias de cooperação prestada ou recebida foram mescladas para os respondentes que fizeram essa diferenciação; e iii) nos casos em que a instituição cooperante poderia ser representada por um país, optou-se por esse curso de ação. Parcerias com institutos militares e entre universidades foram convertidas pelo país de origem do parceiro indicado. Após os ajustes, 134 entradas foram consideradas para a construção da nuvem de palavras final.

9. Somente instituições com frequência acima de cinco foram comentadas no texto.

Duas outras conjecturas poderiam ser avançadas a partir da nuvem de palavras representada na figura 1. A primeira é o fato de a ABC ter sido apontada nove vezes como um parceiro central da rede e o Ministério de Relações Exteriores (MRE), por sua vez, três vezes, o que endossa o papel esperado dessas instituições na cooperação internacional do Brasil. A segunda conjectura parece corroborar a tese de que uma gestão em rede de “parceiros institucionais” estaria ganhando espaço, pois, mesmo sendo a pergunta direcionada à identificação de parcerias internacionais, não foi incomum que ministérios e outras instituições do governo federal brasileiro figurassem entre os três principais parceiros das unidades respondentes.

5.2 Cooperação internacional científica

A cooperação internacional científica não é um fenômeno novo. Mais recente, contudo, é a aceleração na conectividade entre os cientistas e as instituições de pesquisa e a formação de redes internacionais científicas de alcance global. Além da ampliação da infraestrutura de tecnologias de comunicação e informação, a literatura especializada sobre o tema aponta uma série de fatores que justificam o crescimento exponencial de tais redes, como:

- melhoria da qualidade de pesquisas pela exposição à crítica/revisão ampla;
- otimização e combinação de recursos materiais e conhecimentos já instalados em grupos e instituições de pesquisa;
- busca por publicação de resultados de pesquisa em periódicos de alto impacto;
- estruturação e institucionalização de linhas/grupos de pesquisa em países em desenvolvimento; e
- questões reputacionais e de acesso.

Além das tendências e dos benefícios em pesquisa já conhecidos, oriundos da cooperação internacional científica, as redes internacionais de cientistas possuem papel fundamental na tomada de decisão e na prestação de apoio a bens públicos globais. A crise sanitária da covid-19, por exemplo, mostrou a importância da diminuição de barreiras institucionais, políticas e culturais para a implementação de respostas rápidas baseadas em evidências médicas, e desenvolvimento e produção de vacinas em um prazo sem precedentes na história da ciência. O desenvolvimento das respostas global e local à pandemia esteve em grande medida amparado nas redes internacionais de cientistas e na colaboração entre cientistas e tomadores de decisão. Entretanto, é importante salientar igualmente as lições para a agenda global de desenvolvimento oriundas da pandemia:

- a translação de evidências científicas em linguagem acessível para tomadores de decisão e populações;
- o potencial de sustentabilidade de arranjos institucionais colaborativos estabelecidos de forma *ad-hoc*; e
- a necessidade de coordenação e equilíbrio no financiamento e apoio à produção colaborativa de conhecimento para todas as áreas temáticas cobertas pelos ODS (UNESCO, 2021).

No caso do Brasil, e ao contrário do senso comum sobre a produtividade da ciência nacional, o país tem importância considerável nas redes internacionais científicas. Para o período 2004-2019, notam-se ao menos três tendências na cooperação da ciência brasileira em redes internacionais científicas:

- os cientistas brasileiros participam em linhas de pesquisa de ponta em várias áreas do conhecimento;
- o impacto das publicações contendo autores brasileiros está acima da média global; e
- a participação em redes internacionais traz benefícios para todos os participantes, tanto em termos de impacto da pesquisa quanto de acesso ao financiamento (McManus *et al.*, 2020).

Dados extraídos da base Scopus mostram que, no período entre janeiro de 2018 e agosto de 2021, a quantidade de publicações em coautoria com brasileiros continuou em tendência de aumento significativo com os 25 principais países parceiros do Brasil. Digno de nota é o fato de os Estados Unidos – primeiro parceiro em coautorias com o Brasil – representarem mais do dobro do volume do segundo país (Reino Unido) e o triplo do terceiro (Espanha), embora o impacto das publicações com aquele país não seja proporcional ao volume.¹⁰ Contudo, nota-se que a produção científica brasileira, em termos de impacto e volume, não é distribuída uniformemente entre todos os campos do saber, com carências estimadas, por exemplo, em áreas relativas a meio ambiente e energia (Chaimovich e Pedrosa, 2021).

10. Extração em 9 de setembro de 2021, Countries/Regions Collaborating with Brazil. Disponível em: <<https://bit.ly/30iSL39>>.

Especificamente em relação ao financiamento, é conhecida a alta correlação entre o impacto da pesquisa e o grau de mobilidade internacional de pesquisadores e estudantes de pós-graduação brasileiros (McManus *et al.*, 2020, p. 28). Contudo, e ainda que seja possível avaliar o impacto em termos de resultados individuais dos pesquisadores por indicadores, tais como a repercussão das publicações, também são conhecidas as deficiências institucionais dos planos de internacionalização das instituições de ensino superior brasileiro, que usualmente servem de suporte para a mobilidade.

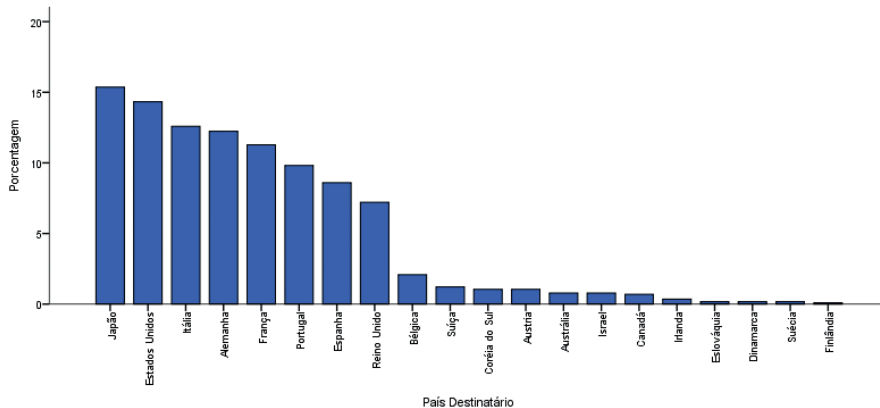
A internacionalização da pesquisa e a participação em redes internacionais esbarram nas deficiências de elaboração de planos estratégicos, na inadequação da estrutura de gestão e na falta de capacitação e treinamento do pessoal de apoio (McManus *et al.*, 2021). Tampouco estão distribuídos uniformemente os principais canais institucionais para a inserção dos pesquisadores brasileiros nas redes internacionais científicas, seja pela mobilidade de pesquisadores, seja pelo estímulo a pesquisas conjuntas. Em geral, os países com quem as instituições brasileiras de ensino superior mais cooperam não diferem dos resultados gerais da pesquisa apresentada na subseção 5.1, concentrando-se em: i) Estados Unidos; ii) França; iii) Alemanha; iv) Reino Unido; v) Canadá; e vi) Portugal, segundo dados da Capes (2017).

Parte dos dados fornecidos pelo CNPq para este estudo representa essencialmente o financiamento de projetos de pesquisa de pesquisadores brasileiros em países desenvolvidos entre 2019 e 2020, alcançando R\$ 19 milhões. Com base no critério dual para a cooperação internacional brasileira, tais projetos deveriam ser classificados como cooperação Norte-Sul, mesmo sendo o recurso originário do Brasil, o que torna a classificação discutível, pois há contribuição viabilizada com recursos públicos brasileiros. Adicione-se a isso o fato de a cooperação internacional científica contribuir diretamente para a provisão de bens públicos globais e haver evidência de que tal cooperação internacional em rede produz ganhos e impactos que vão além dos próprios componentes da rede.

A mobilidade e o financiamento à pesquisa são dois componentes centrais para a efetiva inserção dos pesquisadores nacionais em redes científicas internacionais e para o impacto dos resultados de seus trabalhos. Ao todo, foram 1.152 iniciativas financiadas pelo CNPq no biênio, em vinte países desenvolvidos, conforme gráfico 3. Note-se que há correlação elevada, mas não perfeita, com os dados anteriores, de países com os quais as instituições de ensino superior do Brasil mais cooperam.

GRÁFICO 3

País destinatário da cooperação internacional científica (2021) (Em %)



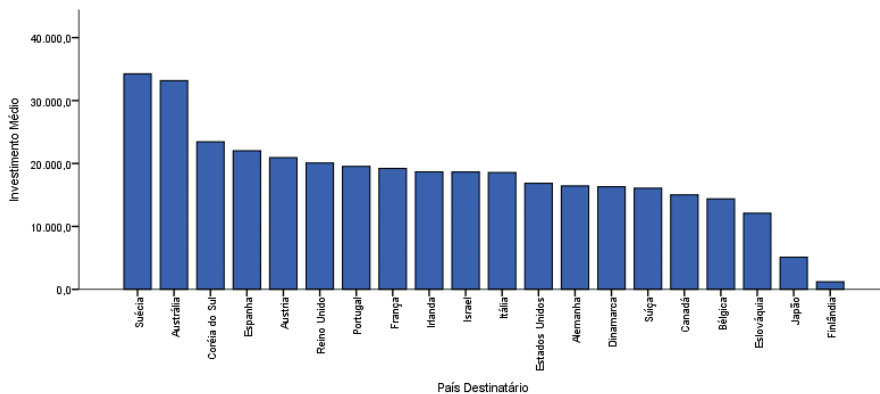
Fonte: CNPq/Cobradi.

Elaboração dos autores.

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

GRÁFICO 4

Investimento médio por país destinatário (2021) (Em R\$ 1 milhão)



Fonte: CNPq/Cobradi.

Elaboração dos autores.

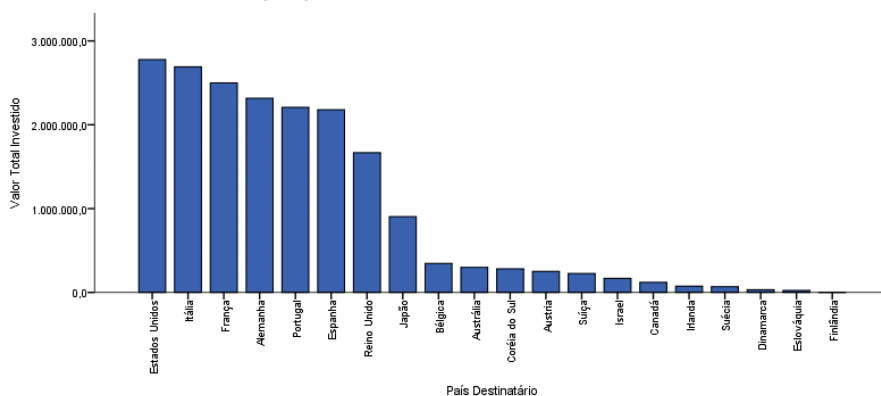
Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Um resultado esperado em relação aos países destinatários com financiamento pelo CNPq é a aproximação com os países tradicionais de cooperação das instituições de ensino superior brasileiras (IES) e, de forma ampla, da administração

pública federal. Ainda que a frequência de cooperações se aproxime das prioridades entendidas pelas IES, o mesmo não ocorre com o investimento médio por iniciativa, com destaque para outros países, como Suécia, Austrália e Coreia do Sul, conforme exibido no gráfico 4.

O investimento total feito pelo CNPq no período 2019-2020 se aproxima das parcerias bilaterais tradicionalmente esperadas para as IES, como Estados Unidos, França, Alemanha, Portugal e Reino Unido (gráfico 5). Uma explicação possível está relacionada à existência de outras fontes de financiamento internacionais em países com os quais o Brasil possui maior volume de cooperação. Outra hipótese viável é aquela referente ao tipo da pesquisa e da área do conhecimento à qual o projeto pertence, uma vez que ciências da saúde e naturais normalmente dependem de recursos laboratoriais e experimentais em comparação com ciências sociais e humanidades, por exemplo.

GRÁFICO 5
Valor total investido por país destinatário (2021)

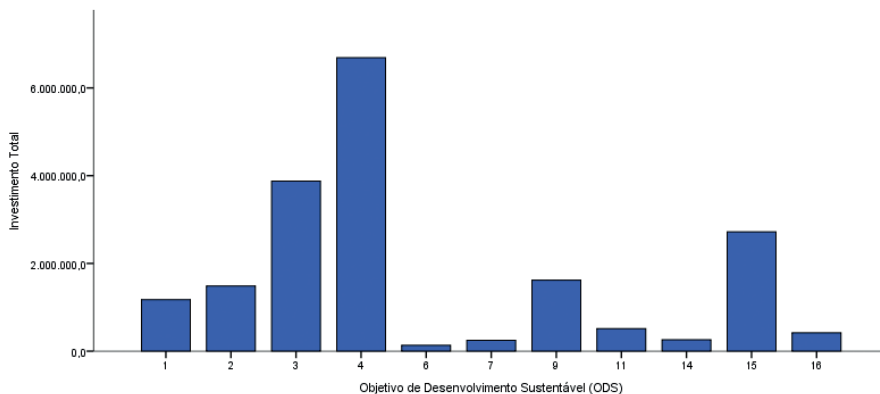


Fonte: CNPq/Cobradi.
Elaboração dos autores.

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Por fim, e igualmente interessante, é a desagregação do investimento por ODS, ilustrado pelo gráfico 6. Ressalvado o fato de ser uma pequena amostra do investimento total, nota-se concentração desproporcional do investimento nos ODS 3 (saúde e bem-estar), ODS 4 (educação de qualidade) e ODS 15 (vida terrestre) em relação a outros objetivos sustentáveis mais próximos de bens públicos globais no campo da sustentabilidade, como os ODS 6, 7, 11, 12, 13 e 14.

GRÁFICO 6
Investimento total por ODS (2021)



Fonte: CNPq/Cobradi.

Elaboração dos autores.

Obs.: Gráfico cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em suma, este capítulo mostrou que o tema da cooperação internacional experimentou evolução e adaptações ao longo do tempo. Isso reflete a própria dificuldade em se obter conceitualização clara e universalmente aceita do que sejam os fluxos de cooperação, o que implica desafios para sua mensuração e avaliação de impactos.

Em particular, procurou-se mostrar que a experiência brasileira com cooperação internacional é rica em desafios. Há uma clara dicotomia entre as dimensões Norte-Sul e Sul-Norte, assim como no entendimento da cooperação internacional apenas enquanto medido por fluxos financeiros.

Por último, a análise preliminar dos dados obtidos com base em questionários para se identificar as reações das diversas instituições do governo federal aos impactos da pandemia permitiu inferir um conjunto de observações com relação ao modo como a cooperação internacional é percebida por parte dos agentes públicos, bem como os desafios de coordenação das atividades de cooperação externa com os projetos internos.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Formulação de projetos de cooperação técnica internacional (PCT)**: manual de orientação. 2. ed. Brasília: ABC, 2004.

_____. **Diretrizes gerais para a concepção, coordenação e supervisão de iniciativas de cooperação técnica trilateral.** Brasília: ABC, 2013a.

_____. **Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul.** Brasília: ABC, 2013b.

_____. **Cotton-4 + Togo: uma parceria de sucesso.** Brasília: ABC, 2016.

_____. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral.** 5. ed. Brasília: ABC, 2020.

ALMINO, J.; LIMA, S. E. M. (Org.). **30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira.** Brasília: Funag, 2017.

CAPES – COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **A internacionalização na universidade brasileira: resultados do questionário aplicado pela Capes.** Brasília: Capes, 31 out. 2017.

CHAIMOVICH, H.; PEDROSA, R. Brazil. *In*: UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **UNESCO science report: the race against time for smarter development.** Paris: UNESCO, 2021. p. 245.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório de avaliação do projeto de desenvolvimento gerencial estratégico do governo de Moçambique.** Brasília: Enap, 2012.

MCMANUS, C. *et al.* International collaboration in Brazilian science: financing and impact. **Scientometrics**, v. 125, p. 2745-2772, 2020.

MCMANUS, C. *et al.* Postgraduate internationalisation in Brazil. **International Journal of Scientific Research and Management**, v. 9, n. 7, p. 1971-1805, July 2021.

PLAN POLÍTICAS PÚBLICAS; ARTICULAÇÃO SUL – CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL. **Project evaluation: supporting the development of the cotton sector in the C4 countries (Benin, Burkina Faso, Chad and Mali).** São Paulo: Plan Políticas Públicas; Articulação Sul, 2015.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Capacity development: a UNDP primer.** New York: UNDP, Nov. 2015.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **UNESCO science report: the race against time for smarter development.** Paris: UNESCO, 2021.

