

O BRASIL E AS POLÍTICAS DE MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: O LEVANTAMENTO COBRADI E O MODELO TOSSD¹

José Alejandro Sebastian Barrios Díaz²
Jhonatan do Rosario Ferreira³

SINOPSE

A produção de dados, informações e estatísticas sobre o campo cada vez mais complexo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) é chave para que os países em desenvolvimento sejam capazes de usar os recursos financeiros, materiais e humanos eficientemente. Este artigo analisa dois métodos de dimensionamento de gastos em atividades de cooperação internacional: o Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o método desenvolvido no âmbito do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional* (Cobradi) do Ipea, identificando pontos de convergência e divergência. O objetivo do texto é examinar os efeitos da adoção do modelo TOSSD pelo governo brasileiro no registro dos gastos com a CID.

Palavras-chave: CID; gastos públicos; TOSSD; Brasil.

ABSTRACT

The production of data, information and statistics on the increasingly complex field of international development cooperation is key for developing countries to be able to use resources efficiently. This article examines two methods of quantifying international cooperation for development: the Organisation for Economic Co-Operation and Development – OECD's Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) and the method developed by Ipea within the scope of the Brazilian Cooperation for International Development (Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – Cobradi) report, identifying points of agreement and divergence. The aim of the text is to examine the effects of the adoption of the TOSSD model by the Brazilian government in reporting the costs of international cooperation for development.

Keywords: development cooperation; public expenditure; TOSSD; Brazil.

JEL: F55.

Artigo recebido em 26/10/2020 e aprovado em 27/11/2020.

1 INTRODUÇÃO

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) é um dos campos mais destacados do cenário internacional que se formou a partir de 1945 e, atualmente, é chave para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da *Agenda 2030*. Sendo um campo complexo, demanda aproximação pluridimensional das dinâmicas da política internacional e uma visão de conjunto, articulada em pilares que considerem seus aspectos políticos, sociais, geopolíticos, econômicos, jurídicos, entre outros.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi28art7>

2. Doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB); e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

3. Pesquisador do PNPD na Dinte/Ipea.

Uma das questões contemporâneas emergentes no âmbito da CID é o tema das políticas de mensuração dos recursos executados por governos soberanos. O tema é central para a política de governança da administração pública e transparência dos gastos públicos ao mesmo tempo em que é uma ferramenta para promover a inserção internacional de um governo.

O contexto político que fundamenta as discussões sobre modelos de mensuração da CID é resultado da inserção de países emergentes na qualidade de doadores internacionais. Segundo Cooper e Flandes (2013), a política externa de potências emergentes tem sido moldada pelo desenvolvimento de forças globais e por diferentes práticas de gestão dos assuntos internacionais, inclusive com relação às atividades de CID. No caso do Brasil, os primeiros exercícios de mensuração foram iniciados em 2010, no contexto do reconhecimento do país como um ator emergente (Ipea, 2010).

A produção de dados, informações e estatísticas sobre o campo cada vez mais complexo da cooperação internacional é chave para os países em desenvolvimento usarem os recursos eficientemente. Assim, convém ter presente o fato de que o processo de dimensionamento de gastos é dinâmico, varia em função dos contextos históricos e políticos dos Estados e, principalmente, das interpretações sobre o conceito de cooperação internacional. Registra-se, a propósito, o fato de que a definição do conceito de cooperação e daquilo que deve ser medido é um exercício eminentemente político.

Tradicionalmente, a prática de mensuração dos gastos com cooperação internacional é realizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A OCDE atua na harmonização de definições, instrumentos e modelos, compartilhados entre os países-membros. Mais recentemente, esforços de mensuração dos gastos em cooperação internacional podem ser identificados em uma série de países em desenvolvimento, como México,⁴ Costa Rica,⁵ Brasil, um grupo de membros da União Africana⁶ e pela Secretaria-Geral Ibero-Americana.⁷

No caso particular do Brasil, desde 2010, o Ipea publica um documento pioneiro sobre os gastos do governo federal na cooperação internacional. O levantamento considera os aspectos particulares da execução orçamentária nacional e valoriza as práticas e concepções de cooperação internacional de cada instituição, cumprindo a função de medir os gastos do governo federal no âmbito da CID. Vale assinalar que, em junho de 2017, o governo brasileiro pediu acesso à OCDE, o que foi considerado pela organização um sinal de que o país está pronto para consolidar ainda mais sua agenda de reformas.⁸

Um desafio subjacente do campo das políticas de cooperação para o desenvolvimento é a falta de arcabouço estatístico comum de quantificação e padrões compartilhados, no sentido de criar sistemas estatísticos da Cooperação Sul-Sul (CSS). Assim, a proposta do Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) da OCDE foi formulada para registrar gastos dos doadores tradicionais e dos países que operam no campo da CSS.

4. Ver o informe de 2017, disponível em: <<https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>>.

5. O país criou um guia para determinar o valor de seus gastos em cooperação internacional. Disponível em: <<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/qgxfhWgQAeKYWMeofYBvQ>>.

6. Parte dos países da União Africana criou o *First African South-South Cooperation Report* em 2019. Mais informações estão disponíveis em: <<https://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/library/reports/first-african-south-south-cooperation-report.html>>.

7. Ver o *Relatório da Cooperação Sul-Sul em Ibero-América 2018*, disponível em: <<https://www.segib.org/pt-br/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2018>>.

8. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil-Port.pdf>>.

Em 2017, o Brasil formalizou o pedido de abertura de processo de adesão à OCDE. As discussões acerca do programa de entrada do país na instituição se tornaram um campo de debate intenso entre os formuladores de políticas, pesquisadores, analistas etc. É importante destacar que o ingresso do Brasil na OCDE será um grande desafio, mas poderá gerar efeitos positivos, principalmente no que tange à modernização das políticas públicas em diferentes áreas, uma vez que o país deverá buscar as melhores práticas de gestão que foram consolidadas em outros países, com vistas a melhorar os seus indicadores sociais e econômicos. Há também o argumento que entende a adoção do TOSSD como uma possibilidade de aperfeiçoamento das estatísticas brasileiras, pois, ao seguir os padrões definidos pela OCDE, há uma tendência em aumentar a confiabilidade dos dados que são produzidos sobre o país.⁹

Este artigo apresenta a análise de dois métodos de dimensionamento de gastos em atividades de cooperação internacional: o TOSSD, da OCDE, e o método desenvolvido no âmbito do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional* (Cobradi), do Ipea, identificando pontos de convergência e aproximação. O objetivo do texto é examinar os efeitos da adoção do modelo TOSSD pelo governo brasileiro no registro dos gastos com a CID.

Para isso, a discussão se inicia com a apresentação da política de mensuração de gastos da OCDE no geral e do TOSSD em particular. Em seguida, parte-se para considerar a experiência do levantamento Cobradi e a noção de gastos, horas técnicas e outros elementos que integram essa agenda de pesquisa. Finalizando o artigo, apresenta-se a análise dos efeitos da adoção da metodologia TOSSD no processo de mensuração de cooperação internacional brasileira.

2 A OCDE E O MODELO TOSSD

A OCDE foi estabelecida em 1961 e esteve no centro do processo de institucionalização da cooperação internacional, mobilizando os governos dos países-membros e outros atores internacionais para harmonizar conceitos, práticas e coordenar as políticas oferecidas (OECD, 1960). No primeiro artigo da convenção, assinada em Paris, em 14 de dezembro de 1960, e que entrou em vigor em 30 de setembro de 1961, estabeleceram-se os seguintes objetivos.

- Alcançar o mais alto crescimento econômico sustentável e de emprego e um padrão de vida crescente nos países-membros, mantendo a estabilidade financeira, e assim contribuir para o desenvolvimento da economia mundial.
- Contribuir para uma sólida expansão econômica nos países-membros e não membros no processo de desenvolvimento econômico.
- Contribuir para a expansão do comércio mundial em uma base multilateral e não discriminatória, de acordo com as obrigações internacionais (OECD, 1960).

É forçoso observar que, do ponto de vista histórico, a OCDE tem raízes mais antigas porque sua antecessora, a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (Organisation for European

9. A OCDE conta atualmente com 248 instrumentos legais de diretrizes e padrões de políticas públicas que formam o acervo de normas da instituição. As decisões são atos juridicamente vinculantes, e, nesse sentido, todos os países-membros são obrigados a implementá-las. As recomendações são atos que apesar de não serem juridicamente vinculantes representam a vontade política dos países-membros, o que, de certa forma, representa um forte incentivo para serem implementadas, sendo que os membros que não as adotarem podem ser constrangidos nas instâncias da OCDE. As declarações, por sua vez, são atos que estabelecem compromissos políticos, mas não possuem caráter vinculante.

Economic Co-operation – OEEC), foi criada em 1948, na esteira da reorganização do sistema internacional do pós-Segunda Guerra Mundial. Essa organização foi criada para coordenar as políticas de cooperação do *European Recovery Program*, também conhecido como Plano Marshall.¹⁰ Vale registrar que a OEEC cumpriu papel no contexto mais amplo da integração econômica europeia ao promover a liberalização do comércio entre os membros e a criação de uniões aduaneiras.

De fato, o interesse na mensuração dos fluxos de recursos provenientes de cooperação internacional não é novo. Segundo OECD (1997), as políticas de mensuração têm origem ainda na antiga OEEC, sendo que as primeiras instruções para levantar essas estatísticas foram formuladas em 1962, sob os auspícios do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE.

Nessa esteira e evidenciando preocupação com o tema em âmbito internacional, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, em 1967, a *Resolução XXI*,¹¹ sobre a saída de capital dos países em desenvolvimento e a medição do fluxo de recursos para os países em desenvolvimento. O documento identifica a necessidade de definir os componentes das políticas de mensuração dos fluxos de cooperação aos países em desenvolvimento e sugere que o secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU) apresente anualmente relatórios com a mensuração dos fluxos e os principais problemas metodológicos.

Os membros originais dos países da OCDE eram: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Espanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos. As adesões posteriores podem ser acessadas no *site* da organização.¹²

Em termos de estrutura organizacional, a OCDE é composta de um conselho,¹³ ocupado por embaixadores e representantes dos países-membros. Essa é a principal instância para a tomada de decisões (que são baseadas no consenso. É formado por um secretariado,¹⁴ liderado pelo secretário-geral, composto por outras unidades; os comitês;¹⁵ e mais de trezentos grupos de trabalho.

Os governos que figuram na lista de doadores do CAD da OCDE têm uma única definição para a cooperação, conhecida como Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). De acordo com a organização, a AOD é definida em termos de

fluxos de recursos para países e territórios incluídos na lista de beneficiários (países em desenvolvimento) de AOD do CAD e para agências multilaterais, que sejam: (a) realizadas pelo setor oficial; (b) sendo o objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar; (c) concessionais. Além dos fluxos financeiros, a cooperação técnica está incluída na AOD. Doações, empréstimos e créditos para fins militares e transações que tenham objetivos principalmente comerciais estão excluídos. Pagamentos

10. Mais informações disponíveis em: <<https://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm>>.

11. Para mais informações ver a *United Nations Digital Library*. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/202893>>.

12. Disponível em: <<https://www.oecd.org/fr/juridique/procedure-adhesion.htm>>.

13. Informações disponíveis em: <<https://www.oecd.org/about/structure/>>.

14. Informações disponíveis em: <<http://www.oecd.org/about/document/list-of-departments-and-special-bodies.htm>>.

15. Informações disponíveis em: <<https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ListByNameView.aspx>>.

de transferência para pessoas físicas (por exemplo, pensões, reparações ou pagamentos de seguros) em geral não são registrados.¹⁶

Convém assinalar a importância do CAD para definir as atividades registradas como AOD entre os países-membros. Atualmente, o comitê é composto por trinta governos de países desenvolvidos,¹⁷ que compartilham estratégias, políticas e modelos institucionais nas atividades que figuram como AOD.¹⁸ A lista de receptores apresenta governos de mais de 120 países,¹⁹ que constituem os destinos para os fluxos de AOD.

Tendo ressaltado a importância da trajetória histórica da OCDE, vale registrar que a promoção de um modelo estatístico internacional para além do CAD é relativamente nova. Nesse sentido, foi estabelecido um marco para as políticas de mensuração pela *Addis Ababa Action Agenda*²⁰ de 2015. O art. 55 chama pela modernização da mensuração da AOD e lança a ideia de TOSSD, cujo conceito foi definido posteriormente pela OCDE. Ademais, a agenda de Addis Ababa reconhece a importância da CSS, seus princípios e características próprias, que lhe conferem complementariedade à cooperação tradicional, ou Norte-Sul.

Naquele mesmo ano, os ODS²¹ foram eleitos como instrumento de formulação de políticas pública em nível internacional. As metas globais estabelecidas pela *Agenda 2030* e adotadas pelos governos membros das Nações Unidas em 2015 são constituídas por dezessete objetivos, que são integrados ao TOSSD no processo de coleta dos dados para identificar como determinada atividade de cooperação internacional se relaciona com os ODS.

Nesse sentido, o TOSSD foi apresentado pela OCDE como resposta aos pactos globais de 2015. De fato, trata-se de modelo de mensuração de gastos, de recursos públicos e privados, a favor dos ODS e, portanto, articulados à *Agenda 2030*. Esse arcabouço tem o objetivo de “fornecer um quadro global abrangente dos fluxos globais de recursos, oficiais e oficialmente apoiados, fornecidos para promover o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento”²² (OECD, 2020, tradução nossa).

16. “Resource flows to countries and territories on the DAC list of ODA recipients (developing countries) and to multilateral agencies which are: (a) undertaken by the official sector; (b) with promotion of economic development and welfare as the main objective; (c) at concessional financial terms. In addition to financial flows, technical co-operation is included in aid. Grants, loans and credits for military purposes and transactions that have primarily commercial objectives are excluded. Transfer payments to private individuals (e.g. pensions, reparations or insurance payouts) are in general not counted”. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA>>.

17. Informações disponíveis em: <<http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>>.

18. Ver conceito disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>>.

19. Lista disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2018-and-2019-flows.pdf>>.

20. A Agenda de Ação de Adis Abeba foi o resultado da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em 2015, em Adis Abeba, na Etiópia. Mais informações em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&typ e=400&nr=2051&menu=35>>.

21. Em setembro de 2015, os dezessete ODS foram aprovados no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas com o lema de *no one will be left behind* (Ninguém será deixado para trás), estabelecendo a ambiciosa *Agenda 2030*. Eles estabelecem 169 metas “integradas” e “indivisíveis” e indicadores globais para acompanhamento e avaliação. Os ODS podem ser considerados uma das iniciativas mais abrangentes para incorporar metas de combate à desigualdade na agenda do desenvolvimento internacional.

22. “Provide a comprehensive global picture of global, official and officially supported resources flows provided to promote sustainable development in developing countries”.

Continuando com a definição do TOSSD, entende-se que o instrumento é “projetado para fornecer um sistema coerente, comparável e unificado para rastrear recursos para o desenvolvimento sustentável, que pode informar o planejamento estratégico, identificar lacunas emergentes e prioridades”²³ (OECD, 2020, tradução nossa).

A arquitetura de medição do TOSSD está centrada em dois pilares, que registram as “intervenções oficiais” em um determinado ano a partir de: i) fluxos transfronteiriços (*cross-border flows*) para os países em desenvolvimento; e ii) financiamento de atividades do desenvolvimento no âmbito regional e global (OECD, 2020). Os receptores são identificados em cada pilar, incluindo as instituições internacionais. Ambos os pilares registram fundos, transações financeiras, fluxos oficiais em geral e recursos mobilizados pelo setor privado, por meio de intervenções oficiais.

Ao observar mais detidamente o processo de formulação de TOSSD, é importante registrar o critério de elegibilidade, que define uma atividade como apoio ao desenvolvimento sustentável a partir de sua articulação com ao menos uma das metas dos ODS, identificadas em uma lista pela United Nations Statistical Commission (UNSC).²⁴

Para registrar os gastos no TOSSD, é necessário preencher um formulário com as atividades realizadas no ano, os gastos, as agências envolvidas, entre outros elementos, entre os quais vale registrar o denominado *SDG focus*, isto é, os códigos que identificam as metas dos ODS.²⁵

Com vistas a se tornar um modelo internacional, a novidade do TOSSD é registrar gastos de países que operam no âmbito da CSS, cooperação triangular e finanças mobilizadas pelo setor privado. Para isso formularam-se, no âmbito da OCDE, estudos de viabilidade dessa metodologia em países em desenvolvimento. Cinco países fizeram exercícios avaliando a ferramenta, a saber: Filipinas e Senegal em 2018; e Burkina Faso, Costa Rica e Nigéria em 2019.²⁶

Particularmente, para os países em desenvolvimento, o TOSSD pode representar uma oportunidade para testar uma metodologia de medição de CSS fundamentada em marco comum. É forçoso observar que o modelo inclui os gastos que encontram ressonância na experiência brasileira, como o uso de oficiais públicos, seus salários e horas técnicas (indicadores-chave na experiência da Cobradi, a serem analisados na próxima seção), diárias, passagens e outros gastos.

O Brasil tem a possibilidade, ainda, de contribuir com esse modelo de medição de cooperação internacional ao compartilhar sua experiência em dimensionamento de gastos e tornar o TOSSD mais adaptado à realidade dos países em desenvolvimento e sua execução orçamentária. Vale ressaltar que, em termos de gastos, a medição da cooperação internacional é chave no processo de dar maior transparência aos gastos dos governos.

23. “Designed to provide a coherent, comparable and unified system for tracking resources for sustainable development that can inform strategic planning, identify emerging gaps and priorities”.

24. Mais informações estão disponíveis em: <<https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/2020-comprev/UNSC-proposal/>>.

25. Mais informações estão disponíveis em: <<http://www.oecd.org/dac/tossd/TOSSD-data-collection-explanatory-notes.pdf>>.

26. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/tossd/tossd-country-pilot-studies.htm>>.

3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NO LEVANTAMENTO COBRADI

A quantificação da cooperação internacional do governo federal do Brasil compõe a agenda de pesquisa do Ipea desde 2010. Em 2009, a Presidência da República determinou que o Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, junto com o Ipea, estabelecesse uma metodologia para mensurar os recursos do governo federal investidos em ações de cooperação internacional. O instituto, por meio de sua Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte), divulga o levantamento de gastos em cooperação internacional e reforça a missão original do Ipea, de subsidiar o aperfeiçoamento das políticas públicas do país.

Após breve contextualização da cooperação brasileira, esta seção apresenta as linhas gerais da pesquisa Cobradi e os conceitos-chave do dimensionamento de gastos do governo federal.

Em largos traços, a cooperação internacional do Brasil é um instrumento de política exterior, a qual, por sua vez, é responsável por conferir a direção, a intensidade e os objetivos estratégicos para as atividades de cooperação. O interesse do governo brasileiro em medir a cooperação internacional não ocorre, portanto, em um vácuo político, mas em um contexto de ampliação dos gastos federais com cooperação desde o início do século XXI.

Essa ampliação de gastos foi verificada no âmbito do primeiro levantamento realizado em 2010, para o período 2005-2009. Os gastos em cooperação internacional somavam US\$ 150 milhões em 2005, sendo que, em 2010, o país já gastava US\$ 923 milhões. Esse aumento demonstra uma mudança significativa na inserção internacional brasileira, de tal modo que a mensuração da cooperação internacional se torna necessária.

Nesse sentido, o Ipea publicou cinco relatórios Cobradi: período 2005-2009 em 2010; 2010 em 2013; 2011-2013 em 2017; 2014-2016 em 2018; e 2017-2018 em 2020.²⁷ Essa periodização não corresponde ao exercício anual postulado pelo TOSSD, mas, do ponto de vista da coleta de dados, a Cobradi também adota o ano como uma unidade de tempo para a pesquisa.

O relatório tem buscado: i) capturar as particularidades da cooperação brasileira e examinar a atuação internacional das instituições do governo federal; ii) a difusão dos conhecimentos científicos e tecnológicos; iii) apresentar a série histórica e a alocação total de recursos para o desenvolvimento internacional; iv) a classificação das atividades em termos de modalidades, setores, destinos; v) a distribuição geográfica da cooperação brasileira; e, em particular, vi) o dimensionamento de gastos da União para o financiamento dessas atividades, bem como a descrição de práticas reconhecidas no âmbito internacional.

Cumpra ainda registrar que o Brasil não é um doador líquido de capitais, não formula uma política de cooperação internacional com marco jurídico e não constitui prioridade em termos de gastos, detalhes que implicam grandes desafios à pesquisa Cobradi. De acordo com Lima e Pereira Júnior (2020, p. 19),

a evolução do estudo abandonou definições preconcebidas e alheias à realidade brasileira, e, mantendo-se no âmbito do balizamento estabelecido na arquitetura internacional para o tema, demarcou três objetivos:

i) desenvolver metodologia para o dimensionamento do gasto público; ii) caracterizar e sistematizar as

27. Todas as publicações, exceto o quinto relatório, que acabou de ser lançado, estão disponíveis em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32420&Itemid=343>.

práticas da cooperação fundadas no repertório de conhecimentos técnicos e científicos desenvolvidos pelos entes públicos que atuam na cooperação internacional; e iii) analisar a efetividade da Cobradi.

Convém considerar que a operacionalização do levantamento Cobradi depende da coleta de dados, da adesão e do compromisso das instituições com o processo de mensuração de gastos, etapa que constitui o principal desafio do levantamento. Atualmente, o processo de coleta de dados é fundamentado na adesão facultativa das instituições, na qual se estabelece um ponto focal para viabilizar o levantamento dos gastos do governo federal.

O que a experiência do Ipea em dez anos de pesquisas indica é que a leitura de gastos da Cobradi considera a realidade da execução orçamentária federal e privilegia a atuação internacional das instituições brasileiras. De acordo com o entendimento na Cobradi,

a noção de atuação internacional que intitula este capítulo 2 refere-se às ações que buscam compartilhar repertórios ligados ao campo das políticas públicas como conhecimentos, técnicas, pesquisas, tecnologias e experiências que foram criadas, testadas ou adotadas pelo Brasil e que possibilitem resolver, minimizar ou catalisar ações relacionadas a solução de problemas comuns enfrentados pelos países da comunidade internacional com os quais o Brasil mantém acordos de cooperação internacional (Ipea, 2020b).

O entendimento de gastos com cooperação internacional na Cobradi é diferente do TOSSD, uma vez que o Brasil não realiza cooperação em espécie, nem faz doação ou subvenção de recursos, nem investimentos. Desse modo, os elementos que compõem a noção de gastos no levantamento Cobradi são, nomeadamente: diárias, passagens, transferências, apoio à realização de eventos, contribuições aos organismos internacionais, bolsas de estudo, recursos gastos com refugiados no Brasil e outros gastos em programas internacionais do país.

Entre as variáveis verificadas pela Cobradi, a noção de hora técnica é chave para o valor gasto total, porque captura a particularidade da cooperação brasileira, realizada por servidores públicos e colaboradores, e porque encontra ressonância no TOSSD, que aceita esse tipo de variável para registrar gastos em cooperação internacional.

Recentemente, o Ipea publicou um estudo com abordagem comparativa entre o TOSSD e a Cobradi com a seguinte conclusão sobre aquilo que o TOSSD postula e faz sentido para o Brasil.

É com base nisso que, como país com experiência própria na quantificação da cooperação para o desenvolvimento, o Brasil está preparado para reportar no TOSSD os seguintes tópicos: i) contribuições para organizações multilaterais; ii) projetos e programas de cooperação técnica; iii) contribuições para operações de manutenção da paz; iv) contribuições para migrantes e refugiados no Brasil; v) cooperação humanitária; vi) bolsas de estudo, treinamento e cursos (2020a, p. 8, tradução nossa).²⁸

Cabe referir por último que, na falta de um marco legal para a coleta, análise e publicação de estatísticas de cooperação internacional, o Ipea atua sem mandato claro, embora realize trabalho pioneiro nesse setor. De fato, a falta de institucionalidade impacta a estratégia de coleta de dados, considerado o maior desafio para a realização do levantamento Cobradi.

Tendo ressaltado a importância de marco legal, chave para o aperfeiçoamento do processo de coleta de dados, outro aspecto-chave do levantamento é definir as responsabilidades das instituições, sobretudo no fornecimento de dados. Em termos de cobertura estimada do relatório Cobradi das

28. "It is on this basis that, as a country with its own experience in quantifying development cooperation, Brazil is prepared to report under TOSSD the following topics: 1. Contributions to multilateral organizations; 2. Technical cooperation projects and programs; 3. Contributions to Peacekeeping Operations; 4. Contributions for migrants and refugees in Brazil; 5. Humanitarian cooperation 6. Scholarships, training and courses".

instituições, é possível identificar dezoito órgãos que forneceram dados para o relatório 2017-2018, de um total de 37 instituições contadas, enquanto 64 reportaram seus gastos no relatório anterior, de 2014-2016. Isso implica grandes desafios para operacionalizar o relatório.

4 QUAIS OS EFEITOS DO TOSSD NA MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA?

Os modelos de mensuração da cooperação internacional definidos pela OCDE e o modelo brasileiro elaborado pelo Ipea (Cobradi) têm como foco de dimensionamento as mais diversas modalidades de cooperação internacional, como a cooperação técnica, a cooperação humanitária, as contribuições aos organismos internacionais, as bolsas de estudos, as operações de manutenção da paz, entre outras. A Cobradi, no entanto, se diferencia do modelo da OCDE em alguns pontos, como a não vinculação dos projetos de cooperação internacional com as metas e objetivos da *Agenda 2030* das Nações Unidas. Além disso, não mapeia a cooperação internacional conduzida pelas instituições privadas e os entes subnacionais, como os estados e municípios.

Vale destacar que diferentemente do padrão de cooperação da OCDE, a cooperação brasileira não é operacionalizada por meio da transferência de recursos financeiros, mas sim por meio da participação dos colaboradores e servidores públicos que compartilham as suas *expertises* em treinamentos e cursos em diferentes áreas de atuação. Outro ponto que a Cobradi não dimensiona diz respeito aos créditos concessionais dos bancos públicos, uma vez que esses bancos oferecem linhas de créditos subsidiadas para a execução de projetos de infraestrutura e desenvolvimento em diversos países. No caso do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é a instituição que operacionaliza essas transações. Ademais, outra variável não mensurada no relatório Cobradi é o perdão de dívida externa.

O relatório brasileiro conduzido pelo Ipea em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação está em processo de ajustes metodológicos para avaliar as possibilidades de convergência de sua mensuração de cooperação internacional em relação aos padrões internacionais. A adesão do Brasil aos moldes de mensuração da OCDE seria um avanço importante, pois possibilitaria ao país internacionalizar os seus dados, uma vez que padronizaria a metodologia de dimensionamento. Desse modo, seria possível comparar com mais confiabilidade os dados da cooperação brasileira com os dados dos países-membros da OCDE.

Entre os benefícios que o Brasil teria ao adotar o padrão TOSSD, destacam-se a visibilidade internacional do país e de suas instituições públicas, que há anos vem ganhando destaque no cenário internacional, com projetos de cooperação conduzidos em diversas partes do mundo nas mais variadas agendas, como agricultura, saúde, meio ambiente, entre outras.

É importante observar que o desafio de implementação do padrão TOSSD no Brasil representa um movimento de adaptação, em que os recursos mobilizados devem ser muito bem planejados para o que o objetivo seja alcançado. Como a cooperação brasileira é conduzida por meio dos colaboradores do serviço público em diversas pastas ministeriais, seria de suma importância que a implementação da nova metodologia de levantamento fosse entendida por todos os atores envolvidos na cooperação brasileira. Dessa forma, o conhecimento da metodologia chegaria até a base dos executores dos projetos de cooperação, que depois disponibilizariam com mais facilidade os dados das suas atividades internacionais.

O processo de levantamento da cooperação brasileira atualmente conduzido pelo Ipea consiste basicamente no esforço coletivo por parte dos pesquisadores do instituto de buscar informações periódicas sobre as atividades internacionais que foram executadas pelos órgãos do governo federal. Como no Brasil ainda não há nenhum normativo que institucionalize o fornecimento de informações da cooperação internacional, muitas dessas informações acabam ficando nos relatórios de gestão anual das instituições implementadoras, não sendo, portanto, divulgados. O desafio que é enfrentado nesse sentido passa pela fase de mobilização das instituições públicas que executaram projetos de cooperação internacional, sendo que até hoje não se conseguiu mobilizar todos os órgãos do governo para mensurar a cooperação brasileira.

Acredita-se que quando o Brasil padronizar os seus dados aos modelos do TOSSD poderá gerar um esforço maior de mobilização dos dados referentes à cooperação internacional. Ao seguir um modelo que é reconhecido internacionalmente, os dados do Brasil poderão ser comparados ao modelo de cooperação de outros países, sobretudo os países da América Latina que têm uma realidade econômica, política e social igual à do Brasil.

5 OBSERVAÇÕES FINAIS

O grande desafio subjacente ao processo de mensurar é definir o que é cooperação internacional. Neste artigo foram abordados dois modelos de mensuração de gastos em cooperação para o desenvolvimento, o TOSSD formulado no âmbito da OCDE como uma proposta global; e a Cobradi, produto da experiência de um ator em desenvolvimento e emergente no campo da CID.

Existe uma série de elementos que devem ser acrescentados à Cobradi em função do TOSSD, como a leitura das atividades a partir dos ODS, o perdão da dívida externa e o crédito às exportações do BNDES. Existem, ainda, elementos que o TOSSD postula, mas não fazem sentido para a Cobradi, como a transferência direta de recursos financeiros, ou cooperação em espécie, porque o Brasil não opera nesses termos e não é um doador líquido de capitais. O crédito às exportações, por sua vez, tem sido entendido como apoio a empresas brasileiras no processo de internacionalização.

A experiência brasileira no dimensionamento da CID considera, para além dos gastos, as práticas difundidas pelas instituições nacionais, identificando grande acervo de saberes, conhecimentos, políticas públicas e soluções criadas no Brasil. Esse espaço é importante para evidenciar a multiplicidade de setores e temas em que o Brasil coopera.

O governo brasileiro dispõe de importante experiência na medição da CID, e o modelo estatístico não deve ser entendido apenas como procedimental, mas como resultado de uma questão subjacente ao tema, que é a definição do conceito de cooperação internacional. Cumpre ainda registrar que a adoção de modelos estatísticos internacionais impõe pensar as particularidades nacionais de cada governo. A entrada do Brasil na OCDE poderia ser um elemento-chave para avançar na qualidade da mensuração de cooperação internacional, uma vez que, ao adotar os padrões internacionais de mensuração da CID, os dados que são coletados pelas instituições brasileiras ganhariam confiabilidade e poderiam ser objeto de comparações internacionais. Ao aprender com as melhores práticas internacionais, o país avança em diversas áreas e aprimora seus instrumentos de levantamento e dimensionamento da cooperação internacional oferecida.

REFERÊNCIAS

COOPER, A. F.; FLEMES, D. Foreign policy strategies of emerging powers in a multipolar world: an introductory review. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, p. 943-962, 2013. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2013.802501>>. Acesso em: 23 out. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **TOSSD from a Brazilian perspective**. Brasília: Ipea, 2020a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/201008_ri_tossd_web.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

_____. **Dimensionamento de gastos das instituições da administração pública federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: Cobradi 2017-2018**. Brasília: Ipea, 2020b.

LIMA J. B. B.; PEREIRA JÚNIOR, J. R. Novos rumos da pesquisa Cobradi: subsídios ao dimensionamento dos gastos. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Rio de Janeiro, n. 26, 2020.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development**. Paris: OECD, 1960. Disponível em: <<https://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>>.

_____. **Explorations in OEEC history**. Paris: OECD, 1997. Disponível em: <<https://www.oecd.org/economy/explorations-in-oeec-history-9789264067974-en.htm>>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. **TOSSD reporting instructions**. Paris: OECD, Feb. 2020. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/tossd/>>. Acesso em: 10 out. 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BESHERATI, N. A.; MACFEELY, S. **Defining and quantifying South-South cooperation**. [s.l.]: United Nations, 2019. (Research Paper, n. 30). Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d2_en.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010**. Brasília: Ipea, 2013.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011-2013**. Brasília: Ipea, 2017.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2014-2016**. Brasília: Ipea, 2018.

THORSTENSEN, V.; GULLO, M. F. **O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23926>>. Acesso em: 26 out. 2020.

