

MEDINDO O GASTO EXTERNO BRASILEIRO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030: O NOVO COBRADI 2021-2024¹

Rafael Schleicher²
Paula Barros³

SINOPSE

A pesquisa sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) é conduzida regularmente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde 2010. Os sete relatórios produzidos até então pelo instituto focaram nas características e estimativas de gastos do Brasil para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Com a adoção da Agenda 2030, o Ipea procurou aperfeiçoar a pesquisa COBRADI para permitir a inserção do país nos debates sobre as metodologias já utilizadas internacionalmente para a CID. Este artigo tem como objetivo estruturar o debate sobre a história e as mudanças na pesquisa COBRADI, tendo como foco os aperfeiçoamentos recentes das estimativas da contribuição brasileira para o progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como para a quantificação da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). Para isso, o artigo discute em detalhes a nova proposta para a pesquisa COBRADI para o período 2021-2024. Ele também resgata a participação brasileira na Força-Tarefa da Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD) e no Grupo Interagências e de Especialistas para os ODS (Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators – IAEG-SDGs), das Nações Unidas.

Palavras-chave: COBRADI; TOSSD; ODS; Cooperação Sul-Sul; Agenda 2030.

ABSTRACT

The COBRADI research has been regularly performed by Ipea since 2010. So far, the seven reports issued by the Institute focused on the characteristics and estimates for the Brazilian expenditures with its International Development Cooperation (IDC) activities. After the adoption of the 2030 Agenda, Ipea sought to adapt the COBRADI research in order to allow the country to effectively participate in the debates on international IDC methodologies. This paper aims at structuring the debate on the history and changes in the COBRADI research. It focuses on the latest improvements in the estimates for the Brazilian contributions to the advancement of the Sustainable Development Goals (SDGs), as well as on the quantification of South-South Cooperation for Development. To do so, the article discusses in detail the new 2021-2024 COBRADI research proposal. It also recalls the Brazilian participation in the Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) Task Force and in the United Nations' Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs).

Keywords: COBRADI; TOSSD; SDG; South-South Cooperation; 2030 Agenda.

JEL: F50; F55; O19.

Artigo recebido em 6/5/2022 e aprovado em 7/6/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi33art5>

1. Os autores agradecem aos colegas Renato Baumann e André Pineli do Ipea e à professora Ana Flávia Barros-Platiau do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB) pelas inestimáveis críticas e sugestões a versões anteriores deste artigo.

2. Coordenador do Relatório COBRADI 2021-2024; pesquisador na Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte) do Ipea; e da Fundação Oswaldo Cruz, em Brasília (Fiocruz).

3. Assistente de pesquisa na Dinte/Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, o sistema das Nações Unidas concluiu um dos mais ambiciosos planos de desenvolvimento em escala global já elaborados. Representando mais de dois anos intensos de negociações entre os 193 países-membros das Nações Unidas, o Plano de Ação resultante conhecido como Agenda 2030⁴ é, em essência, a visão do coletivo de países sobre o caráter multidimensional dos desafios globais de desenvolvimento, bem como um ateste dos limites físico-naturais do planeta para superá-los. Tal visão é calcada na centralidade da existência digna das pessoas, na sustentabilidade global, além da relação pacífica e da parceria entre os povos. Em suma, foco em pessoas, no planeta, na paz, na prosperidade e na parceria global.

A visão contida na *Resolução da Assembleia Geral* é elaborada em dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a serem alcançados nos quinze anos que representam o período de implementação da Agenda 2030. O progresso em relação a tais objetivos seria monitorado por uma gama de 169 metas, distribuídas não homogeneamente entre os dezessete objetivos e seus diversos indicadores. Sob supervisão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (The Economic and Social Council – ECOSOC), a hercúlea tarefa de criação de uma estrutura global integrada de monitoramento e avaliação do progresso das metas associadas ainda é uma tarefa em andamento, mesmo após passados mais de seis anos desde a aprovação da Agenda 2030.

No âmbito da ECOSOC, e sob supervisão da sua Divisão de Estatística, foram criados o Grupo de Alto Nível para Parceria, Coordenação e Capacitação (High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building – HLG-PCCB)⁵, em 2015, e o Grupo Interagências e de Especialistas para os ODS (Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators – IAEG-SDG) em 2020, isso apenas para citar duas estruturas diretas de coordenação dos trabalhos de desenvolvimento de indicadores e de sistemas integrados de monitoramento. De fato, o tema de monitoramento e avaliação da implementação constitui um dos maiores desafios da Agenda 2030, a ponto de ter um ODS integralmente dedicado (ODS17). Segundo o Departamento de Estatística da ECOSOC, até o início do ano de 2022 existiam 231 indicadores únicos para monitorar o progresso das 169 metas associadas aos dezessete ODS.⁶ Coube a cada Estado-membro da Organização das Nações Unidas (ONU) o papel de adaptação da estrutura de monitoramento global à sua realidade nacional.

Apoiado em sua tradição multilateralista e de participação em todas as instâncias do Sistema da Nações Unidas, o Brasil é membro ativo no desenvolvimento técnico da estrutura de monitoramento e avaliação da Agenda 2030. Representado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil apoia as discussões sobre os desafios estatísticos dos ODS no âmbito do Departamento de Estatística do ECOSOC. Pela sua *expertise* em pesquisa aplicada e métodos econométricos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é a instituição que calcula o gasto brasileiro e as características das iniciativas que apoiam a implementação da Agenda 2030. Juntos, IBGE, Ipea e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) compõem a delegação do Brasil no debate técnico em monitoramento e avaliação da Agenda 2030.

De fato, e muito antes da celebração da Agenda 2030, o Ipea já conduzia sob metodologia própria o cômputo do gasto brasileiro em prol da agenda geral de Cooperação Internacional para o

4. Documento integral disponível em: <<https://bit.ly/3QwZfNa>>.

5. Sugere-se a visita ao sítio do Grupo de Alto Nível, disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/hlg/>>.

6. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>>.

Desenvolvimento (CID). A pesquisa sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) é publicada regularmente desde o ano de 2010.⁷ Todavia, foi apenas no ciclo 2019-2020 da pesquisa em que há discussão substantiva a respeito das orientações metodológicas desenvolvidas para o monitoramento e avaliação dos ODS e suas metas associadas. Este artigo tem como objetivo central preencher uma lacuna informacional referente ao processo de transição do COBRADI como relatório autônomo para um documento amplamente engajado com os debates técnicos e metodológicos internacionais referentes à Agenda 2030. Para tal, propõe-se um modelo heurístico de três fases que sistematiza a história da pesquisa/relatório COBRADI: i) surgimento 2010-2018; ii) transição 2019-2020; e iii) expansão 2021-2024.

Em virtude de a primeira fase ter sido devidamente discutida em cinco relatórios COBRADI, o artigo privilegiará as fases de transição e a atual da pesquisa/relatório COBRADI em sua segunda e terceira seções. Para que o debate das fases de transição e atual sejam completos, é necessário discutir a participação do Brasil e do Ipea em pelo menos duas instâncias que possuem relação direta com a pesquisa/relatório COBRADI. Assim, a quarta seção do artigo discute a metodologia Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD) e a participação Brasileira na Força-Tarefa Internacional do TOSSD, bem como as características da primeira submissão brasileira referente ao ano de 2020.⁸ Esta seção também examina a participação do Brasil no Grupo de Trabalho sobre Mensuração do Apoio ao Desenvolvimento no âmbito do (Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators – IAEG-SDG), instância que abrigou o desenvolvimento de uma metodologia própria para o tratamento da Cooperação Sul-Sul no âmbito da Agenda 2030. Finalmente, a última seção de considerações finais retoma a ideia do momento único de expansão do Relatório COBRADI e a sua importância para a contribuição do Brasil no progresso da Agenda 2030.

2 A TRANSIÇÃO DO RELATÓRIO COBRADI (2019-2020)

Uma das perguntas que mais interessava ao Brasil em um momento de expansão da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) era aquela relacionada a quanto o país efetivamente gastava e o que era feito com os recursos (Ipea e ABC, 2010). Capitaneado por uma política externa calcada na intensificação das relações com países do Sul Global, e apoiado por um contexto econômico e político global que favorecia em larga escala a ampliação da agenda externa brasileira (Cervo e Lessa, 2014; 2010), a CSSD brasileira conheceu expansão considerável em termos de número de projetos ativos e de gastos (Ipea e ABC, 2010; 2013; 2017; 2018; 2020). Igualmente, a expansão também se deu em termos regionais, sendo a relação com países da América do Sul/Central e África consideradas prioritárias dentro de uma estratégia de multipolaridade benigna (Amorim, 2011; 2010). A criação do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), sob iniciativa brasileira, para discutir agenda de desenvolvimento a partir das prioridades do Sul, constitui exemplo concreto da estratégia brasileira no período (Vaz, 2006).

Contudo, e ao contrário de outras políticas públicas setoriais cujo desembolso é direto e o controle é de fácil rastreio, a cooperação internacional se apresenta como uma prática transversal a todas as políticas conduzidas pelo setor público brasileiro, com dados distribuídos por todas as

7. Todos os relatórios estão disponíveis em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39286>.

8. Os dados referentes ao Brasil e a história da força-tarefa estão disponíveis em: <<https://tosssd.org/>>.

instituições de governo (Ipea e ABC, 2017, p. 20). Em outras palavras, apenas o cômputo dos valores efetivamente desembolsados pelo erário seria insuficiente para entender a real contribuição brasileira (Ipea e ABC, 2018, p. 16). Adicione-se a isso o crescimento do número de iniciativas e a expansão das instituições participantes da cooperação prestada brasileira no início dos anos 2000, tornando ainda mais complexo o processo de mapeamento do gasto brasileiro. Por fim, o foco prioritário da cooperação brasileira em desenvolvimento de capacidades, conhecimentos e práticas demandava metodologias para além do cômputo dos desembolsos diretos (Ipea e ABC, 2010). Ao contrário das economias industrializadas, a cooperação internacional prestada pelo Brasil e por vários países em desenvolvimento não possui componente financeiro.

Todos os relatórios da primeira fase do COBRADI (2010-2018) tiveram como orientador o mapeamento das práticas de Cooperação Prestada do Brasil, bem como o desenvolvimento de metodologias que conseguissem traduzir em números o gasto do Brasil com essa atividade. Do ponto de vista metodológico, os cinco relatórios da primeira fase e o relatório da fase de transição utilizaram a mesma estratégia para mapear e estimar o gasto brasileiro: i) gastos diretos (contribuições a organismos internacionais; projetos de cooperação oficial do governo federal brasileiro no sentido amplo; outros gastos com atividades de cooperação internacional);⁹ e ii) gastos indiretos (cômputo de horas técnicas de servidores envolvidos com atividades de cooperação internacional).

Tomando como base o processo que levou ao Relatório COBRADI 2019-2020, a estimativa do gasto federal foi feita essencialmente a partir de quatro fontes de dados. A primeira foi uma listagem de projetos e atividades de cooperação oficial do Brasil pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A segunda foi a listagem de contribuições a organismos internacionais fornecida pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Economia (SAIN/ME). Terceiro, utilizaram-se os dados do Sistema Geral de Diárias e Passagens do Governo Federal (SGPD) e dados salariais disponibilizados pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Economia (SGP/ME) para o cômputo da hora técnica dos servidores envolvidos em outros projetos e atividades de cooperação internacional. Por fim, computaram-se outros gastos diretos efetuados por instituições do governo federal com atividades e projetos de cooperação internacional, a partir de seus próprios registros institucionais.

Os dados fornecidos pela ABC e pela SAIN/ME são de fácil entendimento e interpretação, pois advêm de sistema interno de controle de projetos e do sistema geral de controle financeiro do governo federal, respectivamente. Igualmente, os gastos diretos referentes às atividades e projetos diretamente executados por instituições federais também são de interpretação trivial. Contudo, a racionalidade que leva ao cômputo da hora técnica não possui correspondência imediata com a ideia de gasto. Como bem apontado por todos os relatórios da primeira fase do COBRADI (2010-2018), a prática da cooperação brasileira é singular pelo seu foco em desenvolvimento de capacidades e conhecimentos (Schleicher, Miranda e Franco, 2022). Tal ideia não advém do acaso, uma vez que tanto o ABC quanto o Ministério de Relações Exteriores são muito transparentes na ideia de que o desenvolvimento de capacidades é o pressuposto central nas duas vertentes da cooperação internacional do Brasil, prestada e recebida (ABC, 2020; 2013; 2004). Em suma, as práticas e experiências do recurso humano brasileiro são centrais para a cooperação internacional do Brasil. Essa é a principal razão de o Brasil computar regularmente os gastos com as atividades profissionais, científicas e técnicas no âmbito do COBRADI.

9. Aqui é importante notar que se incluem tanto atividades e projetos coordenados pela ABC quanto outras ações levadas a cabo diretamente pelas instituições do governo federal brasileiro.

As horas dedicadas pelos servidores à cooperação internacional são de fácil acesso, seja pela via Sistema de Concessão de Passagens e Diárias do Governo Federal (SCPD), do *Diário Oficial da União*, ou ainda pelas próprias áreas internacionais do governo federal, que frequentemente possuem registros do tempo dedicado a planejamento de cursos, palestras, preparação de material, entre outras atividades. Tanto o período de afastamento do servidor quanto as diárias, passagens e outros gastos são de acesso público. Logo, é possível estimar o gasto com a missão oficial (diárias, passagens e outros gastos) e o número de dias técnicos relativos a essa viagem (período de afastamento). Contudo, e para o cômputo do valor da hora técnica, é necessário incluir o custo em reais da hora do servidor afastado. Para isso computa-se o salário bruto do servidor disponibilizado pela SCPD e divide-se pelo número de dias úteis do mês de afastamento multiplicado por oito horas.¹⁰ É importante notar que a estimativa de hora técnica geral com base no salário do servidor também é base para o cálculo das horas efetivas dedicadas a outras atividades e projetos de cooperação internacional em território brasileiro. O quadro 1 oferece uma representação visual das quatro fontes utilizadas no cômputo dos gastos do relatório COBRADI.

QUADRO 1

Fontes de dados para o relatório COBRADI

Instituição	Origem	Tipo de gasto
ABC	Base própria de dados	Em efetivo (gasto direto) e espécie (horas técnicas)
SAIN/ME	Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)	Em efetivo (desembolso)
Instituições públicas federais	Base própria de dados; SCPD	Em efetivo (gasto direto) e espécie (horas técnicas)

Elaboração dos autores.

A experiência acumulada no cômputo do gasto em períodos anteriores foi de importante valia quando da decisão brasileira de se aproximar à metodologia TOSSD, em meados de 2019. Como será comentado na seção quatro, houve esforço considerável por parte do Ipea para a aproximação das metodologias COBRADI e TOSSD que, tecnicamente, exibiram mais pontos de convergência que de divergência. Tal esforço resultou em metodologia híbrida para a realização da pesquisa 2019-2020 do Relatório COBRADI, cuja versão preliminar foi divulgada oficialmente em 7 de dezembro de 2021.¹¹

De fato, a aproximação das metodologias se concentrou essencialmente em aspectos práticos da coleta, segmentação e classificação dos dados, sem que houvesse necessidade de rediscussão conceitual mais ampla em um primeiro momento.¹² Se o COBRADI nasceu e se desenvolveu buscando categorias internacionais que permitissem comparabilidade, o TOSSD tem em sua origem regras estatísticas comumente aceitas por todos os países e discutidas no âmbito da Comissão de Estatística das Nações Unidas, com presença destacada para os aspectos concessionais dos financiamentos. Em termos práticos, a coleta de dados para o COBRADI 2019-2020 manteve o método de aferição dos gastos e as fontes de verificação. O elemento diferenciador foi a inclusão de novas variáveis para a classificação de atividades e projetos de cooperação internacional do Brasil, permitindo novos recortes

10. Supondo-se uma jornada "normal" de trabalho de oito horas diárias.

11. A memória completa do evento de lançamento do relatório pode ser encontrada na página oficial do Ipea, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CDx8QJwqh5s>>.

12. Como será comentado na última seção deste trabalho, a discussão conceitual ocorreu no âmbito do IAEG-SDG.

e cruzamentos entre os dados, cujos exemplos podem ser visualizados nas tabelas A.1 e A.2 do apêndice. Após a adaptação, o instrumento de coleta da pesquisa passou a medir vinte e cinco variáveis.¹³

Um ponto digno de nota, e que reforça a ideia sobre o período 2019-2020 constituir uma fase de transição no COBRADI, é o fato de o relatório exibir dois sistemas de classificação da cooperação que são compatíveis, mas que se utilizados simultaneamente se tornam redundantes. Ao longo da fase de surgimento do COBRADI entre 2010 e 2018, criou-se uma estrutura que classificava a cooperação em: i) técnica; ii) educacional; iii) científica; iv) humanitária; v) refugiados; vi) operações de paz; e vii) contribuições a organismos internacionais. No sistema do TOSSD, a classificação da cooperação fica por conta da variável modalidade que, por si só, não fornece detalhamento maior que o sistema de classificação utilizado na fase de surgimento do COBRADI. Entretanto, caso seja feito um cruzamento entre as variáveis modalidade, setor econômico e ODS/Meta, a riqueza de detalhamento é exponencialmente maior que as sete categorias utilizadas ao longo da fase de surgimento. A título de ilustração do argumento, apresentam-se dois cruzamentos a partir dos dados coletados para o ciclo 2019-2020 do COBRADI nas tabelas A.1 e A.2 do apêndice.

A tabela A.1 (apêndice) exibe o cruzamento de dados entre o setor econômico da iniciativa de cooperação internacional, como a International Standard Industrial Classification (Classificação ISIC), o tipo de cooperação (Sul-Sul, Norte-Sul etc.), o número de iniciativas e o valor médio de gastos do conjunto. Chama atenção nos dados a grande quantidade de iniciativas e os valores médios na Cooperação Sul-Sul e Sul-Sul Triangular nos setores A (agricultura, silvicultura e pesca) e Q (saúde humana e atividades de serviço social), bem como o equilíbrio entre Cooperação Norte-Sul e Sul-Sul no setor M (atividades profissionais, científicas e técnicas). Já a tabela A.2 traz um cruzamento de dados por ODS, lateralidade, número de iniciativas e valor médio de gastos. Destacam-se nesta categoria os valores médios de gastos e número de iniciativas de cooperação bilateral brasileiras relacionadas ao ODS3 (Saúde e Bem-Estar).

Duas questões metodológicas no processo 2019-2020 são igualmente dignas de nota e reforçam a ideia de fase transitória na história do COBRADI. A primeira tem a ver com a permanência do método de aferição dos gastos, caracterizado por um processo moroso de trabalho entre o Ipea e as instituições responsáveis no governo federal. Tal morosidade, relatada por diversas instituições federais participantes do COBRADI no período 2019-2020, adivinha essencialmente da obrigatoriedade de estudar e conhecer a fundo a metodologia da pesquisa para que uma submissão de qualidade pudesse ser feita. Adicione-se a isso, por exemplo, uma visão equivocada de que o cômputo da hora técnica e a sua aplicação para um projeto ou atividade deveria ser feito caso a caso e exclusivamente pelas próprias instituições participantes da pesquisa. O ciclo de 2019-2020 do COBRADI manteve inalterada tal lógica de coleta de dados.

Em relação à metodologia, e como será discutido na próxima seção, a intensificação da transformação digital no governo federal e o crescente acesso a bases públicas tornam tal visão de coleta de dados insustentável e injustificável. A disponibilidade de ricas bases de dados pelo governo brasileiro reverte ao Ipea o ônus de análise prévia dos dados existentes, limitando a coleta de dados junto às instituições para informações inéditas. Se todos os dados para composição da hora técnica advêm de estatísticas de afastamentos para missões oficiais e de salários brutos das instituições federais

13. O vídeo tutorial, instrumento de coleta de dados e guia de orientação da pesquisa 2021 estão disponíveis em: <<https://www.ipea.gov.br/porta/categorias/141-cobradi/12986-metodologias-e-ferramentas-cobradi>>.

pesquisadas, não seria mais lógico o Ipea fornecer anualmente os insumos e parâmetros para as instituições participantes do COBRADI? Uma proposta de solução para essa questão será apresentada na próxima seção deste artigo.

Uma segunda questão metodológica em que se visualiza a coexistência de diferentes práticas e culturas de pesquisa é aquela referente à coleta de dados para o COBRADI 2019-2020. Praticamente todos os cinco relatórios do COBRADI anteriores à fase de transição ressaltam o ineditismo, as peculiaridades e as dificuldades na coleta de dados para compor os gastos brasileiros com a CID nos períodos de análise. As introduções e seções metodológicas desses relatórios apontavam a necessidade de formação de uma rede ativa com a identificação formal de pontos focais para a temática nas diversas instituições do governo federal. Além disso, e excetuando-se o primeiro volume (2005-2009), a coleta de dados para todos os relatórios COBRADI em sua fase de surgimento foi feita em planilhas eletrônicas, e não em plataformas de pesquisa *online* (Ipea e ABC, 2017, p. 18-19).

O desenho da pesquisa para o Relatório 2019-2020 do COBRADI preservou grande parte dos processos aprendidos durante a fase de surgimento. Em termos de instrumento e coleta de dados, a adaptação entre COBRADI e TOSSD foi totalmente feita em planilhas Excel, sendo criados quatro *templates* com base nas quatro categorias de cooperação internacional utilizadas até então pelo COBRADI (cooperação técnica, educacional, científica, humanitária). No tocante aos protocolos de execução e gerenciamento da pesquisa, e mesmo considerando as limitações da pandemia que resultaram em recurso a salas virtuais de reunião para contato com os participantes da pesquisa, a mesma estrutura já utilizada no COBRADI de reuniões frequentes com as instituições federais participantes foi mantida. Fosse para tratamento de temas substantivos, apresentação da pesquisa para novas instituições ou mesmo para discutir assuntos técnicos pontuais, múltiplas reuniões foram agendadas com as instituições participantes. As comunicações com as instituições foram marcadas por redundância e pelo envio de múltiplos correios eletrônicos, mesmo sob incerteza sobre o estado de atualização das listas de contatos existentes.

Embora o desenho da pesquisa 2019-2020 tenha exibido parte da morosidade de processo relatada nas pesquisas da fase de surgimento do COBRADI, é fundamental notar que ela foi feita em completo isolamento social imposto pela situação de pandemia da covid-19. A situação de distanciamento social imposta pelas medidas de saúde pública levou à reflexão sobre o possível aumento da eficiência nos processos de pesquisa caso houvesse uso intenso de ferramentas digitais. Um teste para essa hipótese foi possível a partir de uma situação inusitada, advinda da análise dos primeiros dados recebidos pelo Ipea: pela primeira vez, o COBRADI registrava uma retração acentuada de gasto para o período de análise.¹⁴ Ou seja, seria necessário implementar uma pesquisa suplementar e ágil dentro da pesquisa COBRADI 2019-2020 para investigar as razões da retração do gasto.

Sabendo que a principal explicação para a queda no gasto seria a situação de pandemia, decidiu-se que o COBRADI 2019-2020 traria consigo uma pesquisa suplementar sobre os impactos da pandemia na cooperação internacional do Brasil. Em virtude do distanciamento social, a pesquisa Impactos da Pandemia na Cooperação Internacional do Brasil foi realizada exclusivamente em formato *online*, com apoio de uma ferramenta de questionário gerenciada pelo Ipea. Além disso, todos os convites para participação na pesquisa foram feitos pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI), ferramenta utilizada pela maioria das instituições federais para intercâmbio de documentos e para

14. A queda final do gasto apontada pelo relatório seria de 43% no biênio 2019-2020.

o gerenciamento de processos eletrônicos. Buscava-se alcançar as 163 instituições federais dos três Poderes, intenção que foi limitada pelo fato de somente 123 possuírem barramento que permitiam o efetivo envio de convite eletrônico.

Com o envio do convite às 123 instituições, a pesquisa foi iniciada em 7 de junho de 2021 e encerrou-se em 31 de agosto de 2021, tendo sido computados 330 acessos ao questionário *online* e 71 respostas completas. Do total de instituições contatadas via ofício, cinquenta forneceram respostas completas, representando uma taxa de resposta de 40,65%. Caso seja considerado o universo de todas as 163 instituições federais mapeadas, a taxa de cobertura seria de 30,67%. Em qualquer dos cenários, a taxa de resposta pode ser considerada muito bem-sucedida para uma pesquisa do tipo questionário (Dillman, Smyth e Christian, 2014). Em termos de lições aprendidas, a pesquisa demonstrou tanto um maior grau de maturidade das instituições federais no tocante à utilização de recursos digitais quanto a maior necessidade de automação dos demais protocolos da própria pesquisa COBRADI.

3 A EXPANSÃO DO RELATÓRIO COBRADI (2021-2024)

Provavelmente, a primeira pergunta que deve ser abordada é porque a fase atual do relatório COBRADI poderia ser intitulada como expansão. Para além da modelagem heurística de conveniência proposta na introdução deste trabalho, a fase atual do COBRADI representa essencialmente uma fusão entre o conhecimento acumulado nas fases anteriores sobre as peculiaridades da cooperação do Brasil, a necessidade de qualificar o engajamento do país na implementação da Agenda 2030 e o inevitável aperfeiçoamento da metodologia de quantificação da CSSD.

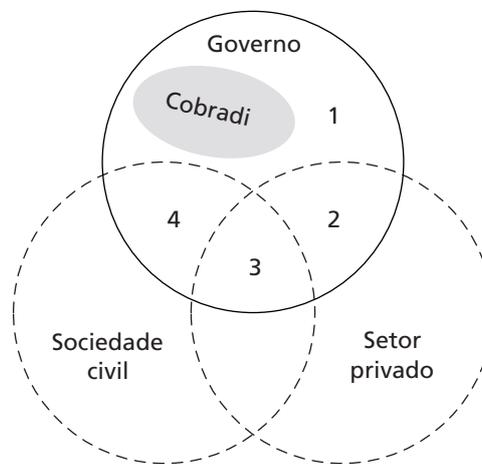
Esta terceira seção se concentrará no primeiro aspecto sobre o aperfeiçoamento do conhecimento acumulado pelo Ipea entre 2010 e 2020. Os dois temas restantes serão abordados na seção quatro, que trata especificamente da participação do Brasil do desenvolvimento da metodologia TOSSD e o papel brasileiro no desenvolvimento de metodologia internacional específica de quantificação da CSSD. Em termos conceituais, e para orientar a leitura, seria possível propor uma representação gráfica para os elementos de interesse do COBRADI, do TOSSD e da nova metodologia de CSSD. O COBRADI e o TOSSD possuem uma grande área de convergência, refletindo as características da submissão anual de dados pelo governo brasileiro. A nova metodologia de quantificação da CSSD discutida na quarta seção também possui convergência com COBRADI e TOSSD, dada a importância dos gastos com Cooperação Sul-Sul bilateral e trilateral em ambos.

Uma primeira questão relevante para a nova fase de expansão é em relação à questão da amplitude do mapeamento da cooperação internacional do Brasil nos relatórios COBRADI. É importante salientar uma característica essencial dos relatórios COBRADI tanto na fase de surgimento quanto em sua fase de transição: o foco quase que exclusivo na quantificação da cooperação prestada pelas instituições integrantes do Poder Executivo do governo federal brasileiro. A fase de expansão do COBRADI em 2021-2024 almeja acompanhar uma tendência que já é fato na cooperação do Brasil: em teoria, a cooperação de entes federativos e de outros atores privados se torna cada vez mais relevante no Brasil e em vários países.

Utilizando novamente uma heurística simples como recurso inicial que favorece a construção de uma estrutura para a argumentação, seria possível discutir o papel do Brasil na CID em três esferas distintas, mas interconectadas: governamental (União, estados e municípios), sociedade civil e

setor privado.¹⁵ No primeiro caso, a cooperação do Brasil ainda poderia ser vista a partir da ótica da independência dos entes federados, o que significaria dizer que, como entes soberanos, tanto União quanto estados e municípios poderiam em tese conduzir suas próprias iniciativas de cooperação internacional, ainda que os compromissos internacionais de maior envergadura dependam de representação da União. Uma tentativa de reproduzir graficamente esse modelo de esferas é exibida na figura 1. A partir da figura, é possível especular que: i) até 2020, o relatório COBRADI se restringe atualmente à parte da cooperação prestada pelo governo federal (mancha cinza); ii) há dificuldades de entender a relação das iniciativas que envolvem múltiplos entes federados (ponto 1); e iii) há poucas informações sobre projetos que envolvem o governo, a sociedade civil e o setor privado (pontos 2, 3 e 4).

FIGURA 1

O ambiente de práticas do Brasil na CID

Elaboração dos autores.

Como consequência do foco preferido na fase de surgimento e transição do COBRADI, o mapeamento da cooperação oficial para o desenvolvimento do Brasil ficou restrito a uma amostra de instituições públicas do Poder Executivo federal (mancha na figura 1). Olhando retrospectivamente, e considerando o contexto de surgimento do COBRADI, talvez houvesse racionalidade para uma pesquisa amostral que estimasse os gastos no âmbito federal, dada a probabilidade de eles representarem a maior parcela dos gastos públicos naquele período. Contudo, este não parece ser o cenário atual, em que as redes internacionais entre cidades, regiões e estados cresce em escala acelerada.

Para além do mapeamento de setores, ainda há também as questões referentes às contribuições feitas em território brasileiro, com benefício direto a cidadãos de outros países, mas ainda não computadas. No caso da saúde pública, e em virtude de seu sistema universal e único de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), é fundamental o cômputo do gasto público brasileiro com estrangeiros e a relação direta com o progresso do ODS3. No caso da educação, é igualmente importante computar os gastos referentes ao acesso gratuito de estrangeiros nas instituições públicas de ensino superior (IES) brasileiras, diretamente ligadas ao ODS4. Ainda no tema do papel das IES, também é necessário o mapeamento de suas atividades de cooperação internacional, cujas informações trariam

15. Outra classificação análoga, cujos conceitos são mais comuns na literatura especializada, são Estado, mercado e sociedade. Um exemplo é a obra de Dahl e Lindblom (1953), que caracteriza as lógicas de Estado e mercado, como de controle e livre iniciativa, respectivamente.

valiosas informações sobre o papel do Brasil no ODS9 e a inserção brasileira nas redes internacionais de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Outra temática que necessita de maior atenção é aquela ligada às atividades de assistência à refugiados e solicitantes de refúgio no escopo do ODS10, tendo em vista que o Brasil é país relevante de destino e/ou trânsito dessa população.

Além disso, é oportuno comentar sobre mais três questões que contribuiriam para a expansão do escopo da pesquisa na fase 2021-2024. Em primeiro lugar, o COBRADI é tanto um levantamento de gastos quanto um levantamento de práticas de cooperação oficial brasileira. Em outras palavras, interessam ao COBRADI tanto os valores despendidos quanto as atividades e projetos de cooperação internacional do Brasil, conforme perguntas centrais apresentadas no quadro 2. Como será discutido na quarta seção, essa percepção é reforçada pela dificuldade inerente à CSSD em escala global no tocante à quantificação, o que torna importantíssima a identificação e caracterização das atividades e projetos para além dos gastos. Segundo, e recorrendo novamente ao modelo heurístico da figura 1, é virtualmente impossível na estrutura atual entender as relações entre atividades e projetos gerenciadas por diferentes entes federativos de forma sistemática. Na mesma linha, e em terceiro lugar, o modelo atual também torna virtualmente impossível discutir qualquer relação entre a cooperação da sociedade civil e atores privados brasileiros, mesmo considerando a sua importância para o progresso da Agenda 2030 em escala global.

QUADRO 2

Perguntas orientadoras da pesquisa COBRADI por fase

Pergunta orientadora	Fase 1: COBRADI 2010-2018	Fase 2: COBRADI 2019-2020	Fase 3: COBRADI 2021-2024
Quanto e como o Brasil participa da CID?	Sim	Sim	Sim
Quanto e como o Brasil participa no avanço dos ODS?	Não	Parcialmente	Sim
Como quantificar a CSSD?	Não	Não	Sim

Elaboração dos autores.

Todavia, a pesquisa de novas práticas de cooperação levadas a cabo por outros atores públicos e privados implica necessariamente fortalecer elementos metodológicos que permitam a ampliação do escopo do COBRADI. Conforme comentado na seção anterior, a aproximação entre COBRADI e TOSSD possibilitou o refinamento das variáveis que fazem parte da pesquisa, resultando em uma lista única e padronizada cujos dados são coletados anualmente junto às instituições que compõem a população de interesse da pesquisa. Assim, os esforços iniciais do ciclo de expansão se concentrarão em três elementos-chave: coleta de dados, qualidade de dados e governo aberto.

A pesquisa suplementar ao COBRADI 2019-2020 demonstrou ser perfeitamente possível tanto a padronização das rotinas de pesquisa quanto o recurso a ferramentas digitais e estratégias baseadas em nuvem. No tocante à padronização, e como passo inicial, três ferramentas foram elaboradas para racionalizar a relação com as instituições. Em primeiro lugar, a pesquisa passará a utilizar o sistema SEI como estratégia central de envio de convites de participação, apoiada por ferramentas acessórias como correio eletrônico¹⁶ e redes sociais do Ipea para disseminar prazos, marcos e informações sobre o COBRADI no decorrer do ciclo anual da pesquisa. Em segundo lugar, uma planilha eletrônica automatizada foi programada para tornar mais eficiente o processo de preenchimento por parte das instituições e como passo inicial necessário para o desenvolvimento posterior de solução tecnológica

16. O COBRADI passará a utilizar um correio eletrônico único para todas as comunicações institucionais sobre a pesquisa, disponível em: <cobradi@ipea.gov.br>.

própria que possibilitará a inserção, submissão e armazenamento dos dados das instituições em ambiente seguro no servidor do Ipea. Por último, e com a migração dos portais do Ipea para o domínio *gov.br*, será possível reativar e reposicionar a proposta de valor da página *web* do COBRADI.

O segundo elemento-chave ao início do ciclo de expansão é a necessidade de garantir a qualidade dos dados submetidos pelas instituições participantes. Sabe-se que desde seu início a pesquisa COBRADI conta com apoio das instituições participantes para o preenchimento e submissão voluntária de seus dados. Embora esteja em discussão a submissão anual obrigatória por força de lei, o cenário de curto prazo é aquele em que as instituições colaborem voluntariamente. Alie-se a isso o fato de a pesquisa levantar informações sobre variáveis específicas (setor, ODS etc.) junto a um conjunto de instituições diversas e com diferentes níveis de conhecimento da temática da CID. O aprendizado oriundo da fase de transição 2019-2020, que resultou na primeira submissão brasileira para o TOSSD, demonstrou que grande parte das inconsistências na base de dados advinha de problemas com a ferramenta de coleta (planilha eletrônica), com a falta de capacitação/informações sobre como preenchê-la e sobre as variáveis que as compõem.

Visando maior qualidade dos dados na submissão 2021, elaborou-se uma série de ferramentas de apoio às instituições participantes da pesquisa. Primeiramente, e como já comentado, além de orientar o preenchimento, a planilha automatizada exibe grande parte das opções de resposta em formato de lista ou múltipla escolha, reduzindo a incidência de erros e redundâncias nas respostas. Em segundo lugar, e como ferramenta gêmea à planilha automatizada, elaborou-se um *Guia de Preenchimento*, documento que exibe passo a passo a inserção de dados, explica as variáveis da pesquisa, bem como traz exemplos ilustrativos. Terceiro, e como forma de adaptar o *Guia de Preenchimento* a outra linguagem, elaborou-se um vídeo de orientação que exibe o correto preenchimento da planilha. O vídeo está hospedado na página institucional do Ipea na plataforma YouTube. Em quarto lugar, e no intuito de nivelar o conhecimento prático dos ODS, um curso rápido sobre a temática será elaborado e oferecido na forma a distância para as instituições participantes.

No tocante à questão de dados, outro aprendizado do período de transição foi a importância de se fazer a migração para uma estratégia de governo digital e aberto no COBRADI. Desde o seu início, foi praxe do COBRADI conceder transparência aos gastos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil pelo Relatório COBRADI, mas sem a divulgação ampla das bases de dados que deram origem aos relatórios. Embora seja notável a qualidade analítica dos documentos, a não divulgação integral das bases impossibilita que pesquisadores de todo o mundo possam desenvolver conceitos e críticas fundamentais à melhoria do próprio COBRADI. Mais importante, dificulta a existência de outras análises que possam agregar ao processo decisório da CID do Brasil. Visando corrigir este problema, espera-se que, ao longo da fase 2021-2024 do COBRADI, as bases de dados desde 2019 possam ser visualizadas, manipuladas e extraídas em painel de inteligência de negócios próprio.

Ainda sobre a questão de intensificação do uso de estratégias de governo aberto no COBRADI, chama-se atenção para a ausência da prática de exploração prévia de bases de dados públicas e a pouca promoção de cruzamentos entre a base do COBRADI e outras bases de dados públicas. Como exercício inicial, e sabendo que a temática da valoração de gastos indiretos é central para a metodologia do COBRADI (vide quadro 1), optou-se por já apresentar aqui um exemplo prático sobre o potencial de elaboração de indicadores de hora técnica padronizados para as instituições federais que constituem o universo de pesquisa do COBRADI, bem como um indicador único de hora técnica para o ano de 2021. Para tal, e tendo em vista a utilidade do exercício para a próxima

rodada de coleta de dados do COBRADI, propõe-se a análise dos afastamentos realizados pelo Poder Executivo do governo federal no ano-calendário de 2021.

No que concerne à metodologia, e para alcançar o resultado de padronização da hora técnica das instituições federais, utilizou-se o conjunto de dados disponibilizado pela Secretaria de Gestão de Pessoas (Afastamentos e Licenças no Executivo Federal em 2021) no Portal Brasileiro de Dados Abertos.¹⁷ Em virtude da grande amplitude no conjunto de observações na base de dados bruta e do fato de o interesse ser apenas os afastamentos, realizou-se uma primeira filtragem para exclusão das observações que não continham afastamento como classificação. Em uma segunda filtragem, foram selecionadas as descrições dos afastamentos que possuem como foco exclusivo a realização de atividades ligadas à Cooperação Internacional Brasileira. Assim, e como base para o cômputo do valor da hora técnica dos agentes públicos brasileiros em 2021, foram considerados dados ligados aos afastamentos para: i) missão no exterior com ônus e com ônus limitado; ii) viagem/serviço para fora do país com ônus e com ônus limitado; e iii) programa de treinamento para congresso/encontro com ônus e com ônus limitado.

Após a filtragem e alcance de uma base de dados consistente, o próximo passo constituiu na avaliação do salário mensal do servidor que participou de atividades de cooperação internacional no exterior no ano de 2021. Ou seja, da variável valor do rendimento bruto mensal. O exame dessa variável tem como finalidade a análise de viabilidade de criação de um indicador padronizado de hora técnica para todos os servidores públicos que prestaram serviços no exterior no ano de 2021. Assim, adicionou-se à base de dados a variável rendimento por hora, que advém de uma formulação matemática já utilizada pelo Ipea no Relatório 2019-2021 (Ipea, 2022).¹⁸ Quando afastado a serviço no exterior, considera-se que o dia de trabalho do servidor é composto por oito horas. Sabendo que o ano de 2021 possuiu 251 dias úteis, o valor da hora de trabalho de um servidor afastado para o exterior poderia ser calculado através da seguinte fórmula padronizada:

$$RH = \frac{\left(\frac{R}{21}\right)}{8} \quad (1)$$

Onde:

RH = Valor do rendimento bruto por hora.

R = Valor do rendimento bruto.

21 = Quantidade média de dias úteis por mês em 2021.¹⁹

8 = Quantidade de horas por dia prestadas pelo servidor.

17. Sobre esse tema, sugere-se consulta ao portal brasileiro de dados abertos mantido pelo governo federal disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset/afastamento-remunerado>>.

18. É importante notar que essa técnica de valoração dos gastos indiretos é utilizada por diversos países em desenvolvimento, como a Colômbia, além de ter a sua aplicação pacificada no âmbito das Nações Unidas e da metodologia TOSSD.

19. O cálculo está em consonância à Portaria nº 430, de 30 de dezembro de 2020, do Ministério da Economia, que estabelece os feriados nacionais e os pontos facultativos para o serviço público. Mesmo assim, é importante salientar que, quando afastado em missão oficial, o agente público está à disposição da administração durante a integralidade do período de afastamento, o que restringiria a ideia de feriados ou pontos facultativos e ampliaria a média de dias úteis. Como o cálculo preciso é de difícil operacionalização, considerou-se que cada mês teria uma média de 20,92 dias úteis de trabalho, ou 21 dias úteis caso se considere o arredondamento para o número inteiro mais próximo.

Ao longo da etapa exploratória na análise e visualização da base de dados, percebeu-se que os afastamentos referentes ao ano de 2021 são, na realidade, a data da realização da coleta dos dados de afastamentos e licenças. Ou seja, foi preciso realizar uma revisão dos dados referentes a 2021, mas publicados apenas em 2022 pela Secretaria de Gestão e Desempenho Pessoal do Ministério da Economia (SGP/ME). Feito isso, realizou-se uma filtragem no intuito de obter um *dataframe* apenas com os afastamentos realizados no ano de 2021. O banco de dados bruto continha 14.534 observações. Já o banco de dados filtrado para as variáveis de interesse resultou em um total de 1.937 observações, valor esse relativo à quantidade total de afastamentos de interesse para a valoração dos gastos indiretos com a cooperação internacional realizados em 2021. O gráfico 1 apresenta os afastamentos para o exterior por mês em 2021, exibindo uma tendência de concentração nos meses de setembro, outubro e novembro.

GRÁFICO 1

Afastamentos mensais para missão no exterior (2021)

Fonte: SGP/ME.
Elaboração dos autores.

Dada a breve explanação metodológica, cabe aqui a demonstração da construção do indicador de hora técnica para a quantificação do gasto com a cooperação internacional. Tendo como origem a base de dados descrita anteriormente, a tabela 1 apresenta o valor da hora técnica para todos os órgãos que realizaram afastamentos voltados para cooperação internacional em 2021. O valor obtido equivale ao somatório da média da variável rendimento bruto por hora de todos os servidores afastados, dividido pelo número total de afastamentos realizados no ano de 2021, sendo calculada pela equação (2).

$$RM = \frac{\sum(VH)}{\text{total (afastamentos)}} \quad (2)$$

TABELA 1

Medidas de tendência central
(Em R\$)

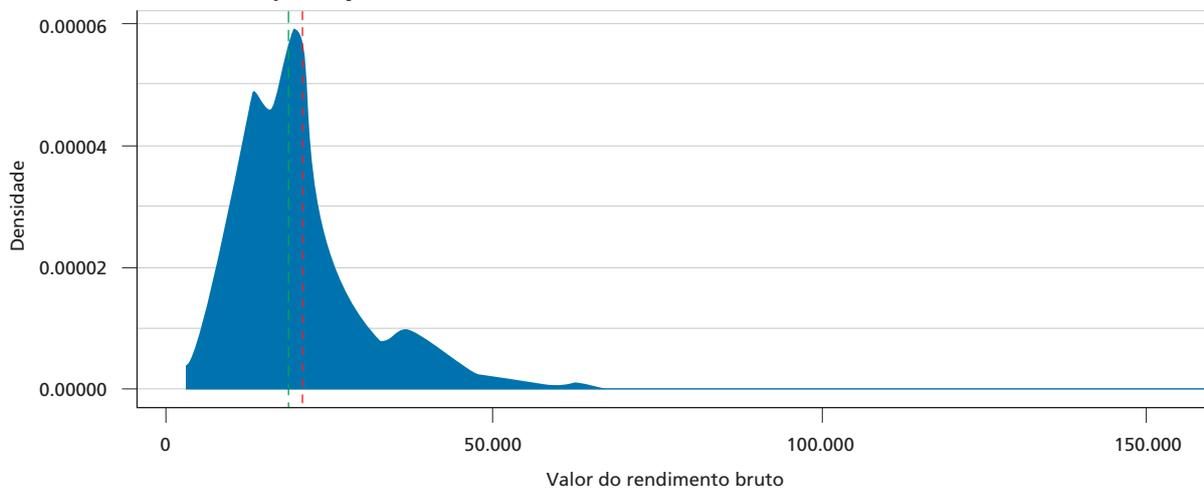
Variável	Média	Mediana
Valor do rendimento bruto total	20.764,75	18.750,26
Valor do rendimento bruto por hora	123,60	111,61

Elaboração dos autores.

Quando uma distribuição possui um padrão normal, espera-se uma simetria e igualdade nos valores da média e da mediana. No caso em questão, a média é superior à mediana tanto no valor do rendimento líquido total quanto no valor do rendimento líquido por hora. Por dependerem diretamente da remuneração bruta do agente público afastado, uma hipótese plausível tem a ver com a grande desigualdade remuneratória entre os servidores do Poder Executivo do governo federal e, de forma geral, entre o coletivo de servidores públicos da União. O gráfico 2 exibe uma curva de densidade em que se percebe nitidamente o efeito da desigualdade remuneratória pelo deslocamento para a direita da linha tracejada da média (vermelho) em relação à linha tracejada que representa a mediana (verde).

GRÁFICO 2

Distribuição do rendimento bruto de servidores federais afastados para missão oficial e participação em treinamento/capacitação (2021)



Fonte: SGPD/ME.
Elaboração dos autores.

4 O BRASIL NA FORÇA-TAREFA INTERNACIONAL DO TOSSD E NO GRUPO DE TRABALHO SOBRE MENSURAÇÃO DO APOIO AO DESENVOLVIMENTO (IAEG-SGD)

Embora a discussão sobre a criação de parâmetros e práticas globais em estatística e ciência de dados tenha se iniciado efetivamente em 2015 nas Nações Unidas com a criação do Grupo de Alto Nível sobre Parceria, Coordenação e Capacitação (High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building – HLG-PCCB) e IAEG-SDG,²⁰ após o desafio de os ODS ter sido materializado, a chamada para ação sobre essa temática poderia ser creditada ao relatório *A World that Counts*, de 2014.²¹ A principal recomendação desse relatório se referia à necessidade de um consenso global sobre parâmetros e princípios para orientar a revolução de dados em favor do monitoramento do progresso dos ODS. Nesse mesmo ano de 2014, surgem também em debates internos no âmbito do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (Development Assistance Committee – DAC),

20. Disponíveis em: <<https://unstats.un.org/sdgs/hlg/>> e <<https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>>.

21. Relatório completo disponível em: <<https://bit.ly/3JYIMij>>.

da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD), as primeiras ideias do que viria a ser o TOSSD.²²

Seria em 2015 que as ideias da OCDE sobre o TOSSD ganhariam fôlego, após a Agenda de Ação de Addis Abeba recomendar a modernização do conceito de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (Official Development Assistance – ODA) e discussões transparentes e inclusivas sobre a nova medida TOSSD.²³ Todavia, é importante notar que nenhuma agência das Nações Unidas abraçou a recomendação da Agenda de Addis Abeba, o que fez que com que o DAC passasse a organizar reuniões paralelas no âmbito dos eventos promovidos pelo Sistema das Nações Unidas, como o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (Development Cooperation Forum – DCF). Além disso, e confiando no potencial de sua própria metodologia, o DAC propôs em 2017 a criação de uma Força-Tarefa Internacional composta inicialmente por nove países doadores do próprio DAC, dezesseis países em desenvolvimento (incluindo alguns não faziam parte da lista de doadores do DAC), além de quatro países com *status* de observador.²⁴

Em tese, a Força-Tarefa passaria a ser independente do DAC em termos de autonomia e condução de seus processos. Após processos de consulta junto a organizações da sociedade civil (OSCs), a Força-Tarefa também decidiu conceder *status* de observador em 2019 a diversas organizações previamente selecionadas pelo Comitê de Referência de OSCs do DAC. Contudo, e ainda sobre a questão de representatividade legitimidade, todas as atividades do DAC e da Força de Trabalho Internacional não advieram de mandato direto de nenhuma agência das Nações Unidas. Ainda que o TOSSD tenha sido promovido inicialmente pelo DAC e, posteriormente, recebesse autonomia relativa pela criação da Força-Tarefa Internacional, a questão de legitimidade da OCDE em servir como secretariado para condução dos debates sobre parâmetros globais de mensuração da Agenda 2030 permearia todos os processos posteriores, que culminariam no retorno de discussões centrais para o âmbito das estruturas das Nações Unidas no IAEG-SDG.

A Força-Tarefa Internacional sobre o TOSSD ainda conheceria relevante ampliação com o ingresso formal de Brasil e Colômbia na Força-Tarefa em 2020. Em 2022, os países observadores Força-Tarefa do TOSSD foram ampliados para sete, sendo três os participantes da sociedade civil, representando a Action Aid italiana, a AidWatch canadense e a Reality of Aid internacional. Apesar da aparente ampliação no número de países participantes, tal processo ocorreu sob o *status* de observador, sendo os países muitas vezes representados na Força-Tarefa pela sua instituição de filiação ou em caráter individual. Após diversos estudos-piloto realizados em 2018 e 2019, no mesmo ano de 2019, o secretariado do TOSSD, com apoio da Diretoria de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE (Development Co-operation Directorate – DCD) realizou um primeiro levantamento de dados. Este primeiro levantamento contou com a participação de 19 entre 29 membros do DAC, 5 países não DAC, 8 organizações multilaterais, além de 10 outros atores que aderiram parcial ou integralmente à essa primeira experiência de coleta.²⁵

Em termos de metodologia, a regra geral para a inclusão de uma iniciativa como de interesse é ela contribuir diretamente para o progresso de um ODS sem efeitos deletérios para nenhum outro ODS. Além disso, e ao contrário da métrica de ODA, o TOSSD tenta capturar os gastos a partir

22. Disponível em: <<https://bit.ly/3QOWICO>>.

23. Disponível em: <<https://bit.ly/3Px0la1>>.

24. Disponível em: <<https://www.tossd.org/task-force/>>.

25. Os resultados estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3pmZkqw>>.

da perspectiva dos países que recebem as contribuições para o avanço dos ODS. No tocante aos participantes, o TOSSD considera atores bilaterais (DAC, outros países não DAC, CSS, Triangular) e multilaterais (bancos de desenvolvimento multilaterais, instituições financeiras internacionais, Agências das Nações Unidas e outros organismos multilaterais). Em termos de recursos, o TOSSD inclui: i) Oficial Development Assistance (ODA); ii) outros fluxos oficiais (*other official flows* – OOF); iii) Cooperação Sul-Sul e Triangular; iv) financiamento privado mobilizado por fontes oficiais; e v) apoio aos bens públicos internacionais (*international public goods* – IPGs). Para operacionalizar as contribuições em favor dos ODS na estrutura TOSSD, os gastos são caracterizados em dois pilares. O pilar 1 captura os gastos realizados entre fronteiras nacionais de forma bilateral e multilateral. Já o pilar 2 se concentra em gastos globais em favor dos IPGs, facilitadores do desenvolvimento e desafios globais.

Por se tratar de uma iniciativa metodológica complexa, há diversas nuances que poderiam ser exploradas em relação ao TOSSD. Em termos gerais, e por serem de interesse direto do Brasil, considera-se que os temas da CSSD e dos bens públicos internacionais seriam os de maior relevância. Em relação ao tema da CSSD, não é de se espantar que tenha havido desconfiança desde o início no que diz respeito ao interesse da OCDE em incluir e coordenar a temática no âmbito do TOSSD. Historicamente, a CSSD se estrutura em contraposição direta às práticas consideradas colonialistas na “ajuda” para o desenvolvimento conduzidas pelos países doadores associados ao DAC/OCDE. Tampouco causa estranhamento que durante a gênese do TOSSD dificuldades de coordenação e entendimento sobre o caráter diferenciado da CSSD tenham emergido, e posteriormente verbalizadas por países em desenvolvimento que participam da Força-Tarefa Internacional, como Colômbia e Gana.²⁶ De fato, a mesma Agenda de Ação de Adis Abeba que considerou o TOSSD como possibilidade também alertou para o caráter diferenciado da CSSD e Cooperação Trilateral no tocante ao desenvolvimento de novas métricas em CID.

Da mesma forma, o conceito promovido sobre IPGs se mostrou problemático desde a sua origem, tanto entre países DAC quanto entre países em desenvolvimento não DAC. De fato, os IPGs não são um conceito reconhecido pela Academia ou mesmo de uso corrente pelos práticos da CID, mas sim uma construção política nascida no âmbito do TOSSD. Entre os países DAC, há diversas críticas em relação a um potencial de inflação dos valores informados por todos os países, uma vez que qualquer iniciativa relacionada à mitigação ou adaptação aos efeitos da mudança climática no próprio país que realiza o gasto poderia ser considerada como beneficiando a todos, por exemplo. Raciocínio análogo é aquele que diz respeito à vacinação ou outras iniciativas de saúde pública em nível nacional, mas que contribuem para a agenda mais ampla de saúde global, como foi o caso da vacinação durante a pandemia de covid-19. Para além da crítica sobre a falta de precisão do conceito proposto, países como o Brasil não reconhecem a proposta de IPGs por considerarem que ela poderia estimular ingerências e ferir elementos ligados à soberania dos países no tocante à gestão de suas políticas nacionais. Essa a principal razão pela qual o Brasil não utiliza o pilar 2 como opção para classificar suas iniciativas em prol do avanço da Agenda 2030.

Todavia, é fundamental entender que a tradição multilateralista e de diálogo do Brasil permite ao país participar simultaneamente em múltiplos fóruns que contenham os mesmos temas de agenda. Além disso, a análise técnica do Ipea se assentou na ideia de que a participação em fóruns adicionais sobre a temática traria ganhos diretos em termos de aperfeiçoamento das metodologias já utilizadas no âmbito dos Relatórios COBRADI. De fato, e em grande medida em virtude das deficiências

26. Os registros de todas as reuniões da força-tarefa estão disponíveis em: <<https://tossd.org/task-force/>>.

ligadas à abordagem da CSSD, dos IPGs e ao financiamento privado no âmbito do TOSSD, grande parte dos países favoreceu a criação de um Grupo de Trabalho sobre Mensuração do Suporte ao Desenvolvimento no âmbito do IAEG-SDG. Criado em março de 2020, a agenda de trabalho do grupo foi constituída pelas três questões não resolvidas, em grande medida para o aperfeiçoamento e consulta ampla de uma proposta de indicador para a meta 17.3, que já havia sido aventada pelo Secretariado do TOSSD unilateralmente.²⁷ No âmbito desse grupo de trabalho, e devido à complexidade da temática, um subgrupo sobre CSS foi criado para trabalhar uma metodologia completa de quantificação da CSS em todas as suas modalidades.

Como já discutido, em 2021 o Ipea direcionou os esforços de pesquisa tanto para a coleta de dados para o COBRADI 2019-2020 quanto para a primeira submissão brasileira ao TOSSD. Por ser uma metodologia nova, e como ocorreu com todos os demais países que já participaram da coleta de dados para o TOSSD, o processo foi marcado por dificuldades relativas à nova metodologia junto aos parceiros nacionais e algumas inconsistências. De uma forma geral, e pela experiência que o Brasil já possuía na produção dos relatórios COBRADI, pode-se considerar que a primeira submissão do país ao TOSSD foi bem-sucedida do ponto de vista metodológico.

Entretanto, o resultado final da submissão também reflete alguns problemas que dizem respeito à própria metodologia TOSSD. A tabela A.3 do apêndice traz uma comparação inédita entre os valores em dólares de outros países em favor do Brasil (recebida) e do Brasil em relação a outros países (prestada), desagregados por setor econômico. Ainda que o valor total de US\$ 4 bilhões não destoe tanto da cooperação recebida por outros países do BRICS,²⁸ por exemplo, a comparação entre o prestado e o recebido na tabela A.3 não faz jus ao montante efetivamente computado no COBRADI para a cooperação prestada do Brasil. A principal discrepância se refere às contribuições a organismos multilaterais, que é computada no COBRADI e ainda não o é pelo TOSSD.²⁹ Caso o valor computado pelo COBRADI para 2020 fosse utilizado para o TOSSD, a contribuição brasileira para a Agenda 2030 aumentaria em cerca de oito vezes comparado ao valor total efetivamente considerado pelo Secretariado do TOSSD para a submissão brasileira em 2020.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa e o Relatório COBRADI passam por momento único, em que se abre uma janela de oportunidade para efetivamente conectar o Brasil às discussões internacionais sobre os padrões estatísticos e princípios comuns que permitam comparabilidade mínima das iniciativas do país no campo da CID. Além de um engajamento ativo que resultará em debate mais qualificado sobre a participação do Brasil no progresso ODS, é certo que a ampliação dos horizontes metodológicos terá impactos positivos na qualidade, quantidade e detalhamento dos dados coletados. Igualmente certo é o potencial de elaboração de recomendações mais alinhadas às necessidades setoriais das políticas brasileiras nos Relatórios COBRADI vindouros, no período 2021 a 2024.

Contudo, o caminho para o aperfeiçoamento da pesquisa não passa somente pela participação ativa nos fóruns internacionais especializados ou pela incorporação de métodos e técnicas mais sofisticadas

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3R4uf75>>.

28. A título de comparação, o valor total de contribuições para 2020 em favor de China e África do Sul é muito próximo ao do Brasil. No caso da Índia, o caso seria mais discrepante, pois o valor brasileiro representa apenas um quarto do valor total indiano.

29. Esse problema foi resolvido pelo Secretariado do TOSSD para o Ciclo 2021, que agora passa a computar e segmentar contribuições obrigatórias e voluntárias a organismos multilaterais, organizações não governamentais, planos plurianuais e instituições privadas.

de desenho, coleta e análise de dados. O desafio que se põe para mensuração do gasto e qualificação das iniciativas brasileiras no campo da CID nos próximos anos está intimamente ligado à capacidade de mobilização de atores para além do Poder Executivo do governo federal brasileiro. De fato, o foco em governo aberto orientado a dados na esfera federal permite que diversos aperfeiçoamentos nas previsões dos Relatório COBRADI sejam iniciados pelo Ipea a partir do emprego *ex officio* de técnicas econométricas e de ciência de dados às bases de dados das áreas de saúde e educação, por exemplo. Entretanto, e assim como demonstra o exemplo do indicador de horas técnicas discutido na seção quatro deste artigo, sempre será imprescindível a pesquisa qualitativa que envolve participação direta das instituições responsáveis pelas iniciativas de cooperação internacional do país.

Se já constitui enorme desafio engajar os 27 estados da Federação e os mais de 5.500 municípios, adicione-se a isso a necessidade de mapear as relações entre as iniciativas de cooperação internacional prestada levadas a cabo pelas organizações da sociedade civil e os agentes privados do país. Não evitar esforços para o exame de tais relações é ir na contramão do próprio espírito da Agenda 2030, que clama por uma parceria mais efetiva entre governos, sociedades e agentes privados em prol do progresso das 169 metas associadas aos dezessete ODS.

Na nova fase de expansão 2021-2024, a coleta de dados para 2021 será um importante teste para as diversas inovações metodológicas e de desenho de pesquisa que já foram incorporadas ao COBRADI. Além disso, essa rodada de coleta de dados também permitirá o primeiro passo na ampliação da população de interesse da pesquisa, que passará a contar com as 163 instituições do governo federal e os 27 estados da Federação. Por fim, é oportuno lembrar que a realização de eleições gerais para cargos em níveis federal e estadual não deveria constituir obstáculo à efetiva mobilização dos atores públicos que serão alvo da pesquisa em 2022. No contexto das questões de Estado que compõem a Agenda 2030, o comprometimento brasileiro deve ser tão sério quanto os desafios comuns encarnados nos dezessete ODS.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT)**: manual de orientação. 2. ed. Brasília: ABC, 2004.

_____. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Brasília: ABC, 2013.

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

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 53, special issue, p. 214-145, 2010.

_____. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. **Contexto Internacional** v. 33, n. 2, p; 265-275, jul./dez. 2011.

CERVO, A.; LESSA, A. An assessment of the Lula era. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 53, 2010.

_____. The fall: the international insertion of Brazil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.57, n. 2, p. 133-151, 2014.

DAHL, R.; LINDBLOM, C. **Politics, economics and welfare**. New York: Harper and Brothers, 1953.

DILLMAN, D.; SMYTH, J.; CHRISTIAN, L. **Internet, phone, mail and mixed-methods surveys: the tailored design method**. Hoboken: John Wiley, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação internacional em tempos de pandemia**: Relatório COBRADI 2019-2020. Brasília: Ipea, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. 2. ed. rev. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

_____. **Brazilian cooperation for international development: 2011-2013**. Brasília: Ipea; ABC, 2017.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014-2016**. Brasília: Ipea; ABC, 2018.

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

SCHLEICHER, R. T.; MIRANDA, M.; FRANCO, S. **Avaliação de efeitos da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do Brasil: um modelo geral para projetos bilaterais com países africanos de língua portuguesa (PALOPs)**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2780).

VAZ, A. C. (Ed.). **Intermediate states, regional leadership and security: India, Brazil and South Africa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

APÊNDICE

TABELA A.1

Gasto médio do Brasil com cooperação internacional para o desenvolvimento por iniciativa, tipo de cooperação e setor econômico (2019-2020)

Setor econômico (Classificação ISIC)	Tipo de cooperação	Número de iniciativas	Média (R\$)
A - Agricultura, silvicultura e pesca	Norte-Sul	7	36.668,54
	Sul-Sul	61	651.839,70
	Sul-Sul Trilateral	28	1.196.869,59
B - Mineração	Norte-Sul	1	19.863,40
	Sul-Sul	1	10.466,90
C - Manufatura	Sul-Sul Trilateral	6	133.650,23
D - Fornecimento de eletricidade, gás, vapor e ar condicionado	Norte-Sul	1	4.514,30
E - Abastecimento de água, esgoto, gestão de resíduos e atividades de remediação	Norte-Sul	1	36.030,00
	Sul-Sul	13	24.776,28
	Sul-Sul Trilateral	19	430.615,46
F - Construção	Sul-Sul	1	10.765,20
J - Informação e comunicação	Norte-Sul	1	7.849,10
	Sul-Sul	6	71.411,22
M - Atividades profissionais, científicas e técnicas	Norte-Sul	250	26.062,19
	Norte-Sul; Sul-Sul	2	10.706,80
	Sul-Sul	217	133.581,95
	Sul-Sul Trilateral	37	148.723,48
N - Atividades administrativas e de serviços de apoio	Sul-Sul	7	121.963,89
	Sul-Sul Trilateral	2	32.166,15
Não Informado	Não Informado	545	7.435.762,26
	Sul-Sul	1	19.282,80
O - Administração pública e defesa; segurança social obrigatória	Não Informado	1	-
	Sul-Norte	4	22.255,43
	Sul-Sul	43	194.319,53
	Sul-Sul Trilateral	16	716.493,16
P - Educação	Sul-Sul	15	193.757,81
	Sul-Sul Trilateral	7	908.629,39
Q - Saúde humana e atividades de serviço social	Não Informado	102	914.728,58
	Norte-Sul	2	-
	Sul-Sul	74	17.400.933,12
	Sul-Sul Trilateral	25	959.719,87
R - Artes, entretenimento e recreação	Sul-Sul	11	18.178,17
	Sul-Sul Trilateral	1	27.347,40

Fonte: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Cooperação internacional em tempos de pandemia*. Relatório COBRADI 2019–2020. Brasília: Ipea, 2022.

Obs.: ISIC – International Standard Industrial Classification.

TABELA A.2

Gasto médio do Brasil com cooperação internacional para o desenvolvimento por iniciativa, lateralidade e ODS (2019-2020)

ODS	Lateralidade	Número de iniciativas	Média (R\$)
1	Bilateral	23	181.381,58
	Internacional	3	127.502,40
	Multilateral	1	123.149,00
	Não especificado	1	1.106,90
	Regional	6	905.854,90
2	Bilateral	42	437.728,37
	Internacional	1	33.037,40
	Multilateral	4	26.376,70
	Não Especificado	2	233.776,30
	Regional	39	1.468.676,71
3	Bilateral	137	9.810.854,60
	Internacional	4	101.447,65
	Multilateral	10	2.612.542,67
	Não Especificado	2	398.983,25
	Regional	7	319.994,51
4	Bilateral	12	97.425,58
	Internacional	2	780.020,85
	Regional	5	740.653,74
6	Bilateral	13	27.435,18
	Multilateral	12	36.139,46
	Regional	6	1.538.961,25
7	Bilateral	2	168.729,00
	Multilateral	1	4.514,30
8	Bilateral	8	52.862,50
	Regional	9	2.448.061,32
9	Bilateral	13	28.679,96
10	Bilateral	3	283.553,20
11	Bilateral	9	611.592,48
	Internacional	1	17.587,80
	Regional	3	889.498,30
12	Bilateral	5	38.863,44
13	Bilateral	6	78.023,90
14	Bilateral	2	33.284,90
15	Bilateral	8	29.320,48
	Regional	3	57.650,13
16	Bilateral	30	74.519,97
	Internacional	1	182.463,70
	Regional	3	318.170,57
17	Bilateral	455	64.457,95
	Internacional	11	102.201,45
	Multilateral	5	1.582.993,16
	Não Especificado	7	292.527,53
	Regional	32	149.396,75

Fonte: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Cooperação internacional em tempos de pandemia*. Relatório COBRADI 2019–2020. Brasília: Ipea, 2022.

Obs.: ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

TABELA A.3

Contribuições recebida e prestada pelo Brasil no âmbito da Força-Tarefa da Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD) (2020)

Categoria	Recebida (US\$1 mil)	Recebida (%)	Prestada (US\$1 mil)	Prestada (%)
A - Agricultura, silvicultura e pesca	94.245,00	2,17	3.568,00	10,00
B - Mineração	37.203,00	0,86	32,00	0,09
C - Manufatura	31.147,00	0,72	0	0,00
D - Fornecimento de eletricidade, gás, vapor e ar condicionado	507.132,00	11,68	0	0,00
E - Abastecimento de água, esgoto, gestão de resíduos e atividades de remediação	114.511,00	2,64	849,00	2,38
F - Construção	279.046,00	6,43	0	0,00
G - Comércio atacadista e varejista; reparação de veículos automotivos e motos	8,00	0,00	0	0,00
H - Transporte e armazenamento	488.074,00	11,24	0	0,00
J - Informação e comunicação	61.949,00	1,43	42,00	0,12
K - Atividades financeiras e de seguros	1.222.093,00	28,15	0	0,00
M - Atividades profissionais, científicas e técnicas	23.407,00	0,54	9.865,00	27,65
N - Atividades administrativas e de serviços de apoio	75,00	0,00	484,00	1,36
O - Administração pública e defesa; segurança social obrigatória	482.015,00	11,10	2.616,00	7,33
P - Educação	225.137,00	5,19	1.718,00	4,81
Q - Saúde humana e atividades de serviço social	215.231,00	4,96	883,00	2,47
R - Artes, entretenimento e recreação	5.649,00	0,13	0	0,00
S - Outras atividades em serviços	24.786,00	0,57	0	0,00
U - Atividades de organizações e organismos extraterritoriais	14.422,00	0,33%	0	0,00
Não especificado	515.234,00	11,87	15.625,00	43,79
Total	4.341.364,00	100,00	35.682,00	100,00

Elaboração dos autores.