

QUESTÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS SOBRE OS ESTUDOS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

Rodrigo Pires de Campos*
João Brígido Bezerra Lima**
Manuel José Forero Gonzalez**

RESUMO

Em 2010, a Presidência da República, por intermédio da Casa Civil, incumbiu o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de realizar, em conjunto com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o primeiro levantamento de gastos públicos federais com a chamada Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi). A experiência acumulada na identificação, captura, registro e validação de dados primários oficiais relativos aos gastos do governo com a Cobradi seguiu na esteira dos esforços governamentais de tornar acessíveis e transparentes informações de interesse do cidadão e permitiu suscitar questões de ordem conceitual e metodológica merecedoras de maior discussão em âmbito nacional. O objetivo deste artigo é explicitar tais reflexões conceituais e metodológicas a partir da experiência do Brasil com os estudos da Cobradi. Após a introdução, que apresenta e problematiza a conjuntura que levou à realização dos estudos, o artigo está organizado em duas partes principais. A primeira parte explora questões conceituais da literatura sobre cooperação internacional e aponta a complexidade e os desafios de se definir o que vem a ser cooperação para o desenvolvimento internacional. A segunda parte relata como o Brasil enfrentou tal complexidade e desafio conceitual para operacionalizar os estudos da Cobradi. Por fim, apresentam-se considerações finais com indicativos de diretrizes para estudos futuros.

Palavras-chave: cooperação para o desenvolvimento internacional; levantamento; Brasil; conceito; método.

ABSTRACTⁱ

In 2010, the Executive Office (Casa Civil) of the Presidency commissioned the Institute of Applied Economic Research (Ipea) to conducting, in partnership with the Brazilian Cooperation Agency (ABC) of the Ministry of Foreign Affairs, the first national survey on central government public spending with the so-called Brazilian Cooperation for International Development (Cobradi). All accumulated experience with identifying, capturing, recording and validating primary governmental official data followed in the awake of efforts to make central government's data accessible and transparent to Brazilian citizens and it allowed raising conceptual and methodological issues that deserve further discussion at national level. The objective of this article is to elicit such conceptual and methodological reflections based upon the recent experience with such surveys. After a few introductory notes on the context that led into the decision of conducting such surveys, the article is organized in two central parts. In the first part, we explore conceptual issues found in the literature on international cooperation and highlight the complexity and challenges involved in defining international cooperation for development. The second part of the article reports how Brazil faced such complexity and conceptual challenges in her efforts to implement and advance such surveys. In the last part, we present final remarks and propose general guidelines for future studies.

Keywords: international cooperation for development; survey; Brazil; concept; method.

JEL: F35, F59, H5, Z18.

* Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Pesquisador e professor da Universidade Católica de Brasília (UCB).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte/Ipea.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2010, a Presidência da República, por intermédio da Casa Civil, incumbiu o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de realizar, em conjunto com a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), o primeiro levantamento dos gastos públicos com a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi) no quinquênio anterior (2005-2009) junto aos ministérios e entidades vinculadas ao governo federal. O propósito imediato era sua divulgação durante a 65ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) realizada em Nova Iorque, em setembro de 2010.¹

A Cobradi, entendida para os fins do levantamento como gastos do governo federal brasileiro com países parceiros ou seus nacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, não é novidade no âmbito do governo federal. Segundo Puente (2010, p. 103), foi a partir de 1973 que “No âmbito interno, assiste-se à progressiva convicção de que o Brasil deveria aproveitar a experiência adquirida com a cooperação técnica para fazer dela, além de um instrumento de desenvolvimento interno, também uma ferramenta de política exterior”.

Apesar desse histórico, o governo federal não dispunha, até então, de registros sistematizados, nomenclatura padronizada, ou publicações panorâmicas de seus gastos em cooperação para o desenvolvimento internacional. Estudos sobre o tema eram escassos, não enfocavam sobre gastos, restringiam-se a relatórios de atividades de instituições ou setores específicos do governo, enfrentavam sérios obstáculos para a identificação e registro de valores, e resultavam em relatórios predominantemente de uso interno às instituições.² Em estudo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) sobre a cooperação internacional do Brasil em biotecnologia, Paula e Alves (2001, p. 1) registraram que: “[...] infelizmente, os resultados dos questionários não permitem elaborar um quadro adequado da cooperação internacional em biotecnologia no Brasil, dado o relativamente pequeno número de respondentes”.

A eventual necessidade de recuperar tais valores para fins de uso oficial em conferências regionais ou internacionais era suprida por pedidos extemporâneos atendidos mediante contatos e consultas informais, cálculos aproximados e predominantemente sem método ou sistematização adequados. Tais fatores eram limitantes à divulgação desses gastos de forma mais ampla, tanto no plano doméstico quanto no plano internacional.³

Não obstante tratar-se de gastos do governo federal, com significativa expansão no período 2005-2009 (Ipea, 2010), não eram objeto de apropriação ou de acompanhamento no âmbito governamental. O próprio Ipea, em comunicado oficial recente da presidência sobre as despesas do governo federal no período 2001-2011 não faz menção alguma a gastos com a chamada Cobradi (Ipea, 2011).⁴

1. Dado o pioneirismo e a complexidade do primeiro levantamento, sua conclusão se deu após a realização da referida assembleia, o que infelizmente impediu sua divulgação naquela ocasião.

2. Mesmo ministérios e órgãos federais com tradição em registros sistematizados de gastos públicos, como o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) não possuíam, até então, registros panorâmicos e consolidados da Cobradi, sobretudo de sua parte não-financeira como a cooperação técnica.

3. Em seu discurso na abertura do Debate Geral da 65ª AGNU, o então Chanceler, Celso Amorim, fez menção genérica à cooperação brasileira ao afirmar que “O Brasil aumentou substancialmente sua ajuda humanitária e multiplicou os projetos de cooperação com países mais pobres” (Amorim, 2010) tendo ilustrado essa menção com exemplos de programas e projetos apoiados pelo Brasil no mundo e não com números oficiais.

4. Vale registrar que o primeiro estudo dessa natureza no mundo foi realizado no âmbito da antiga Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), hoje Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e levantou dados da ajuda internacional dos países-membros da Organização no período de 1956 a 1959. O estudo foi publicado em 1961, e intitulou-se *Fluxos de recursos financeiros para países rumo ao desenvolvimento* (OEEC, 1961).

Os resultados do primeiro estudo (Ipea, 2010) revelou a existência de dados, a possibilidade de recuperá-los e sistematizá-los de forma abrangente e panorâmica, convertê-los em dados oficiais sobre cooperação para o desenvolvimento internacional, como também divulgá-los em âmbito nacional e internacional.⁵ Sobretudo, a realização dos estudos da Cobradi possibilitou o contato do Ipea com questões e reflexões de ordem conceitual e metodológica merecedoras de maior atenção e discussão no Brasil.

O objetivo deste artigo é explicitar tais questões e reflexões conceituais e metodológicas a partir da experiência do Brasil com os estudos da Cobradi. Para tanto, o artigo está estruturado em três partes. A primeira parte explora questões conceituais da cooperação internacional e aponta a complexidade e a dificuldade de se definir o que vem a ser cooperação para o desenvolvimento internacional. A segunda parte relata como o Brasil enfrentou tal complexidade e dificuldade conceitual para operacionalizar os estudos da Cobradi. Por fim, apresentam-se considerações finais com indicativos de diretrizes para estudos futuros.

2 QUESTÕES CONCEITUAIS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Não há, na academia ou entre praticantes da cooperação internacional, parâmetros conceituais definitivos para abordar o tema. O conceito de cooperação internacional é recente e embrionário na academia e mais particularmente na área de estudo das relações internacionais. Até meados da década de 1980, a cooperação internacional foi tema marginal na academia. As conjunturas internacionais vigentes, após o nascimento da área na academia, marcadas pela Segunda Guerra Mundial e pelo período conhecido como Guerra Fria, não foram favoráveis, por motivos óbvios, ao tema nas agendas de pesquisa.

Os primeiros esforços teóricos para explicar o fenômeno da cooperação internacional surgiram somente a partir dos anos 1970 e fundamentaram-se, sobretudo, na Teoria da Estabilidade Hegemônica (Kindleberger, 1973). Em essência, a teoria explicava a ocorrência de cooperação internacional entre estados soberanos num sistema internacional anárquico como resultado da ação de *hegemóns*, países cujo destacado poder militar e econômico possibilitava-lhes garantir, em suas zonas de influência, e por meio do poder, arranjos cooperativos intergovernamentais.

Em meados de 1980, baseado na observação recorrente de sólidos arranjos cooperativos no sistema internacional, sobretudo em termos comerciais e econômicos, como o Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT) e a União Europeia (UE), Keohane (1984) formula nova e influente teoria de cooperação internacional entre nações (*international cooperation among nations*), rompendo com a tradicional Teoria da Estabilidade Hegemônica. Em sua obra, o autor permite-se questionar que fator permitiria manter arranjos cooperativos em um mundo pós-hegemonia. Conforme o autor, “a cooperação não hegemônica é possível e facilitada por regimes internacionais”⁶ (Keohane, 1984, p. 50).

Advém da obra seminal de Keohane (1984) a definição de cooperação internacional amplamente consensual na academia (Milner, 1992; 1997; O’Neill, Balsiger e Vandever, 2004), entendida como “o ajuste de

5. O estudo tornou-se referência em importantes publicações da academia, institutos de pesquisa, *think tanks*, agências internacionais, instituições financeiras e organizações regionais e internacionais (governamentais e não governamentais), e até mesmo em notícias da mídia nacional e internacional (vide, por exemplo, OECD, 2011a, 2011b; Deustch Bank, 2011; Smith, 2011; Hirst, 2011; Cabral, 2011; The Guardian, 2011a; 2011b; Brazil’s ..., 2010; Official ..., 2011; Le Monde Diplomatique Brasil, 2011; Antunes, 2011; entre outros).

6. O autor adota a definição clássica de regimes internacionais proposta por Krasner (1982) e ressalva, porém, que “regimes contribuem para a cooperação não pela simples implementação de regras a serem seguidas por estados, mas pela mudança do contexto no qual estados tomam decisões com base em seus próprios interesses” (Keohane, 1984, p. 13).

comportamentos de atores às preferências reais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política” (Keohane, 1984, p. 51-52). Segundo o autor, “[...] *intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination*”.

Em revisão bibliográfica seminal sobre o tema, Milner (1992) destaca que desse único conceito, formulado em meados dos anos 1980, derivaram seis diferentes hipóteses teóricas exploradas por estudiosos do tema, baseadas em premissas diversas de anarquia internacional. A autora ainda critica o enfoque sistêmico das hipóteses teóricas desses estudiosos e aponta a necessidade de inclusão da dimensão doméstica para compreensão mais ampla de determinantes da cooperação entre nações, tema tratado anos mais tarde pela autora (Milner, 1997). O’Neill, Balsiger e Vandever (2004, p. 150), por sua vez, revelam a tentativa de ampliação da definição, como resultado de avanços de pesquisas sobre regimes internacionais em meio ambiente, para “processos interativos, que continuam além dos acordos iniciais e resultam em ordens de governança complexas e duradouras com potencial de mudança social”.

Outra vertente de pesquisas acadêmicas concentrou-se sobre a questão da ajuda ou assistência externa (*foreign assistance* ou *foreign aid*). Nesta vertente, porém, não se discute o conceito de ajuda externa, mas temas correlatos como seu eixo geopolítico (Norte-Sul, Sul-Sul, Leste-Oeste), suas motivações,⁷ seus impactos sobre desenvolvimento⁸ e, em linhas mais críticas, o próprio sentido atribuído à expressão desenvolvimento.⁹ Nessas linhas de pesquisa, a academia é mais crítica, lacônica, inconclusiva e não dispõe de fundamentação teórica.

A cooperação internacional entre nações e a ajuda externa são abordadas pela academia não como processos distintos e independentes, mas inter-relacionados e de potencial influência mútua. Condicionais de reformas políticas impostas por agentes da ajuda externa é um exemplo emblemático dessa relação.¹⁰ Já quando observados na perspectiva de regimes internacionais, Keohane (1984, p. 90-91), por exemplo, afirma que o regime de comércio internacional

“[...] is nested within a set of other arrangements, including those for monetary relations, energy, foreign investment, aid to developing countries, and other issues, which together constitute a complex and inter-linked pattern of relations among the advanced market-economy countries. These, in turn, are related to military-security relations among the major states” (ênfase dos autores).

7. Morgenthau (1962) exercita de forma pioneira a construção de uma teoria política sobre o tema, porém reconhece sua incompletude frente às inúmeras possibilidades de motivações políticas para a oferta da ajuda externa. Desde então, estudiosos exploraram indícios da relação entre ajuda externa e interesses políticos, geopolíticos, econômicos e financeiros, e até mesmo sociais e humanitários. Mais recentemente, Dreher, Sturm e Vreeland (2009) investigaram os painéis de votação do Conselho de Segurança da ONU no período de 1970 a 2004 e levantaram fortes indícios de relação entre votos de países atuantes como membros não permanentes do Conselho e empréstimos que esses países recebem no mesmo período do Banco Mundial.

8. Vale registrar que, apesar de inúmeros esforços de estudiosos da área, a relação entre ajuda externa e desenvolvimento permanece sem evidências científicas (Cassen & Associates, 1987; Riddell, 2007; Wright e Winters, 2010; entre outros).

9. Nesta frente de estudos críticos, a expressão desenvolvimento é relativizada e relacionada com esforços para a manutenção de *status quo* de um sistema internacional que segrega países “desenvolvidos” de países “não-desenvolvidos” e, em casos mais extremos, como expressão de neocolonialismo. Ver, por exemplo, Crush (2000); Rist (1999); Crewe e Harrison (1999); Escobar (1995); entre outros.

10. Vale ressaltar, porém, que condicionais impõem ajustes eminentemente unilaterais, não se referindo, portanto, a “ajustes mútuos” de políticas entre países, conforme o conceito clássico de cooperação entre nações de Keohane (1984).

A aparente distinção entre as expressões ajuda (ou assistência) internacional e cooperação internacional tampouco resolve a questão conceitual.¹¹ Se a histórica decisão de substituição da expressão “assistência técnica” por “cooperação técnica” no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução 1.383 (XVI), em 20 de novembro de 1959 (GA, 1959), atendeu às expectativas políticas e ideológicas em conjuntura internacional pró-independente e de articulação Sul-Sul, contribuiu, por outro lado, para a geração de um amálgama inacabado que levou ao engessamento de posições sobre o tema.

Com isso, há bem menos consenso conceitual na adoção de uma ou outra expressão, ou ainda expressões alternativas, no âmbito de organizações internacionais e agências governamentais de desenvolvimento. Predominam retóricas e definições arbitrárias, por vezes contraditórias, sem fundamentação conceitual. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) optam pela expressão “assistência técnica”. Agências internacionais de governos situam-se entre cooperação internacional, como é o caso da Japan International Cooperation Agency (Jica) – Agência de Cooperação Internacional do Japão – e desenvolvimento internacional, como é o caso da United States Agency for International Development (USAID) – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

O Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), da OCDE, composto pelos países da tradicional comunidade de doadores, por sua vez, adota a expressão “ajuda” e a define como “fluxos que se qualificam como Assistência Oficial para o Desenvolvimento” (OECD, 2012), esta última entendida como:

“Flows of official financing administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as the main objective, and which are concessional in character with a grant element of at least 25 percent (using a fixed 10 percent rate of discount). By convention, ODA flows comprise contributions of donor government agencies, at all levels, to developing countries (“bilateral ODA”) and to multilateral institutions. ODA receipts comprise disbursements by bilateral donors and multilateral institutions. Lending by export credit agencies – with the pure purpose of export promotion – is excluded” (OECD, 2012).

No bojo do chamado diálogo Norte-Sul, e esforços de equilíbrio geopolítico, e com o apoio de iniciativas como a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), o G-77 e a Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), emerge ainda a terminologia “cooperação Sul-Sul”. Sua definição, ainda vigente, amplia o espectro de entendimento do tema ao referir-se a “todos os tipos de intercâmbio político e econômico entre países do sul, empresas e organizações da sociedade civil, incluindo comércio, investimento e tecnologia” (UN, 2010, p. 71).

A ABC, criada em 1987, adota conceituação de cooperação técnica internacional de cunho funcional, com foco sobre seu potencial impacto para o desenvolvimento nacional e internacional. Segundo a ABC (2012a),

A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, a possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro.

11. As expressões *foreign aid* (ajuda externa) e *international cooperation among nations* (cooperação internacional entre nações) referem-se, em princípio, a sentidos semânticos e processos aparentemente distintos. Segundo o Dicionário Oxford de Política Mundial, a primeira refere-se à transferência de recursos financeiros e conhecimento de países industrializados para países subdesenvolvidos, e a segunda, conforme Keohane, aos ajustes mútuos em políticas de governo (*policies*) por meio de um processo de coordenação política (Oxford Companion to Politics of the World, 2001).

Observa-se o mesmo foco na conceituação da Agência especificamente para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento: “O Brasil entende a cooperação técnica internacional como uma opção estratégica de parceria, que representa um instrumento capaz de produzir impactos positivos sobre populações, alterar e elevar níveis de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social” (ABC, 2012b).

Acrescente-se a tais definições e abordagens aquelas adotadas de forma não menos discricionária no plano doméstico, por órgãos federais setoriais. No caso brasileiro, diferentes órgãos de governo envolvidos em cooperação internacional adotam diferentes terminologias sem conexão aparente e não consensuais entre si. De fato, ministérios e entidades vinculadas ao governo federal, espaço definido preliminarmente para a realização do estudo, contam com amplo leque de atuação em temas atinentes à cooperação internacional em seu sentido mais amplo, porém com terminologias próprias.¹²

Não havia, e não há, no Brasil, e no mundo, uma conceituação consensual e definitiva de cooperação para o desenvolvimento internacional: a noção de cooperação Sul-Sul não supre plenamente esta lacuna e, portanto, deixa de ser instrumental para estudos dessa natureza, e o governo tampouco se alinha a definições vigentes de organizações internacionais. A anarquia conceitual sobre o tema exige cautela na determinação do que vem a ser e do que não vem a ser cooperação¹³ e aponta para a necessidade, e oportunidade, de se ampliar e coordenar o debate sobre o tema em âmbito nacional.

3 A EXPERIÊNCIA DO BRASIL COM OS ESTUDOS DA COBRADI

O prazo exíguo para a realização e a conclusão de estudo pioneiro e inédito de tal envergadura exigiu estratégias combinadas de aproximação, articulação, recuperação e validação de dados oficiais no âmbito do governo federal. Para tanto, adotou-se, de forma consciente, estratégia de aproximação gradual da realidade.

O primeiro e maior desafio foi buscar superar a carência de delineamento preciso do tema. Decidiu-se, de antemão, adotar parâmetros conceituais e instrumentais preliminares. Sob a premissa de que a realidade a conhecer seria mais rica e densa do que permitiriam capturar tais parâmetros, decidiu-se pela aplicação de um modelo em construção, um primeiro passo. Conforme prefácio de abertura da primeira publicação, de autoria do presidente da República,

Trata-se de um modelo ainda em construção, que, apesar de já revelar algumas de suas características, ainda carece de maior sistematização e debate. Este levantamento representa, portanto, o primeiro passo no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo, mas que possa contar com uma ampla base de apoio no Estado e na sociedade civil (Ipea, 2010).

12. Em vários sítios oficiais de internet de ministérios e entidades vinculadas do governo federal consta a apresentação de setores ou áreas responsáveis pela cooperação internacional, cada qual com definições próprias do termo.

13. Uma das novidades do segundo levantamento da Cobradi, relativo aos gastos do governo federal no ano de 2010, foi a exclusão da listagem de apoio utilizada no primeiro levantamento, referente ao que “não era cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional”.

Sem a intenção de propor conceituação definitiva ao tema, estabeleceu-se definição preliminar e eminentemente instrumental da Cobradi, entendida como:

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (Ipea, 2010, p. 17).

A opção pela aproximação da realidade via “modalidades” da Cobradi, vigentes no governo federal, justificou-se pela expectativa inicial de garantir maior sistematização aos dados e ainda permitir certa comparabilidade internacional em função de seu relativo alinhamento com categorias utilizadas em divulgação de gastos anuais da comunidade internacional de doadores. Essa opção, porém, não atendeu às necessidades de abordagem de uma realidade mais complexa, interconectada e, por vezes, sobreposta de arranjos intersetoriais e interinstitucionais da Cobradi, merecedora de maior atenção e amadurecimento.

No que diz respeito aos gastos públicos com essas “modalidades”, constatou-se seu crescimento nominal nos últimos anos, com crescimento marginal em termos do Produto Interno Bruto (PIB) no período 2005-2011. Estudos sobre os gastos públicos utilizam dois tipos básicos de modelo: o macroeconômico que o explica em termos de tempo e variáveis agregadas, tal como o PIB; e o microeconômico, que se vale de fundamentos do processo de decisão (Wagner, 1958; Peacock e Wiseman, 1967 *apud* Riani, 1986). Foge ao escopo deste trabalho analisar essa evolução, seja pela sua complexidade, seja pelas diversas razões que motivaram as decisões para a realização desses gastos. Sob o enfoque da economia do setor público, tais gastos poderiam ser abordados como investimentos públicos. Porém, prevalece lacuna sobre a apropriação de tais investimentos na transição para a dimensão de gastos da cooperação para o desenvolvimento internacional.

Esses gastos públicos com a Cobradi representam o custo da quantidade e da qualidade dos servidores e bens providos pela administração pública federal, mediante as chamadas despesas correntes (dispêndios com pessoal, manutenção e operação dos serviços, diárias, gratificações, material de consumo, transferências intergovernamentais, subvenções econômicas, transferências operacionais, transferências às instituições etc.) que aparecem nas contas orçamentárias do governo.

Em princípio, o levantamento considerou todos aqueles gastos do governo federal realizados em cada uma das modalidades vigentes e que transitam no Orçamento Geral da União (OGU). Mais especificamente, observaram-se quatro grandes categorias de despesas, aplicadas mormente à cooperação bilateral, a saber: doações, em espécie e em moeda; horas técnicas; diárias e passagens aéreas; e custos administrativos associados. Para o efetivo registro da despesa, o conceito que prevaleceu foi o de “caixa” e não o de competência.

Contribuições regulares para organizações internacionais; integralização de capital em bancos de desenvolvimento internacional; e reescalonamento ou perdão de dívidas¹⁴ foram considerados, simultaneamente, modalidades e categorias de despesas. É necessário mencionar que a maioria das contribuições e integralizações estão centralizadas nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Fazenda (MF) e para efeitos do levantamento, trabalhou-se no registro com o critério de empenhos liquidados, que precede contabilmente o conceito de pagamento propriamente dito.

14. Os valores referentes ao perdão e o reescalonamento de dívidas pelo governo federal brasileiro, computados nos dois primeiros levantamentos da Cobradi (2005-2009 e 2010) se alinham ao termo “fluxos financeiros”, conforme definição utilizada pela OCDE para a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD).

Dentre os gastos do governo federal com a Cobradi, observaram-se gastos predefinidos e aprovados no OGU, e efetivamente realizados. Dentre os predefinidos e aprovados no OGU, estão os gastos com refugiados no Brasil, e os gastos com contribuições regulares a organizações internacionais. Mais especificamente no caso dos refugiados, no período de vigência do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, foram alocados recursos no programa orçamentário Migrações e Acordos Internacionais; Apoio a Projetos de Instalação de Albergues para o Atendimento e Acolhimento de Refugiados. Nos quatro anos de vigência do PPA 2008-2011, esses recursos foram destinados para a atividade Apoio a Albergues para Refugiados do programa orçamentário Promoção da Justiça e da Cidadania sob a responsabilidade do Ministério da Justiça (MJ). Há perenidade nesses dois tipos de gastos, ou seja, não havendo crises de grande magnitude, no plano doméstico ou internacional, tendem a se manter no rol de compromissos do Estado brasileiro com a cooperação para o desenvolvimento internacional. Tais gastos nessas modalidades alinham-se, portanto, com a noção de uma política de Estado para a Cobradi.

Os demais gastos do governo federal brasileiro em Cobradi constituem, de fato, despesas correntes no OGU, executadas diretamente pela União, ou mediante parcerias da União com organismos internacionais. Estes, devido a sua natureza, facilmente escapam à possibilidade de registro e recuperação de forma sistematizada, e estão sujeitos às vicissitudes políticas, econômicas e sociais conjunturais, distanciando-se, com isso, da possibilidade de constituírem elementos estruturantes de uma política de Estado sobre o tema.

Não se pode perder de vista que parte considerável dos gastos do Brasil com a Cobradi são extensões de políticas públicas setoriais e intersetoriais orientadas para o desenvolvimento nacional. Por exemplo, a cooperação do Brasil com um determinado país parceiro em doença falciforme, ou em construção de casas populares, ou em qualquer outro tema afeto ao desenvolvimento nacional, espelha a experiência e o conhecimento brasileiro acumulados no tema e, eventualmente, traduzidos em políticas públicas nacionais.

No período de 2005 a 2009, registraram-se gastos da ordem de R\$ 2,9 bilhões do governo federal brasileiro com a Cobradi, em todas as suas modalidades (Ipea, 2010). Entretanto, o foco sobre gastos não valora, por exemplo, aspectos de competência, conhecimento e fortalecimento institucional dos profissionais locais e suas instituições na superação de problemas de crescente complexidade que prevalecem no ambiente em que atuam em seus países e regiões.

A Cobradi ganhou em importância nos últimos anos não pelo montante de gastos contabilizados, mas pela qualidade, flexibilidade e consistência das respostas acumuladas nas instituições e pela efetiva participação de órgãos e entidades públicas, universidades, organizações da sociedade civil e da iniciativa privada e seu potencial de adaptação à realidade de outros países. Competências adequadas e interdisciplinares que caracterizam a cooperação brasileira carregam o potencial de fortalecer as organizações dos países no enfrentamento dos problemas locais e têm merecido grande aceitação. Segundo o balanço oficial da política externa brasileira no período 2003-2010,

Dado que a cooperação técnica brasileira se concentra na capacitação de recursos humanos e no fortalecimento de instituições locais, ela acaba por também contribuir para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico do continente. A estruturação dos sistemas de atendimento à saúde, a difusão de novas técnicas agrícolas e de programas para a agricultura familiar e a parceria com órgãos governamentais para o melhoramento dos serviços públicos, por exemplo, ajudam a fixar a população do campo e criam alternativas de fonte de renda, o que diminui a pressão sobre as capitais e confere maior dinâmica às economias (Brasil, 2010).

A aproximação de tais gastos pelo viés de seu peso como percentual do PIB do país, índice tradicionalmente usado pela comunidade internacional de doadores na discussão e definição de orçamentos para a

assistência oficial para o desenvolvimento,¹⁵ parece nos levar à conclusão de que os gastos com a Cobradi são marginais, irrisórios. Porém, há que se avançar e amadurecer a reflexão sobre este aspecto. O Brasil, por décadas, destinou a cooperação internacional recebida de tradicionais doadores, parte ínfima do PIB nacional, para nichos estratégicos de desenvolvimento e em muitos casos foi bem-sucedido em seus propósitos.¹⁶ A própria importância atribuída pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) à cooperação técnica internacional, por exemplo, é emblemática de sua relevância para o governo federal:

A cooperação técnica desenvolvida pelo Brasil foi ampliada seguindo as diretrizes da política de adensamento do diálogo sul-sul, como instrumento da política externa do Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Essa cooperação visa a fortalecer as relações bilaterais do Brasil com o restante do mundo, elevando o perfil do país no cenário mundial. Como resultado do crescimento econômico recente, o país vem assumindo posição de maior protagonismo nas discussões internacionais e capitaneando o movimento pela integração e fortalecimento dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a cooperação técnica tem sido um dos mais importantes elementos da política externa brasileira (Brasil, 2010).

Por fim, vale mencionar que o foco do estudo sobre gastos não permitiu explorar integralmente a própria referência da definição instrumental à dimensão do desenvolvimento. O primeiro relatório, de perfil eminentemente financeiro, não faz menções a essa dimensão, revelando lacuna merecedora de maior atenção no futuro. Tendência de se refletir sobre gastos como se fossem ou não de cooperação.

Uma opção implícita nos estudos realizados até o momento foi a de buscar identificar e quantificar gastos da Cobradi realizados pelo Poder Executivo. Com isso, não foram cobertos gastos das esferas dos Poderes Legislativo e Judiciário. O foco sobre o âmbito federal do governo, porém, não significa que governos e municípios deixem de realizar a Cobradi. Pelo contrário, há inúmeras iniciativas em andamento, parte delas inclusive financiadas, a partir de 2011, pela própria ABC/MRE, e que podem eventualmente compor os estudos futuros.¹⁷

Cabe ressaltar que determinados gastos, principalmente aqueles relativos a créditos de exportação e reescalonamento ou perdão das dívidas, assim como as contribuições a organizações e instituições internacionais também precisam de definições e sistematizações metodológicas mais precisas. É necessário discutir mais aprofundadamente, por exemplo, em que situações e como os créditos às exportações entrariam no estudo. Do mesmo modo, podem ser aprofundadas as modalidades de dívidas e seu alívio e, também, as próprias contribuições a organizações internacionais, especialmente no que diz respeito à finalidade das respectivas instituições.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para se conhecer a ampla e complexa realidade de cooperação internacional de cada ministério ou órgão do governo federal, é preciso dar continuidade à abordagem gradual dessa realidade. A adoção de definição instrumental preliminar, com a segmentação da realidade por modalidades para fins dos estudos, trata-se de solução operacional provisória e, como tal, não pode e não deve ser confundida como posições definitivas do governo brasileiro sobre o tema.

15. Clemens e Moss (2005) fazem um detalhado resgate das origens históricas da construção da meta mundial de se destinar pelo menos 0,7% do PIB de países industrializados para a ajuda internacional.

16. Dentre os programas de referência nacional que receberam apoio da cooperação internacional estão, por exemplo, a instituição do sistema S (Senai, Sesi, SENAC) no Brasil e o desenvolvimento da agricultura no cerrado brasileiro.

17. Sobre a cooperação descentralizada, o tema vem recebendo crescente atenção no Brasil, sobretudo a partir da década de 2000 (Vigevani, 2004). Não se pode esquecer, ainda, da Cobradi realizada por meio de universidades, principalmente as federais e estaduais, e organizações não governamentais (ONGs), como é o caso emblemático da ONG Alfabetização Solidária.

Estamos cientes da polissemia inerente à expressão cooperação internacional e suas variações, das suas origens, premissas e circunstâncias sociais, econômicas, políticas e culturais, das abordagens conceituais disponíveis na academia, sobretudo oriundas de estudiosos do meio ambiente, e da longa discussão, ainda manifestamente inconclusa, sobre a relação entre cooperação internacional e desenvolvimento. Cada um desses temas merece acompanhamento e aprofundamento em pesquisas futuras.

Os estudos da Cobradi foram os primeiros esforços sistematizados e articulados do governo federal brasileiro rumo à identificação e mensuração de seus gastos destinados à cooperação para o desenvolvimento internacional. Com eles, obteve-se não só uma primeira aproximação oficial e predominantemente quantitativa desses gastos, mas também maior clareza sobre o estágio em que se encontravam o registro, o acompanhamento e o armazenamento dos dados em cada uma das instituições do governo federal brasileiro.

Os desafios intrínsecos aos estudos da Cobradi não retiram a consistência e a oficialidade dos dados publicados nos estudos. Os dados primários foram capturados em fontes oficiais do governo federal, registrados em base de dados do Ipea e validados e referendados por autoridades públicas. Nessa qualidade, são oficiais, confiáveis e permanecem armazenados para disponibilização a futuras consultas e pesquisas. Pode-se eventualmente conjecturar sobre a completude desses dados em relação à sua totalidade, mas a função dos estudos, pelo menos em seu estágio atual, é a de garantir aproximação da realidade e não sua expressão total, integral e inequívoca.

O contato com quase uma centena de instituições governamentais federais para a realização dos estudos Cobradi nos permitiu vislumbrar, como potencial hipótese para estudos futuros, que esse fenômeno se manifesta por meio de conhecimentos, ações coletivas potencialmente cooperativas, e processos individuais, organizacionais e institucionais de desenvolvimento e localiza-se em espaço dinâmico de conjugação de forças e tensões constantes entre políticas públicas, política externa e políticas internacionais.¹⁸ Essa hipótese de interconexão entre políticas públicas, política externa e políticas internacionais reforça a noção de Keohane (1984) de que a “ajuda externa” é um elemento dentro um conjunto de arranjos que compõem “ninhos” sobre os quais repousam regimes internacionais e merece atenção em estudos futuros.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação técnica**: Introdução, 2012a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/ct/introducao.asp>>. Acesso em: 3 jul. 2012.

_____. **CGPD** – Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, 2012b. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp>>. Acesso em: 3 jul. 2012.

AMORIM, C. L. N. **Discurso do ministro Celso Amorim**. Nova York: Organização das Nações Unidas, 23 set. 2010. Discurso proferido na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.

ANTUNES, C. Rio. Gastos do Brasil com ajuda internacional aumenta 50% em cinco anos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 de jan. de 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/859441-gasto-do-brasil-com-ajuda-internacional-aumenta-50-em-cinco-anos.shtml>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003-2010**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 28 mai. 2012.

18. Entendidas aqui como regimes internacionais.

- BRAZIL'S foreign-aid programme: speak softly and carry a blank cheque. **The economist**, July 15, 2010. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/16592455>>. Acesso em: 10 fev. 2012.
- CABRAL, L. **Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento**: caracterização, tendências e desafios. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, dez. 2011 (Textos Cindes, n. 26).
- CASSEN & ASSOCIATES. **Does aid work?** Report to an intergovernmental task force. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- CLEMENS, M. A.; MOSS, T. J. **Ghost of 0.7%**: origins and relevance of the international aid target. Center for Global Development, Sept. 2005 (Working Paper, n. 68).
- CREWE, E.; HARRISON, E. **Whose development?** An ethnography of aid. London: Zed Books, 1999.
- CRUSH, J. **Power of development**. London e New York: Routledge, 2000.
- DEUTSCH BANK. **Charting new directions**: Brazil in a multi-polar world. Alfred Herrhausen Society. The International Forum of Deutsch Bank: Foresight, 2011.
- DREHER, A.; STURM, J.-E.; VREELAND, R. Development aid and international politics: does membership on the UN security council influence World Bank decisions? **Journal of development economics**, v. 88, n. 1, p. 1-18, 2009.
- ESCOBAR, A. **Encountering development. The making and the unmaking of the third world**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- GA – GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION (GA Res. 1.383 XVI). **Expanded programme of technical assistance**. Nov. 20, 1959. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0142/06/IMG/NR014206.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 13 mai. 2012.
- HIRST, M. **Brazil's renewed responsibilities in cooperation for development and international security**. New York University: Center on International Cooperation, 2011.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi) 2005-2009**. Brasília: Ipea, 2010.
- _____. **Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais (2001-2011)**. Brasília: Ipea, 2011 (Comunicados do Ipea, n. 122).
- KEOHANE, R. O. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- KINDLEBERGER, C. P. **The world in depression**: 1929-1939. Berkeley: Use 03080, 1973.
- KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring 1982.
- KRIEGER, J. (Ed.). **The Oxford Companion to Politics of the World**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. **A cooperação internacional brasileira**. Editorial: por Sílvia Caccia Bava, 2011. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/editorial.php?edicao=52&PHPSESSID=ac6f3d6d16a0bc6366a42f0cca2aeb52>>. Acesso em: 13 fev. 2012.
- MILNER, H. V. Review international theories of international cooperation among nations: strengthens and weaknesses. **World politics**, v. 44, n. 3, p. 466-496, Apr. 1992.

_____. **Interests, institutions, and information:** domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MORGENTHAU, H. A political theory of foreign aid. **The american political science review**, v. 56, n. 2, p. 301-309, Jun. 1962.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Development co-operation report 2011**. Paris: DAC/OECD, 2011a.

_____. **Report on multilateral aid 2011**. Paris: DAC/OECD, 2011b.

_____. **Glossary of statistical terms:** official development assistance. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/glossary/search.asp>>. Acesso em: 7 jul. 2012.

OEEC – ORGANIZATION FOR EUROPEAN ECONOMIC CO-OPERATION. **The flow of financial resources to less-developed countries 1956-1959**. Paris: OECD, 1961.

OFFICIAL development assistance: aid 2.0. **The economist**, April 13, 2011. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21525899>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

O'NEILL, K.; BALSIGER, J.; VANDEVEER, S. D. Actors, norms, and impact: recent international cooperation theory and the influence of the agent-structure debate. **Annual review of political science**, v. 7, p. 149-175, 2004.

PAULA, M. C. de S.; ALVEZ, I. T. G. **Cooperação internacional em biotecnologia no Brasil:** análise dos questionários e experiências relevantes. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, out. 2001 (Documento, III).

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. **The growth of public expenditure in the United Kingdom**. London: George Allen & Unwin, 1967.

PUENTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa:** a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

RIANI, F. **Economia do setor público:** uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1986.

RIDELL, R. C. **Does aid really work?** Oxford: Oxford University Press, 2007.

RIST, G. **The history of development:** from western origins to global faith. London e New York: Zed Books, 1999.

SMITH, K. **Non-DAC donors and humanitarian aid:** shifting structures, changing trends. Global Humanitarian Assistance: Briefing paper, Jul. 2011.

THE GUARDIAN. **Brazil can blaze a new trail in international co-operation**. Poverty matters blog, posted by Jonathan Glennie, 28 Oct. 2011a. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/oct/28/brazil-blaze-new-trail-international-cooperation>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

_____. **Who's who among the 'new' aid donors**. Guardian development network, 2011b. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/global-development/2011/oct/25/whos-who-new-aid-donors>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

UN – UNITED NATIONS. **International development cooperation report**. New York: UN, 2010.

VIGEVANI, T. (Ed.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

WAGNER, A. Three extracts on public finance. *In*: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (Ed.). **Classics in the theory of public finance**. London: Macmillan, 1958. p. 1-15.

WRIGHT, J.; WINTERS, M. The politics of effective foreign aid. **Annual review of political science**, v. 13, p. 61-80, 2010.

